



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2014/12

Bericht des Rechnungshofes

Schulstandortkonzepte/
–festlegung im Bereich
der allgemein bildenden
Pflichtschulen in den
Ländern Oberösterreich
und Steiermark

Science Park Graz GmbH

Finanzielle Berichtigungen
im Agrarbereich

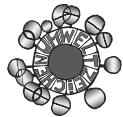
Rechnungshof
GZ 860.163/002-1B1/14

**Auskünfte**

Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im September 2014



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

**Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der
allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern
Oberösterreich und Steiermark**

Science Park Graz GmbH

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereihrt. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BMBF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen	
	Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark	5
BMVIT BMWFW	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	
	Science Park Graz GmbH	97
BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich	169





Bericht des Rechnungshofes

**Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der
allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern
Oberösterreich und Steiermark**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	10

BMBF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen

Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark

KURZFASSUNG	13
Prüfungsablauf und -gegenstand	25
Allgemein bildende Pflichtschulen	26
Rechtliche Rahmenbedingungen	27
Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen	54
Schulstandortkonzepte	66
Planungsparameter	73
Ausgaben	84
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	93

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schulwesen in Österreich	27
Tabelle 1:	Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule	29
Abbildung 2:	Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich – eine Gemeinde mit zwei Schulen (zwei Schulsprengel)	39
Abbildung 3:	Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich – zwei Gemeinden mit jeweils einem Schulsprengel	40
Abbildung 4:	Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in der Steiermark	42
Tabelle 2:	Sprengelfremder Schulbesuch Steiermark	44
Abbildung 5:	Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen	52
Tabelle 3:	Übersicht Volksschulen	55
Tabelle 4:	Übersicht Hauptschulen/Neue Mittelschulen	55
Tabelle 5:	Übersicht Polytechnische Schulen	56
Tabelle 6:	Übersicht Sonderschulen	57
Tabelle 7:	Übersicht allgemein bildende Pflichtschulen	58
Tabelle 8:	Schulen pro km ² Dauersiedlungsraum	59
Tabelle 9:	Schulen je 100 Schüler	60
Tabelle 10:	Schulen je Gemeinde	60
Abbildung 6:	Volksschulen in Oberösterreich	62
Abbildung 7:	Volksschulen in der Steiermark	63



Tabellen Abbildungen

Tabelle 11:	Anzahl kleiner Volksschulen in Oberösterreich und der Steiermark	64
Abbildung 8:	Klassen je Volksschule in Oberösterreich und der Steiermark im Schuljahr 2012/2013	65
Abbildung 9:	Schulbesuchsprognose Volksschulen	74
Abbildung 10:	Schulbesuchsprognose Hauptschulen/Neue Mittelschulen	75
Abbildung 11:	Schulbesuchsprognose Polytechnische Schulen	76
Abbildung 12:	Schulbesuchsprognose Sonderschulen	77
Tabelle 12:	Ganztägige Schulformen in Oberösterreich und der Steiermark – Anzahl der Schulen und Schüler sowie Anteil an Schulen und Schüler gesamt	79
Abbildung 13:	Schulstandorte mit ganztägiger Schulform in Oberösterreich im Schuljahr 2012/2013	80
Abbildung 14:	Schulstandorte mit ganztägiger Schulform in der Steiermark im Schuljahr 2012/2013	81
Tabelle 13:	Ausgaben der Gemeinden und der Länder für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich und der Steiermark	85
Tabelle 14:	Lehrerpersonalausgaben in Oberösterreich und der Steiermark	88
Tabelle 15:	Schüler-Lehrer-Relationen in Oberösterreich und der Steiermark	89



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMBF	für Bildung und Frauen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
f./ff.	folgend(e)
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
km ²	Quadratkilometer
LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
Max.	Maximum
Min.	Minimum
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Stmk	Steiermark
TZ	Textzahl(en)



Abkürzungen

u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBA	Vollbeschäftigungäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel





Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen

Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark

Die Länder Oberösterreich und Steiermark waren durch eine klein-teilige Schulstruktur im Pflichtschulbereich gekennzeichnet. So hatten im Schuljahr 2012/2013 in Oberösterreich 155 Volksschulen (rd. 29 %) weniger als vier Klassen. In der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39 %) zu.

Die Länder Oberösterreich und Steiermark hatten Überlegungen zur Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen angestellt. Ungeachtet bereits durchgeführter Strukturmaßnahmen – im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 wurden in Oberösterreich 24 Schulen und in der Steiermark 61 Schulen (gemeint selbständige Schulstandorte) geschlossen – bestand in beiden Ländern weiterhin Handlungsbedarf.

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen lag die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bezüglich der Schulerhaltung insbesondere in der Hand der Gemeinden. Bei gesamthafter Betrachtung unterlagen diese Schulen jedoch dem Einfluss sämtlicher Gebietskörperschaften. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen erschwerte den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der im Bund sowie in den Ländern Oberösterreich und Steiermark durchgeföhrten Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der bundes- und landesgesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Festlegung von Schulstandorten und Schulsprengeln im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen – das sind die Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen – sowie die Beurteilung der Entwicklung der Schulstandortstruktur und der dafür maßgeblichen Para-



Kurzfassung

meter (insbesondere Schülerzahlen) im Zeitablauf. Ein wesentliches Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung durchgeföhrter bzw. geplanter Maßnahmen in Bezug auf die Schulstandortstruktur sowie der diesen zugrunde liegenden Konzepte im Hinblick auf Einsparungen und Synergiepotenziale. (TZ 1, 2)

Gesetzliche Schulerhalter

Im Bereich der öffentlichen Pflichtschulen waren in den Angelegenheiten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen sowie der Festsetzung von Schulsprengeln der Bund als Grundsatzgesetzgeber und die Länder als Ausführungsgesetzgeber zuständig. In den Ländern Oberösterreich und Steiermark waren überwiegend die Gemeinden gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen. Das Land trat nur bei den Landessonderschulen als gesetzlicher Schulerhalter auf. (TZ 3, 4)

Schulerrichtung, Schulerhaltung und Schulauflassung

Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die Festsetzung ihrer örtlichen Lage – somit ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen. In den Ländern Oberösterreich und Steiermark war als Folge der Regelungskompetenz der Länder die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen hinsichtlich der erforderlichen Mindestschülerzahl unterschiedlich und hinsichtlich der Zumutbarkeit des Schulwegs nicht geregelt. Dieses Auseinanderklaffen von Basisanforderungen erschwerte Verwaltungsreformbemühungen und verstärkte die Intransparenz. In der Steiermark bestanden deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl 30 im Vergleich zu 100 in Oberösterreich) für die Errichtung von Volkschulen. Bei den Hauptschulen/Neuen Mittelschulen waren hingegen in Oberösterreich mit 120 Schülern deutlich weniger als in der Steiermark (200 Schüler) notwendig. (TZ 5)

Die Regelungen für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen waren in den Ländern Oberösterreich und Steiermark – indem ihre Ausführungsgesetze überwiegend die Bestimmungen des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes wiederholten – im Wesentlichen gleichlautend. (TZ 6)

Unter Auflassung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen. Diese war im Wesentlichen zu veranlassen, wenn die Voraussetzungen für die Errichtung der Schule nicht mehr gegeben waren.

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Die weiteren Voraussetzungen, insbesondere die rechtliche Verpflichtung zur Auflassung, waren in den Ländern Oberösterreich und Steiermark im Einzelnen unterschiedlich geregelt. Die Auflassung war wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, kompliziert: Entscheidung der Gemeinde, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung. Das komplexe und aufwändige Verfahren im Zusammenhang mit der Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule verdeutlichte die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen und den dringenden Reformbedarf der österreichischen Schulverwaltung. (TZ 7)

Im Schuljahr 2012/2013 erfüllten in Oberösterreich und in der Steiermark mehrere Schulen nicht mehr die in den Landesgesetzen vorgegebenen Errichtungsvoraussetzungen: In Oberösterreich waren dies 313 Volksschulen, 34 Hauptschulen/Neue Mittelschulen, eine Polytechnische Schule und 15 Sonderschulen; in der Steiermark 62 Volksschulen, 115 Hauptschulen/Neue Mittelschulen, ebenfalls eine Polytechnische Schule und fünf Sonderschulen. (TZ 7)

Schulsprengel

Der Schulsprengel war das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet der jeweiligen Schule. Die Sprengleinteilung diente einer geordneten und möglichst gleichmäßigen Zuweisung der schulpflichtigen Kinder an die einzelnen öffentlichen Pflichtschulen der betreffenden Schulart. Gleichzeitig legte sie die Grenzen der dem gesetzlichen Schulherhalter insbesondere in finanzieller Hinsicht auferlegten Anforderungen fest. Im Einzelnen bestanden in den Ländern Oberösterreich und Steiermark unterschiedliche Regelungen. Insbesondere war für die Bildung, Änderung und Aufhebung der Schulsprengel in Oberösterreich die Bezirksverwaltungsbehörde, in der Steiermark die Landesregierung zuständig. Ähnlich wie bei der Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen waren bei der Festsetzung der Schulsprengel mehrere Gebietskörperschaften befasst, die unterschiedliche Interessen verfolgten; dies trug insgesamt zur Erhöhung der Systemkomplexität bei. (TZ 8)

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark waren Schulsprengel eingerichtet. Zweckmäßig war, dass insbesondere große Gemeinden (z.B. Linz und Graz) von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, für mehrere im Gebiet einer Gemeinde bestehende Schulen derselben Schulart einen gemeinsamen Schulsprengel festzulegen, Gebrauch gemacht hatten. Als Besonderheit bestanden in



Kurzfassung

Oberösterreich Schulsprengel, die sich über Oberösterreich hinaus auf angrenzende Länder (Niederösterreich und Salzburg) erstreckten bzw. aus diesen nach Oberösterreich hineinreichten. (TZ 9)

In den Ländern Oberösterreich und Steiermark bestanden für den sprengelfremden Schulbesuch unterschiedliche Regelungen zur Behördenzuständigkeit und zum Verfahren der Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs. Die Bewilligung des sprengelfremden Schulbesuchs erforderte in der Regel komplizierte und aufwändige Verwaltungsverfahren unter Einbeziehung der beiden Schulen, des Bürgermeisters, des Bezirksschulrats und der Bezirksverwaltungsbehörde. In beiden Ländern war von der Gemeinde, in der der Gastschüler seinen Wohnsitz hatte, ein Gastschulbeitrag an die aufnehmende Schule zu leisten. Ohne Verwaltungsverfahren liefen jene Fälle ab, in denen sich die beteiligten Gemeinden gütlich einigten (Oberösterreich) bzw. ein Rechtsanspruch auf die Aufnahme in die sprengelfremde Schule bestand (nur in der Steiermark). (TZ 10)

In Oberösterreich waren jene Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, als solche nicht erfasst. Somit konnte keine Relation dieser Schüler zur Gesamtschülerzahl hergestellt werden und es standen keine Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Flexibilisierung der Schulsprengel zur Verfügung. (TZ 11)

In der Steiermark hatte der sprengelfremde Schulbesuch eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung, weil rd. 6 % der Schüler der allgemein bildenden Pflichtschulen eine sprengelfremde Schule besuchten. (TZ 11)

Die Schulsprengel-Regelung verursachte ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, einen Schulplatz in zumutbarer Entfernung bereitzustellen, und dem Wunsch nach freier Schulwahl. Das Streben nach Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit des finanziellen Aufwands stand dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nach freier Schulwahl und Wettbewerb zwischen den Schulen gegenüber. (TZ 12)

Die bestehende Rechtslage ermöglichte durch die Festlegung von Berechtigungssprengeln – dies war jenes im Unterschied zum Pflichtsprengel in der Regel größere Gebiet, in dem die dort wohnenden Schulpflichtigen berechtigt, aber nicht verpflichtet waren, diese Schule zu besuchen – sowie von gemeinsamen Schulsprengeln eine gewisse Flexibilisierung. Zudem bestanden in der Steiermark zusätzliche Erleichterungen für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und beim Besuch ganztägiger Schulformen: Hier war



Kurzfassung



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

der gesetzliche Schulerhalter verpflichtet, sprengelfremde Schüler ohne Bewilligungsverfahren aufzunehmen. (TZ 12)

Den 2008 ausgearbeiteten Entwurf einer Novelle des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes, der eine weitergehende Flexibilisierung der Schulsprengel-Regelung zum Ziel hatte, verfolgte das BMBF nicht weiter. (TZ 12)

Finanzierung der Schulerhaltung

Grundsätzlich hatten die gesetzlichen Schulerhalter die Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen zu tragen. Gemeinden, die zu einem Schulsprengel gehörten, ohne selbst gesetzliche Schulerhalter zu sein, hatten zur Besteitung des Schulsachaufwands an den gesetzlichen Schulerhalter (= Schulstandortgemeinde) Schulerhaltungsbeiträge zu leisten. Die Ermittlung dieser Beiträge war in beiden überprüften Ländern komplex; die Berechnungsmethoden unterschieden sich in Oberösterreich und der Steiermark hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen und des Aufteilungsschlüssels. (TZ 13)

Durch die Vorschreibung von Schulerhaltungsbeiträgen an die sprengelangehörigen Gemeinden konnte die Finanzierungsverantwortung dieser Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein. Zusätzlich waren Gastschulbeiträge an die gesetzlichen Schulerhalter der sprengelfremden Schulen zu entrichten. Durch den sprengelfremden Schulbesuch waren die Wohnsitzgemeinden somit regelmäßig mit zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontiert. Dies erschwerte die freie Auswahl der Schulen seitens der Erziehungsberechtigten, weil die Wohnsitzgemeinden aus finanziellen Gründen dem sprengelfremden Schulbesuch reserviert gegenüber standen. (TZ 13)

Kompetenzzersplitterung

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Rechtslage die – Spannungsfelder begünstigende – Situation, dass einerseits die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung – soweit sie die Schulerhaltung betraf – insbesondere in der Hand der Gemeinden konzentriert war, andererseits die Schulen bei gesamthafter Betrach-



Kurzfassung

tung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen sowie das Fehlen der Gesamtsicht (z.B. zur Koordination der Schulstandorte) erschweren den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden. (TZ 14)

Zur Schulerhaltung zählte auch die Beistellung von Schulwarten, Reinigungskräften und des sonstigen Hilfspersonals (z.B. allfällige Sekretariatskräfte). Das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal hatte daher unterschiedliche Dienstgeber: Für die Lehrer war das Land (finanziert vom Bund) Dienstgeber, für die Schulwarte, Reinigungskräfte und das sonstige Hilfspersonal die Gemeinde. (TZ 14)

Die Gemeindeaufsicht oblag dem Land. Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fiel in den Verantwortungsbereich des Schulleiters. Die Aufsicht über die Qualität des Unterrichts war Aufgabe des örtlich zuständigen Bezirksschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des Bundes. Allenfalls festgestellte Mängel, die das Schulgebäude oder dessen Ausstattung betrafen, konnte der Bezirksschulinsполнитель nicht unmittelbar, sondern nur im Wege der Gemeinde und in weiterer Folge des Amtes der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde beheben lassen. (TZ 14)

Entwicklung im Zeitablauf

Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich bzw. in der Steiermark 541 bzw. 470 Volksschulen, 224 bzw. 167 Hauptschulen/Neue Mittelschulen, jeweils 29 selbständige Polytechnische Schulen und 27 bzw. 25 selbständige Sonderschulen. An 23 bzw. zwölf Hauptschulstandorten wurden Polytechnische Schulen und an acht bzw. 13 Volksschulstandorten Sonderschulen als angeschlossene Klassen geführt. Mit Ausnahme der Sonderschulen in der Steiermark war in beiden Ländern vom Schuljahr 2007/2008 bis zum Schuljahr 2012/2013 die Anzahl der Schulen in allen Schularten der allgemein bildenden Schulen gesunken. (TZ 15)

Im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 verzeichneten die allgemein bildenden Pflichtschulen einen Schülerrückgang von rd. 11 % (Oberösterreich) bzw. rd. 10 % (Steiermark). Dieser Schülerrückgang führte in abgeschwächter Form auch zu einer Verminderung der Anzahl der Schulen und Klassen. Der Rückgang der Anzahl der Schulen war mit rd. 8 %, jener der Anzahl der Klassen mit rd. 5 % in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich. Nach

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Ansicht des RH war für den abgeschwächten Rückgang der Anzahl der Klassen die im überprüften Zeitraum liegende schulorganisatorische Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ verantwortlich. Sie hatte zwar kaum Auswirkungen auf kleine Schulstandorte, bei mittleren und großen Standorten waren jedoch zusätzliche Klassenteilungen möglich. (TZ 15)

Der Rückgang der Volksschulen war – bei annähernd gleichem Schülerrückgang an den Volksschulen der beiden Länder – in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich; während die Anzahl der Volksschul-Klassen in Oberösterreich stieg, war sie in der Steiermark gesunken. Auch bei den Hauptschulen und den Polytechnischen Schulen war der Rückgang der Schulen in der Steiermark deutlich höher als in Oberösterreich. Dies obwohl der Schülerrückgang an den Polytechnischen Schulen in Oberösterreich deutlich höher war als in der Steiermark. (TZ 15)

Relationen und Maßzahlen im Ländervergleich

Im Ländervergleich zeigte sich insbesondere im Bereich der Volksschulen in der Steiermark eine um 22 % (2007/2008) bzw. um 15 % (2012/2013) höhere Schuldichte pro km² Dauersiedlungsraum: Das Einzugsgebiet einer Volksschule umfasste in Oberösterreich rd. 13 km², in der Steiermark rd. 11 km². Ebenso war die Anzahl der Schulen (bezogen auf 100 Schüler) in der Steiermark größer als in Oberösterreich. Besonders groß waren die Unterschiede im Bereich der Sonderschulen, was auf die Forcierung der Integration von Schülern mit sonderpädagogischem Förderdarf in der Steiermark zurückzuführen war. Auch wenn die Geländemorphologie, das Vorhandensein zentraler Räume, die Verkehrsinfrastruktur sowie die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Schulstruktur beeinflussten, ließen die Kennzahlen Handlungsbedarf zur Optimierung der Schulstandortstruktur erkennen. (TZ 16)

Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich 22, in der Steiermark 43 Volksschulen mit weniger als 25 Schülern. Vier (Oberösterreich) bzw. elf (Steiermark) dieser Volksschulen hatten sogar weniger als 15 Schüler, von den elf in der Steiermark hatten vier weniger als zehn Schüler. In Oberösterreich hatten 155 Volksschulen (rd. 29 %) weniger als vier Klassen, in der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39 %) zu. Im Bereich der Volksschulen war daher dringender Handlungsbedarf gegeben. (TZ 17)



Kurzfassung

Es bestand ein Spannungsfeld zwischen den nunmehrigen gesetzlichen Anforderungen an die Mindestschülerzahl bei Errichtung einer Volksschule (in Oberösterreich 100 Schüler, in der Steiermark 30 Schüler) und den im Schuljahr 2012/2013 bestehenden 22 bzw. 43 Volksschulen in Oberösterreich bzw. der Steiermark mit weniger als 25 Schülern. (TZ 17)

Schulstandortkonzepte

Die Länder Oberösterreich und Steiermark hatten Überlegungen zur Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen angestellt – in Oberösterreich in Form von Kriterien des politischen Lenkungsausschusses der Oberösterreichischen Landesregierung, in der Steiermark in Form des „Regionalen Bildungsplans Steiermark“. Ein Zeitplan für die Umsetzung fehlte jedoch; auch fanden wichtige Planungsparameter nur in allgemeiner Form Eingang. (TZ 16, 18, 20)

In Oberösterreich sollten vorrangig einklassige Volksschulen, insbesondere jene mit weniger als 20 Schülern, aufgelassen werden. Weiters sollten Volksschul-Doppelstandorte und Hauptschul-Doppelstandorte mit weniger als 20 Klassen durch Auflassung einer der beiden Schulen zusammengelegt werden. Dieser Soll-Vorgabe stand im Schuljahr 2012/2013 folgender Ist-Stand gegenüber: An neun der 16 einklassigen Volksschulen wurden nach wie vor weniger als 20 Schüler unterrichtet. An fünf Volksschul-Doppelstandorten und an zwölf Hauptschul-Doppelstandorten gab es weniger als insgesamt 20 Klassen. (TZ 18, 19)

Die Schließung einer Volksschule im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde – jede der Schließungen im überprüften Zeitraum erfolgte im Einvernehmen – erforderte in Oberösterreich, neben intensiven Gesprächen zur Einvernehmensfindung, als formelle Verfahrensschritte den Antrag der Gemeinde und – bei unterbliebenem Einwand des Landesschulrats für Oberösterreich – die Auflassung durch die Oberösterreichische Landesregierung. (TZ 19)

Die Steiermark hatte „pädagogisch optimale“ Schulgrößen festgelegt: So sollte eine Volksschule im Regelfall zumindest acht Klassen (in Ballungsräumen bis zu 16 Klassen) umfassen; für die Hauptschulen/Neuen Mittelschulen wurde eine Schulgröße von etwa 160 bis 320 Schülern als optimal angesehen, bei weniger als 70 Schülern sollte die Schule geschlossen werden; für Polytechnische Schulen wurden mindestens drei Klassen, für Sonderschulen mindestens



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

zwei Klassen angestrebt. Dieser Soll-Vorgabe stand im Schuljahr 2012/2013 folgender Ist-Stand gegenüber: Es gab 14 einklassige Volksschulen mit weniger als 20 Schülern; 182 Volksschulen hatten weniger als vier Klassen. Weiters bestanden sieben Hauptschulen/Neue Mittelschulen mit weniger als 70 Schülern, 13 Polytechnische Schulen mit weniger als drei Klassen und zwei Sondereschulen mit weniger als zwei Klassen. (TZ 20, 21)

Die Standortbereinigung im steiermärkischen Schulwesen war komplex: So erforderte die Auflassung von Volksschulstandorten eine Vielzahl von Verfahrensschritten unter Einbindung der Gemeinden, des Amtes der Landesregierung und des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes: von der Vorabinformation der betroffenen Gemeinde und der amtsweigigen Verfahrenseinleitung über eine Verhandlung an Ort und Stelle, die Wahrnehmung der Anhörungsrechte, die Neuzuordnung der Schüler und die Erlassung der Auflassungsbescheide bis schließlich zur baulichen Adaptierung des verbleibenden Standorts (mit vorübergehender Übersiedlung der Schüler) und der Festlegung des neuen gemeinsamen Schulsprengels. (TZ 21)

Planungsparameter

Die Entwicklung der Schülerzahlen war ein wesentlicher Faktor bei der Schulstandortkonzeption. Laut Schulbesuchsprägnose der Statistik Austria waren für den Zeitraum 2009 bis 2030 für die allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark Schülerrückgänge von jeweils rd. 9 % zu erwarten. (TZ 22)

Sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach ganztägigen Schulformen hatten in Oberösterreich und der Steiermark im überprüften Zeitraum zugenommen: Die Anzahl der Schulen, die ganztägige Schulformen anboten, war vom Schuljahr 2007/2008 bis zum Schuljahr 2012/2013 in Oberösterreich um 101 %, in der Steiermark um 82 % gestiegen; die Anzahl der Schüler, die dieses Angebot in Anspruch nahmen, hatte sich in Oberösterreich im gleichen Zeitraum um 86 % erhöht, in der Steiermark um 80 %. Diese Entwicklung wäre auch bei den Schulstandortkonzepten zu berücksichtigen. (TZ 23)

Sowohl im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung als auch im Amt der Steiermärkischen Landesregierung waren Infrastrukturdatenbanken eingerichtet, in denen kommunale Gebäude – und somit auch Schulgebäude – erfasst waren. Jedoch waren aktuelle



Kurzfassung

Informationen über den Bauzustand der allgemein bildenden Pflichtschulen für das jeweilige Amt der Landesregierung nur anlassbezogen zu bekommen, z.B. im Zuge von Begehungen im Rahmen von Bauverhandlungen oder der Behandlung von Förderungsansuchen. Die Infrastrukturdatenbanken waren daher nur bedingt für Zwecke der Schulstandortplanung nutzbar. (TZ 24)

Innerhalb der allgemein bildenden Pflichtschulen gab es vorrangig in jenen Fällen schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum, in denen Polytechnische Schulen bzw. Sonderschulen als angeschlossene Klassen an Hauptschulen bzw. Volksschulen geführt wurden. Weiters gab es in Oberösterreich in vier Fällen, in der Steiermark in neun Fällen Standortkooperationen zwischen allgemein bildenden Pflichtschulen und höheren Schulen. Jedoch erschwerte die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung, die auch darin zum Ausdruck kam, dass für allgemein bildende Pflichtschulen und höhere Schulen jeweils verschiedene Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren, die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum. (TZ 25)

Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter

Für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen wendeten die gesetzlichen Schulerhalter (Gemeinden und Land) in Oberösterreich und in der Steiermark erhebliche Mittel auf: Im Jahr 2012 waren das in Oberösterreich 253,02 Mio. EUR, in der Steiermark 209,81 Mio. EUR. Davon entfielen auf die oberösterreichischen Gemeinden 249,83 Mio. EUR, auf die steiermärkischen Gemeinden 208,74 Mio. EUR. Gegenüber dem Jahr 2008 bedeutete dies eine Steigerung von rd. 5 % (Oberösterreich) bzw. rd. 1 % (Steiermark). (TZ 26)

Für die Landessonderschulen wendete das Land Oberösterreich im Kalenderjahr 2012 3,19 Mio. EUR, das Land Steiermark 1,07 Mio. EUR auf. (TZ 26)

Bezogen auf einen Schüler belief sich der Aufwand der Gemeinden und des Landes als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen im Kalenderjahr 2012 in Oberösterreich auf 2.413 EUR, in der Steiermark auf 2.810 EUR. (TZ 26)

Während die Gesamtausgaben im überprüften Zeitraum in der Steiermark – wenn auch geringfügig – gesunken waren, stiegen sie in Oberösterreich um 4,6 %. Wenn auch in beiden Ländern ein Anstieg



Kurzfassung



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

der Gemeindeausgaben zur Schulerhaltung zu verzeichnen war, wies Oberösterreich eine deutlich höhere Steigerungsrate auf als die Steiermark. Ähnlich auch der Unterschied bei den Ausgaben je Schüler: diese stiegen in Oberösterreich – wenn auch von einem niedrigeren Niveau ausgehend – mit rd. 16 % deutlich stärker als in der Steiermark mit rd. 10 %. Diese unterschiedlichen Entwicklungen deuteten nach Ansicht des RH auf erste Auswirkungen der in der Steiermark vorgenommenen Standortoptimierungen hin. [\(TZ 26\)](#)

Lehrerpersonalausgaben

In Oberösterreich betragen die Lehrerpersonalausgaben des Landes im Kalenderjahr 2012 rd. 632 Mio. EUR, in der Steiermark rd. 474 Mio. EUR. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 bedeutete dies – ungeachtet des Sinkens der Planstellen um jeweils rd. 3 % – eine Steigerung um rd. 8 % bzw. 4 %. [\(TZ 27\)](#)

Die Lehrerpersonalausgaben je Schüler beliefen sich in Oberösterreich auf 5.824 EUR, in der Steiermark auf 6.165 EUR (Kalenderjahr 2012). [\(TZ 27\)](#)

Die durchschnittlichen Lehrerpersonalausgaben des Landes je Vollbeschäftigteäquivalent (VBÄ) waren in der Steiermark höher als in Oberösterreich. Im Kalenderjahr 2012 lagen diese Ausgaben in Oberösterreich bei 56.361 EUR, in der Steiermark bei 58.856 EUR; der Unterschied betrug sohin 2.495 EUR. Die Steiermark hatte im Kalenderjahr 2012 um rd. 6 % höhere Lehrerpersonalausgaben je Schüler als Oberösterreich. Neben den höheren Lehrerpersonalausgaben je VBÄ war dafür die sehr kleinteilige Schulstruktur der Steiermark verantwortlich. [\(TZ 27\)](#)

Beide überprüften Länder hatten mit rund zehn Schülern je Lehrer vergleichsweise niedrige durchschnittliche Schüler-Lehrer-Relationen; diese lagen weit unter dem OECD-Durchschnitt von 15,4 (Primarstufe) bzw. 13,3 (Sekundarstufe I). [\(TZ 27\)](#)

Auswirkungen der kleinteiligen Schulstruktur

Der Bund refundierte den Ländern die Lehrerpersonalausgaben im Rahmen der genehmigten Stellenpläne. Kleinschulen verbrauchten zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen, als nach den Stellenplanrichtlinien für diese Schulen jeweils zur Verfügung standen. Ein Ausgleich erfolgte zu Lasten größerer Schulstandorte. Bei kleinen



Polytechnischen Schulen kam hinzu, dass nicht alle der im Lehrplan vorgesehenen Fachbereiche geführt werden konnten, was die Qualität des schulischen Angebots minderte. (TZ 28)

Kenndaten zu Schulstandortkonzepten/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark							
Rechtsgrundlagen							
Bund	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau ganztägiger Schulformen, BGBl. I Nr. 115/2011 Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den weiteren Ausbau ganztägiger Schulformen, BGBl. I Nr. 192/2013						
Länder	Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992, LGBl. Nr. 35/1992 i.d.g.F. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004, LGBl. Nr. 71/2004 i.d.g.F.						
Schulstruktur							
Schuljahr	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013
Anzahl							in %
Oberösterreich							
Schulen	845	845	844	839	832	821	- 3
Klassen	5.845	5.862	5.904	5.908	5.831	5.756	- 2
Schüler	116.089	112.530	109.597	106.993	104.862	103.247	- 11
Steiermark							
Schulen	752	740	737	731	721	691	- 8
Klassen	4.421	4.356	4.377	4.378	4.276	4.219	- 5
Schüler	81.937	79.257	77.278	75.459	74.677	73.602	- 10
Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter (Länder und Gemeinden)							
Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012	
in Mio. EUR							in %
Oberösterreich	241,87	243,30	235,55	249,23	253,02	5	
Steiermark	210,18	218,25	206,51	204,55	209,81	- 0,2	



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Fortsetzung: Kenndaten zu Schulstandortkonzepten/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark

Kalenderjahr	Lehrerpersonalausgaben					Veränderung 2008 bis 2012
	2008	2009	2010	2011	2012	
Oberösterreich	in Mio. EUR					in %
Lehrerpersonalausgaben Land	582,65	603,77	615,37	621,37	631,62	8
Refundierungen Bund	579,18	596,66	607,93	617,15	(651,88) ¹	(13) ¹
	in VBÄ					
Lehrerplanstellen	11.532	11.531	11.446	11.369	11.207	– 3
	in EUR je VBÄ					
Lehrerpersonalausgaben je VBÄ	50.526	52.360	53.762	54.655	56.361	12
Steiermark	in Mio. EUR					
Lehrerpersonalausgaben Land	456,74	473,47	472,42	470,65	474,29	4
Refundierungen Bund	456,32	472,20	473,90	471,78	(490,10) ¹	(7) ¹
	in VBÄ					
Lehrerplanstellen	8.279	8.203	8.168	8.144	8.058	– 3
	in EUR je VBÄ					
Lehrerpersonalausgaben je VBÄ	55.171	57.721	57.836	57.793	58.856	7
Personalausgaben je Schüler	in EUR					
Oberösterreich	4.874	5.210	5.438	5.620	5.824	20
Steiermark	5.430	5.814	5.939	6.057	6.165	14

¹ Aufgrund der Haushaltsrechtsreform gab es mit 1. Jänner 2013 keine Vorlaufzahlungen mehr; daher sind im Jahr 2012 auch Zahlungen enthalten, die in den Vorjahren erst im Folgejahr verbucht worden wären. Im Zeitraum 2008 bis 2011 stiegen die Refundierungen des Bundes um 6,56 % (Oberösterreich) bzw. 3,39 % (Steiermark).

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; BMBF; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2013 die Schulstandortkonzepte bzw. Schulstandortfestlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte beim jeweiligen Amt der Landesregierung, beim jeweiligen Landesschulrat sowie im BMBF.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der bundes- und landesgesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Festlegung von Schulstandorten und Schulsprengeln sowie der Entwicklung der Schulstandortstruktur und der dafür maßgeblichen Parameter (insbe-



Prüfungsablauf und –gegenstand

sondere Schülerzahlen) im Zeitablauf. Ein wesentliches Ziel der Gebaungsüberprüfung war die Beurteilung durchgeföhrter bzw. geplanter Maßnahmen in Bezug auf die Schulstandortstruktur sowie der diesen zugrunde liegenden Konzepte im Hinblick auf Einsparungen und Synergiepotenziale.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Schuljahre 2007/2008 bis 2012/2013 bzw. die Kalenderjahre 2008 bis 2012.

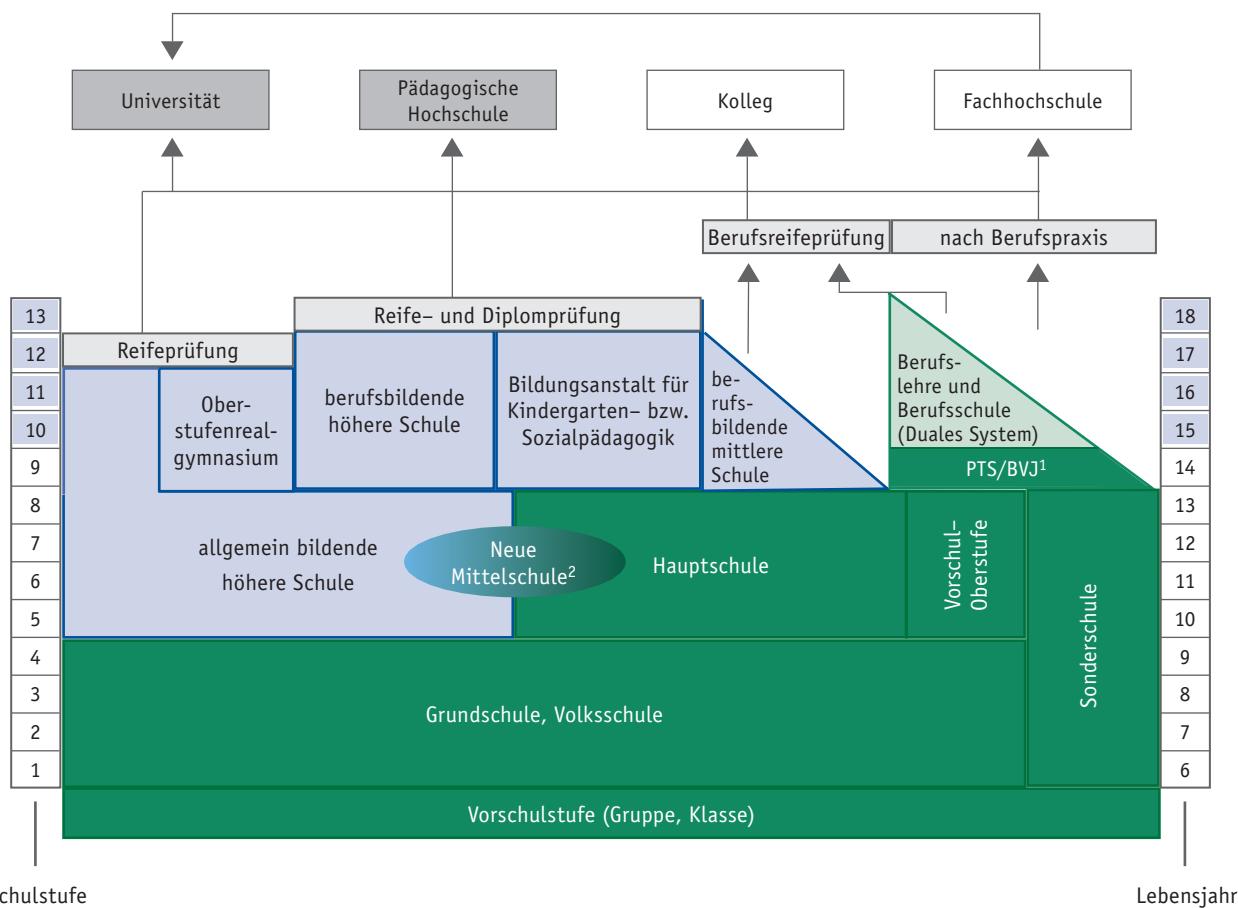
Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2014, in Kraft seit 1. März 2014, wurde die Bezeichnung des Bildungsressorts geändert. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendete der RH im vorliegenden Berichtsbeitrag einheitlich, und somit auch für Sachverhalte vor der Novelle, die seit 1. März 2014 geltende Bezeichnung des Bundesministeriums für Bildung und Frauen (BMBF statt des vormaligen BMUKK).

Zu dem im März 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Oberösterreich im Mai 2014, das BMBF im Juni 2014 und das Land Steiermark im Juli 2014 Stellung. Der Landesschulrat für Oberösterreich und der Landesschulrat für Steiermark gaben keine Stellungnahme ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen an das BMBF und die Länder Oberösterreich und Steiermark im August 2014.

Allgemein bildende Pflichtschulen

2 Allgemein bildende Pflichtschulen sind die Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen sowie Sonderschulen. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über das österreichische Schulwesen; die den Gegenstand der Gebaungsüberprüfung darstellenden allgemein bildenden Pflichtschulen sind dunkelgrün hervorgehoben:

Abbildung 1: Schulwesen in Österreich



Schulpflicht

mittlere und höhere Schulen = Gegenstand der Gebarungsüberprüfung

¹ Polytechnische Schule/Berufsvorbereitungsjahr

² Die flächendeckende Übernahme der Neuen Mittelschule in das Regelschulwesen (anstelle der Hauptschulen) ist mit Beginn des Schuljahres 2018/2019 vorgesehen.

Quelle: BMBF

Rechtliche Rahmenbedingungen

Äußere Organisation
des Schulwesens

3 Gemäß Art. 14 Abs. 3 lit. B B-VG¹ zählten die Regelungen der Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen sowie die Festsetzung von Schulsprenzen zur sogenannten äußeren Organisation des Schulwesens. Für die öffentlichen Pflichtschulen bestand in diesen Angelegenheiten lediglich eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes;

¹ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

Rechtliche Rahmenbedingungen

die unmittelbar anwendbaren Vorschriften waren der Ausführungs-gesetzgebung der Länder vorbehalten.

Der Bundesgrundsatzgeber traf die einschlägigen Regelungen im Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz². Die landesausführungs-gesetzlichen Regelungen für Oberösterreich bzw. die Steiermark waren im Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetz 1992³ bzw. im Steiermärkischen Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004⁴ enthalten.

Gesetzliche Schulerhalter

4.1 (1) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes waren als gesetzliche Schulerhalter der öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände zu bestimmen.⁵

(2) Das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992⁶ und das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004⁷ legten primär die Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter fest. Lediglich für Sonderschulen, deren Schulsprengel sich auf das gesamte Landesge-biet erstreckte, war das Land als gesetzlicher Schulerhalter festgelegt. Die Bildung von Schulgemeindeverbänden war in diesen Landesaus-führungsgesetzen – anders als z.B. im Ausführungsgesetz des Lan-des Kärnten (siehe dazu Bericht des RH „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12) – nicht vorgesehen.

4.2 Der RH hielt fest, dass die Länder Oberösterreich und Steiermark – in Ausführung der grundsatzgesetzlichen Vorgaben des Bundes – über-wiegend die Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen festgelegt hatten.

Schulerrichtung

5.1 (1) Unter Errichtung einer Schule war ihre Gründung und die Fest-setzung ihrer örtlichen Lage – somit ein Rechtsakt und nicht der Bau eines Schulgebäudes – zu verstehen. Die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte zu den Aufgaben des gesetzlichen Schul-

² BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F.

³ LGBl. Nr. 35/1992 i.d.g.F.

⁴ LGBl. Nr. 71/2004 i.d.g.F.

⁵ § 1 Abs. 3 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

⁶ § 4 Abs. 1 und 2 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

⁷ §§ 25 f. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004



erhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.⁸

Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz knüpfte die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen an das Erreichen einer für die Schulführung erforderlichen Mindestschülerzahl und an die Zumutbarkeit des Schulwegs.⁹ Nähere Festlegungen blieben der Landesgesetzgebung überlassen.

(2) Das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 und das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 enthielten dazu folgende Regelungen:¹⁰

Tabelle 1: Voraussetzungen für die Errichtung einer allgemein bildenden Pflichtschule

	Volksschulen	Hauptschulen/Neue Mittelschulen	Polytechnische Schulen	Sonderschulen
Mindestschülerzahl				
Oberösterreich	100	120	3 Klassen	50
Steiermark	30	200	2 Klassen	3 Klassen

Quellen: Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992; Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

Hinsichtlich der Zumutbarkeit des Schulwegs enthielten diese Landesaufführungsgesetze im Gegensatz zu jenen etwa des Burgenlands, Kärntens und Vorarlbergs (vgl. hiezu Bericht des RH „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12, TZ 6) keine näheren Regelungen.

5.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark – als Folge der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber – die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen hinsichtlich der erforderlichen Mindestschülerzahl unterschiedlich und hinsichtlich der Zumutbarkeit des Schulwegs nicht geregelt war. Der RH bemängelte dieses Auseinanderklaffen von Basisanforderungen, weil dies Verwaltungsreformbemühungen erschwerte sowie die Intransparenz verstärkte.

Weiters stellte er fest, dass in der Steiermark deutlich geringere Anforderungen (Mindestschülerzahl 30 im Vergleich zu 100 in Oberösterreich) für die Errichtung von Volksschulen bestanden. Bei den Hauptschulen/Neuen Mittelschulen waren hingegen in Oberösterreich mit 120 Schü-

⁸ § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

⁹ §§ 2 ff. Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁰ § 28 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992; §§ 7 ff. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004



Rechtliche Rahmenbedingungen

lern deutlich weniger als in der Steiermark (200 Schüler) notwendig. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die deckungsgleichen Aussagen in seinem Bericht „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12, TZ 6.

Er empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, in Abstimmung mit dem BMBF die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung (einschließlich der Zumutbarkeit des Schulwegs) zu evaluieren.

5.3 (1) Das BMBF verwies in seiner Stellungnahme auf die Vollziehungs-kompetenz der Länder.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich treffe es zu, dass das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 im Zusammenhang mit der Errichtung öffentlicher Pflichtschulen keine näheren Ausführungen zur Zumutbarkeit des Schulwegs enthalte. Bei der Festlegung des Einzugsbereichs, der nach Errichtung der Schule das Gebiet für den zu verordnenden Schulsprengel darstelle, sei auf einen zumutbaren (bewältigbaren) Schulweg Bedacht zu nehmen.

(3) Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme auf den Regionalen Bildungsplan Steiermark. Dieser messe dem Schulweg insbesondere bei Volks- und Sonderschülern besondere Bedeutung bei; die maximale Transportzeit in eine Richtung solle 30 Minuten nicht übersteigen.

5.4 Der RH verwies neuerlich auf die unterschiedliche bzw. fehlende Regelung der Voraussetzungen für die Errichtung allgemein bildender Pflichtschulen hinsichtlich der erforderlichen Mindestschülerzahl. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung zu evaluieren und sah durchaus Handlungsbedarf beim Bundesministerium, um den Reformprozess in Gang zu setzen.

Schulerhaltung

6.1 (1) Die Erhaltung einer Schule schloss gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes folgende wirtschaftliche Belange der Schule ein:¹¹

- Bereitstellung und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften,
- Reinigung, Beleuchtung und Beheizung,

¹¹ § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz



- Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel,
- Deckung des sonstigen Sachaufwands (z.B. Zeugnisformulare, Bücher für die Lehrer- und Schülerbüchereien),
- Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals (z.B. Schulwarthe, Reinigungskräfte, allfällige Sekretariatskräfte).

(2) Die Ausführungsgesetze der Länder wiederholten im Wesentlichen diese Bestimmungen.¹²

6.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen im Wesentlichen gleichlautende Regelungen bestanden.

Schulauflassung

7.1 (1) Unter Auflassung einer Schule war ihre Schließung zu verstehen. Die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule zählte gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz zu den Aufgaben des gesetzlichen Schulerhalters. Sie bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung.¹³

Weiters konnte die Landesregierung nach Anhörung des Landesschulrats eine allgemein bildende Pflichtschule von Amts wegen auflassen, wenn die Voraussetzungen für deren Bestand nicht mehr gegeben waren.¹⁴

(2) Gemäß dem Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 war eine öffentliche Pflichtschule aufzulassen, wenn die Voraussetzungen für die Errichtung der Schule (siehe TZ 5, Tabelle 1) nicht mehr gegeben waren und die Nachteile des Weiterbestands der Schule seine Vorteile überwogen. Im Zweifel war den öffentlichen Interessen, die für den Weiterbestand der Schule sprachen, der Vorrang gegenüber dem Interesse des gesetzlichen Schulerhalters an der Auflassung der Schule einzuräumen. Vor dem 24. September 1965 errichtete Volks- und Hauptschulen mussten nicht aufgelassen werden, auch wenn die Schülerzahl der als Voraussetzung für die Errichtung sol-

¹² § 48 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992, § 24 Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

¹³ § 11 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁴ § 11 Abs. 2 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz



Rechtliche Rahmenbedingungen

cher Schulen festgesetzten erhöhten Schülerzahl nicht entsprach.¹⁵ Die Errichtungsvoraussetzungen für eine Volksschule waren vor diesem Zeitpunkt eine Mindestzahl von 40 Schülern und ein Schulweg von weniger als vier Kilometern, für eine Hauptschule eine Mindestzahl von 120 Schülern und ein zumutbarer Schulweg.

Gemäß dem Steiermärkischen Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 konnte eine bestehende Pflichtschule aufgelassen werden, wenn die Voraussetzungen für ihre Errichtung (siehe TZ 5, Tabelle 1) nicht mehr vorlagen. Eine Pflichtschule musste aufgelassen werden, wenn ihr Weiterbestehen wegen Rückgangs der Schülerzahl und infolge des damit nicht im gleichen Verhältnis abfallenden Aufwands für die Schule auf die Dauer nicht mehr gerechtfertigt werden konnte.¹⁶

(3) In Oberösterreich hatten im Schuljahr 2012/2013

- 313 Volksschulen weniger als 100 Schüler,
- 34 Hauptschulen/Neue Mittelschulen weniger als 120 Schüler,
- eine selbständige Polytechnische Schule (rd. 3 %) weniger als drei Klassen und
- 15 selbständige Sonderschulen (rd. 56 %) weniger als 50 Schüler.

Diese Schulen erfüllten – abgesehen von den vor dem 24. September 1965 errichteten Volks- und Hauptschulen – die zur Errichtung notwendigen Voraussetzungen nicht mehr.

In der Steiermark hatten im Schuljahr 2012/2013

¹⁵ Die vom Bund im Jahr 1962 getroffenen schulgesetzlichen Neuerungen führten in Oberösterreich zur Erlassung des Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetzes, LGBI. Nr. 38/1965. Dieses Landesgesetz trat am 24. September 1965 in Kraft und gehört nach zahlreichen Novellen und Wiederverlautbarungen in den Jahren 1976, 1984 und 1992 nunmehr als Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 dem Rechtsbestand an. Die Fassung dieses Gesetzes im Jahr 1965 sah für die Errichtung von Volks- und Hauptschulen als Erfordernis eine wesentlich höhere Anzahl an volksschulpflichtigen und hauptschulfähigen Kindern als Kriterium vor, als dies nach dem bis dahin geltenden Oberösterreichischen Pflichtschulerhaltungsgesetz, LGBI. Nr. 10/1959, der Fall war. Da nun aber ab dem 24. September 1965 auch die Bewilligung zur Auflösung von Volks- und Hauptschulen unter Zugrundelegung dieser neuen Errichtungs- bzw. Bestandsvoraussetzungen mit höherem Schülererfordernis zu prüfen und schließlich zu erteilen gewesen wäre, wurde diese Übergangsbestimmung in das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz (§ 58 Abs. 2) aufgenommen. Diese Übergangsbestimmung ist seit dem 24. September 1965 nach wie vor geltendes Recht und wurde im Wege der (dritten) Wiederverlautbarung dieses Gesetzes im Jahr 1992, LGBI. Nr. 32/1992, dem § 38 als Abs. 4 angefügt.

¹⁶ § 41 Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004



- 62 Volksschulen (rd. 13 %) weniger als 30 Schüler,
- 115 Hauptschulen/Neue Mittelschulen (rd. 69 %) weniger als 200 Schüler,
- eine selbständige Polytechnische Schule (rd. 3 %) weniger als zwei Klassen und
- fünf selbständige Sonderschulen (rd. 20 %) weniger als drei Klassen.

Diese Schulen erfüllten die zur Errichtung notwendigen Voraussetzungen nicht mehr.

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass – ungeachtet der Ausnahmebestimmung gemäß Oberösterreichischem Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 – sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark im Schuljahr 2012/2013 eine hohe Anzahl an Schulen die Errichtungsvoraussetzungen (Schüler- bzw. Klassenmindestzahlen) nicht mehr erfüllten: 313 bzw. 62 Volksschulen, 34 bzw. 115 Hauptschulen, jeweils eine Polytechnische Schule und 15 bzw. fünf Sonderschulen. In beiden Ländern stellte das Nichtvorliegen der Errichtungsvoraussetzungen einen – obligatorischen bzw. fakultativen – Auflassungstatbestand dar.

Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark die Auflassung allgemein bildender Pflichtschulen, insbesondere die rechtliche Verpflichtung zur Auflassung, im Einzelnen unterschiedlich geregelt war. Weiters war die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule wegen der erforderlichen Befassung sämtlicher Gebietskörperschaften, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten, komplex (Entscheidung der Gemeinde, Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes, Bewilligung der Landesregierung).

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen und bei Unterschreiten einer festzulegenden Schülermindestzahl die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren.

Nach Ansicht des RH verdeutlichte das komplexe und aufwändige Verfahren im Zusammenhang mit der Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen und den dringenden Reformbedarf der österreichischen Schulverwaltung.

Rechtliche Rahmenbedingungen

7.3 (1) Laut *Stellungnahme des Landes Oberösterreich* seien von den im Schuljahr 2012/2013 geführten 313 Volksschulen mit weniger als 100 Schülern mittlerweile acht Schulen aufgelassen bzw. stillgelegt worden; von den 34 Hauptschulen/Neuen Mittelschulen mit weniger als 120 Schülern und den 15 selbständigen Sonderschulen mit weniger als 15 Schülern seien mittlerweile zwei Hauptschulen und zwei Sonderschulen zu jeweils einer zusammengelegt worden.

Weiters wies das Land Oberösterreich darauf hin, dass die Errichtungsbestimmungen für Volks- und Hauptschulen neben einer bestimmten Schülerzahl auch einen zumutbaren Schulweg zur nächsten öffentlichen Pflichtschule vorsehen. Hinsichtlich der Errichtung bzw. Bestandsvoraussetzungen müssten also zwei Komponenten – und nicht bloß die gesetzlich geforderten Schülerzahlen – gegeben sein.

(2) Laut *Stellungnahme des Landes Steiermark* führe eine gesetzliche Festlegung einer Mindestschülerzahl, bei deren Unterschreitung eine Schule jedenfalls zu schließen wäre, mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Kollision mit der vom RH geforderten gesetzlichen präzisen Regelung hinsichtlich der Zumutbarkeit des Schulwegs. Bezüglich der Komplexität der Verfahren wies das Land Steiermark darauf hin, dass künftig die Vorerhebungen des Bezirksschulrats entfallen würden. Die Anhörung des Landesschulrats sei im Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz normiert.

7.4 Der RH räumte gegenüber den Ländern Oberösterreich und Steiermark ein, dass zwischen erforderlicher Schülerzahl und zumutbarem Schulweg ein Spannungsfeld bestand. Dessen ungeachtet wären die Voraussetzungen für die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule präziser zu fassen und bei Unterschreiten einer festzulegenden Schülernmindestzahl die Verpflichtung zur Schulschließung zu normieren.

Schulsprengel

Allgemeines

8.1 (1) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz des Bundes hatte für jede öffentliche Pflichtschule ein Schulsprengel zu bestehen.¹⁷

Der Schulsprengel war das rechtlich umschriebene Einzugsgebiet der jeweiligen Schule. Die Sprengleinteilung diente einer geordneten und möglichst gleichmäßigen Zuweisung der schulpflichtigen Kinder an die einzelnen öffentlichen Pflichtschulen der betreffenden Schulart nach

¹⁷ § 13 Abs. 1 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz



dem Territorialprinzip: Allen im Sprengel einer Schule wohnenden Schulpflichtigen oblag es, grundsätzlich diese Schule zu besuchen; auf die Aufnahme bestand ein Rechtsanspruch. Die Sprengleinteilung legte somit auch die Grenzen der dem gesetzlichen Schulerhalter auferlegten Anforderungen, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, fest.

(2) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz eröffnete die Möglichkeit, die Schulsprenge für Hauptschulen/Neue Mittelschulen sowie Sonderschulen in einen Pflichtsprengel und einen Berechtigungssprengel zu teilen.¹⁸ Ein Pflichtsprengel war jenes Gebiet, in dem die dort wohnenden Schulpflichtigen, wenn sie ihre Schulpflicht nicht anderweitig (z.B. durch den Besuch einer allgemein bildenden höheren Schule) erfüllten, verpflichtet waren, die sie betreffende Schule zu besuchen. Der – in der Regel weiter gezogene – Berechtigungssprengel war jenes Gebiet, in dem die dort wohnenden Schulpflichtigen, sofern sie zum Besuch der betreffenden Schule in Betracht kamen, berechtigt – aber nicht verpflichtet – waren, diese Schule zu besuchen.

(3) Als inhaltlichen Leitgrundsatz der Sprengelfestlegung bestimmte das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, dass die Schulsprenge der Volksschulen und der Polytechnischen Schulen sowie die Berechtigungssprengel der Hauptschulen/Neuen Mittelschulen und der einzelnen Arten der Sonderschulen lückenlos aneinander zu grenzen hatten. Von diesem Prinzip waren Ausnahmen zugelassen, wenn in einer Gemeinde mehrere Schulen derselben Schulart bestanden; in diesen Fällen konnte ein gemeinsamer Schulspiegel festgelegt werden.¹⁹

(4) Sprengelangehörig waren jene Schulpflichtigen, die im Schulspiegel, wenn auch nur zum Zwecke des Schulbesuchs, wohnten.²⁰

(5) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz hatte die Festsetzung, d.h. die Bildung, Änderung und Aufhebung der Schulsprenge, durch die nach dem jeweiligen Landesausführungsgesetz zuständige Behörde unter Mitwirkung des Landes- oder Bezirksschulrats nach Anhörung aller betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften zu erfolgen.²¹

¹⁸ § 13 Abs. 2 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

¹⁹ § 13 Abs. 3a Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²⁰ § 13 Abs. 7 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

²¹ § 13 Abs. 5 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz



Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992²² wies diese Kompetenz der Bezirksverwaltungsbehörde zu, das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004²³ der Landesregierung.

8.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark hinsichtlich der Zuständigkeit für die Festsetzung der Schulsprengel unterschiedliche Regelungen bestanden: In Oberösterreich war die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig, in der Steiermark die Landesregierung. Ähnlich wie bei der Auflistung der allgemein bildenden Pflichtschulen (siehe TZ 7) waren bei der Festsetzung der Schulsprengel mehrere Gebietskörperschaften befasst, die unterschiedliche Interessen verfolgten; dies trug insgesamt zur Erhöhung der Systemkomplexität bei.

9.1 (1) Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark waren entsprechend den rechtlichen Vorgaben (siehe TZ 8) für alle öffentlichen Pflichtschulen Schulsprengel eingerichtet. Diese wurden in der Amtlichen Linzer Zeitung bzw. in der Grazer Zeitung – Amtsblatt für die Steiermark kundgemacht. Erforderlichenfalls wurden die Schulsprengel geändert bzw. aufgehoben²⁴.

(2) Von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, für mehrere im Gebiet einer Gemeinde bestehende Schulen derselben Schulart einen gemeinsamen Schulsprengel festzulegen, hatten insbesondere große Gemeinden Gebrauch gemacht. Beispielsweise hatten die Landeshauptstadt Linz und die Landeshauptstadt Graz für ihre Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Sonder Schulen jeweils einen gemeinsamen Schulsprengel festgelegt, der das gesamte Stadtgebiet umfasste.²⁵

²² § 40 Abs. 3 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

²³ § 20 Abs. 1 Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

²⁴ Beispielsweise hob die Bezirkshauptmannschaft Ried im Innkreis nach Auflistung der Volksschule Kobernaußen mit Ablauf des Schuljahres 2010/2011 den Schulsprengel der aufgelassenen Volksschule auf und passte die Schulsprengel der benachbarten Volksschulen Lohnsburg am Kobernaußerwald und Nußbaum am Kobernaußerwald entsprechend an.

²⁵ Dies hatte zur Folge, dass die Erziehungsberechtigten ihre Kinder an einer Schule ihrer Wahl im jeweiligen Stadtgebiet anmelden konnten. Lagen an einer Schule zu viele Anmeldungen vor, wurden Kinder aus der unmittelbaren Wohnumgebung bzw. solche, deren Geschwister schon die betreffende Schule besuchten, bevorzugt aufgenommen.



(3) Als Besonderheit bestanden in Oberösterreich Schulsprengel, die sich über Oberösterreich hinaus auf angrenzende Länder (Niederösterreich und Salzburg) erstreckten bzw. aus diesen nach Oberösterreich hineinreichten.²⁶

(4) In der Steiermark war das Gemeindegebiet von Pernegg entgegen den rechtlichen Vorgaben zum Großteil keinem Hauptschulsprengel zugeordnet (siehe TZ 21).²⁷ Weiters waren jene Gebietsteile von Pernegg, für die ein Schulsprengel festgesetzt war, in widersprüchlicher Weise sowohl der Hauptschule Dr. Lauda – St. Jakob als auch der Hauptschule Bruck an der Mur zugeordnet.

9.2 (1) Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark Schulsprengel eingerichtet waren, die erforderlichenfalls an geänderte Gegebenheiten angepasst wurden. Er wies jedoch kritisch auf das aufwändige Verfahren zur Änderung der Schulsprengel hin (siehe TZ 8).

(2) Der RH anerkannte, dass in Oberösterreich in geeigneten Fällen gemeinsame Schulsprengel mit Niederösterreich bzw. Salzburg bestanden. Zudem erachtete er die Einrichtung gemeinsamer Schulsprengel in größeren Gemeinden als zweckmäßig.

(3) Weiters stellte der RH die lückenhafte bzw. widersprüchliche Zuordnung des Gemeindegebiets von Pernegg zu einem Hauptschulsprengel fest. Er empfahl dem Land Steiermark, vorbehaltlich des in TZ 12 angeregten Reformprozesses eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Hauptschulsprengelverordnung zu erlassen.

²⁶ So umfasste der Sprengel der Volksschule Maria Neustift (politischer Bezirk Steyr-Land) auch Gebietsteile der Marktgemeinde St. Peter in der Au (Land Niederösterreich) sowie der Pflichtsprengel der Hauptschule 1 Enns und der Neuen Mittelschule Lauriacum (beide im politischen Bezirk Linz-Land) auch das Gemeindegebiet von Ennsdorf (Land Niederösterreich). Umgekehrt umfasste der Sprengel der Volksschule sowie der Berechtigungssprengel der Hauptschule/Neuen Mittelschule St. Peter in der Au – Ramingtal (Land Niederösterreich) auch Gebietsteile der Gemeinden St. Ulrich bei Steyr und Maria Neustift (beide im politischen Bezirk Steyr-Land). Weiters umfasste der Sprengel der Polytechnischen Schule Oberndorf (Land Salzburg) seit der Auflösung der Polytechnischen Schule Ostermiething mit Ende des Schuljahres 2011/2012 auch das Gebiet des Pflicht- und Berechtigungssprengels der Hauptschulen Ostermiething und Sankt Pantaleon (beide im Bezirk Braunau am Inn).

²⁷ Dieser Sachverhalt kam im Zusammenhang mit der Verfassungsgerichtshofbeschwerde der Marktgemeinde Breitenau am Hochlantsch gegen die Auflösung der Hauptschule Dr. Lauda – St. Jakob (siehe TZ 21) hervor.



Rechtliche Rahmenbedingungen

Sprengelfremder Schulbesuch

10.1 (1) Gemäß dem Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz war jeder Schulpflichtige in die für ihn nach der Schulart in Betracht kommende Schule aufzunehmen, deren Schulsprengel er angehörte. Die Aufnahme eines dem Schulsprengel nicht angehörigen Schulpflichtigen konnte vom gesetzlichen Schulerhalter der um die Aufnahme ersuchten Schule verweigert werden²⁸. Die Landesausführungsgesetze enthielten dazu detaillierte Regelungen.²⁹

(2) Das Oberösterreichische Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 unterschied einerseits zwischen einer gütlichen Einigung und einer behördlichen Bewilligung, andererseits nach der örtlichen Lage der involvierten Schulen:

- Lagen die sprengelmäßig zuständige sowie die um die Aufnahme ersuchte sprengelfremde Schule im Gebiet ein und der selben Gemeinde und überschritten ihre Sprengel die Gemeindegrenzen nicht, so war ein entsprechendes schriftliches Gesuch der Erziehungsberechtigten bei der Leitung der um die Aufnahme ersuchten Schule einzubringen. Sofern sowohl diese als auch die Leitung der sprengelmäßig zuständigen Schule dem sprengelfremden Schulbesuch zustimmten (wobei diese Einigung an gesetzlich näher umschriebene Voraussetzungen gebunden war), bedurfte der sprengelfremde Schulbesuch keiner behördlichen Bewilligung.³⁰ Bei Nichteinigung der betroffenen Schulleiter hatte der Bürgermeister über den Antrag der Erziehungsberechtigten zu entscheiden. Gegen die Entscheidung des Bürgermeisters stand den Erziehungsberechtigten die Berufung an die Bezirksverwaltungsbehörde – in Städten mit eigenem Statut an die Landesregierung – offen.
- Lagen die sprengelmäßig zuständige Schule und die um Aufnahme ersuchte sprengelfremde Schule in unterschiedlichen Gemeinden, so hatte im Falle der Nichteinigung der betroffenen Gemeinden die Bezirksverwaltungsbehörde über den sprengelfremden Schulbesuch zu entscheiden. In diesem Bewilligungsverfahren war der Bezirkschulrat anzuhören. Gegen die Entscheidung der Bezirksverwaltungsbehörde stand die Berufung an die Landesregierung offen.

²⁸ § 13 Abs. 6 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

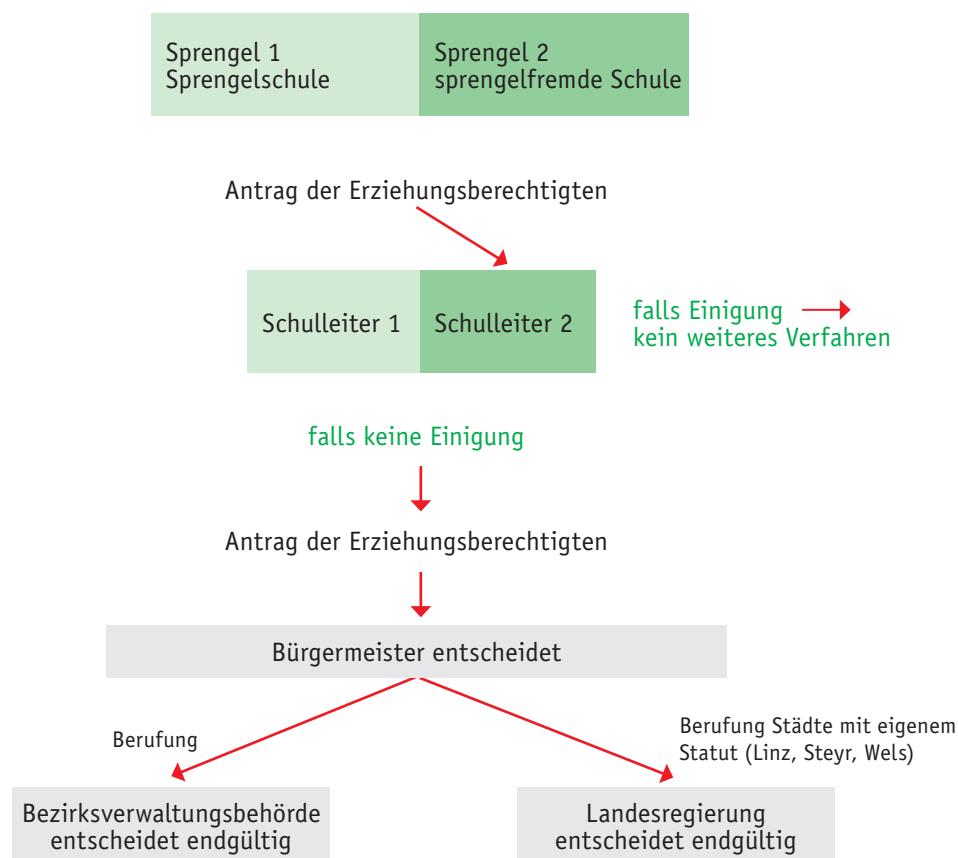
²⁹ §§ 39 ff. Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992, §§ 14 ff. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004

³⁰ § 47 Abs. 2 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Die folgenden Abbildungen verdeutlichen die Behördenzuständigkeit und die Verfahren bei der Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich:

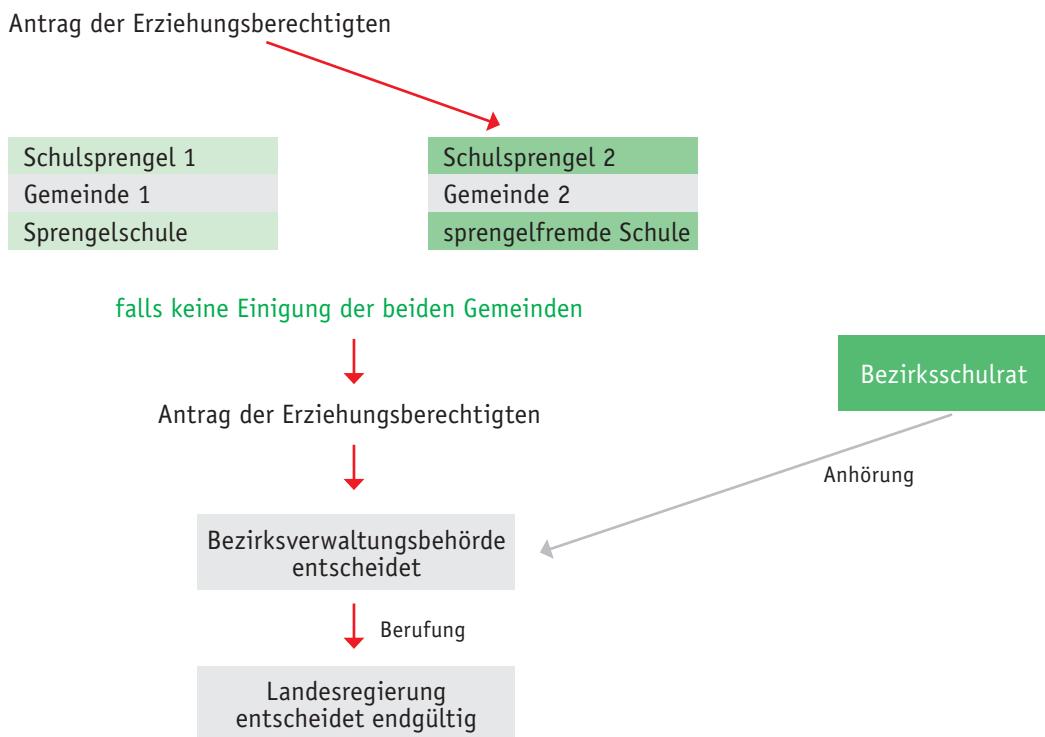
Abbildung 2: Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich – eine Gemeinde mit zwei Schulen (zwei Schulsprengel)



Quellen: Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992; Darstellung RH

Rechtliche Rahmenbedingungen

Abbildung 3: Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in Oberösterreich – zwei Gemeinden mit jeweils einem Schulsprengel



Quellen: Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992; Darstellung RH

Die Bewilligung zum sprengelfremden Schulbesuch war zu untersagen,

- wenn der gesetzliche Schulerhalter der um die Aufnahme ersuchten sprengelfremden Schule die Aufnahme des Schulpflichtigen verweigerte;
- wenn in der sprengelmäßig zuständigen Schule eine Klassenzusammenlegung³¹ eintreten würde oder eine gesetzlich festgelegte Klassenschülermindestzahl unterschritten wäre;
- wenn der beabsichtigte Schulwechsel nicht mit dem Beginn des Schuljahres zusammenfiel.

³¹ Dieser Versagungsgrund galt bis 31. Mai 2011.

**Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

Die Bewilligung konnte versagt werden (Ermessensentscheidung),

- wenn in der um die Aufnahme ersuchten sprengelfremden Schule eine Klassenteilung eintreten würde oder
- die mit dem sprengelfremden Schulbesuch für den Schüler verbundenen Vorteile die bei der Schulsprengelfestsetzung zu berücksichtigenden Interessen nicht überwogen.

Im Fall eines sprengelfremden Schulbesuchs hatte die Gemeinde, in welcher der Schüler seinen Hauptwohnsitz hatte, dem gesetzlichen Schulerhalter der aufnehmenden Schule einen Gastschulbeitrag zu entrichten.³²

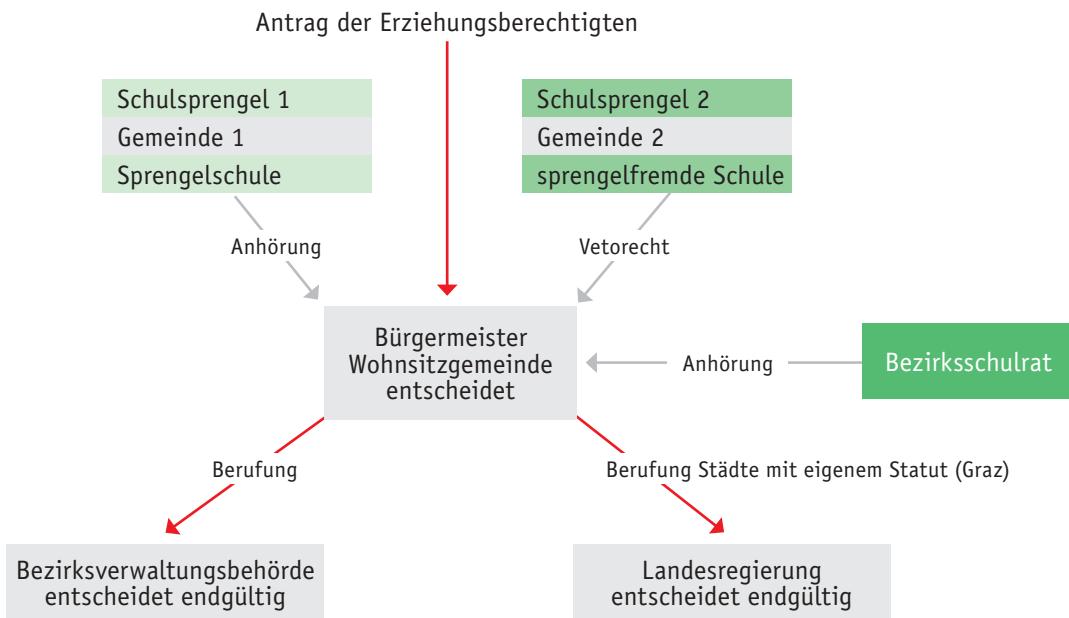
(3) Das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 legte als Regel fest, dass der sprengelfremde Schulbesuch – zusätzlich zum Einverständnis des gesetzlichen Schulerhalters – einer behördlichen Bewilligung bedurfte. Über den Antrag der Erziehungsberechtigten auf Aufnahme eines dem Schulsprengel nicht angehörigen Schulpflichtigen hatte der Bürgermeister der Gemeinde des Wohnsitzes nach Anhörung des Schulerhalters der Sprengelschule und des Bezirksschulrats zu entscheiden. Gegen die Entscheidung des Bürgermeisters war die Berufung an die Bezirksverwaltungsbehörde – in Graz an die Landesregierung – zulässig.

Die folgende Abbildung verdeutlicht die Behördenzuständigkeit und das Verfahren bei der Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in der Steiermark:

³² § 53 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

Rechtliche Rahmenbedingungen

Abbildung 4: Genehmigung des sprengelfremden Schulbesuchs in der Steiermark



Quellen: Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004; Darstellung RH

Dem Antrag auf sprengelfremden Schulbesuch konnte nur stattgegeben werden, wenn der Erhalter der aufnehmenden Schule einverstanden war. Im Übrigen waren die persönlichen Verhältnisse des Schülers, seine individuellen Bildungsziele, die örtlichen Verkehrsverhältnisse, die Zumutbarkeit des Schulwegs und die Organisationsform der betroffenen Pflichtschulen zu berücksichtigen.

In bestimmten Fällen (Wohnsitzwechsel des Schülers, sonderpädagogische Förderung, ganztägige Schulform, Modellversuch Neue Mittelschule) hatte ein Bewilligungsverfahren zu entfallen und der sprengelfremde Schulerhalter war zur Aufnahme verpflichtet. In Oberösterreich bestanden derartige Regelungen nicht.

Für Schüler, die nicht im Schulsprengel wohnten (Gastschüler), hatte der Erhalter der aufnehmenden Schule der Wohnsitzgemeinde Beiträge vorzuschreiben.³³

³³ § 35 Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004



10.2 Der RH hielt fest, dass in den Ländern Oberösterreich und Steiermark die Bewilligung des sprengelfremden Schulbesuchs in der Regel komplizierte Verwaltungsverfahren erforderte. Ohne Verwaltungsverfahren ließen jene Fälle ab, in denen sich die beteiligten Gemeinden gütlich einigten (Oberösterreich) bzw. ein Rechtsanspruch auf die Aufnahme in die sprengelfremde Schule bestand (nur in der Steiermark).

Der RH wies kritisch auf die aufwändigen und komplexen Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit dem sprengelfremden Schulbesuch hin. Nach Ansicht des RH könnten eine Flexibilisierung der Schulsprengel und die Schaffung eines Rechtsanspruchs zum Besuch einer sprengelfremden Schule in bestimmten Fällen zur Verwaltungsvereinfachung beitragen.

11.1 (1) Dem Amt der Oberösterreichischen Landesregierung war die Anzahl jener Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, nicht bekannt. Auf Ersuchen des RH erobt das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung bei den Bezirksverwaltungsbehörden die Anzahl der Entscheidungen im Zusammenhang mit sprengelfremdem Schulbesuch.

Demnach hatten die Bezirksverwaltungsbehörden in Oberösterreich im Schuljahr 2012/2013 in 258 Fällen über die Zulässigkeit des sprengelfremden Schulbesuchs zu entscheiden. In der Mehrzahl dieser Fälle (rd. 82 %) fiel die Entscheidung zugunsten des sprengelfremden Schulbesuchs aus.

Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung hatte im Schuljahr 2012/2013 in 26 Fällen Berufungsentscheidungen im Zusammenhang mit dem sprengelfremden Schulbesuch zu treffen. Rund vier Fünftel dieser Entscheidungen fielen zugunsten des sprengelfremden Schulbesuchs aus.

(2) In der Steiermark waren alle Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, als solche erfasst. Die nachstehende Tabelle zeigt – nach Schularten gegliedert – die Anzahl dieser Schüler in den Schuljahren 2008/2009 bis 2012/2013:

Rechtliche Rahmenbedingungen

Tabelle 2: Sprengelfremder Schulbesuch Steiermark

Schuljahr	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	Veränderung 2008/2009 bis 2012/2013
	Anzahl der Schüler					
Volksschulen	1.430	1.580	1.732	1.800	1.911	33,64
Hauptschulen/ Neue Mittelschulen	1.838	2.107	2.227	2.454	2.414	31,34
Polytechnische Schulen ¹	155	141	198	142	143	- 7,74
Sonderschulen ¹	138	108	125	95	122	- 11,59
gesamt	3.561	3.936	4.282	4.491	4.590	28,90

¹ einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Schulen

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Im Schuljahr 2012/2013 besuchten insgesamt 4.590 Schüler eine sprengelfremde Schule. Dies bedeutete gegenüber dem Schuljahr 2008/2009 einen Anstieg um rd. 29 %. Der mehr als 30 %ige Anstieg bei Volksschulen bzw. Hauptschulen/Neuen Mittelschulen war hauptsächlich auf die Erleichterungen beim Besuch jener sprengelfremden Schulen zurückzuführen, die im Gegensatz zur sprengelmäßig zugeordneten Schule ganztägige Schulformen anboten, bzw. auf den Rechtsanspruch zum Besuch einer sprengelfremden Neuen Mittelschule, sofern die sprengeleigene Schule noch als Hauptschule geführt wurde (siehe TZ 10). Im Gegensatz dazu verzeichneten die Polytechnischen Schulen und Sonderschulen einen Rückgang des sprengelfremden Schulbesuchs um rd. 8 % bzw. rd. 12 %.

Bezogen auf die Gesamtzahl der Schüler an allgemein bildenden Pflichtschulen in der Steiermark (siehe TZ 15, Tabelle 7) betrug der Anteil jener Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, im Schuljahr 2012/2013 rd. 6 %.

11.2 (1) Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich jene Schüler, die eine sprengelfremde Schule besuchten, als solche nicht erfasst waren. Somit konnte keine Relation dieser Schüler zur Gesamtschülerzahl hergestellt werden. Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, über Daten hinsichtlich des sprengelfremden Schulbesuchs zu verfügen, um Entscheidungsgrundlagen für eine Flexibilisierung der Schulsprengel zur Verfügung zu haben. Er empfahl dem Land Oberösterreich, die sprengelfremden Schüler auch statistisch zu erfassen.



(2) Der sprengelfremde Schulbesuch hatte in der Steiermark eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung, weil rd. 6 % der Schüler der allgemein bildenden Pflichtschulen eine sprengelfremde Schule besuchten. Nach Ansicht des RH sollten auch diese Kenndaten in den in TZ 12 angeregten Reformprozess eingebracht werden.

11.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei im Zusammenhang mit der Erfassung des sprengelfreien Schulbesuchs bereits ein Rundschreiben ergangen, mit dem die Bezirksverwaltungsbehörden und Magistrate ersucht wurden, ab dem Schuljahr 2014/2015 alle Fälle sprengelfreien Schulbesuchs zahlenmäßig zu erfassen und im Bedarfsfall diese Daten der Direktion „Bildung und Gesellschaft“ des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung zur Verfügung zu stellen.*

Flexibilisierung der Schulsprengel

12.1 (1) Da die aus dem Jahr 1955 stammende Sprengel-Regelung vielfach als zu starr empfunden wurde, erarbeitete das BMBF im Jahr 2008 einen Entwurf zu einer Novelle des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes. Ziel des Entwurfs war es, länderweise Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, die den regionalen Bedürfnissen eher entsprechen würden als eine zentrale Regelung.

In den Erläuterungen zu diesem Entwurf führte das BMBF aus:

- Seitens der Länder werde beklagt, dass zeitgemäße Regelungen aufgrund der starren und bindenden Sprengelvorgaben des Bundes nicht möglich seien.
- Mit zunehmender Mobilität komme einer regionalen Grenzziehung – wie es Schulsprengel seien – zunehmend die Daseinsberechtigung abhanden.
- Auf pädagogischer Ebene werde Schulautonomie und Profilbildung als zentrales Anliegen der Schulentwicklung forciert, so dass die einzelnen Schulen unterschiedliche Profile aufwiesen. Dies führe zu dem legitimen Bedürfnis der freien Schulwahl seitens der Erziehungsberechtigten. Auch hier erwiesen sich starre Sprengelgrenzen als Hemmschuh.

Der Gesetzesentwurf des BMBF wurde im Juni 2008 zur Begutachtung ausgesendet. Der Großteil der eingelangten Stellungnahmen befürwortete grundsätzlich die Flexibilisierung. An Problemen, die mit einer



Rechtliche Rahmenbedingungen

Verschiebung von Schülerströmen verbunden sein könnten, nannten die Stellungnahmen u.a.

- eine Überbeanspruchung von Standorten zu Lasten anderer Standorte,
- fehlende Abweisungsmöglichkeiten sowie
- mangelnde Planungssicherheit.

Der Österreichische Gemeindebund sprach sich dezidiert gegen eine freie Schulwahl der Erziehungsberechtigten aus. In der Folge brachte das BMBF den Gesetzesentwurf nicht in den Ministerrat ein, so dass auch die parlamentarische Behandlung unterblieb.

(2) Die geltende Rechtslage bot mit den Berechtigungssprengeln und der Bildung gemeinsamer Schulsprengel die Möglichkeit einer gewissen Flexibilisierung der Schulsprengel.

In bestimmten Fällen war in der Steiermark – im Gegensatz zu Oberösterreich – der gesetzliche Schulerhalter verpflichtet, sprengelfremde Schüler ohne Bewilligungsverfahren aufzunehmen. Dazu zählten u.a. sonderpädagogischer Förderbedarf, ganztägige Schulformen und die Teilnahme am Modellversuch Neue Mittelschule.

12.2 Der RH stellte fest, dass die Schulsprengel–Regelung ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, einen Schulplatz in zumutbarer Entfernung bereitzustellen, und dem Wunsch nach freier Schulwahl verursachte: Das Streben nach Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit des finanziellen Aufwandes stand dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nach freier Schulwahl und Wettbewerb zwischen den Schulen gegenüber.

Der RH wies darauf hin, dass die bestehende Rechtslage durch die Festlegung von Berechtigungssprengeln sowie von gemeinsamen Schulsprengeln eine gewisse Flexibilisierung ermöglichte. Zudem bestanden in der Steiermark zusätzliche Erleichterungen für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und beim Besuch ganztägiger Schulformen.

Der RH hielt fest, dass das BMBF den Entwurf einer Novelle zum Pflichtschulerhaltungs–Grundsatzgesetz, der eine weitergehende Flexibilisierung der Schulsprengel–Regelung zum Ziel hatte, nicht weiter verfolgt hatte. Er empfahl dem BMBF, die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln umfassend zu beleuchten und gegebenenfalls einen Reformprozess in die Wege zu leiten. Weiters empfahl der RH dem Land



Oberösterreich, eine Flexibilisierung des sprengelfremden Schulbesuchs bei sonderpädagogischem Förderbedarf und ganztägigen Schulformen in Erwägung zu ziehen.

12.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMBF habe der Gesetzgeber zur Sicherung eines Schulplatzes für jedes schulpflichtige Kind Schulsprengel vorgesehen. Reformüberlegungen seien jedenfalls zu befürworten; dabei erscheine die Flexibilisierung des sprengelfremden Schulbesuchs am zielführendsten. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung werde diese durch die Länder – auf der Grundlage des Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetzes – zu erfolgen haben.*

(2) Das Land Steiermark hielt in seiner *Stellungnahme der Forderung der Flexibilisierung der Schulsprengel entgegen, dass in Österreich eine Schulpflicht für Kinder zwischen dem sechsten und dem 15. Lebensjahr bestehe; die gesetzlichen Schulerhalter der öffentlichen Pflichtschulen – in der Regel die Gemeinden – seien verpflichtet, den erforderlichen Schulraum für diese Kinder zur Verfügung zu stellen. Der erforderliche Raumbedarf und die daraus resultierenden Bau- und Sanierungsmaßnahmen ergäben sich aufgrund der Geburtenentwicklung im Sprengel; diese seien daher ein wichtiger Planungsparameter. Weiters verwies das Land Steiermark darauf, dass das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz in sechs Fällen einen Rechtsanspruch auf sprengelfremden Schulbesuch vorsähe. Dadurch werde ein weitgehender Kompromiss zwischen den Anliegen der Schulerhalter hinsichtlich Planung und Finanzierung und dem Wunsch der Eltern nach freier Schulwahl erreicht.*

12.4 Der RH verwies neuerlich auf das Spannungsfeld zwischen Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit des finanziellen Aufwandes einerseits und dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nach freier Schulwahl und Wettbewerb zwischen den Schulen andererseits. Er hielt daher seine Empfehlung gegenüber dem BMBF aufrecht, die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln umfassend zu beleuchten und einen Reformprozess in die Wege zu leiten. Auch hier sah der RH durchaus Handlungsbedarf seitens des Bundesministeriums.

Finanzierung der Schulerhaltung

13.1 (1) Das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz normierte, dass die gesetzlichen Schulerhalter für die Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen aufzukommen hatten. Zu diesen Kosten zählten beispielsweise jene für Zu- und Umbauten, Gebäudesanierungen, Beleuchtung und Beheizung sowie das Hilfspersonal.



Rechtliche Rahmenbedingungen

Sofern mehrere Gemeinden zu einem Schulsprengel gehörten, konnte die Ausführungsgesetzgebung der Länder bestimmen, dass die beteiligten Gemeinden Schulerhaltungsbeiträge an den gesetzlichen Schulerhalter zu leisten hatten. Im Fall des sprengelfremden Schulbesuchs konnte die Ausführungsgesetzgebung der Länder bestimmen, dass die Wohnsitzgemeinden Schulerhaltungsbeiträge oder Umlagen (sogenannte Gastschulbeiträge) an den gesetzlichen Schulerhalter zu entrichten hatten.³⁴

(2) Nach dem Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetz 1992 hatten Gemeinden, die zu einem Schulsprengel einer öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschule gehörten, ohne selbst gesetzlicher Schulerhalter der jeweiligen Schule zu sein, an den gesetzlichen Schulerhalter Beiträge zum laufenden Schulerhaltungsaufwand zu leisten.

Diese laufenden Schulerhaltungsbeiträge wurden berechnet, indem der nicht durch Einnahmen gedeckte laufende Schulerhaltungsaufwand des vorausgegangenen Kalenderjahres durch die Gesamtzahl der Schüler dieser Schule geteilt wurde (sogenannte Kopfquote). Die Kopfquote war mit der Zahl der im eingeschulten Gebiet der jeweils verpflichteten Gemeinden wohnenden und diese Schule besuchenden Schüler zu vervielfachen.³⁵

Für den sprengelfremden Schulbesuch waren Gastschulbeiträge in Höhe des laufenden Schulerhaltungsbeitrags zu leisten.³⁶

(3) Auch gemäß dem Steiermärkischen Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 hatten Gemeinden, die zu einem Schulsprengel gehörten, ohne selbst gesetzliche Schulerhalter zu sein, zur Bestreitung des Schulsachaufwands an den gesetzlichen Schulerhalter Schulerhaltungsbeiträge zu leisten. Zur Ermittlung der Beiträge der zum Pflichtsprengel gehörenden Gemeinden dienten der ordentliche und außerordentliche Sachaufwand als Grundlage.³⁷ Die Aufteilung der Schulerhaltungsbeiträge auf die zum Schulsprengel gehörenden Gemeinden hatte unter Berücksichtigung der Zahl der die Schule besuchenden Kinder, der Zahl der Wohnbevölkerung und der Finanzkraft aller eingeschulten Gemeinden im Verhältnis 20:20:60 zu erfolgen.³⁸

³⁴ § 8 Pflichtschulerhaltungs–Grundsatzgesetz

³⁵ § 51 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

³⁶ § 53 Oberösterreichisches Pflichtschulorganisationsgesetz 1992

³⁷ Für die Ermittlung der Beiträge der zum Berechtigungssprengel gehörenden Gemeinden dienten der ordentliche Schulsachaufwand zur Gänze und der außerordentliche Schulsachaufwand zur Hälfte als Grundlage.

³⁸ §§ 29 ff. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004



Zur Festsetzung der Gastschulbeiträge wurde die Gesamtsumme des ordentlichen Schulsachaufwands durch die Gesamtschülerzahl (einschließlich der Gastschüler) geteilt.³⁹

13.2 (1) Der RH wies auf die komplexe Finanzierung der Kosten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen hin.

(2) Durch die Vorschreibung von Schulerhaltungsbeiträgen an die sprengelangehörigen Gemeinden konnte die Finanzierungsverantwortung dieser Gemeinden ihre Ausgaben- und Aufgabenverantwortung übersteigen. Sie trugen grundsätzlich durch die Schulerhaltungsbeiträge zur Kostentragung bei, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug des Oberösterreichischen Pflichtschulorganisationsgesetzes 1992 eingebunden zu sein. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine inhaltsgleichen Aussagen in seinem Bericht „Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen“, Reihe Bund 2012/12, TZ 9.

(3) Die Berechnungsmethoden für die Schulerhaltungsbeiträge unterschieden sich in Oberösterreich und der Steiermark hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen und des Aufteilungsschlüssels.

Zusätzlich waren Gastschulbeiträge an die gesetzlichen Schulerhalter der sprengelfremden Schulen zu entrichten. Durch den sprengelfremden Schulbesuch waren die Wohnsitzgemeinden somit regelmäßig mit zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontiert. Dies erschwerte nach Ansicht des RH die freie Auswahl der Schulen seitens der Erziehungsberechtigten, weil die Wohnsitzgemeinden aus finanziellen Gründen dem sprengelfremden Schulbesuch reserviert gegenüber standen.

(4) Der RH empfahl dem BMBF, das komplexe Finanzierungssystem der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen in den in TZ 12 empfohlenen Reformprozess miteinfließen zu lassen. Weiters empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, Überlegungen hinsichtlich einer Vereinfachung der Regelungen über die Kostentragung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen anzustellen.

13.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMBF* bedeute die neunjährige allgemeine Schulpflicht für alle Kinder, die sich in Österreich dauernd aufhielten, nicht nur die Pflicht, sondern auch das Recht, eine allgemein bildende Pflichtschule zu besuchen. Daher müsse für jedes schulpflichtige Kind

³⁹ §§ 35 ff. Steiermärkisches Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004



Rechtliche Rahmenbedingungen

ein Schulplatz zur Verfügung stehen. Im Gegensatz dazu könne eine weiterführende Schule Aufnahmewerber trotz Erfüllung der schulrechtlichen Aufnahmeveraussetzungen wegen Platzmangels abweisen. Für den Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen bedürfe es daher einer Regelung, die sicherstelle, dass für jedes schulpflichtige Kind ein Schulplatz in zumutbarer Entfernung zur Verfügung stehe. Die dazu erforderliche Regelung könne selbstverständlich nicht unabhängig von der Finanzierungsverantwortung erfolgen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sorge das derzeitige Berechnungssystem für eine möglichst gerechte Aufteilung der Kosten der Schulerhaltung und sollte daher beibehalten werden. Im Übrigen werde nach dem Wirksamwerden der Gemeindestrukturreform mit 1. Jänner 2015 die Anzahl der an einer Pflichtschule beteiligten Gemeinden verringert, wodurch die Frage der Kostenregelung an Relevanz verlieren werde.

13.4 (1) Angesichts des komplexen Finanzierungssystems hinsichtlich der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen hielt der RH seine Empfehlung gegenüber dem BMBF aufrecht, dieses Finanzierungssystem in den in TZ 12 empfohlenen Reformprozess miteinfließen zu lassen.

(2) Gegenüber dem Land Steiermark bekräftigte der RH seine Empfehlung, Überlegungen zur Vereinfachung der Regelungen über die Kostentragung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen anzustellen.

Kompetenz-
zersplitterung

14.1 (1) Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich somit aus der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Rechtslage die – Spannungsfelder begünstigende – Situation, dass einerseits die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung – soweit sie die Schulerhaltung betraf – in der Hand der Gemeinden konzentriert war, andererseits die Schulen bei gesamthaftem Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen.

- Den gesetzlichen Schulerhaltern oblag die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen. Sie waren auch Dienstgeber der Schulwarte, Reinigungskräfte und des sonstigen Hilfspersonals (z.B. allfällige Sekretariatskräfte). Die Errichtung und Auflassung einer Schule bedurfte der Anhörung des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes und der Bewilligung der Landesregierung. Der Landesschulrat bzw. die Landesregierung war somit in den Vollzug eingebunden.



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

- Die Festsetzung der Schulsprengel erfolgte durch Verordnung der Bezirksverwaltungsbehörde (in Oberösterreich) bzw. der Landesregierung (in der Steiermark) unter Mitwirkung des Landes- oder Bezirksschulrats nach Anhörung aller betroffenen gesetzlichen Schulerhalter und Gebietskörperschaften.
- Die Koordination der Schulstandorte (z.B. in Form von Schulstandortkonzepten) war gesetzlich nicht festgelegt. In der Praxis übernahmen die Landesregierungen diese Funktion.
- Die Beistellung der erforderlichen Lehrer oblag den Ländern als Dienstgeber der Landeslehrer.⁴⁰ Der Bund refundierte den Ländern die Kosten der Besoldung der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen im Rahmen der genehmigten Stellenpläne.⁴¹
- Die Aufsicht über Gemeinden als Schulerhalter war Aufgabe der Landesregierung.
- Die Sicherstellung der Unterrichtsqualität fiel in den Verantwortungsbereich des Schulleiters.⁴² Die Kontrolle der Qualität des Unterrichts war Aufgabe des örtlich zuständigen Bezirksschulinspektors, einem Schulaufsichtsorgan des Bundes.⁴³

⁴⁰ § 10 Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz

⁴¹ § 4 Finanzausgleichsgesetz 2008

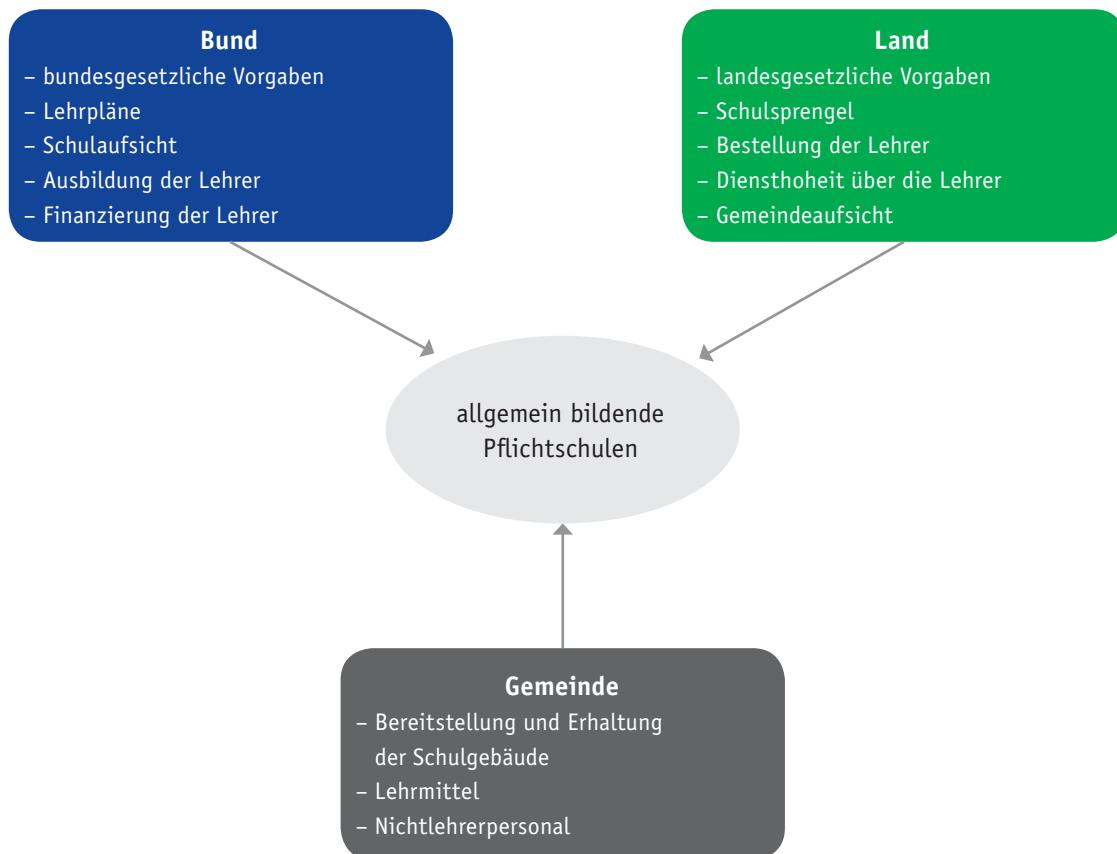
⁴² § 56 Abs. 3 Schulunterrichtsgesetz

⁴³ Aufgabenprofil der Schulaufsicht, Abschnitt III Z 21 lit. c

Rechtliche Rahmenbedingungen

(2) Die folgende Abbildung verdeutlicht die Kompetenzlage:

Abbildung 5: Einfluss der Gebietskörperschaften auf die allgemein bildenden Pflichtschulen



Quelle: RH

14.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenslagen sowie das Fehlen der Gesamtsicht den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden erschweren.

(2) Im Bereich der Landeslehrer kam es zu einem Auseinanderfallen der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (Länder) sowie der Finanzierungsverantwortung (Bund). Überdies hatte das an einer allgemein bildenden Pflichtschule tätige pädagogische und nichtpädagogische Personal unterschiedliche Dienstgeber: Für die Lehrer war das Land



Dienstgeber, für die Schulwarte, Reinigungskräfte und das sonstige Hilfspersonal (z.B. allfällige Sekretariatskräfte) die Gemeinde.

(3) Dem Bezirksschulinspektor als Schulaufsichtsorgan des Bundes oblag die Qualitätssicherung nur im pädagogischen Bereich. Allenfalls festgestellte Mängel, die das Schulgebäude oder dessen Ausstattung betrafen, konnte er nicht unmittelbar, sondern nur im Wege der Gemeinde und in weiterer Folge des Amtes der Landesregierung als Gemeindeaufsicht beheben lassen.

(4) Experten des Instituts für Höhere Studien, des Staatsschuldenausschusses, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Zentrums für Verwaltungsforschung sowie der RH hatten im Rahmen der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform Lösungsvorschläge für das österreichische Schulsystem formuliert.

Unter den Gesichtspunkten eines verantwortungsbewussten Umgangs mit öffentlichen Mitteln und bildungswissenschaftlichen Erwägungen sind nach diesem Modell für eine Organisationsreform vier handlungsleitende Grundsätze wesentlich:

- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulebarung in einer Hand,
- einheitliche Steuerung auf Basis strategischer Bildungsziele (Output-, Outcomeorientierung);
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle der Leistungserbringung der Schulen durch ein permanentes übergeordnetes Monitoring,
- weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Gemäß diesen Grundsätzen sind prinzipiell drei Organisationsebenen und Zuständigkeiten für das Schulwesen relevant:

- eine letztverantwortliche Ebene für die Schulgesetzgebung, das Schulbudget und die Qualitätssicherung,
- einheitliche regionale Einheiten für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht der Schulen sowie die Ressourcenverwaltung und
- die Schulebene für die Organisation und Durchführung des Unterrichts.



Rechtliche Rahmenbedingungen

Anknüpfend an seine Kritik bezüglich des Fehlens der Gesamtsicht empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert und im Sinne einer gesamthaften Betrachtung einzubringen.

14.3 *Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die Kompetenzzersplitterung aufgrund der bundesverfassungsgesetzlich festgeschriebenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land ergebe. Das Land Steiermark teile die Ansicht des RH bezüglich eines generellen Reformbedarfs in der Schulverwaltung. Es verwies auf eine von Bund und Ländern eingerichtete Arbeitsgruppe, die in den nächsten Monaten Vorschläge für eine Reform der Schulverwaltung erarbeiten solle. Eine Novelle des Steiermärkischen Landeslehrer-Diensthoheitsgesetzes 1966 sehe eine Zusammenführung der Dienstrechtsagenden für Lehrer an allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen in einer Dienststelle des Landes vor. Damit habe das Land Steiermark einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung der Parallelitäten in der Schulverwaltung geleistet. Weitergehende Reformen – wie die Errichtung einer Bildungsdirektion für alle Schulagenden – seien nur durch entsprechende Gesetzes- und Verfassungsänderungen durch den Bund möglich.*

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Schulorganisation

15.1 (1) Die folgenden Tabellen enthalten grundlegende Daten zur Schulorganisation (Anzahl der Schulen, Klassen und Schüler sowie Minimal- und Maximalanzahl der Schüler je Klasse) im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark in den Schuljahren 2007/2008 und 2012/2013:



Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

(2) Volksschulen

Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	0Ö	Stmk	0Ö	Stmk	0Ö	Stmk
	Anzahl				in %	
Volksschulen	560	520	541	470	- 3,39	- 9,62
Klassen	3.159	2.404	3.235	2.374	2,41	- 1,25
Schüler	59.679	44.323	56.306	42.013	- 5,65	- 5,21
Schüler je Schule: Min. und Max.	12 – 377	5 – 347	11 – 385	7 – 343	-	-

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark sank die Anzahl der Volksschulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013. In der Steiermark war dieser Rückgang mit rd. 10 % beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich. Die Anzahl der Klassen stieg in Oberösterreich um rd. 2 %, während sie in der Steiermark um rd. 1 % sank. Der Schülerrückgang war in beiden Ländern mit rd. 6 % (Oberösterreich) bzw. mit rd. 5 % (Steiermark) annähernd gleich.

(3) Hauptschulen/Neue Mittelschulen

Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	0Ö	Stmk	0Ö	Stmk	0Ö	Stmk
	Anzahl				in %	
Hauptschulen/ Neue Mittelschulen	228	175	224	167	- 1,75	- 4,57
Klassen	2.197	1.532	2.070	1.478	- 5,78	- 3,52
Schüler	46.890	34.317	38.338	28.769	- 18,24	- 16,17
Schüler je Schule: Min. und Max.	49 – 480	49 – 498	37 – 430	40 – 369	-	-

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark sank die Anzahl der Hauptschulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013. In der Steiermark war dieser Rückgang mit rd. 5 % beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich. Die Anzahl der Klassen sank in Oberösterreich um rd. 6 %, in der Steiermark um rd. 4 %. Der Schülerrückgang war in Oberösterreich mit rd. 18 % höher als in der Steiermark mit rd. 16 %.

(4) Polytechnische Schulen

Tabelle 5: Übersicht Polytechnische Schulen

Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk	OÖ	Stmk
	Anzahl				in %	
Polytechnische Schulen	57	51	52	41	– 8,77	– 19,61
davon						
<i>als angeschlossene Klassen geführt</i>	28	19	23	12	– 17,86	– 36,84
Klassen ¹	218	134	179	109	– 17,89	– 18,66
Schüler ¹	4.672	2.715	3.489	2.216	– 25,32	– 18,38
Schüler je Schule: Min. und Max. ¹	45 – 191	18 – 237	35 – 186	15 – 204	–	–

¹ einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark sank die Anzahl der Polytechnischen Schulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013. In der Steiermark war dieser Rückgang mit rd. 20 % mehr als doppelt so hoch wie in Oberösterreich (rd. 9 %). Innerhalb der Polytechnischen Schulen wiesen die als angeschlossene Klassen geführten Schulen besonders starke Rückgänge auf. Der Rückgang der Anzahl der Klassen war in beiden Ländern mit rd. 18 % (Oberösterreich) bzw. rd. 19 % (Steiermark) annähernd gleich. Der Schülerrückgang war in Oberösterreich mit rd. 25 % deutlich höher als in der Steiermark (rd. 18 %).



Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

(5) Sonderschulen

Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	0Ö	Stmk	0Ö	Stmk	0Ö	Stmk
	Anzahl				in %	
Sonderschulen	37	37	35	38	- 5,41	2,70
davon						
als angeschlossene Klassen geführt	9	12	8	13	- 11,11	8,33
Klassen ¹	271	97	272	109	0,37	12,37
Schüler ¹	4.848	582	5.114	604	5,49	3,78
Schüler je Schule: Min. und Max. ¹	12 – 225	3 – 21	16 – 221	6 – 9	–	–

¹ einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Die Anzahl der Sonderschulen sank im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 in Oberösterreich um rd. 5 %, während sie in der Steiermark um rd. 3 % anstieg, was auf die Errichtung einer als angeschlossene Klasse geführten Sonderschule zurückzuführen war. Die Anzahl der Klassen blieb in Oberösterreich annähernd gleich, während sie in der Steiermark um rd. 12 % stieg. Der Anstieg der Schülerzahlen war in beiden Ländern mit rd. 5 % (Oberösterreich) bzw. rd. 4 % (Steiermark) annähernd gleich.

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

(6) Allgemein bildende Pflichtschulen insgesamt

Tabelle 7: Übersicht allgemein bildende Pflichtschulen

Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	ÖÖ	Stmk	ÖÖ	Stmk	ÖÖ	Stmk
	Anzahl				in %	
allgemein bildende Pflichtschulen ¹	845	752	821	691	- 2,84	- 8,11
Klassen ²	5.845	4.421	5.756	4.219	- 1,52	- 4,57
Schüler ²	116.089	81.937	103.247	73.602	- 11,06	- 10,17

¹ ohne die als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

² einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Insgesamt betrachtet verzeichneten die allgemein bildenden Pflichtschulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 einen Schülerrückgang von rd. 11 % (Oberösterreich) bzw. rd. 10 % (Steiermark). Dieser Schülerrückgang führte in abgeschwächter Form auch zu einer Verminderung der Anzahl der Schulen und Klassen. Der Rückgang der Anzahl der Schulen war mit rd. 8 %, jener der Anzahl der Klassen mit rd. 5 % in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich.

15.2 Mit Ausnahme der Sonderschulen war in beiden Ländern bei allen überprüften Schularten die Anzahl der Schüler im überprüften Zeitraum gesunken. Umso kritischer wies der RH auf die im Einzelnen unterschiedliche Entwicklung in den beiden überprüften Ländern hin: Der Rückgang der Volksschulen war – bei annähernd gleichem Schülerrückgang an den Volksschulen der beiden Länder – in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich; während die Anzahl der Volksschul-Klassen in Oberösterreich stieg, war sie in der Steiermark gesunken. Auch bei den Hauptschulen und den Polytechnischen Schulen war der Rückgang der Schulen in der Steiermark deutlich höher als in Oberösterreich. Dies obwohl der Schülerrückgang an den Polytechnischen Schulen in Oberösterreich deutlich höher war als in der Steiermark.

Gesamthaft hielt der RH fest, dass der Schülerrückgang im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark in abgeschwächtem Ausmaß auch eine Verringerung der Anzahl der Klassen und Schulen zur Folge hatte. Nach Ansicht des RH war für den abgeschwächten Rückgang der Anzahl der Klassen die im



Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

überprüften Zeitraum liegende schulorganisatorische Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ verantwortlich. Sie hatte zwar kaum Auswirkungen auf kleine Schulstandorte, bei mittleren und großen Standorten waren jedoch zusätzliche Klassenteilungen möglich. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die diesbezüglichen Feststellungen in seinem Bericht „Klassenschülerhöchstzahl 25“, Reihe Bund 2011/1.

Relationen und
Maßzahlen im
Ländervergleich

16.1 (1) Die folgenden Tabellen enthalten Relationen (Schulen pro km² Dauersiedlungsraum⁴⁴, Schulen pro 100 Schüler, Schulen pro Gemeinde) zur quantitativen Erfassung der Schulstruktur in Oberösterreich und der Steiermark in den Schuljahren 2007/2008 und 2012/2013:

Tabelle 8: Schulen pro km ² Dauersiedlungsraum				
Schuljahr	2007/2008		2012/2013	
	ÖÖ	Stmk	ÖÖ	Stmk
	Anzahl			
Volksschulen	0,082	0,100	0,079	0,091
Hauptschulen/Neue Mittelschulen	0,033	0,034	0,033	0,032
Polytechnische Schulen ¹	0,004	0,006	0,004	0,006
Sonderschulen ¹	0,004	0,005	0,004	0,005

¹ ohne die als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; Berechnungen RH

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark wiesen die Volksschulen die höchste Dichte an Schulen je km² Dauersiedlungsraum auf. Im Ländervergleich war die Volksschuldichte in der Steiermark um 22 % (2007/2008) bzw. um 15 % (2012/2013) größer als in Oberösterreich (2012/2013: 0,091 versus 0,079). Demnach umfasste das Einzugsgebiet einer Volksschule in Oberösterreich rd. 13 km², in der Steiermark rd. 11 km².

⁴⁴ Laut Statistik Austria betrug die Fläche des Dauersiedlungsraums in Oberösterreich 6.835,75 km² und in der Steiermark 5.192,35 km² (Stand 2008). Bei den Polytechnischen Schulen und den Sonderschulen wurden nur die selbständigen Schulen, jedoch nicht die als angeschlossene Klassen geführten Schulen gezählt.

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Tabelle 9: Schulen je 100 Schüler

Schuljahr	2007/2008		2012/2013	
	0Ö	Stmk	0Ö	Stmk
	Anzahl			
Volksschulen	0,94	1,17	0,96	1,12
Hauptschulen/Neue Mittelschulen	0,49	0,51	0,58	0,58
Polytechnische Schulen ¹	1,22	1,88	0,60	2,12
Sonderschulen ¹	0,76	6,36	0,68	6,29

¹ ohne die als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; Berechnungen RH

Die Steiermark wies – abgesehen vom gleichen Wert bei den Hauptschulen im Schuljahr 2012/2013 – bei allen Schularten mehr Schulen pro 100 Schüler auf als Oberösterreich. Besonders groß war der Unterschied bei den Polytechnischen Schulen und den Sonderschulen: So hatte im Schuljahr 2012/2013 die Steiermark mehr als dreimal so viele Polytechnische Schulen (2,12 gegenüber 0,60) und mehr als neunmal so viele Sonderschulen je 100 Schüler (6,29 gegenüber 0,68) wie Oberösterreich. Bei den Volksschulen lag der Unterschied bei 1,12 gegenüber 0,96 Schulen je 100 Schüler.

Tabelle 10: Schulen je Gemeinde

Schuljahr	2007/2008		2012/2013	
	0Ö	Stmk	0Ö	Stmk
	Anzahl			
Volksschulen	1,26	0,96	1,22	0,87
Hauptschulen/Neue Mittelschulen	0,51	0,32	0,50	0,31
Polytechnische Schulen ¹	0,07	0,06	0,07	0,05
Sonderschulen ¹	0,06	0,05	0,06	0,05

¹ ohne die als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; Berechnungen RH



Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Die Anzahl der Schulen pro Gemeinde war insbesondere bei den Volkschulen und Hauptschulen/Neuen Mittelschulen in Oberösterreich größer als in der Steiermark. Dies war auf die höhere Anzahl an Gemeinden in der Steiermark zurückzuführen.⁴⁵

(2) Die Länder Oberösterreich und Steiermark hatten die angeführten Relationen und Maßzahlen zum Anlass genommen, ihre Schulstruktur kritisch zu hinterfragen und Überlegungen zur Standortoptimierung anzustellen (siehe TZ 18, 20).

16.2 Im Ländervergleich zeigte sich insbesondere im Bereich der Volkschulen in der Steiermark eine um 22 % (2007/2008) bzw. um 15 % (2012/2013) höhere Schuldichte pro km² Dauersiedlungsraum. Ebenso war die Anzahl der Schulen (bezogen auf 100 Schüler) in der Steiermark größer als in Oberösterreich, mit besonders großen Unterschieden im Bereich der Sonderschulen (im Schuljahr 2012/2013: 6,29 gegenüber 0,68 Schulen je 100 Schüler). Da die Steiermark über wesentlich mehr Gemeinden verfügte als Oberösterreich, war die Anzahl der Schulen je Gemeinde in Oberösterreich höher als in der Steiermark.⁴⁶

Der RH räumte ein, dass die Geländemorphologie, das Vorhandensein zentraler Räume und die Verkehrsinfrastruktur sowie die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Schulstruktur beeinflussten. Dennoch ließen die oben angeführten Kennzahlen Handlungsbedarf zur Optimierung der Schulstandortstruktur erkennen.

Der RH anerkannte, dass die Länder Oberösterreich und Steiermark Überlegungen zur Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen angestellt hatten. Er verwies im Weiteren auf seine ausführliche Darstellung in den TZ 18 und 20.

Volksschulen

17.1 (1) Die Kennzahlen bezüglich der Volksschulen veranlassten den RH, tiefergehende Analysen im Bereich der Volksschulen durchzuführen.

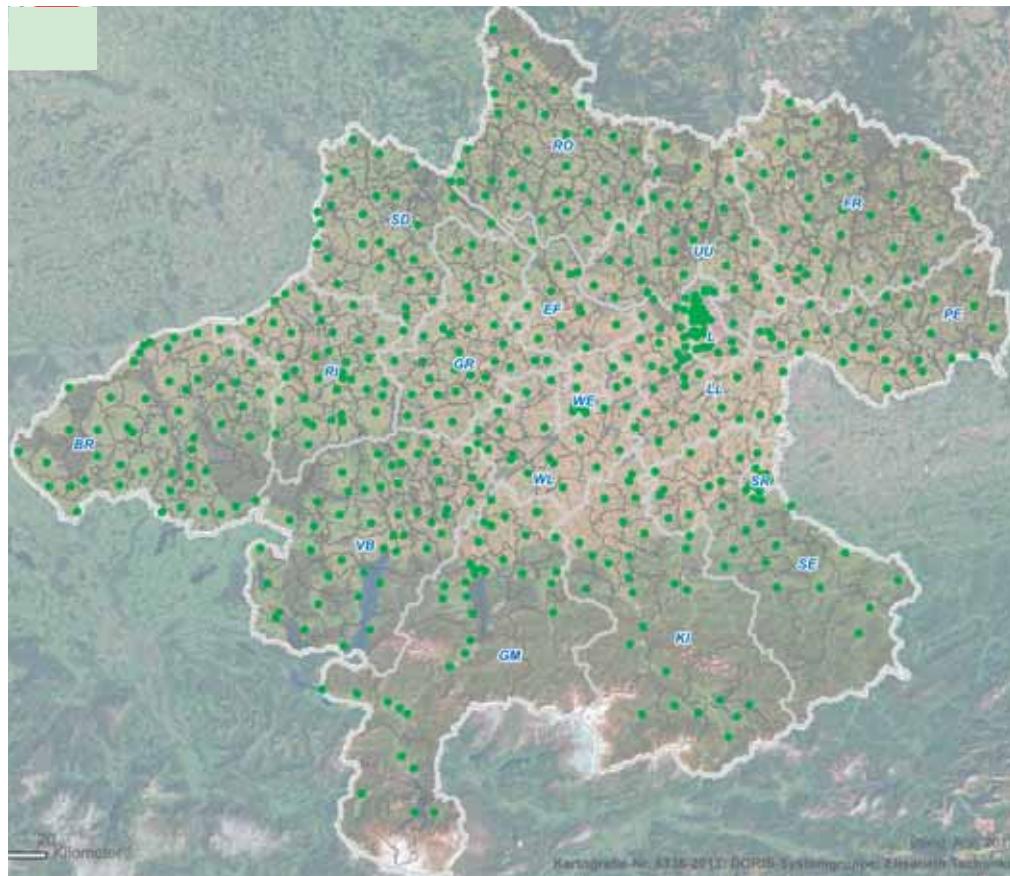
(2) Die folgenden Abbildungen zeigen die Anzahl und Verteilung der Volksschulen auf die einzelnen politischen Bezirke und Gemeinden der Länder Oberösterreich und Steiermark im Schuljahr 2012/2013:

⁴⁵ In Oberösterreich gab es 444 Gemeinden; in der Steiermark 542 Gemeinden (bis 2012) bzw. 539 Gemeinden (ab 2012).

⁴⁶ Die Umsetzung der Gemeindestrukturreform wird die Anzahl der Gemeinden bis Anfang 2015 von 539 auf 285 verringern; dadurch wird sich diese Kennzahl für die Steiermark entsprechend erhöhen.

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Abbildung 6: Volksschulen in Oberösterreich



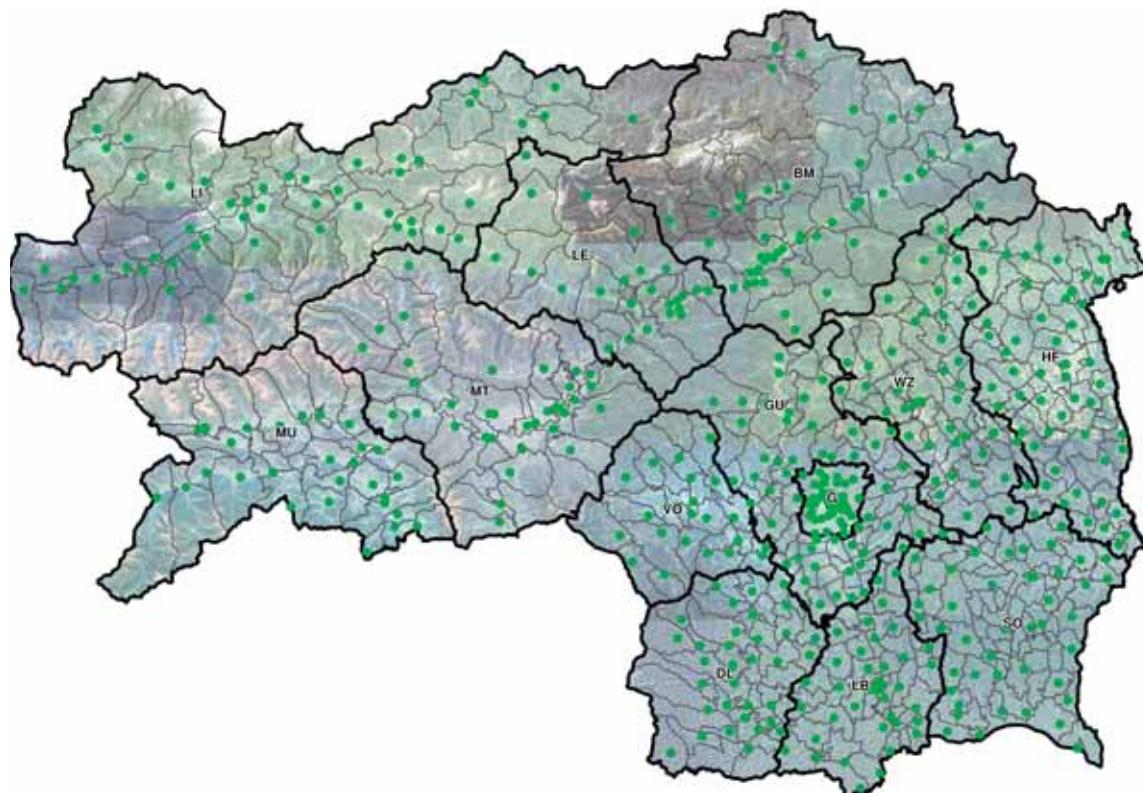
BR	Braunau	L	Linz	SE	Steyr
EF	Eferding	LL	Linz-Land	SR	Steyr-Land
FR	Freistadt	PE	Perg	UU	Urfahr-Umgebung
GM	Gmunden	RI	Ried im Innkreis	VB	Vöcklabruck
GR	Grieskirchen	RO	Rohrbach	WE	Wels
KI	Kirchdorf an der Krems	SD	Schärding	WL	Wels-Land

Quelle: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Abbildung 7: Volksschulen in der Steiermark



BM	Bruck–Mürzzuschlag	LB	Leibnitz	SO	Südoststeiermark
DL	Deutschlandsberg	LE	Leoben	VO	Voitsberg
G	Graz	LI	Liezen	WZ	Weiz
GU	Graz–Umgebung	MT	Murtal		
HF	Hartberg–Fürstenfeld	MU	Murau		

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Volksschulen mit weniger als 25, weniger als 15 und weniger als zehn Schülern in den Schuljahren 2007/2008 bis 2012/2013.

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Tabelle 11: Anzahl kleiner Volksschulen in Oberösterreich und der Steiermark

Schuljahr	2007/2008			2012/2013		
	Anzahl					
Schüler	<10	<15	<25	<10	<15	<25
Volksschulen Oberösterreich	0	3	22	0	4	22
Volksschulen Steiermark	8	25	79	4	11	43

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Landesschulrat Steiermark; Berechnungen RH

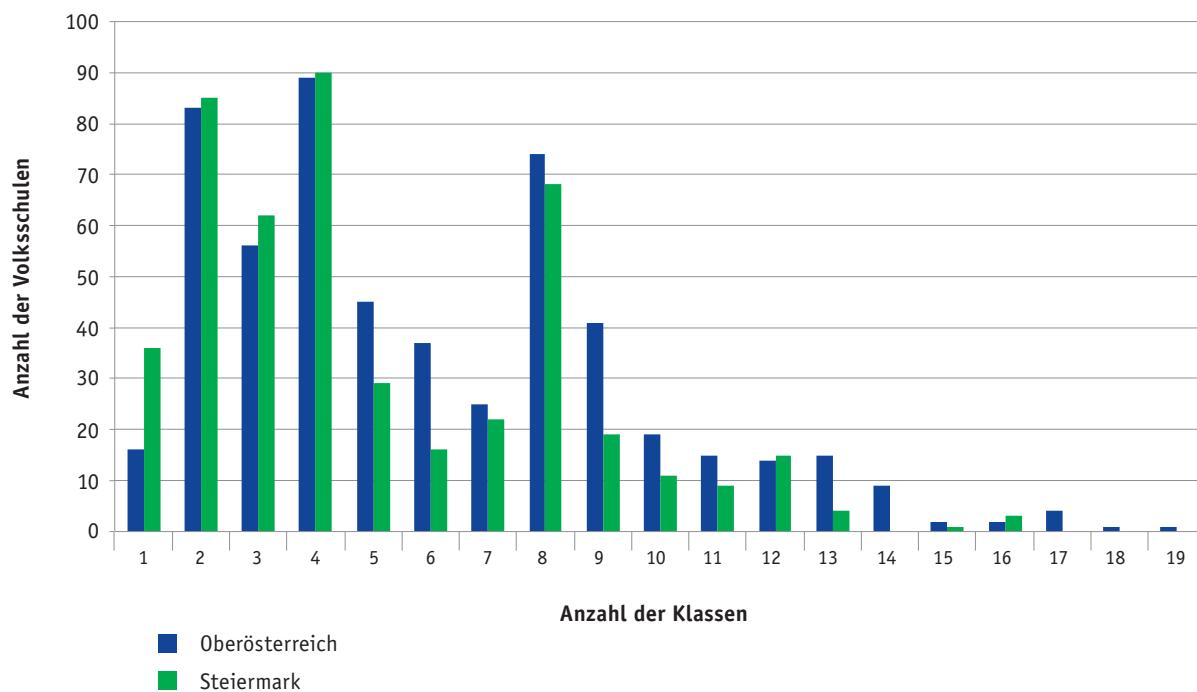
Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich 22 und in der Steiermark 43 Volksschulen mit weniger als 25 Schülern. Vier (Oberösterreich) bzw. elf (Steiermark) dieser Volksschulen hatten weniger als 15 Schüler. Volksschulen mit weniger als zehn Schülern gab es in Oberösterreich nicht, in der Steiermark bestanden vier solcher Schulen. Im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 blieb die Anzahl der Volksschulen in Oberösterreich mit weniger als 25 Schülern gleich, in der Steiermark sank sie um rd. 46 %.

(4) Die Anzahl der Klassen je Volksschule in Oberösterreich und der Steiermark im Schuljahr 2012/2013 zeigt folgende Abbildung:

Entwicklung im Zeitablauf – Kennzahlen

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Abbildung 8: Klassen je Volksschule in Oberösterreich und der Steiermark im Schuljahr 2012/2013



Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

In Oberösterreich hatten 155 Volksschulen (rd. 29 %) weniger als vier Klassen; in der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39 %) zu.

17.2 Im Schuljahr 2012/2013 bestanden in Oberösterreich 22, in der Steiermark 43 Volksschulen mit weniger als 25 Schülern. Vier (Oberösterreich) bzw. elf (Steiermark) dieser Volksschulen hatten sogar weniger als 15 Schüler; von den elf in der Steiermark hatten vier weniger als zehn Schüler.

In Oberösterreich hatten 155 Volksschulen (rd. 29 %) weniger als vier Klassen. Dies hatte zur Folge, dass der Unterricht schulstufenübergreifend erfolgte. In der Steiermark traf dies auf 182 Volksschulen (rd. 39 %) zu.

Der RH verwies auf das Spannungsfeld zwischen den nunmehrigen gesetzlichen Anforderungen an die Mindestschülerzahl bei Errichtung einer Volksschule (in Oberösterreich 100 Schüler, in der Steiermark 30 Schüler; siehe TZ 5) und den im Schuljahr 2012/2013 bestehenden 22 bzw. 43 Volksschulen in den überprüften Ländern mit weniger als 25 Schülern. Er sah daher dringenden Handlungsbedarf im Bereich der Volksschulen. Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Stei-

ermark, im Rahmen der Standortoptimierung besonderes Augenmerk auf die Volksschulen zu legen.

Schulstandortkonzepte

Oberösterreich

Vorgaben

18.1 (1) Der politische Lenkungsausschuss der Oberösterreichischen Landesregierung – diesem gehörten der Landeshauptmann, die Mitglieder der Oberösterreichischen Landesregierung, die Kluboblate der im Landtag vertretenen politischen Parteien, der Landesamtsdirektor sowie der Obmann des Landespersonalausschusses an – legte am 4. Juli 2011 Kriterien für eine Optimierung der Schulorganisation fest. Diese sollten zur Prüfung von Kleinstandorten bzw. Doppelstandorten (Schulen mit identem Standort bzw. in einem Gebäudeverband) herangezogen werden.

(2) Vorrangig wären einklassige Volksschulen, insbesondere jene mit weniger als 20 Schülern, aufzulassen. Volksschul-Doppelstandorte mit weniger als insgesamt 20 Klassen wären durch Auflösung einer der beiden Schulen zusammenzulegen.

Ebenso sollten Hauptschul-Doppelstandorte mit weniger als insgesamt 20 Klassen zusammengelegt werden.

Bezüglich der Polytechnischen Schulen und der Sonderschulen legte der politische Lenkungsausschuss keine Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation fest.

(3) Die vom politischen Lenkungsausschuss festgelegten Kriterien dienten als Argumentationshilfe bei den Gesprächen mit den betroffenen Gemeinden vor beabsichtigten Schulschließungen. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung war in besonderem Maß um Einvernehmen mit den Gemeinden bemüht.

Einen Zeitplan für die Umsetzung gab der Lenkungsausschuss nicht vor.

18.2 Der RH stellte fest, dass das Land Oberösterreich über eine politische Willenserklärung zur Optimierung der Schulstandorte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen verfügte. Er kritisierte jedoch die mangelnden Festlegungen hinsichtlich der Polytechnischen Schulen und der Sonderschulen sowie das Fehlen eines Zeitplans zur Umsetzung.

**Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation umfassender anzulegen und neben der Schülerzahl weitere Planungsparameter (z.B. das Angebot ganztägiger Schulformen, Nachnutzung) zu berücksichtigen. Dabei wären operationalisierte Ziele zu erarbeiten und ein Zeitplan zu erstellen.

18.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich treffe es zu, dass für die Auflassung von Poytechnischen Schulen und Sonderschulen keine Kriterien für eine Optimierung der Standortstruktur festgelegt worden seien. Ungeachtet dessen sei eine Reihe derartiger Schulen aufgelassen worden.*

Zum fehlenden Zeitplan für die Optimierung der Schulstruktur führte das Land Oberösterreich aus, dass dafür grundsätzlich der Zeitraum bis Juni 2014 vorgesehen gewesen sei, der Prozess jedoch fortgeführt werde.

18.4 Der RH anerkannte die Absicht des Landes Oberösterreich, den Prozess der Optimierung der Schulstruktur fortzuführen. Er hielt jedoch gegenüber dem Land Oberösterreich seine Empfehlung aufrecht, die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation umfassender anzulegen und dabei operationalisierte Ziele zu erarbeiten und einen Zeitplan zu erstellen.

Umsetzung

19.1 (1) Infolge der Umsetzung der Kriterien des politischen Lenkungsausschusses (sowie der bereits zuvor durchgeföhrten Schulschließungen) war die Anzahl der Volksschulen im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 um 19 Schulen, jene der Hauptschulen/Neuen Mittelschulen um vier Schulen (siehe TZ 15, Tabellen 3 und 4) gesunken.

(2) Ein Vergleich der wesentlichen Vorgaben des politischen Lenkungsausschusses von Juli 2011 mit den tatsächlichen Verhältnissen im Schuljahr 2012/2013 ergab Folgendes:



Schulstandortkonzepte

An neun der 16 einklassigen Volksschulen wurden weniger als 20 Schüler unterrichtet. An fünf Volksschul-Doppelstandorten⁴⁷ und an zwölf Hauptschul-Doppelstandorten⁴⁸ gab es weniger als insgesamt 20 Klassen.

(3) Die Schließung einer Volksschule im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde – jede der Schließungen im überprüften Zeitraum erfolgte im Einvernehmen – erforderte, neben intensiven Gesprächen zur Einvernehmensfindung, als formelle Verfahrensschritte den Antrag der Gemeinde und – bei unterbliebenem Einwand des Landesschulrats für Oberösterreich – die Auflassung durch die Oberösterreichische Landesregierung.

(4) Im Zusammenhang mit der Auflassung von Schulen führten die Mitglieder des politischen Lenkungsausschusses der Oberösterreichischen Landesregierung mit den schulerhaltenden Gemeinden Gespräche über sinnvolle Nutzungsmöglichkeiten der Schulgebäude. Solche Möglichkeiten waren die Nachnutzung durch andere Schulen (z.B. in den Gemeinden Schärding und Vorchdorf), durch Kinderbetreuungseinrichtungen (z.B. in der Gemeinde Neustift im Mühlkreis), durch örtliche Vereine oder kirchliche Einrichtungen. Auch der Verkauf der Schulliegenschaft oder ein Abbruch des Gebäudes im Fall unwirtschaftlicher Sanierung kamen in Frage.

19.2 Der RH hob hervor, dass neun von 16 einklassigen Volksschulen, weiter fünf Volksschul-Doppelstandorte und zwölf Hauptschul-Doppelstandorte im Schuljahr 2012/2013 nach wie vor nicht den Vorgaben des politischen Lenkungsausschusses entsprachen. Er empfahl daher dem Land Oberösterreich, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung einer umfassenden Herangehensweise (siehe TZ 18) konsequent fortzusetzen.

19.3 Laut *Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde der Prozess der Neustrukturierung der Schulstandorte fortgeführt.*

⁴⁷ An einem dieser Volksschul-Doppelstandorte wurden neben 19 Volksschulklassen auch drei angeschlossene Sonderschulklassen geführt.

⁴⁸ An zwei dieser Hauptschul-Doppelstandorte wurden neben 18 Hauptschulklassen auch zwei bzw. drei angeschlossene Polytechnische Klassen geführt. Von den verbleibenden zehn Hauptschul-Doppelstandorten wurden mittlerweile acht durch Auflassung jeweils einer der beiden Schulen zu Einzelstandorten.



Steiermark

Vorgaben

20.1 (1) Am 14. April 2011 erteilte die Steiermärkische Landesregierung einer Projektgruppe⁴⁹ den Auftrag, Empfehlungen zur Optimierung der Standorte von Pflichtschulen zu erarbeiten. Dabei sollte die Chancengerechtigkeit im Zugang für alle Schüler einer Region gewahrt bleiben. Unter Berücksichtigung topografischer Gegebenheiten, demografischer Entwicklungen sowie bildungspolitischer Problemzonen sollte die Projektgruppe „objektive pädagogische“ Kriterien festlegen. Die Ergebnisse fanden im Jahr 2012 in den „Regionalen Bildungsplan Steiermark“ Eingang.

(2) Als pädagogisch optimale Schulgröße für Volksschulen wurden acht oder zwölf Klassen (in Ballungsräumen bis zu 16 Klassen) festgelegt. Im ländlichen Raum sollten mindestens vier Klassen geführt werden, wobei nicht jede Klasse einer Schulstufe entsprechen musste, v.a. in der Grundstufe I⁵⁰ sollte auch die gemeinsame Führung von Schulstufen angeboten werden. Ein-, zwei- und dreiklassige Volksschulen sollten in Ausnahmefällen weiterhin möglich sein, einklassige Schulen jedoch unter 20 Schülern nicht geführt werden.⁵¹

Für die Hauptschulen/Neuen Mittelschulen wurde eine Schulgröße von etwa 160 bis 320 Schülern als optimal angesehen. Bei einem Absinken der Schülerzahl unter 80 Schüler war ein Beobachtungszeitraum vorgesehen, bei weniger als 70 Schülern wäre der Standort zu schließen.⁵²

Für Polytechnische Schulen wären aus pädagogischer Sicht mindestens drei Klassen anzustreben. Dies ergebe sich aus der Vielzahl der Fachbereiche. Eine an eine Hauptschule angeschlossene Polytechnische Klasse mit weniger als 20 Schülern sollte nicht geführt werden.

⁴⁹ Der für den Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zuständigen Unterarbeitsgruppe gehörten Vertreter des Landesschulrats, der Leiter der Abteilung Bildung und Gesellschaft des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung sowie ein Vertreter der Bezirksschulräte an. Die Leitung oblag dem Leiter der Abteilung Bildung und Integration des Magistrats Graz.

⁵⁰ Grundstufe I entspricht erster und zweiter Schulstufe der Volksschule.

⁵¹ Bei zu kleinen Schülergruppen wären bestimmte Lehrplaninhalte nur mangelhaft umzusetzen (z.B. Gruppenspiele in Bewegung und Sport, Erarbeitung von Lösungsstrategien zu lehrplanmäßigen Aufgaben). Weiters wären Unverbindliche Übungen und besondere Förderangebote nur begrenzt möglich.

⁵² Der fachliche Austausch unter den Lehrern würde mehrere im selben Fach geprüfte Lehrer am Schulstandort voraussetzen. Auch wäre der Aspekt einer Bündelung der schulischen Unterstützungsmaßnahmen (z.B. Beratungslehrer) zu berücksichtigen. Schließlich wurde im Bereich der Sozialisation von Schülern im Alter zwischen zehn und 14 Jahren eine größere Gruppe von Gleichaltrigen für die Auseinandersetzung mit Werten und sozialen Rollen im Rahmen der Persönlichkeitsentwicklung als sinnvoll erachtet.



Schulstandortkonzepte

Die angestrebte Mindestgröße von Sonderschulen war abhängig von der Art der Sonderschule, sollte aber mindestens zwei Klassen betragen. Die Strategieänderung in der Sonderpädagogik hin zu einer inklusiven Pädagogik sollte jedenfalls unter Berücksichtigung der Wahlfreiheit der Eltern und der bestmöglichen Förderung der Schüler erfolgen.

(3) Der „Regionale Bildungsplan Steiermark“ enthielt keine zeitlichen Vorgaben für die Umsetzung, legte jedoch pädagogisch begründete Kriterien fest, die bei der Schließung allgemein bildender Pflichtschulen heranzuziehen waren. Weiters behandelte der „Regionale Bildungsplan Steiermark“ aktuelle Themen im Zusammenhang mit den Pflichtschulen in allgemeiner Form (z.B. schulische Tagesbetreuung, bauliche Anforderungen, Führungsstrukturen).

20.2 Der RH anerkannte das Vorhandensein eines Konzepts in Form des „Regionalen Bildungsplans Steiermark“, das die Optimierung der Schulstandorte zum Ziel hatte. Er vermerkte allerdings kritisch, dass ein Zeitplan fehlte und wichtige Planungsparameter nur in allgemeiner Form Eingang fanden.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, das Konzept zur Standortoptimierung umfassender zu gestalten, operationalisierte Ziele zu berücksichtigen und einen Zeitplan zu erstellen.

20.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark erscheine ein genauer Zeitplan aufgrund der Unwägbarkeiten hinsichtlich der Entwicklung der Schülerzahlen nicht zielführend; überdies sei die Standortoptimierung ein laufender Prozess, der zeitlich überhaupt nicht eingrenzbar und demnach nie abgeschlossen sei.*

20.4 Der RH anerkannte die Absicht des Landes Steiermark, den Prozess der Optimierung der Schulstruktur fortzuführen. Er hielt jedoch seine Empfehlung aufrecht, die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation umfassender anzulegen und dabei operationalisierte Ziele zu erarbeiten und einen Zeitplan zu erstellen.

Umsetzung

21.1 (1) Im Zusammenhang mit der Erstellung der Vorgaben des „Regionalen Bildungsplans Steiermark“ untersuchte die Projektgruppe 48 Volkschulen, fünf Hauptschulen und vier Polytechnische Schulen und gab entsprechende Empfehlungen ab. Im Jänner 2012 beauftragte die Steiermärkische Landesregierung die zuständige Abteilung mit der operativen Umsetzung der Standortoptimierung. Bis 1. September 2012



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

wurden 35 Auflassungsbescheide erlassen, wovon 32 zur Zeit der Geba-rungsüberprüfung in Rechtskraft erwachsen waren. Bereits vor dem Wirksamwerden der Empfehlungen der Projektgruppe hatte das Land Steiermark die Anzahl kleiner Volks- und Hauptschulen verringert.

(2) Ein Vergleich der wesentlichen Vorgaben des Regionalen Bildungs-plans Steiermark aus 2012 mit den tatsächlichen Verhältnissen im Schuljahr 2012/2013 ergab Folgendes:

In der Steiermark gab es 14 einklassige Volksschulen mit weniger als 20 Schülern (die Anzahl der Klassen je Volksschule in diesem Schul-jahr ist in TZ 17, Abbildung 8, dargestellt). Demnach hatten 182 Volks-schulen weniger als vier Klassen; 68 bzw. 15 Volksschulen verfügten über die als pädagogisch optimal erachtete Schulgröße von acht bzw. zwölf Klassen.

Weiters bestanden sieben Hauptschulen/Neue Mittelschulen mit weniger als 70 Schülern, 13 Polytechnische Schulen mit weniger als drei Klas-sen und zwei Sonderschulen mit weniger als zwei Klassen. Polytech-nische Schulen mit weniger als 20 Schülern wurden nicht geführt.

(3) Die bisher erfolgte Strukturbereinigung im Schulwesen in der Stei-ermark war komplex, wie das Beispiel der amtswegigen Schließung zweier Volksschulen im Einvernehmen mit den betroffenen Gemeinden in den drei benachbarten Gemeinden⁵³ Krakauschatten, Krakaudorf und Krakauhintermühlern zeigte. Hier hatten vor der Schließung drei Volksschulen bestanden, die im Schuljahr 2011/2012 insgesamt fünf Klassen (63 Schüler) aufgewiesen hatten.

Das Verfahren zur Auflassung zweier dieser Volksschulstandorte erfor-derte eine Vielzahl von Verfahrensschritten unter Einbindung der Gemeinden, des Amtes der Landesregierung und des Landesschulrats als Schulbehörde des Bundes:

- von der Vorabinformation der betroffenen Gemeinden (im Jän-ner 2012) und der amtswegigen Verfahrenseinleitung,
- über eine Verhandlung an Ort und Stelle, die Wahrnehmung der Anhörungsrechte, die Neuzuordnung der Schüler und die Erlassung der Auflassungsbescheide,
- bis schließlich zur baulichen Adaptierung des verbleibenden Stand-orts (mit vorübergehender Übersiedlung der Schüler),

⁵³ politischer Bezirk Murau



Schulstandortkonzepte

– und der Festlegung des neuen gemeinsamen Schulsprengels (September 2013).

(4) Gegen die wegen zu geringer Schülerzahlen von der Steiermärkischen Landesregierung verfügte amtswegige Schließung der Volkschulen Glojach, Bretstein und Treglwang sowie der an die Hauptschule Gröbming angeschlossenen Polytechnischen Schule (jeweils mit Ablauf des Schuljahres 2011/2012), der Volksschule Pack und der Hauptschule Wenigzell (jeweils mit Ablauf des Schuljahres 2012/2013) erhoben die schulerhaltenden Gemeinden Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof.

Der Verwaltungsgerichtshof wies diese Beschwerden als unbegründet ab. In seinen Entscheidungsgründen führte er aus, die belangte Behörde könne eine Pflichtschule auch von Amts wegen auflassen, wenn die Voraussetzungen für ihren Bestand nicht mehr gegeben seien. Im Hinblick auf ein die Auflassung naheliegendes Missverhältnis zwischen Schülerzahlen und Aufwand für die jeweilige Schule habe die Steiermärkische Landesregierung von ihrem Handlungsermessen in unbedenklicher Weise Gebrauch gemacht.

(5) Gegen die wegen zu geringer Schülerzahlen von der Steiermärkischen Landesregierung verfügte amtswegige Schließung der Volkschulen St. Jakob im Freiland (mit Ablauf des Schuljahres 2011/2012) und Stein (mit Ablauf des Schuljahres 2012/2013) sowie der Hauptschule Dr. Lauda – St. Jakob in Breitenau am Hochlantsch (mit Ablauf des Schuljahres 2013/2014) erhoben die schulerhaltenden Gemeinden Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof. Der Verfassungsgerichtshof erkannte diesen Beschwerden aufschiebende Wirkung zu. Eine inhaltliche Entscheidung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch ausständig.

21.2 Der RH stellte fest, dass das Land Steiermark bereits vor dem Wirksamwerden der Empfehlungen der Projektgruppe die Anzahl kleiner Volks- und Hauptschulen verringert hatte. Dieser Weg wurde im Rahmen des „Regionalen Bildungsplans Steiermark“ weiterverfolgt. Das Beispiel der Volksschulschließungen in Krakauschatten und Krakaudorf sowie die mehrfache Beschreitung des Rechtswegs bis zum Höchstgericht illustrieren die Komplexität der Strukturbereinigung im Schulwesen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung eines umfassenden Konzepts (siehe TZ 20) und der höchstgerichtlichen Entscheidung konsequent fortzusetzen.

Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

21.3 Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme auf die bereits durchgeführten Schulschließungen und sicherte zu, im Sinne der Vorgaben des Regionalen Bildungsplans Steiermark den Prozess der Standortoptimierung auch künftig weiter voranzutreiben.

Planungsparameter

Schulbesuchs-
prognosen

22.1 Die künftige Entwicklung der Schülerzahl war für Planungen im Bereich der Schulstandorte von entscheidender Bedeutung. In der Trendvariante⁵⁴ der Schulbesuchsprägnose⁵⁵ der Statistik Austria war für den Zeitraum 2009 bis 2030 für die allgemein bildenden Pflichtschulen österreichweit ein Schülerrückgang von rd. 3 % zu erwarten. In Oberösterreich und der Steiermark rechnete die Statistik Austria sogar mit einem Schülerrückgang von jeweils rd. 9 %.

Die folgenden Abbildungen 9 bis 12 zeigen – getrennt nach Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen – die prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen in den einzelnen politischen Bezirken:

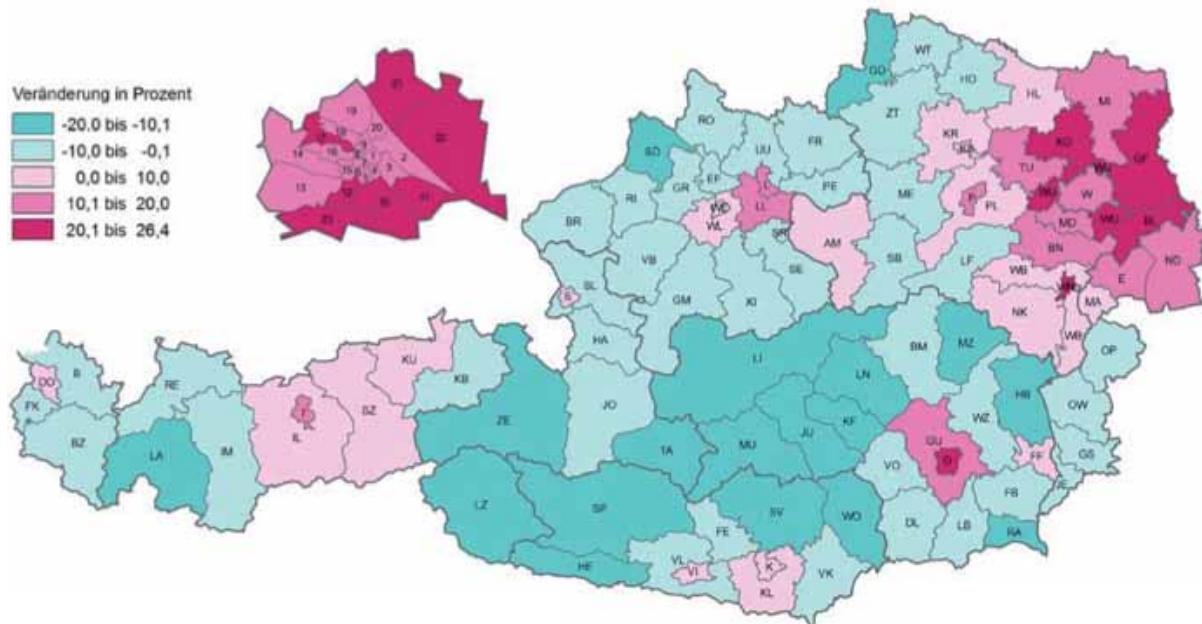
⁵⁴ In der Trendvariante wurden Veränderungen in der Schulwahl fortgeschrieben, die sich im Zeitraum von 1998 bis 2009 gezeigt hatten.

⁵⁵ Schulbesuchsprägnose nach Wohn- und Schulbezirken 2009/2030, Statistik Austria, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, Wien Juli 2011

Planungsparameter

Abbildung 9: Schulbesuchsprognose Volksschulen

Veränderung der Anzahl der Schüler 2009/2030: Volksschulen nach Schulstandort



Quelle: Statistik Austria

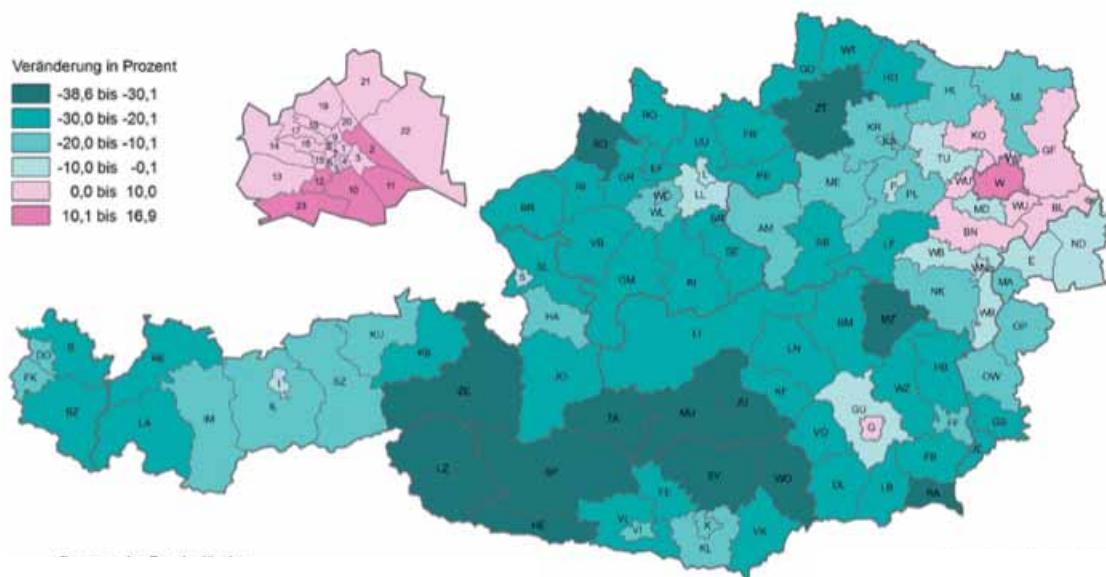
In Oberösterreich war allgemein ein Rückgang der Anzahl der Volksschüler prognostiziert; Ausnahmen bildeten die Landeshauptstadt Linz und die politischen Bezirke Linz-Land, Wels sowie Wels-Land, in denen mit einem Anstieg bis zu 20 % gerechnet wurde.

Auch in der Steiermark war allgemein mit einem Rückgang der Anzahl der Volksschüler zu rechnen; Ausnahmen bildeten vor allem die Landeshauptstadt Graz (Anstieg der Schülerzahlen um mehr als 20 % erwartet) und die politischen Bezirke Graz-Umgebung sowie Fürstenfeld.⁵⁶

⁵⁶ Zur Zeit der Erstellung der Schulbesuchsprognose bestand noch der Bezirk Fürstenfeld (nunmehr Hartberg-Fürstenfeld).

Abbildung 10: Schulbesuchsprognose Hauptschulen/Neue Mittelschulen

Veränderung der Anzahl der Schüler¹ 2009/2030: Hauptschulen nach Schulstandort (Trendvariante)



¹ inkl. Schüler in Klassen der Neuen Mittelschule, die an Standorten des genannten Schultyps geführt werden

Quelle: Statistik Austria

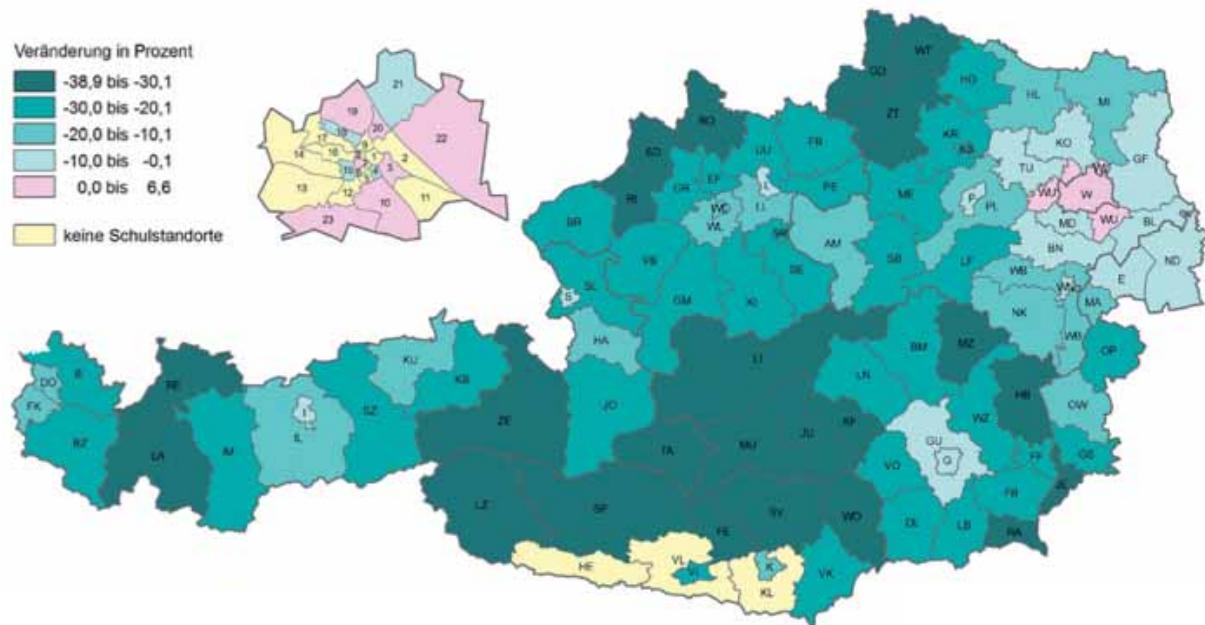
In ganz Oberösterreich war ein Rückgang der Anzahl der Hauptschüler zu erwarten; den stärksten prognostizierten Rückgang wies mit über 30 % der politische Bezirk Schärding auf.

In der Steiermark wies die Landeshauptstadt Graz einen zu erwartenden Anstieg der Anzahl der Hauptschüler von bis zu 10 % auf; für die übrige Steiermark war ein Schülerrückgang prognostiziert.

Planungsparameter

Abbildung 11: Schulbesuchsprognose Polytechnische Schulen

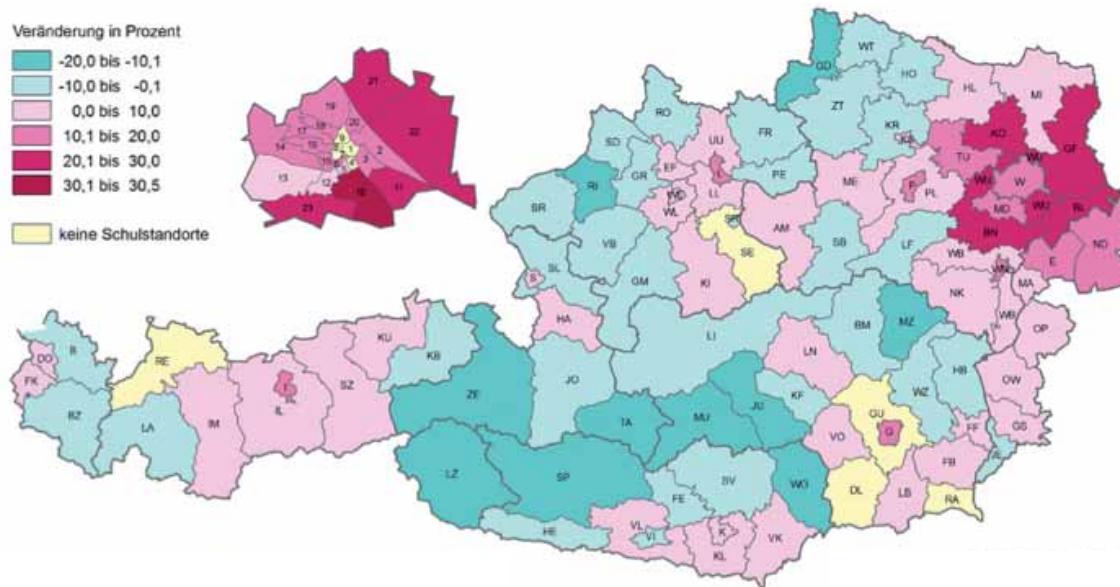
Veränderung der Anzahl der Schüler 2009/2030: Polytechnische Schulen nach Schulstandort (Trendvariante)



Quelle: Statistik Austria

Für die Polytechnischen Schulen waren in Oberösterreich und der Steiermark Schülerrückgänge prognostiziert.

Abbildung 12: Schulbesuchsprognose Sonderschulen

Veränderung der Anzahl der Schüler 2009/2030: Sonderschulen nach Schulstandort (Trendvariante)

Quelle: Statistik Austria

Für den Bereich der Sonderschulen waren in Oberösterreich und der Steiermark teils ein Rückgang, teils ein Anstieg der Schülerzahlen prognostiziert.

22.2 Nach Ansicht des RH war die Entwicklung der Schülerzahlen ein wesentlicher Faktor bei der Schulstandortkonzeption. Da in weiten Bereichen Schülerrückgänge, in Ballungsräumen jedoch Schülerzuwächse prognostiziert waren, empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, diese Prognosen bei den Standortkonzepten entsprechend zu berücksichtigen.

22.3 Laut *Stellungnahme des Landes Oberösterreich* werde bei der Schulstandortoptimierung auf die künftige Entwicklung der Schülerzahlen Bedacht genommen.



Planungsparameter

Ganztägige Schulformen

23.1 (1) In einer Vereinbarung⁵⁷ gemäß Art. 15a B-VG kamen der Bund und die Länder im Dezember 2011 überein, das Angebot ganztägiger Schulformen in bedarfsgerechter Form sowohl hinsichtlich der Betreuungsplätze als auch der Betreuungsdauer sicherzustellen. Im Jahr 2013 wurde die Geltungsdauer der Vereinbarung über den Ausbau ganztägiger Schulformen bis zum Ende des Schuljahres 2018/2019 verlängert.⁵⁸

Förderungswürdig nach dieser Art. 15a-Vereinbarung waren bspw. die Schaffung und Adaptierung von Gruppenräumen, Speisesälen und Küchen sowie von Spielplätzen und ähnlichen Außenanlagen. Weiters durften Personalkosten im Freizeitbereich der schulischen Tagesbetreuung bedeckt werden.

Ziel war es, die Betreuungsquote von Schülern an öffentlichen Pflichtschulen und an öffentlichen allgemein bildenden höheren Schulen im Rahmen der schulischen und außerschulischen Tagesbetreuung bis 2018 auf insgesamt 250.000 Plätze (einschließlich 50.000 Hortplätze) zu erhöhen.

(2) Die nachstehende Tabelle zeigt für die Schuljahre 2007/2008 und 2012/2013 die Anzahl jener allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich und der Steiermark, die ganztägige Schulformen anboten, sowie die Anzahl der Schüler, die dieses Angebot in Anspruch nahmen:

⁵⁷ BGBl. I Nr. 115/2011

⁵⁸ BGBl. I Nr. 192/2013

Tabelle 12: Ganztägige Schulformen in Oberösterreich und der Steiermark – Anzahl der Schulen und Schüler sowie Anteil an Schulen und Schüler gesamt

Schuljahr	2007/2008		2012/2013		Veränderung 2007/2008 bis 2012/2013	
	ÖÖ	Stmk	ÖÖ	Stmk	ÖÖ	Stmk
	Anzahl				in %	
allgemein bildende Pflichtschulen gesamt	845	752	821	691	- 3	- 8
davon						
ganztägige Schulformen	90	134	181	244	101	82
	in %					
Anteil	11	18	22	35	-	-
	Anzahl					
Schüler in allgemein bildenden Pflichtschulen gesamt	116.089	81.937	103.247	73.602	- 11	- 10
davon						
Schüler in ganztägigen Schulformen	4.381	4.730	8.147	8.517	86	80
	in %					
Anteil	4	6	8	12	-	-

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

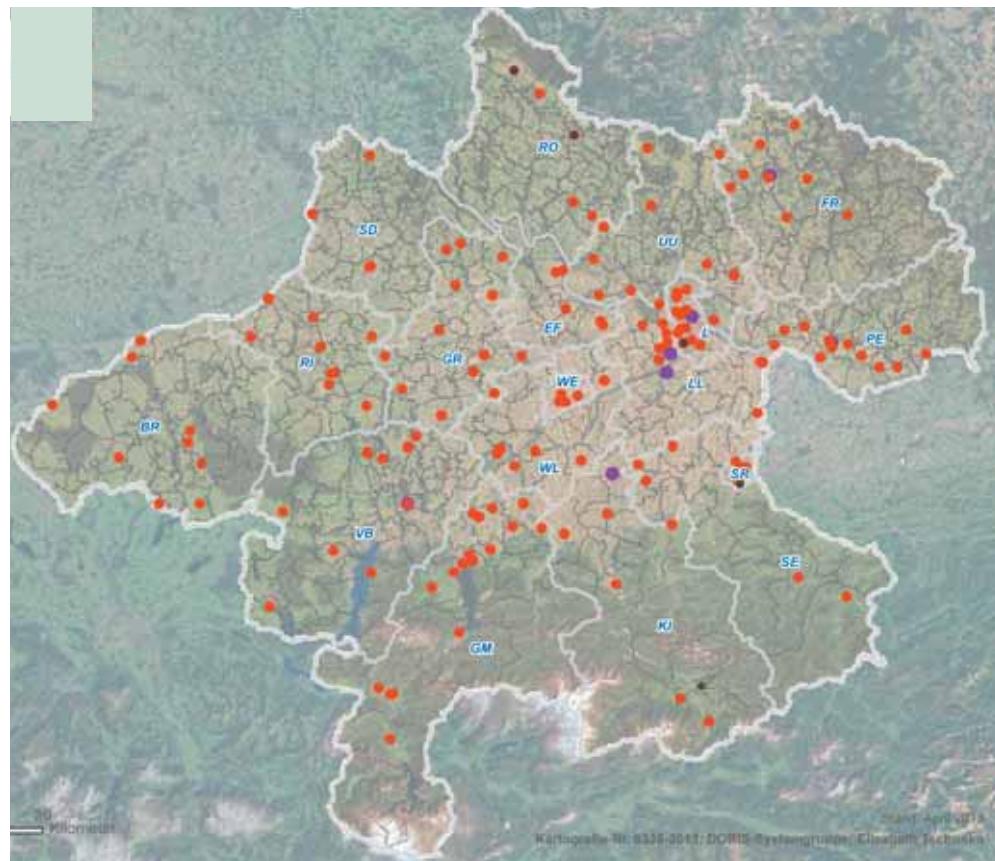
Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark stieg die Anzahl der Schulen, die ganztägige Schulformen anboten, und die Anzahl der Schüler, die dieses Angebot in Anspruch nahmen, im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 stark an. In Oberösterreich verdoppelte sich die Anzahl der Schulen mit ganztägigen Schulformen, in der Steiermark stieg sie um 82 %; bei den Schülern betrug die Zunahme in Oberösterreich 86 %, in der Steiermark 80 %.

Bezogen auf die Gesamtzahl der allgemein bildenden Pflichtschulen boten im Schuljahr 2007/2008 in Oberösterreich rd. 11 %, in der Steiermark rd. 18 % der Schulen ganztägige Schulformen an. Rund 4 % (Oberösterreich) bzw. rd. 6 % (Steiermark) der Schüler nahmen dieses Angebot in Anspruch. Im Schuljahr 2012/2013 boten in Oberösterreich rd. 22 %, in der Steiermark rd. 35 % der allgemein bildenden Pflichtschulen ganztägige Schulformen an. Dieses Angebot wurde von rd. 8 % bzw. rd. 12 % der Schüler in Anspruch genommen.

(3) Die folgenden Abbildungen zeigen die Anzahl und die Verteilung der ganztägigen Schulformen auf die einzelnen politischen Bezirke und Gemeinden Oberösterreichs und der Steiermark im Schuljahr 2012/2013:

Planungsparameter

Abbildung 13: Schulstandorte mit ganztägiger Schulform in Oberösterreich im Schuljahr 2012/2013

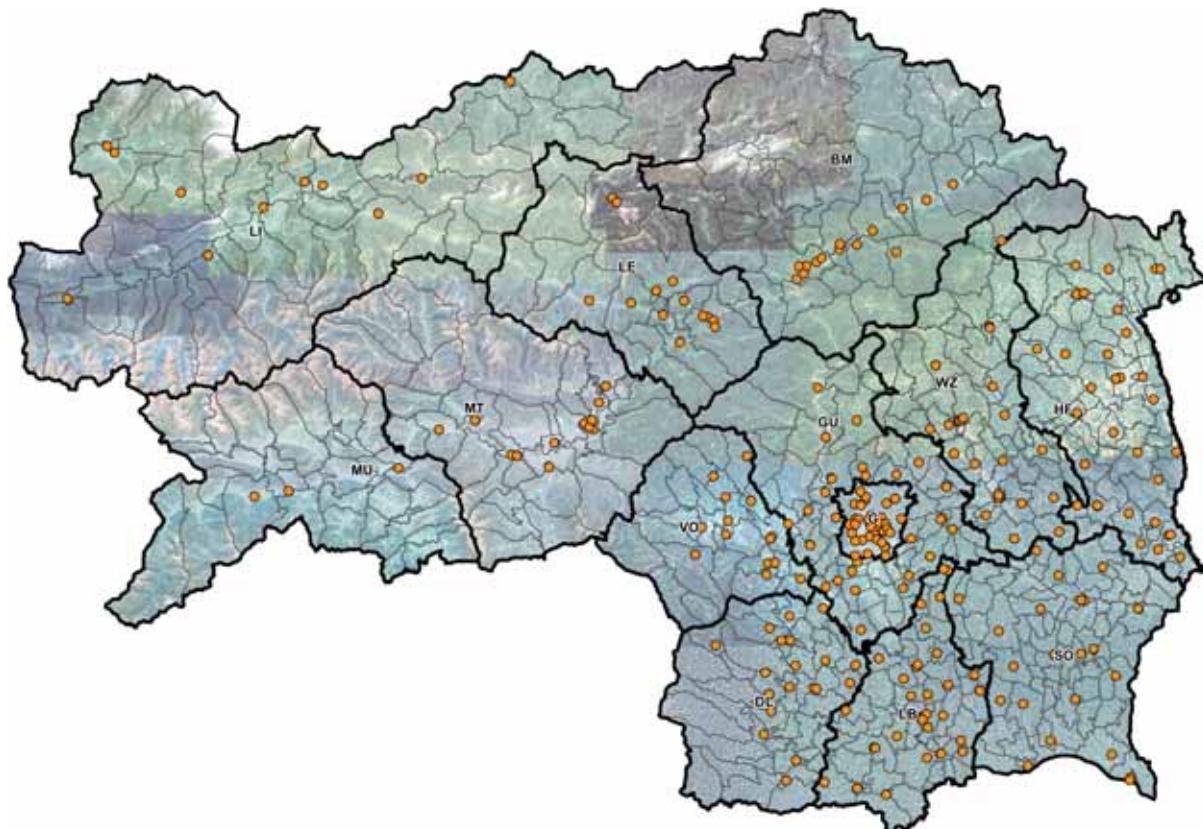


- getrennte Abfolge von Unterrichts- und Betreuungsteil
- verschränkte Abfolge von Unterrichts- und Betreuungsteil
- getrennte und verschränkte Abfolge von Unterrichts- und Betreuungsteil

BR	Braunau	L	Linz	SE	Steyr
EF	Eferding	LL	Linz-Land	SR	Steyr-Land
FR	Freistadt	PE	Perg	UU	Urfahr-Umgebung
GM	Gmunden	RI	Ried im Innkreis	VB	Vöcklabruck
GR	Grieskirchen	RO	Rohrbach	WE	Wels
KI	Kirchdorf an der Krems	SD	Schärding	WL	Wels-Land

Quelle: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

Abbildung 14: Schulstandorte mit ganztägiger Schulform in der Steiermark im Schuljahr 2012/2013



BM	Bruck-Mürzzuschlag	LB	Leibnitz	SO	Südoststeiermark
DL	Deutschlandsberg	LE	Leoben	VO	Voitsberg
G	Graz	LI	Liezen	WZ	Weiz
GU	Graz-Umgebung	MT	Murtal		
HF	Hartberg-Fürstenfeld	MU	Murau		

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung

23.2 Der RH stellte fest, dass sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach ganztägigen Schulformen in Oberösterreich und der Steiermark im überprüften Zeitraum zugenommen hatte. Da davon auszugehen war, dass die Nachfrage nach ganztägigen Schulformen zunehmen wird⁵⁹, empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, für ein bedarfsgerechtes Angebot Sorge zu tragen. Dies wäre auch bei den Schulstandortkonzepten zu berücksichtigen.

⁵⁹ Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, BGBL I Nr. 115/2011 und BGBL I Nr. 192/2013, Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018



Planungsparameter

Bauzustand der Schulen

23.3 Laut *Stellungnahme des Landes Oberösterreich* seien im Schuljahr 2013/2014 bereits 10.453 Schüler an 239 Standorten ganztagig betreut worden.

24.1 Die Errichtung und Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen fiel – mit Ausnahme der Landessonderschulen – in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden als gesetzliche Schulerhalter. Sowohl im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung als auch im Amt der Steiermärkischen Landesregierung waren Infrastrukturdatenbanken eingerichtet, in denen kommunale Gebäude – und somit auch Schulgebäude – erfasst waren.⁶⁰ Die Erhebung erfolgte durch die Gemeinden und berücksichtigte sowohl quantitative (z.B. Anzahl der Gebäude) als auch qualitative (z.B. Bauzustand anhand grober Kennzahlen) Aspekte. Die Genauigkeit und Vollständigkeit der von den Gemeinden eingegebenen Daten war unterschiedlich und wurde seitens der Länder nur punktuell überprüft.

Aktuelle Informationen über den Bauzustand der allgemein bildenden Pflichtschulen erlangte das jeweilige Amt der Landesregierung nur anlassbezogen, z.B. im Zuge von Begehungen im Rahmen von Bauverhandlungen oder der Behandlung von Förderungsansuchen.

24.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die in der jeweiligen Datenbank verfügbaren Informationen über den Bauzustand der allgemein bildenden Pflichtschulen für Zwecke der Standortplanung nur bedingt nutzbar waren.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die in den Datenbanken erfassten Daten in Bezug auf die Schulgebäude so weit als möglich zu aktualisieren und für die Schulstandortkonzepte heranzuziehen.

24.3 Laut *Stellungnahme des Landes Steiermark* könnte eine Aktualisierung der Infrastrukturdatenbank nur aufgrund laufender Sachverständigen-erhebungen erfolgen. Dies würde zu einem erheblichen personellen Mehraufwand führen, der den Verwaltungsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widerspräche. Überprüfungen in sicherheits-technischer Hinsicht und schulbehördliche Begehungen fänden statt.

⁶⁰ Die Datenbank umfasste alle Gebäude, in die monetäre Mittel der Gemeinden fllossen, z.B. Gemeindeämter, Bauhöfe, Sportstätten.



24.4 Der RH stellte aufgrund der Stellungnahme des Landes Steiermark die Zweckmäßigkeit der Infrastrukturdatenbank in Frage, wenn diese nur durch Sachverständigenerhebungen aktualisiert werden kann. Generell hielt der RH an seiner Empfehlung, diese Datenbank so weit als möglich zu aktualisieren und für Schulstandortkonzepte heranzuziehen, fest.

Gemeinsame Nutzung von Schulraum

25.1 (1) Innerhalb der allgemein bildenden Pflichtschulen gab es vorrangig in jenen Fällen eine schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum, in denen Polytechnische Schulen bzw. Sonderschulen als angeschlossene Klassen an Hauptschulen bzw. Volksschulen geführt wurden; dies waren im Schuljahr 2012/2013 in Oberösterreich 23 Polytechnische Schulen und acht Sonderschulen, in der Steiermark zwölf Polytechnische Schulen und 13 Sonderschulen.

(2) Standortkooperationen zwischen allgemein bildenden Pflichtschulen (Schulerhalter: vorwiegend Gemeinden) und höheren Schulen (Schulerhalter: Bund) gab es in Oberösterreich in vier Fällen, in der Steiermark in neun Fällen.

Beispielsweise wurde in Oberösterreich die neu gegründete Höhere technische Bundeslehranstalt Grieskirchen in einem gemeinsamen Projekt mit der Hauptschule und der Polytechnischen Schule errichtet. Durch die gemeinsame Nutzung der Turnshallen, Sport- und Außenanlagen sowie haustechnischen Einrichtungen konnten seit 2011 Synergieeffekte genutzt werden.

In der Steiermark war das Bundesoberstufenrealgymnasium Birkfeld gemeinsam mit der Polytechnischen Schule Birkfeld in einem von der Gemeinde Birkfeld errichteten Schulgebäude untergebracht.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass sowohl innerhalb der allgemein bildenden Pflichtschulen als auch – bei in Betracht kommenden Einzelfällen – zwischen allgemein bildenden Pflichtschulen und mittleren und höheren Schulen nur sporadisch Standortkooperationen bestanden. Er merkte jedoch kritisch an, dass die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung, die auch darin zum Ausdruck kam, dass für allgemein bildende Pflichtschulen und höhere Schulen jeweils verschiedene Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren, die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum erschwerte.

Er empfahl dem BMBF und den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum bei Standortüberlegungen verstärkt – insbesondere im Zusammenhang

Planungsparameter

mit der Errichtung bzw. Sanierung von Schulgebäuden – zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen.

25.3 (1) Laut Stellungnahme des BMBF sei die Bildung von Standortkooperationen mit anderen Schulerhaltern, insbesondere mit den Gemeinden als gesetzlichen Schulerhaltern der allgemein bildenden Pflichtschulen, eine seit vielen Jahren geübte Verwaltungspraxis zur Erzielung von räumlichen Synergieeffekten. Jedoch seien die Voraussetzungen für einen gemeinsamen Neubau bzw. für eine gemeinsame Sanierung eines Schulgebäudes, das sowohl für die Unterbringung einer allgemein bildenden Pflichtschule als auch einer mittleren bzw. höheren Schule geeignet wäre, nur selten erfüllbar. Weiters seien viele Volkschul- und Hauptschulgebäude im Ortszentrum errichtet worden, so dass aufgrund der meist beengten Liegenschaftsverhältnisse keine Neubauten für weiterführende Schulen möglich gewesen wären. Im Übrigen könne davon ausgegangen werden, dass gemeinsame Nutzungen von Schulräumen im zentralen großstädtischen Bereich durch die Dichte von Schulstandorten sowohl im Gemeinde- als auch im Bundesschulbereich leichter möglich sein müssten als im ländlichen Bereich mit vielen Einzelstandorten und der Entfernung zwischen diesen Standorten.

(2) Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme auf positive Beispiele von gemeinsamer Nutzung von Schulraum. Das Land räumte ein, dass generelle Vorgaben für eine gemeinsame Nutzung aufgrund der Gesetzeslage für die Steiermark nicht möglich seien, es jedoch grundsätzlich einer Forcierung der gemeinsamen Nutzung von Schulraum positiv gegenüber stehe.

25.4 Der RH erwiderte dem BMBF und dem Land Steiermark, dass die Vielschichtigkeit der Schulverwaltung, die sich auch darin manifestierte, dass für allgemein bildende Pflichtschulen und höhere Schulen jeweils verschiedene Gebietskörperschaften gesetzliche Schulerhalter waren, die schularartenübergreifende Nutzung von Schulraum erschwerte. Er wiederholte daher seine Empfehlung, die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum bei Standortüberlegungen verstärkt zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen.

Ausgaben

Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter

26.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter (Gemeinden und Land) für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark für die Jahre 2008 bis 2012:



Ausgaben



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Tabelle 13: Ausgaben der Gemeinden und der Länder für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich und der Steiermark

Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
Oberösterreich	in Mio. EUR ¹					in %
Ausgaben gesamt	241,87	243,30	235,55	249,23	253,02	4,61
<i>davon</i>						
Ausgaben Gemeinden	238,82	240,14	232,56	246,16	249,83	4,61
<i>davon</i>						
<i>gemeinsame Kosten</i>	26,04	25,31	24,26	26,31	27,87	6,99
<i>Volksschulen</i>	90,21	93,02	87,35	84,11	87,37	– 3,15
<i>Hauptschulen</i>	107,17	102,91	104,10	120,44	120,19	12,15
<i>Polytechnische Schulen²</i>	8,98	11,74	9,48	8,57	7,66	– 14,69
<i>Sonderschulen²</i>	6,41	7,17	7,37	6,72	6,74	5,15
Ausgaben Land ³	3,06	3,16	2,99	3,07	3,19	4,27
in EUR						
Ausgaben je Schüler	2.084	2.162	2.149	2.329	2.413	15,81
Steiermark	in Mio. EUR ¹					in %
Ausgaben gesamt	210,18	218,25	206,51	204,55	209,81	– 0,18
<i>davon</i>						
Ausgaben Gemeinden	206,11	214,31	200,30	203,43	208,74	1,27
<i>davon</i>						
<i>gemeinsame Kosten</i>	3,83	3,63	3,70	3,49	3,08	– 19,54
<i>Volksschulen</i>	94,69	99,39	91,99	96,12	99,35	4,93
<i>Hauptschulen</i>	95,41	99,35	92,32	92,11	95,41	0,00
<i>Polytechnische Schulen²</i>	8,18	8,23	7,24	7,50	7,39	– 9,69
<i>Sonderschulen²</i>	4,00	3,72	5,05	4,20	3,50	– 12,40
Ausgaben Land ³	4,07	3,93	6,21	1,12	1,07	– 73,65
in EUR						
Ausgaben je Schüler	2.565	2.754	2.672	2.711	2.810	9,53

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² einschließlich der als angeschlossene Klassen geführten Polytechnischen Schulen und Sonderschulen

³ als Erhalter der Landessonderschulen

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Rechnungsabschlüsse der Länder Oberösterreich und Steiermark; Berechnungen RH

Ausgaben

(2) Für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen wendeten die Gemeinden in Oberösterreich im Jahr 2012 rd. 249,83 Mio. EUR auf; in der Steiermark waren es rd. 208,74 Mio. EUR. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 bedeutete dies in Oberösterreich eine Steigerung von rd. 5 %, in der Steiermark von rd. 1 %.

(3) Für die Erhaltung der neun Landessonderschulen wendete das Land Oberösterreich im Kalenderjahr 2012 rd. 3,19 Mio. EUR auf. Die Ausgaben des Landes Steiermark für die Erhaltung der beiden Landessonderschulen betrugen in diesem Jahr rd. 1,07 Mio. EUR⁶¹. Die Ausgaben des Landes Oberösterreich waren gegenüber dem Kalenderjahr 2008 um rd. 4 % gestiegen, jene des Landes Steiermark um rd. 74 % (vor allem aufgrund von Baumaßnahmen) gesunken.

(4) Im Kalenderjahr 2012 wendeten Gemeinden und Land als gesetzliche Schulerhalter der allgemein bildenden Pflichtschulen in Oberösterreich insgesamt 2.413 EUR, in der Steiermark 2.810 EUR je Schüler auf. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 war dies in Oberösterreich eine Steigerung von rd. 16 %, in der Steiermark von rd. 10 %.

(5) Die Ausgaben der von den Gemeinden zur Abwicklung von Schulbauvorhaben (Generalsanierungen, größere Instandsetzungen) gegründeten ausgegliederten Rechtsträger waren in den oben angeführten Ausgaben nicht enthalten.

26.2 Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich und der Steiermark die Gemeinden und das Land erhebliche Mittel für die Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen aufwendeten.

Er hob dazu auch folgende unterschiedliche Entwicklungen hervor: Während die Gesamtausgaben im überprüften Zeitraum in der Steiermark – wenn auch geringfügig – gesunken waren, stiegen sie in Oberösterreich um 4,6 %. Wenn auch in beiden Ländern ein Anstieg der Gemeindeausgaben zur Schulerhaltung zu verzeichnen war, wies Oberösterreich eine deutlich höhere Steigerungsrate auf als die Steiermark. Ähnlich auch der Unterschied bei den Ausgaben je Schüler: Diese stiegen in Oberösterreich – wenn auch von einem niedrigeren Niveau ausgehend – mit rd. 16 % deutlich stärker als in der Steiermark mit rd. 10 %. Diese unterschiedlichen Entwicklungen deuteten nach Ansicht des RH – wie auch schon die Daten zur Schulorganisation (siehe TZ 15) – auf erste Auswirkungen der in der Steiermark vorgenommenen Standortoptimierungen hin.

⁶¹ Die Ausgaben unterlagen im Zeitraum 2008 bis 2012 starken Schwankungen; dies war auf durchgeführte Baumaßnahmen zurückzuführen.



Ausgaben



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Der RH stellte weiters fest, dass die Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter für die allgemein bildenden Pflichtschulen – bezogen auf einen Schüler – in der Steiermark höher waren als in Oberösterreich; im Kalenderjahr 2012 betrug dieser Unterschied 397 EUR. Der RH führte dies auf die höhere Anzahl von Kleinschulen in der Steiermark zurück und wiederholte seine Empfehlung, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung konsequent fortzusetzen (siehe TZ 19 und 21).

Im Hinblick auf die Verbindlichkeiten der ausgegliederten Rechtsträger gab der RH zu bedenken, dass die vollständige Erfassung des gesamtstaatlichen Schuldenstands durch diese Ausgliederungen nicht mehr gewährleistet war. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Grundlagen der Fiskalpolitik“ (Reihe Bund 2011/5), in dem er dargelegt hatte, dass die Verbindlichkeiten ausgegliederter Einheiten nicht mehr dem Sektor Staat zugerechnet werden und das Maastricht-Kriterium öffentlicher Schuldenstand somit keine vollständige Aussagekraft über die Verbindlichkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden besitzt.

26.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien auch in Oberösterreich Neustrukturierungsmaßnahmen vollzogen worden und würden noch fortgeführt. Neben der Anzahl der Standorte sei der bauliche Zustand der Schulen für die Ausgaben der Schulerhalter maßgeblich.*

Lehrpersonal-
ausgaben

27.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Lehrpersonalausgaben in den Ländern Oberösterreich und Steiermark, der Refundierungen des Bundes, der Lehrerplanstellen sowie der durchschnittlichen Lehrerpersonalausgaben in den Kalenderjahren 2008 bis 2012:

Ausgaben

Tabelle 14: Lehrerpersonalausgaben in Oberösterreich und der Steiermark

Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
Oberösterreich	in Mio. EUR					in %
Lehrerpersonalausgaben Land	582,65	603,77	615,37	621,37	631,62	8,40
Refundierungen Bund	579,18	596,66	607,93	617,15	651,88 ¹	(12,55) ¹
in VBÄ						
Lehrerplanstellen	11.532	11.531	11.446	11.369	11.207	- 2,82
in EUR je VBÄ						
Lehrerpersonalausgaben je VBÄ	50.526	52.360	53.762	54.655	56.361	11,55
Steiermark	in Mio. EUR					
Lehrerpersonalausgaben Land	456,74	473,47	472,42	470,65	474,29	3,84
Refundierungen Bund	456,32	472,20	473,90	471,78	490,10 ¹	(7,40) ¹
in VBÄ						
Lehrerplanstellen	8.279	8.203	8.168	8.144	8.058	- 2,66
in EUR je VBÄ						
Lehrerpersonalausgaben je VBÄ	55.171	57.721	57.836	57.793	58.856	6,68

¹ Aufgrund der Haushaltsrechtsreform gab es mit 1. Jänner 2013 keine Vorlaufzahlungen mehr; daher sind im Jahr 2012 auch Zahlungen enthalten, die in den Vorjahren erst im Folgejahr verbucht worden wären. Im Zeitraum 2008 bis 2011 stiegen die Refundierungen des Bundes um 6,56 % (Oberösterreich) bzw. 3,39 % (Steiermark).

Quellen: BMF; Berechnungen RH

In Oberösterreich betrugen die Lehrerpersonalausgaben des Landes im Kalenderjahr 2012 rd. 632 Mio. EUR. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 bedeutete dies – ungeachtet des Sinkens der Planstellen um rd. 3 % – eine Steigerung um rd. 8 %.

In der Steiermark betrugen die Lehrerpersonalausgaben des Landes im Kalenderjahr 2012 rd. 474 Mio. EUR. Gegenüber dem Kalenderjahr 2008 bedeutete dies – ungeachtet des Sinkens der Planstellen um rd. 3 % – eine Steigerung um rd. 4 %.



Ausgaben



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

(2) Die durchschnittlichen Lehrerpersonalausgaben des Landes je Vollbeschäftigungäquivalent (VBÄ) waren in der Steiermark höher als in Oberösterreich. Im Kalenderjahr 2012 lagen diese Ausgaben⁶² in Oberösterreich bei 56.361 EUR, in der Steiermark bei 58.856 EUR; der Unterschied betrug sohin 2.495 EUR. Dies war auf die unterschiedliche Altersstruktur der Lehrer zurückzuführen – das Durchschnittsalter der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen lag in Oberösterreich bei 46,4 Jahren, in der Steiermark bei 48,7 Jahren.

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Schüler–Lehrer–Relationen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark in den Kalenderjahren 2008 bis 2012:

Tabelle 15: Schüler–Lehrer–Relationen in Oberösterreich und der Steiermark

Kalenderjahr	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Schüler je Lehrer–VBÄ					
Oberösterreich	10,37	10,05	9,89	9,73	9,68	– 6,65
Steiermark	10,16	9,93	9,74	9,54	9,55	– 6,04

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnungen RH

Die auf ein Lehrer–VBÄ entfallende Anzahl von Schülern war in Oberösterreich höher als in der Steiermark. In Oberösterreich entfielen im Kalenderjahr 2012 auf ein Lehrer–VBÄ 9,68 Schüler, in der Steiermark 9,55 Schüler. Dies bedeutete gegenüber dem Kalenderjahr 2008 ein Absinken um rd. 7 % bzw. 6 %.

(4) Die Lehrerpersonalausgaben je Schüler beliefen sich in Oberösterreich auf 5.824 EUR, in der Steiermark auf 6.165 EUR (Kalenderjahr 2012). Sie waren damit in der Steiermark um rd. 6 % höher als in Oberösterreich.

27.2 Die Steiermark hatte im Kalenderjahr 2012 um rd. 6 % höhere Lehrerpersonalausgaben je Schüler als Oberösterreich. Neben den höheren Lehrerpersonalausgaben je VBÄ war dafür die sehr kleinteilige Schulstruktur der Steiermark verantwortlich.

⁶² Im Vergleich dazu betrug der österreichische Durchschnittswert der Lehrerpersonalausgaben je VBÄ im Jahr 2012 55.553 EUR.

Ausgaben

Der RH wies kritisch auf die mit rund zehn Schülern je Lehrer vergleichsweise niedrigen durchschnittlichen Schüler-Lehrer-Relationen hin, die auch auf die kleinteilige Schulstruktur zurückzuführen waren. Nach Ansicht des RH deuteten die geringen Schüler-Lehrer-Relationen, die weit unter dem OECD-Durchschnitt von 15,4 (Primarstufe) bzw. 13,3 (Sekundarstufe I) lagen, auf den dringenden Bedarf an Maßnahmen zur Bereinigung der Schulstandortstruktur hin.

27.3 Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es bisher immer gelungen sei, den vom Bund vorgegebenen Stellenplan einzuhalten. Vielmehr würden kleinere Standorte zu Lasten größerer Standorte dotiert werden, weshalb zwecks Gewährleistung einer gerechten Ressourcenverteilung die erforderlichen Standortoptimierungen in Angriff genommen worden seien.

27.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes Steiermark zur Standortoptimierung. Er wies jedoch aufgrund der geringen Schüler-Lehrer-Relation, die in der Steiermark weit unter dem OECD-Durchschnitt lag, auf den Bedarf an Maßnahmen zur Bereinigung der Schulstandortstruktur hin.

Auswirkungen der kleinteiligen Schulstruktur

28.1 (1) Der Bund refundierte den Ländern die Lehrerpersonalausgaben im Rahmen der genehmigten Stellenpläne. Gemäß den Stellenplanrichtlinien stellte der Bund den Ländern für

- Volksschulen je 14,5 Schüler,
 - Hauptschulen/Neue Mittelschulen je zehn Schüler und
 - Polytechnische Schulen je neun Schüler
- einen Lehrer zur Verfügung. Dies entsprach pro Schüler
- 1,5 Lehrerwochenstunden (Volksschulen),
 - 2,1 Lehrerwochenstunden (Hauptschulen/Neue Mittelschulen) und
 - 2,3 Lehrerwochenstunden (Polytechnische Schulen).

(2) Im Volksschulbereich bedeutete dies, dass bspw. für einen Standort mit 15 Schülern 22,5 Lehrerwochenstunden kalkuliert wurden. Dies



Ausgaben



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

genügte nicht, um den Lehrplan zu erfüllen. Die Differenz musste zu Lasten größerer Standorte ausgeglichen werden.⁶³

Im Hauptschulbereich erhielt bspw. ein Standort mit 52 Schülern 109,2 Lehrerwochenstunden zugewiesen. Zur Erfüllung des Lehrplans waren jedoch rd. 168 Lehrerwochenstunden erforderlich. Auch hier wurde die Differenz zu Lasten größerer Standorte ausgeglichen.

Im Bereich der Polytechnischen Schulen ergaben sich bspw. für eine Klasse mit 18 Schülern 41,8 Lehrerwochenstunden. Mit dieser Ausstattung konnten maximal zwei statt der im Lehrplan als Minimum vorgesehenen drei Fachbereiche angeboten werden.⁶⁴

28.2 Der RH wies darauf hin, dass die lehrerpersonalintensiven Kleinschulen zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen verbrauchten, als nach den Stellenplanrichtlinien für diese Schulen jeweils zur Verfügung standen. Ein Ausgleich erfolgte zu Lasten größerer Schulstandorte. Bei kleinen Polytechnischen Schulen kam hinzu, dass nicht alle der im Lehrplan vorgesehenen Fachbereiche geführt werden konnten, was die Qualität des schulischen Angebots minderte. Der RH verwies daher auf seine bereits in TZ 19 und 21 gegenüber den Ländern Oberösterreich und Steiermark ausgesprochene Empfehlung, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung konsequent fortzusetzen.

Bezüglich des Auseinanderfallens der Aufgaben- und Ausgaben- (Länder) bzw. Finanzierungsverantwortung (Bund) hinsichtlich der Landeslehrer verwies der RH – wie schon in TZ 14 – auf die in seinem Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“ (Reihe Bund 2012/4) ausgesprochene Empfehlung, im Zuge einer Strukturbereinigung im Schulwesen die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren.

28.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMBF* werde die Empfehlung des RH grundsätzlich befürwortet. Die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen sei jedoch verfassungsrechtlich vorgegeben. Diesbezügliche Änderungen blieben daher dem Bundesverfassungsgesetzgeber vorbehalten.

⁶³ Die Führung einer einklassigen Volksschule erforderte 20 bis 23 Wochenstunden, die Führung einer zweiklassigen Volksschule 42 bis 48 Wochenstunden.

⁶⁴ Die Fachbereiche gliederten sich in technische (Metall, Elektro, Bau, Holz) und wirtschaftlich-sozial-kommunikative Fachbereiche (Handel-Büro, Dienstleistungen, Tourismus).



Ausgaben

(2) Das Land Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der erhöhte Ressourcenverbrauch der Kleinschulen nicht allein zu Lasten größerer Schulen erfolge, sondern das Land Oberösterreich über den vom Bund genehmigten Stellenplan hinaus zusätzliche Lehrerdienstposten zur Verfügung stelle und finanziere.

28.4 Der RH wies darauf hin, dass die lehrerpersonalintensiven Kleinschulen zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen verbrauchten, als diesen Schulen nach den Stellenplanrichtlinien jeweils zur Verfügung standen. Er stand den vom Land Oberösterreich dargestellten Stellenplanüberschreitungen kritisch gegenüber und verwies diesbezüglich auf seine Feststellungen im Bericht des RH „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2014/4, TZ 18. Stellenplanüberschreitungen ließen insbesondere dem Sparsamkeitsprinzip zuwider und führten zu einer nicht verursachungsgerechten Kostentragung. Der RH hielt seine Empfehlung, den eingeschlagenen Weg der Standortoptimierung konsequent fortzusetzen, aufrecht.



Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMBF

- (1) Die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln wären umfassend zu beleuchten und gegebenenfalls wäre ein Reformprozess in die Wege zu leiten. In den Reformprozess wären auch die Kenndaten zum sprengelfremden Schulbesuch einzubeziehen. (TZ 11, 12)
- (2) Das komplexe Finanzierungssystem der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen sollte in den hinsichtlich der Schulsprengel empfohlenen Reformprozess (Schlussempfehlung (1)) einfließen. (TZ 13)

BMBF, Oberösterreich und Steiermark

- (3) Die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum wäre bei Standortüberlegungen verstärkt – insbesondere im Zusammenhang mit der Errichtung bzw. Sanierung von Schulgebäuden – zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen. (TZ 25)
- (4) Im Zuge einer Strukturbereinigung im Schulwesen sollte die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand konzentriert werden. (TZ 28)
- (5) Die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung (einschließlich der Zumutbarkeit des Schulwegs) wären zu evaluieren. (TZ 5)

Oberösterreich und Steiermark

- (6) Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule wären präziser zu fassen und es wäre die Verpflichtung zur Schulschließung bei Unterschreiten einer festzulegenden Schülermindestzahl zu normieren. (TZ 7)
- (7) Überlegungen hinsichtlich einer Vereinfachung der Regelungen über die Kostentragung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wären anzustellen. (TZ 13)
- (8) Bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung wäre die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert und im Sinne einer gesamthaften Betrachtung einzubringen. (TZ 14)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (9) Im Rahmen der Schulstandortoptimierung wäre besonderes Augenmerk auf die Volksschulen zu legen. (TZ 17)
- (10) Der eingeschlagene Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wäre konsequent fortzusetzen. (TZ 19, 21, 26, 28)
- (11) Die Schulbesuchsprognosen wären bei den Schulstandortkonzepten entsprechend zu berücksichtigen. (TZ 22)
- (12) Für ein bedarfsgerechtes Angebot an ganztägigen Schulformen wäre Sorge zu tragen. Dies wäre auch bei den Schulstandortkonzepten zu berücksichtigen. (TZ 23)
- (13) Die in Infrastrukturdatenbanken, eingerichtet beim Amt der Landesregierung, erfassten Daten in Bezug auf die Schulgebäude wären so weit als möglich zu aktualisieren und für Schulstandortkonzepte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen heranzuziehen. (TZ 24)

Oberösterreich

- (14) Sprengelfremde Schüler wären statistisch zu erfassen, um Entscheidungsgrundlagen für eine Flexibilisierung der Schulsprengel zur Verfügung zu haben. (TZ 11)
- (15) Eine Flexibilisierung des sprengelfremden Schulbesuchs wäre bei sonderpädagogischem Förderbedarf und ganztägigen Schulformen in Erwägung zu ziehen. (TZ 12)
- (16) Die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation für die allgemein bildenden Pflichtschulen wären umfassender anzulegen und neben der Schülerzahl wären weitere Planungsparameter (z.B. Angebot ganztägiger Schulformen, Nachnutzung) zu berücksichtigen. Dabei wären operationalisierte Ziele zu erarbeiten und ein Zeitplan zu erstellen. (TZ 18)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



**Schulstandorte allgemein bildende
Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark**

Steiermark

(17) Vorbehaltlich des in Schlussempfehlung (1) angeregten Reformprozesses wäre eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Hauptschulsprengelverordnung für das Gemeindegebiet von Pernegg zu erlassen. **(TZ 9)**

(18) Das Konzept zur Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wäre umfassender zu gestalten, operationalisierte Ziele wären zu berücksichtigen und ein Zeitplan wäre zu erstellen. **(TZ 20)**





Bericht des Rechnungshofes

Science Park Graz GmbH





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	100
Abkürzungsverzeichnis	102
Glossar	103

BMVIT
BMWFW

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Science Park Graz GmbH

KURZFASSUNG	105
Prüfungablauf und -gegenstand	116
AplusB-Zentrum	116
Eigentumsverhältnisse	117
Ziele der SPG GmbH	119
Aufgaben der SPG GmbH	121
Finanzierung und finanzielle Auswirkungen	135
Kosten der SPG GmbH	144
Sonstiges	159
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	163
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	167

ANHANG

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Gesellschaftsanteile der Science Park Graz GmbH von 2002 bis 2013	118
Tabelle 2:	Entwicklung der Unternehmensgründungen aus der Science Park Graz GmbH; erste bis dritte Förderungsperiode	120
Abbildung 1:	Aufbauorganisation	122
Tabelle 3:	Kosten der SPG GmbH für den Projektbeirat von 2007/2008 bis 2012/2013	124
Abbildung 2:	Evaluierung der Erfindungsmeldungen an den Universitäten	127
Abbildung 3:	Prozessschritte zur Unternehmensgründung in der SPG GmbH	128
Tabelle 4:	Gewährte Darlehen und Zuschüsse der SPG GmbH an Gründer von 2007/2008 bis 2012/2013	130
Tabelle 5:	Anzahl der Darlehensnehmer, aushaltende Darlehen sowie Rückflüsse aus Darlehen der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2012/2013	133
Tabelle 6:	Gesamtbudgets der SPG GmbH und Gründungsvorhaben für die zweite (2007/2008 bis 2011/2012) bzw. dritte Förderungsperiode (2012/2013 bis 2016/2017)	136
Tabelle 7:	Mittelherkunft (Plan- bzw. Istwerte) der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2011/2012	138
Tabelle 8:	Vermögen und Kapital der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2012/2013	140
Tabelle 9:	Erträge und Aufwendungen der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2012/2013	141
Tabelle 10:	Mittelverwendung (Plan- bzw. Istwerte) der SPG GmbH nach Bereichen von 2007/2008 bis 2012/2013	145



Tabellen Abbildungen

Tabelle 11:	Gegenüberstellung der Plan- bzw. Istwerte 2012/2013 der SPG GmbH	147
Tabelle 12:	Prämien für die Geschäftsführung der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2011/2012	149
Tabelle 13:	Start-up- und Spin-off-Unternehmensgründungen an der Technischen Universität Graz und deren Betreuung an der SPG GmbH	152
Abbildung 4:	Nachhaltigkeit der Unternehmen	157
Tabelle 14:	Unternehmen mit geschätztem Exportanteil	157
Tabelle 15:	Monetäre Leistungen und Eigenleistungen der beteiligten Universitäten an die SPG GmbH von 2009/2010 bis 2012/2013	161



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AplusB	Academia Business Spin-off Gründerprogramm
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
F & E	Forschung und Entwicklung
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
FTI	Forschung, Technologie und Innovation
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
inkl.	inklusive
Innofinanz GmbH	Innofinanz-Steiermärkische Forschungs- und Entwicklungsförderungsgesellschaft m.b.H.
max.	maximal(e)
Mio.	Million(en)
p.a.	pro anno
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RFTE	Rat für Forschung und Technologieentwicklung
SFG	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH
SPG GmbH	Science Park Graz GmbH
Task-Force FTI	Task-Force Forschung, Technologie und Innovation
TZ	Textzahl(en)
udgl.	und dergleichen
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel



Glossar

Glossar

Spin-off

Der Begriff Spin-off wird verwendet für Ableger oder für eine Abteilungsausgliederung aus einem Unternehmen oder eine Unternehmensneugründung aus einer Institution heraus.

Start-up

Als Startup bzw. Start-up wird ein junges Unternehmen bezeichnet. Wird hingegen ein Teil des Unternehmens als eigenständiger Rechtskörper ausgegliedert (Ausgründung, Spaltung), so spricht man von einem Spin-off oder Spin-out.

Inkubator

Der Inkubator ist eine Einrichtung oder Institution, die Unternehmer auf ihrem Weg in die Selbstständigkeit begleitet und unterstützt. So genannte „Gründerzentren“ unterstützen junge Unternehmen in den verschiedensten Bereichen, z.B. Beratung und Coaching, Bereitstellung von Mietflächen oder Büroräumen, Infrastrukturausstattung wie Labors und Prüfeinrichtungen und mit umfangreichen Service- und Dienstleistungspaketen. Bei allen Gründungen wird ein Business-Plan erstellt.

AplusB-Programm (Academia Business Spin-off Gründerprogramm)

Das AplusB-Programm hilft bei der Gründung von Unternehmen, die aus dem akademischen Sektor kommen. Junge Wissenschaftler bekommen in AplusB-Zentren die Möglichkeit, sich auf dem Weg von einer guten Idee zu einem Unternehmen professionell begleiten zu lassen. Das AplusB-Programm bietet konkrete Beratung und Unterstützung im Gründungsprozess an.

Task-Force FTI

Für eine bessere Koordination der zahlreichen Politikfelder, die die Forschung, Technologie und Innovation (FTI)-Strategie berührt, wurde im Bundeskanzleramt eine interministerielle Task-Force FTI ins Leben gerufen. Deren Aufgabe ist die Begleitung, Konkretisierung und Koordination der Umsetzung der FTI-Strategie sowie die strategische und systemorientierte Abstimmung der Aktivitäten der einzelnen Ressorts.





**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

Science Park Graz GmbH

Die Science Park Graz GmbH war ein Gründerzentrum für akademische Spin-offs oder Start-ups. Sie sollte eine nachhaltige Verbesserung des Standorts bewirken und High-tech-Entwicklungen bis zur Marktreife begleiten. Ein signifikanter und nachvollziehbarer Anstieg der High-tech-Gründungen in der Steiermark aufgrund der Science Park Graz GmbH war mangels vorliegender Daten nicht feststellbar.

Die Science Park Graz GmbH erwirtschaftete nur geringe eigene Erträge; sie war stark von Fördermitteln von Bund und Land abhängig. Es gelang nicht, die Science Park Graz GmbH – wie zum Start des Programms vorgesehen – nach zehn Jahren ohne öffentliche Förderungen zu führen. In der Verwaltung gab es Einsparungspotenziale.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Zwecks der Gründung der Science Park Graz GmbH (SPG GmbH) zur Unterstützung bei Unternehmensgründungen und der finanziellen Situation der SPG GmbH. Weitere Ziele waren die Förderungsabwicklung durch die SPG GmbH und die Wirkungen der SPG GmbH. (TZ 1)

Das Unternehmen wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)



Kurzfassung

AplusB-Zentrum

Die SPG GmbH war ein AplusB-Zentrum im Sinn des AplusB-Programms des BMVIT. Der äußere Impuls für das Design des „AplusB Academia Business Spin-off Gründerprogramm“ (AplusB-Programm) kam aus der Initiative der EU im 5. Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (1998 bis 2002). (TZ 2)

Basierend auf den Programmrichtlinien des BMVIT waren in jedem Bundesland Gründerzentren (mit Ausnahme des Burgenlandes) eingerichtet; in der Steiermark war neben der SPG GmbH auch ein AplusB-Zentrum in Leoben eingerichtet. (TZ 2)

Für die Programmförderung der ersten beiden Förderungsperioden 2002/2003 bis 2006/2007 und 2007/2008 bis 2011/2012 wurden insgesamt 89,73 Mio. EUR (Bund, Land und Eigenmittel Partner) bereitgestellt. Für die dritte Förderungsperiode (2012/2013 bis 2016/2017) waren Mittel in Höhe von 49,45 Mio. EUR geplant. (TZ 2)

Eigentumsverhältnisse

Im April 2002 gründeten die Technische Universität Graz, die Universität Graz und die Innofinanz GmbH¹ die SPG GmbH als Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Ab Juli 2004 beteiligte sich die Medizinische Universität Graz an der SPG GmbH. (TZ 3)

Ende September 2007 traf die zu 75 % im Eigentum des Landes Steiermark über die SFG stehende Innofinanz GmbH die Entscheidung, sich mit Auslaufen der ersten Förderungsperiode aus der SPG GmbH zurückzuziehen und ihre Anteile der Medizinischen Universität Graz bzw. der Technischen Universität zu übertragen. Die Universitäten waren damit die alleinigen Eigentümer der SPG GmbH, obwohl ursprünglich die Universitäten und das Land Steiermark via SFG über die Innofinanz GmbH als Eigentümer fungierten. Die an der SPG GmbH beteiligten Universitäten übernahmen insbesondere ab der zweiten Förderungsperiode standortpolitische Aufgaben anstelle der Gebietskörperschaften und finanzierten diese auch in erheblichem Umfang. (TZ 3)

¹ eine 75 %-Tochter der Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (SFG), welche zu 100 % dem Land Steiermark gehört (Firmenbucheintrag Juli 2002)



Kurzfassung

BMVIT BMWFH

Science Park Graz GmbH

Ziele der SPG GmbH

Die Hauptaufgabe der SPG GmbH war die Inkubation: Gründer ins Zentrum aufzunehmen, deren Projekte in der Inkubationsphase zu betreuen und den erfolgreichen Markteintritt zu beschleunigen sowie diese mit Förderungen zu unterstützen. (TZ 5)

Die Gesellschafter und die SPG GmbH wickelten den Strategieprozess zur Ausrichtung des Zentrums ab und arbeiteten Mission und Leitbild aus. Ihre strategischen Ziele, wie ein unverwechselbares Profil oder die Unterstützung bei der Finanzierung von High-tech-Projekten durch Zuschüsse, hatte die SPG GmbH weitgehend umgesetzt. (TZ 5)

Die SPG GmbH verfehlte in den ersten beiden Förderungsperioden jedoch ihre operativ messbaren Ziele im Bereich der Gründungsvorhaben. In der dritten Förderungsperiode reduzierten Gesellschafter und die SPG GmbH im Agreement die Anzahl der Gründungsvorhaben. Eine Beurteilung über die dritte Förderungsperiode war verfrüht. Qualitative Vorgaben zur Messung der Ziele waren nicht definiert, wodurch die Effizienz und Effektivität gegenüber anderen Förderungen von Unternehmensgründungen nicht beurteilt werden konnte. Auch eine Definition der High-tech-Gründungen fehlte. (TZ 5)

Die Geschäftsführung der SPG GmbH tätigte in den letzten elf Jahren keine tragfähigen Geschäfte im Non-AplusB-Bereich. (TZ 5)

Aufgaben der SPG GmbH

Aufgabe der SPG GmbH war es, Akademiker aus allen Wissenschaftsdisziplinen in einer frühen Phase ihres Gründungsvorhabens zu beraten, zu coachen, ihnen die erforderliche Infrastruktur wie z.B. Büroarbeitsplätze oder Forschungsinfrastruktur und Labors bereitzustellen sowie sie durch Darlehen und Fördermittel zu unterstützen. Die Grundzüge der Aufbauorganisation entsprachen den verpflichtenden Kriterien der Sonderrichtlinien für die Förderung von Zentren zur Unterstützung akademischer Gründer. (TZ 6)

Zur Unterstützung der Unternehmensgründung war laut den Sonderrichtlinien des AplusB-Programms ein Verfahren zur Auswahl geeigneter Projekte vorgesehen, das eine Begutachtung durch Experten vorgab. Bei der SPG GmbH gab es ein zweistufiges Verfahren zur Förderungsentscheidung, welches die Sonderrichtlinien des AplusB-Programms nicht zwingend vorsahen. Über die vom Projektbeirat positiv beurteilten Projekte entschied schlussendlich der Aufsichtsrat. Bereits



Kurzfassung

im Jahr 2005 hinterfragte ein Evaluatorenteam die Doppelstrukturen des Förderungsverfahrens der SPG GmbH; diese Anregungen waren noch nicht aufgegriffen worden. (TZ 7)

In der zweiten Förderungsperiode begutachtete der Projektbeirat insgesamt 65 Projekte. Aufgrund der geringeren Nachfrage nach dem Programm blieb dem Projektbeirat wenig Spielraum bei der Projektauswahl, um das Ziel von 56 Projekten in der zweiten Förderungsperiode nicht zu weit zu verfehlten. Im ersten Jahr der dritten Förderungsperiode (2012/2013) verdoppelten sich – nach Bereitstellung von höheren Fördermitteln durch den Bund – die Kosten für den Projektbeirat. Insbesondere die Eigenleistungen verfünffachten sich, obwohl gleichzeitig die Anzahl der begutachteten Projekte unverändert blieb. (TZ 7)

Personelle und sachliche Unterstützung bei Unternehmensgründungen

In der ersten und zweiten Förderungsperiode sahen die Sonderrichtlinien für die Förderungen von Zentren zur Unterstützung akademischer Gründer eine Verweildauer von 18 Monaten im Gründerzentrum vor, in Einzelfällen eine Verlängerung um sechs Monate. Tatsächlich waren bei zahlreichen Projekten die Anlaufzeiten, die in der Marktaufbereitung und zur Etablierung der Produkte am Markt erforderlich waren, erheblich länger, weil die Entwicklung und Markteinführung neuer Produkte unterschiedliche Betreuungszeiträume erforderten. Eine Flexibilisierung der Betreuungsphasen unterblieb, obwohl seit 2008 entsprechende Evaluierungsergebnisse vorlagen. (TZ 8)

Finanzielle Unterstützungsleistungen für die Gründungsprojekte

Die SPG GmbH bot den Gründern neben den sachlichen auch finanzielle Unterstützungsleistungen an. Ab dem Jahr 2008 (in der zweiten Förderungsperiode) erhielten Gründer für die Produktentwicklung finanzielle Unterstützungen in Form von zinsenlosen Darlehen (10.000 EUR) sowie nicht rückzahlbare Zuschüsse (6.000 EUR) für F & E² bzw. externe Dienstleister. Die Rückführung der hohen Darlehen der ersten Förderungsperiode (bis zu 35.000 EUR) zog sich über viele Jahre hin, womit die Ausfallswahrscheinlichkeit stieg und der SPG GmbH Fördermittel entzogen wurden. (TZ 9)

² Forschung und Entwicklung



Kurzfassung

BMVIT BMWFW

Science Park Graz GmbH

Kriterien der Förderungsvergabe

Die SPG GmbH schloss mit den Gründern einen Darlehensvertrag über 10.000 EUR ab. Über die Verwendung der zinsfreien Darlehen musste kein Nachweis erbracht werden. Zwei Jahre nach Ablauf der Betreuungsphase begann die Rückzahlungsperiode. Zweck der Darlehen war laut den Sonderrichtlinien die Abdeckung des projektbezogenen Personalaufwands (Darlehen zur Deckung des Lebensunterhalts) der Gründer während der Betreuungsphase. Die Gewährung des Förderungsdarlehens war an keine Einkommensgrenzen gebunden. In einigen Fällen erhielten auch Personen mit aufrechtem Beschäftigungsverhältnis im universitären Bereich ein Förderungsdarlehen. (TZ 10)

Außerdem vergab die SPG GmbH nicht rückzahlbare Zuschüsse bis zu 6.000 EUR; Voraussetzung war der Abschluss eines Betreuungsvertrags. Dieser definierte das Betreuungsverhältnis und regelte die Zuschüsse für externe Betreuung oder F & E. Die Verwendung dieser Mittel war durch Belege nachzuweisen. Es war vereinzelt nicht dokumentiert, ob die Belegoriginale für die Abrechnung des nicht rückzahlbaren Zuschusses entwertet waren. (TZ 10)

Förderungsdarlehen

Eine schriftliche Arbeitsanweisung zur Darlehensverwaltung war nicht vorhanden. Monatlich überprüfte die Verwaltung die Kontoeingänge aus Darlehensrückzahlungen und erstellte eine Liste der säumigen Gründer. Auf Basis des monatlichen Monitorings und von vorliegenden Informationen zum Projekt wurde individuell über Maßnahmen entschieden. Rund 30 % der Gründer zahlten ihr Darlehen unregelmäßig zurück. (TZ 11)

Obwohl die Darlehensnehmer in den Darlehensverträgen zur Rückzahlung des gesamten Darlehens einschließlich allfälliger Mahnspesen, außergerichtlicher Betreibungskosten sowie generell sämtlicher aus dem verschuldeten Verzug mit der Darlehensrückführung resultierenden Schäden verpflichtet wurden, hob die SPG GmbH seit 2011 keine Mahnspesen, Verzugs- und Stundungszinsen ein. Die interne Darlehensabwicklung war nicht zweckmäßig, zumal durch die Vorgangsweise der SPG GmbH keine banktechnisch korrekte Darlehensabwicklung gewährleistet war. (TZ 11)



Kurzfassung

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung kam es bei der SPG GmbH zu einem Darlehensaustausch im Jahr 2011/2012 in Höhe von 20.880 EUR. Darüber hinaus traf die SPG GmbH Vorsorge durch Wertberichtigungen für zweifelhafte und uneinbringliche Darlehen. Informationen über die finanzielle Situation der Darlehensnehmer während der Rückzahlungsphase, beispielsweise durch Anforderung von Bilanzen und Einnahmen-/Ausgabenrechnungen, führte die SPG GmbH nicht durch und hatte daher nur unzureichende Kenntnisse der wirtschaftlichen Entwicklung der Darlehensnehmer. (TZ 12)

Die Ablage der Projekte bei der SPG GmbH erfolgte bis ca. 2011 nach Projekten in Ordnern, danach in einer Projektdatenbank. Die elektronische Projektdokumentation ließ bei der Überprüfung einzelner Projekte keine vollständige Projektverfolgung zu. (TZ 13)

Kostenplanung und Budgetierung

Die Kostenplanung der SPG GmbH war in den Vereinbarungen der Gesellschafter über die Errichtung und Weiterführung geregelt. Für die Geschäftsjahre 2007/2008 bis 2011/2012 waren insgesamt rd. 5 Mio. EUR, sowie für die Jahre 2012/2013 bis 2016/2017 rd. 6,57 Mio. EUR vorgesehen. (TZ 14)

Während die Bundesförderung und die Eigenmittel von der zweiten auf die dritte Förderungsperiode erhöht wurden, blieb die Landesförderung wertmäßig gleich. Für die zweite Förderungsperiode plante die SPG GmbH 56 Gründungsvorhaben und für die dritte Förderungsperiode trotz eines höheren Gesamtbudgets nur mehr 45 Gründungsvorhaben. Durch die gleichzeitig geplanten Personalaufnahmen werden sich die Kosten je Förderungsprojekt für die dritte Förderungsperiode um rd. 64 % von rd. 89.286 EUR auf rd. 146.032 EUR erhöhen. (TZ 14)

Mittelherkunft

In der zweiten Förderungsperiode wurde die SPG GmbH insgesamt zu rd. 72 % durch Mittel von Bund (rd. 22 %), vom Land (rd. 11 %) und von den Universitäten (rd. 39 %) – somit von öffentlichen Einrichtungen – in Höhe von 4,0 Mio. EUR finanziert. Darüber hinaus finanzierten weitere öffentliche und private Partner rd. 1,55 Mio. EUR und damit 0,70 Mio. EUR mehr als geplant. (TZ 15)



Kurzfassung

BMVIT BMWFH

Science Park Graz GmbH

Im November 2007 stimmte die SFG dem Agreement hinsichtlich der Übernahme der Landesförderung im Ausmaß von 750.000 EUR für die zweite Förderungsperiode zu. Die FFG errechnete im Rahmen ihrer Schlussprüfung einen Restförderungsanteil für das Land Steiermark in Höhe von 163.868 EUR. Die Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (SFG) überwies für das Land Steiermark als Restförderungsanteil rd. 66.926 EUR. Die Differenz in Höhe von 96.942 EUR war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen. Die SFG überwies für das Land Steiermark somit nicht den vereinbarten Förderungsanteil, sondern eine um rd. 13 % geringere Quote. [\(TZ 15\)](#)

Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung

Die Bilanzsumme sank von 1,52 Mio. EUR im Jahr 2007/2008 auf 1,08 Mio. EUR im Jahr 2012/2013. Dies war in erster Linie auf den Rückgang der liquiden Mittel von rd. 530.000 EUR auf rd. 220.000 EUR sowie auf den Rückgang des Finanzanlagevermögens – welches aus den an die Förderungsnehmer gewährten Darlehen bestand – zurückzuführen. Das Finanzanlagevermögen sank von rd. 940.000 EUR im Jahr 2007/2008 auf rd. 710.000 EUR im Jahr 2012/2013. Der Betrieb der SPG GmbH war – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – unter Annahme der vertragsgemäßen Auszahlung der zugesicherten Fördermittel (öffentliche Mittel) bis 2017 gesichert. [\(TZ 16\)](#)

Die Bundes- und Landesmittel lieferten einen Großteil der Erträge der SPG GmbH. Der Großteil der Aufwendungen entfiel auf den Personalaufwand (2012/2013 rd. 379.827 EUR oder rd. 55,4 %). Das Finanzergebnis wies in den Jahren 2010/2011 und 2011/2012 einen negativen Saldo aus, weil Gründerdarlehen wertzuberichtigen bzw. abzuschreiben waren. [\(TZ 17\)](#)

Der Jahresgewinn war durch Übertrag der Überschüsse in zukünftige Förderungsperioden bzw. durch Auflösung von Rücklagen im überprüften Zeitraum immer Null. In den Jahren 2007/2008 und 2008/2009 wurden die Rücklagen ausgeweitet, während in den Folgejahren Mittel aus den Rücklagen für den Betrieb der SPG GmbH heranzuziehen waren. Die SPG GmbH wies eine hohe Abhängigkeit von den Förderungsgeldern der Gebietskörperschaften Bund und Land auf. Die im AplusB-Programm geplante wirtschaftliche Selbsterhaltung der Zentren nach der zweiten Förderungsperiode wurde nicht erreicht. [\(TZ 17\)](#)



Kurzfassung

Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln

Die Förderungszusage des Landes Steiermark für die zweite Förderungsperiode wurde kurzfristig zurückgezogen, wodurch der Fortbestand der SPG GmbH gefährdet war. Nach Verhandlungen zwischen dem BMVIT und dem Land Steiermark wurde eine Einigung insoweit erzielt, als das Land Steiermark wie auch der Bund ihren Förderungsanteil reduzierten. Mit der Rücknahme der Fördermittel von Bund und Land Steiermark verdoppelte sich der Eigenmitteleinsatz der Universitäten, die überwiegend aus Bundesmitteln (Leistungsvereinbarungen) finanziert werden. Diese Situation verdeutlichte die hohe Abhängigkeit der SPG GmbH von der öffentlichen Hand. Durch das Ausscheiden der Innofinanz GmbH aus der SPG GmbH entzog sich das Land Steiermark seines Steuerungseinflusses auf das Gründergeschehen in der SPG GmbH, obwohl weiter erhebliche Landesfördermittel in die SPG GmbH flossen. (TZ 18)

Mittelverwendung

In der zweiten Förderungsperiode waren entgegen der Planung (rd. 82 %) durchschnittlich nur rd. 64 % der Mittel im Bereich Gründerprojekte (Inkubation) eingesetzt. Die aufgewendeten Mittel für den Bereich Zentrum/Verwaltung der SPG GmbH waren mit durchschnittlich rd. 23 % mehr als doppelt so hoch wie mit durchschnittlich rd. 11 % geplant. (TZ 19)

Personal

Aufgrund der Reduktion der Fördermittel im Jahr 2007 musste die SPG GmbH ihren Personalstand reduzieren. Durch Beauftragung eines Gründerbetreuers auf Honorarbasis glich die SPG GmbH die im Agreement 2007 geforderte personelle Reduktion aus und egalisierte das Ziel der Sparmaßnahmen. Die FFG widersprach in ihren Prüfberichten nicht der von der SPG GmbH gewählten Vorgangsweise. (TZ 20)

Mit Start der dritten Förderungsperiode stellte die SPG GmbH den oben erwähnten externen Gründerbetreuer wieder ein und zwei weitere teilzeit- bzw. vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter an. Sie plante, für die weitere Laufzeit der dritten Förderungsperiode die Zahl ihrer Mitarbeiter auf acht auszuweiten. Eine sachliche Grundlage für eine Personalerhöhung lag nicht vor. Durch die geplanten Personalaufnahmen bei gleichzeitig verringelter Projektanzahl werden sich die



Kurzfassung

BMVIT BMWFW

Science Park Graz GmbH

geplanten Kosten je Förderungsprojekt in der dritten Förderungsperiode um rd. 64 % auf 146.032 EUR erhöhen. (TZ 20)

Für die Jahre 2008/2009 bis 2010/2011 erhöhte der Aufsichtsrat bzw. die Generalversammlung die errechneten/vorgeschlagenen Prämien für die Geschäftsführung um jeweils 25 Prozentpunkte. Der Geschäftsführer gab einen Teil der ihm zustehenden Prämie freiwillig an die Mitarbeiter weiter. (TZ 21)

Die SPG GmbH verfügte über eine zeitliche Ressourcenerfassung, konnte aber ihre Bearbeitungszeiten den einzelnen Förderungsprojekten nicht zuordnen. Projektbezogene Auswertungen waren daher nicht automatisiert möglich. (TZ 22)

Datenlage

Das BMVIT als programmverantwortliches Bundesministerium bzw. das BMWFW verfügten über keine präzisen Daten hinsichtlich der Erfassung des österreichischen Gründungsgeschehens im wissens- und technologieintensiven Bereich. (TZ 23)

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) stellte erst elf Jahre nach Abgabe seiner Empfehlung zum AplusB-Programm im Rahmen eines Monitorings fest, dass die Datenlage für die Kontrolle über die Umsetzung seiner Empfehlung unzureichend war. So fehlten z.B. eine genau festgelegte und einheitliche Definition, die Abgrenzung der zugrunde liegenden Unternehmensbegriffe sowie ein umfassendes, differenziertes und konsistentes Datenmaterial. (TZ 23)

Veränderung der Gründungsdynamik an akademischen Gründungen

Die Aussage der Wirkungsanalyse über die beiden steirischen AplusB-Zentren, wonach 28 % der Unternehmen ohne Unterstützung der SPG GmbH nicht gegründet worden wären, war nicht nachvollziehbar. Allein an der Technischen Universität Graz gab es sieben bis acht Gründungen pro Jahr vor Schaffung der SPG GmbH. Es war kein signifikanter und nachvollziehbarer Anstieg der High-tech-Gründungen in der Steiermark mangels vorliegender Daten feststellbar, der auf ausschließliche Unterstützung der SPG GmbH für Gründer zurückzuführen war. Bei Erlass der Sonderrichtlinien zum AplusB-Programm unterblieb die Festlegung von quantitativen und qualitativen Zielsetzungen. (TZ 24)



Kurzfassung

Sicherung des Weiterbestands nach Auslaufen des AplusB-Programms

Die Finanzierung der dritten Förderungsperiode des AplusB-Programms (Mitte 2012 bis 2017) war vertraglich gesichert. Hinsichtlich einer allfälligen Reorganisation diskutierte bereits ein Unternehmensberater 2008 Vorschläge in Form einer Bündelung der zahlreichen Gründerzentren in einige wenige Wissens-Transferzentren oder einer Rückwärtsintegration der Gründerzentren in die Verwertungseinrichtungen der Universitäten. [\(TZ 25\)](#)

Nachhaltige Unternehmensgründungen

In den ersten beiden Förderungsperioden betreute die SPG GmbH 83 Gründerprojekte, von denen 69 Unternehmen florierten. Von diesen schätzte die SPG GmbH elf Unternehmen als besonders erfolgreich (Highflyer) ein. Eine fundierte Analyse der Nachhaltigkeit der Tätigkeit der SPG GmbH war nicht möglich, weil ausschließlich unvollständige Schätzungen der SPG GmbH zur Verfügung standen. [\(TZ 26\)](#)

Schaffung von Arbeitsplätzen durch Firmengründungen

Durch die 69 erfolgreich gegründeten Unternehmen wurden nach Schätzung der SPG GmbH vom Oktober 2013 ca. 412 neue Arbeitsplätze geschaffen. Daraus errechnete sich eine Förderungsquote je neu geschaffenen Arbeitsplatz von 24.448 EUR. Damit lag die Förderungsquote zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch die SPG GmbH um 40 % über jener von hochwertigen Betriebsansiedlungen. [\(TZ 27\)](#)

Compliance-Richtlinien

Der SPG GmbH fehlten Compliance-Richtlinien betreffend den Umgang mit Antikorruption und Interessenskonflikten. [\(TZ 28\)](#)



Kenndaten zur Science Park Graz GmbH							
Unternehmensgegenstand	Betrieb eines Zentrums zur Vorbereitung und Stimulierung akademischer Gründungen, insbesondere im Rahmen des AplusB-Programms						
überprüfter Zeitraum	Geschäftsjahre 2007/2008 bis 2012/2013						
Gesellschafter (Stand Oktober 2013)	Medizinische Universität Graz (29,3 %) Technische Universität Graz (50,1 %) Universität Graz (20,6 %)						
Stammkapital	35.000 EUR						
Rechtsgrundlage	Richtlinien des AplusB-Programms aus 2001 des BMVIT (Academia Business Spin-off Gründerprogramm), i.d.g.F.						
	2. Periode						1. Jahr der 3. Periode 2012/2013
Geschäftsjahr ¹	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Endabrechnung ²	
Mittelherkunft	in EUR						
Bund	250.000	130.493	239.686	250.000	101.315	254.906	391.082
Land	79.063	0	293.142	0	195.574	66.926	150.000
Eigenmittel der beteiligten Universitäten inkl. Darlehensrückflüsse	352.262	376.644	363.789	429.887	620.669	-	848.211
Eigenmittel Partner	193.638	341.542	342.074	336.838	338.766	-	-
Summe Mittelherkunft ^{3, 4}	874.962	848.679	1.238.691	1.016.725	1.256.324	321.832	1.389.293
Mittel von Bund, Land und den Universitäten	681.325	507.137	896.617	679.887	917.558	321.832	k.A.

	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
in VZÄ						
Mitarbeiter ³	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	4,8
Anzahl						
Geplante Gründungen	37		56		45 (9 pro Jahr)	
Tatsächliche Gründungen	31		52		10 (im ersten Jahr)	
in %						
Zielerreichung	83,8		92,9		-	
Anzahl						
Geschaffene Arbeitsplätze seit 2002 bis 2013 ³	-		412		-	

¹ abweichendes Wirtschaftsjahr 1. Juli bis 30. Juni

² ohne Rückstellungen erste Förderungsperiode

³ Daten der Science Park Graz GmbH

⁴ Rundungsdifferenzen

Quellen: Science Park Graz GmbH; FFG

Prüfungablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von September bis Oktober 2013 die Gebarung der Science Park Graz GmbH (SPG GmbH). Der überprüfte Zeitraum umfasste die Geschäftsjahre 2007/2008 bis 2012/2013³.

Das Unternehmen wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Zwecks der Gründung der SPG GmbH zur Unterstützung bei Unternehmensgründungen und der finanziellen Situation der SPG GmbH. Weitere Ziele waren die Förderungsabwicklung durch die SPG GmbH und die Wirkungen der SPG GmbH.

Die SPG GmbH, die Medizinische Universität Graz, die Technische Universität Graz und die Universität Graz übermittelten im April 2014 ihre Stellungnahmen. Das BMWFW (vormals BMWF)⁴ und das BMVIT übermittelten im Mai 2014 und das Amt der Steiermärkischen Landesregierung im Juni 2014 ihre Stellungnahmen. Der RH erstattete im August 2014 seine Gegenäußerungen.

AplusB-Zentrum

2 (1) Die SPG GmbH war ein AplusB-Zentrum im Sinne des AplusB-Programms des BMVIT. Der äußere Impuls für das Design des „AplusB Academia Business Spin-off Gründerprogramms“ (AplusB-Programm) kam aus der Initiative der EU im 5. Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (1998 bis 2002).

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE)⁵ gab in seiner Sitzung im Juni 2001 eine positive Empfehlung für das vom BMVIT vorgeschlagene AplusB-Programm ab. Nach dieser Empfehlung setzte das BMVIT im Jahr 2001 das AplusB-Programm mit dem Ziel, forschungs- und technologieintensive Spin-off Gründungen aus dem

³ abweichendes Wirtschaftsjahr 1. Juli bis 30. Juni

⁴ Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2014, in Kraft seit 1. März 2014, wurden u.a. Bezeichnungen von Bundesministerien geändert. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendet der RH im vorliegenden Berichtsbeitrag einheitlich die seit 1. März 2014 geltenden Bezeichnungen der Bundesministerien.

⁵ Die Hauptaufgabe des Rates für Forschung und Technologieentwicklung lag in der systematischen, unabhängigen und fundierten Beratung der österreichischen Bundesregierung in allen Fragen der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik. Ziel seiner Arbeit war es, einen maßgeblichen Beitrag zu einer zukunftsorientierten FTI-Politik zu leisten.



AplusB-Zentrum

BMVIT BMWF

Science Park Graz GmbH

akademischen Bereich über Gründungszentren – sogenannte „Inkubatoren“ – zu fördern, um Motive zur Schaffung dieses Programms waren, dass Österreich im internationalen Vergleich zu wenige Unternehmensgründungen mit akademischem Hintergrund hatte und der „High-tech“-Bereich mit 2 % aller Neugründungen eine eher mäßige Gründungsdynamik aufwies.

Basierend auf den Programmrichtlinien des BMVIT⁶ nahmen seit 1. Juli 2002 österreichweit bisher insgesamt neun AplusB-Zentren ihren Betrieb auf. Mit Ausnahme des Burgenlandes verfügte jedes Bundesland über ein Gründerzentrum; in der Steiermark war neben der SPG GmbH auch ein AplusB-Zentrum in Leoben⁷ (ZAT) eingerichtet.

(2) Mit der Abwicklung des AplusB-Programms war die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) betraut.

Für die Programmförderung der ersten beiden Förderungsperioden 2002/2003 bis 2006/2007 und 2007/2008 bis 2011/2012 wurden insgesamt 89,73 Mio. EUR (Bund, Land und Eigenmittel Partner) bereitgestellt. Für die dritte Förderungsperiode (2012/2013 bis 2016/2017) waren Mittel in Höhe von 49,45 Mio. EUR geplant.

Eigentumsverhältnisse

3.1 (1) Im April 2002 gründeten die Technische Universität Graz, die Universität Graz und die Innofinanz GmbH⁸ die SPG GmbH als Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Ab Juli 2004 beteiligte sich die Medizinische Universität Graz an der SPG GmbH.

(2) In der Generalversammlung Ende September 2007 traf die Innofinanz GmbH die Entscheidung, sich mit Auslaufen der ersten Förderungsperiode aus der SPG GmbH zurückzuziehen und ihre Anteile der Medizinischen Universität Graz bzw. der Technischen Universität Graz zu übertragen.

⁶ Sonderrichtlinien für die Förderung von Zentren zur Unterstützung akademischer Gründer und Gründerinnen; BMVIT Bereich Innovation, Stand 2001, aktualisiert im September 2006

⁷ Zentrum für Angewandte Technologie Leoben GmbH

⁸ eine 75 %-Tochter der Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (SFG), welche zu 100 % dem Land Steiermark gehört (Firmenbucheintrag Juli 2002)

Eigentumsverhältnisse

Tabelle 1: Entwicklung der Gesellschaftsanteile der Science Park Graz GmbH von 2002 bis 2013

Gesellschafter	von April 2002 bis Ende Juni 2004		von Juli 2004 bis September 2007		von Oktober 2007 bis Oktober 2013	
	in EUR	in %	in EUR	in %	in EUR	in %
Medizinische Universität Graz ¹	–	–	7.220,50	20,6	10.250,50	29,3
Technische Universität Graz	16.800,00	48,0	11.459,00	32,7	17.529,00	50,1
Universität Graz	9.100,00	26,0	7.220,50	20,6	7.220,50	20,6
Innوفinanz GmbH ²	9.100,00	26,0	9.100,00	26,0	–	–
Summe³	35.000,00	100,0	35.000,00	100,0	35.000,00	100,0

¹ Die Medizinische Universität Graz beteiligte sich ab Juli 2004 an der SPG GmbH.

² Die Innofinanz GmbH schied Ende September 2007 aus.

³ Rundungsdifferenzen

Quellen: Daten der SPG GmbH bzw. FFG

3.2 Der RH stellte dazu fest, dass die Universitäten die alleinigen Eigentümer der SPG GmbH waren, obwohl ursprünglich die Universitäten und das Land Steiermark via SFG über die Innofinanz GmbH als Eigentümer fungierten. Die an der SPG GmbH beteiligten Universitäten übernahmen insbesondere ab der zweiten Förderungsperiode standortpolitische Aufgaben anstelle der Gebietskörperschaften und finanzierten diese auch in erheblichem Umfang (siehe TZ 15).

4 (1) Die FFG⁹ war aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit dem BMVIT mit der Abwicklung der Bundesförderungen betraut. Sie schloss mit der SPG GmbH jeweils für die Dauer einer Förderungsperiode Förderungsverträge ab.

Die SFG war die Servicestelle des Landes Steiermark für deren Förderungsabwicklung. Sie schloss zwecks Zuteilung der Landesmittel mit der SPG GmbH jeweils für die Dauer einer Förderungsperiode ein Förderungsübereinkommen ab.

(2) Gemäß Förderungsvertrag von FFG und SPG GmbH hatte die SPG GmbH mit den Gesellschaftern ein schriftliches Agreement abzuschließen. Dieses Agreement war Bedingung für den Abschluss des Förderungsvertrags zwischen FFG und SPG GmbH. Im Agreement waren die Rechte und Pflichten der Gesellschafter und Partner¹⁰ sowie die

⁹ basierend auf dem Forschungs- und Technologieförderungsgesetz

¹⁰ Stadt Graz, Steiermärkische Verwaltungssparkasse, Fachhochschule Joanneum GmbH, Mentoren



Rechtsbeziehung zwischen den Gesellschaftern und den Partnern festgelegt. Weiters waren Rechtsfragen, Organisation, Kostenplan, Finanzierung, Leistungen und Laufzeit der Agreements geregelt.

Ziele der SPG GmbH

- 5.1** (1) Die Hauptaufgabe der SPG GmbH war die Inkubation: Gründer ins Zentrum aufzunehmen, deren Projekte in der Inkubationsphase zu betreuen und den erfolgreichen Markteintritt zu beschleunigen sowie diese mit Förderungen zu unterstützen.
- (2) Die Ziele der SPG GmbH deckten sich im Wesentlichen mit den allgemeinen Zielen des AplusB-Programms und sollten im Sinne des Universitätsgesetzes 2002 der Unterstützung und Umsetzung akademischer Forschungsergebnisse in die Praxis dienen. Zur Umsetzung der Ziele des AplusB-Programms vereinbarten die Gesellschafter mit der SPG GmbH im Agreement weiters, ein Zentrumsprofil zu erstellen sowie strategische und operativ messbare Ziele festzulegen.
- (3) Als Zentrumsprofil zur Ausrichtung des Zentrums in der zweiten Förderungsperiode entwickelte die SPG GmbH eine Mission und ein Leitbild.
- (4) Die SPG GmbH formulierte acht strategische Ziele. Diese waren beispielsweise ein aus der Region abgeleitetes unverwechselbares Profil, um mittel- und langfristig eine attraktive Marke mit überregionalem Bekanntheitsgrad zu entwickeln; die Unterstützung bei der Finanzierung von High-tech-Projekten durch Zuschüsse; die Unterstützung bei der Bildung von interdisziplinären Teams bzw. dem Aufbau von entsprechendem Know-how durch Maßnahmen; die Unterstützung des Technologietransfers der Universitäten; die Einbindung erfolgreicher Business-Mentoren; praxisnahe Entrepreneurship-Schulungen und hohe Qualitätsstandards bei der Selektion der attraktivsten Geschäftsideen.
- (5) Als operativ messbares Ziel vereinbarten die Gesellschafter mit der SPG GmbH die Zahl der High-tech-Gründungsvorhaben. Es fehlte in der Leistungsbeschreibung zum Agreement jedoch eine Definition der High-tech-Gründungen (siehe auch TZ 24), um das im Erlass des BMVIT vom Juli 2001 formulierte Ziel, High-tech-Gründungen zu erhöhen, bis auf die Umsetzungsebene herunterzubrechen. Weitere operative Indikatoren, wie z.B. Bewertung des Grads der Innovation, wirtschaftliche Bedeutung für den Export oder in der Region geschaffene Arbeitsplätze etc., waren nicht vorgesehen.

Ziele der SPG GmbH

Tabelle 2: Entwicklung der Unternehmensgründungen aus der Science Park Graz GmbH; erste bis dritte Förderungsperiode

	Förderungsperiode		
	erste	zweite	dritte
	Anzahl		
geplante Gründungen	37	56	45
tatsächliche Gründungen (Eintritte)	31	52	10 ¹
	in %		
erreichtes Ziel in %	83,8	92,9	-

¹ dritte Förderungsperiode bis Ende Juni 2013 (erstes Jahr)

Quelle: FFG

Wie aus der Tabelle ersichtlich, verfehlte die SPG GmbH in der ersten und zweiten Förderungsperiode mit 83,8 % und mit 92,9 % ihre selbst gesetzten Ziele hinsichtlich der tatsächlichen Gründungen.

(6) Neben dem geförderten *AplusB*-Bereich stand es der SPG GmbH offen, weitere Geschäftsfelder oder Aktivitäten im sogenannten Non-*AplusB*-Bereich zu entwickeln. Non-*AplusB*-Aktivitäten konnten z.B. der Verkauf von Beratungsleistungen, Dienstleistungen an Gründungsvorhaben oder das Eingehen und Halten von Beteiligungen sein. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung hatte die Geschäftsführung der SPG GmbH keine nennenswerte Geschäftstätigkeit im Non-*AplusB*-Bereich entwickelt.

5.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Gesellschafter und die SPG GmbH den Strategieprozess zur Ausrichtung des Zentrums abwickelten und Mission und Leitbild ausarbeiteten. Die strategischen Ziele, wie ein unverwechselbares Profil oder die Unterstützung bei der Finanzierung von High-tech-Projekten durch Zuschüsse, hatte die SPG GmbH weitgehend umgesetzt.

(2) Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass die SPG GmbH in den ersten beiden Förderungsperioden ihre operativ messbaren Ziele im Bereich der Gründungsvorhaben verfehlte. In der dritten Förderungsperiode reduzierten die Gesellschafter und die SPG GmbH im Agreement die Anzahl der Gründungsvorhaben. Eine Beurteilung über die dritte Förderungsperiode war verfrüht.

(3) Der RH kritisierte, dass das Agreement kein Indikatorenbündel inkl. qualitativen Inhalten zur Messung der Ziele vorsah, wodurch die Effi-



Ziele der SPG GmbH

BMVIT BMWFW

Science Park Graz GmbH

zienz und Effektivität gegenüber anderen Förderungen von Unternehmensgründungen nicht beurteilt werden konnte (siehe TZ 23 und TZ 24). Der RH empfahl dem BMVIT, in den Standards für Agreements operative Ziele inkl. Indikatoren für die Zielerreichung vorzugeben.

Der RH wies auf das Fehlen einer Definition der High-tech-Gründungen auf Ebene der SPG GmbH hin. Er empfahl dem BMVIT, in den Agreements Standards für High-tech-Gründungen zu definieren, um die Umsetzung des Ziels des Erlasses des BMVIT auf Ebene der SPG GmbH überprüfen zu können.

(4) Der RH kritisierte, dass die Geschäftsführung der SPG GmbH in den letzten elf Jahren keine tragfähigen Geschäfte im Non-AplusB-Bereich tätigte. Der RH empfahl dem BMVIT, Vorgaben in den Sonderrichtlinien vorzusehen, um den Non-AplusB-Bereich auszubauen.

5.3 Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei einer Reorganisation des AplusB-Programms in den neuen Richtlinien operative Ziele inkl. Indikatoren für die Zielerreichung festgelegt würden, die dann entsprechend in den Agreements zu berücksichtigen sein würden. Ferner bestätigte das BMVIT das Fehlen einer Definition von High-tech-Gründungen in den Sonderrichtlinien. Es beabsichtige, dies in der Task-Force FTI Arbeitsgruppe (Wissenstransfer und Gründungen) zu diskutieren.

Das BMVIT teilte betreffend des Non-AplusB-Bereichs mit, dass dieser im Rahmen des AplusB-Programms nicht gefördert werde. Zur Ausweitung des Non-AplusB-Bereichs müsse rechtlich geklärt werden, welchen Spielraum dieser im nicht geförderten Teil der AplusB-Zentren habe.

5.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass sich laut ursprünglicher Konzeption AplusB-Zentren nach zehn Jahren wirtschaftlich selbst tragen sollten, wozu die Entwicklung von Non-AplusB-Bereichen und die Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich gewesen wäre.

Aufgaben der SPG GmbH

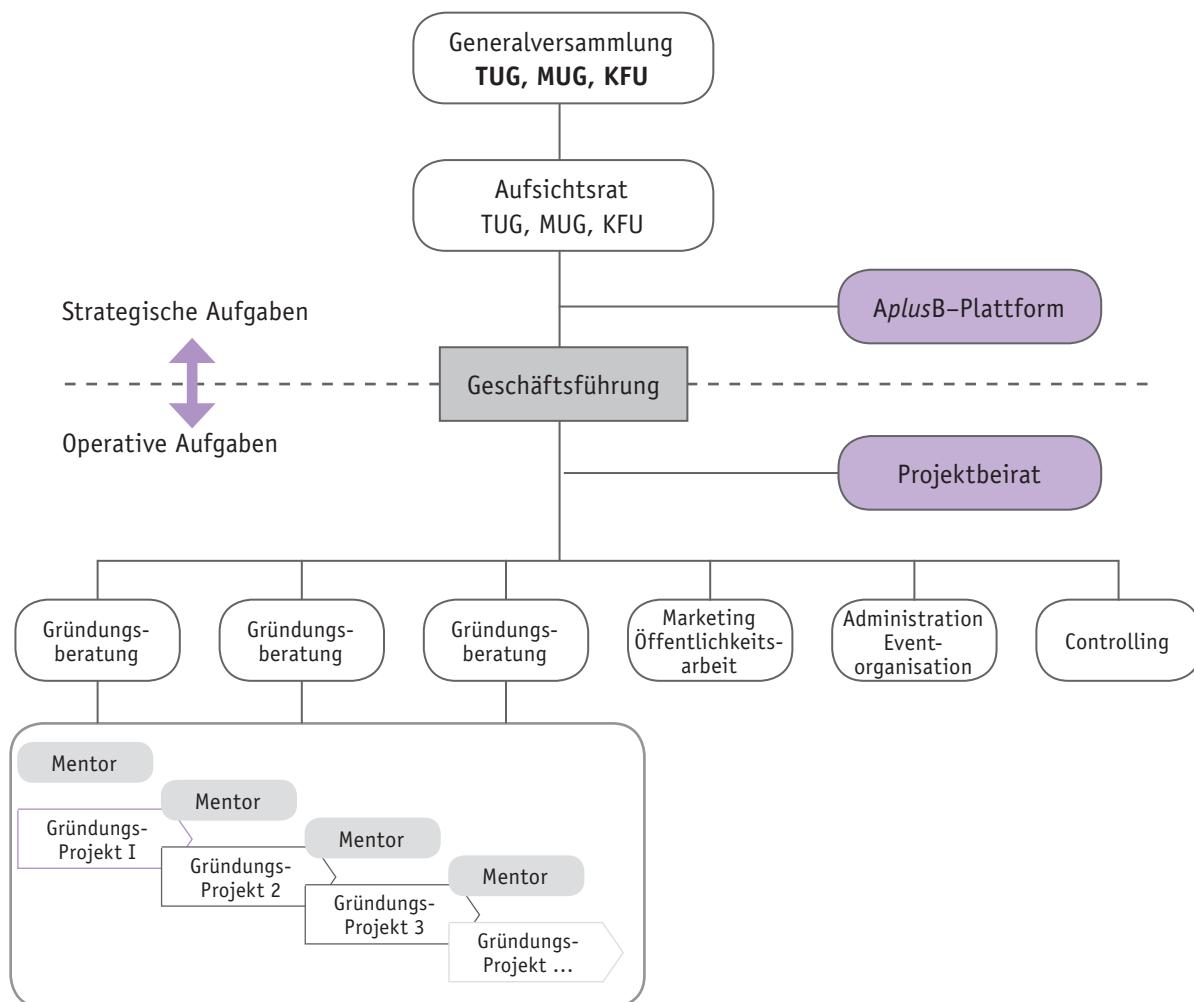
Übersicht

6 Aufgabe der SPG GmbH war es, Akademiker aus allen Wissenschaftsdisziplinen in einer frühen Phase ihres Gründungsvorhabens zu beraten, zu coachen, ihnen die erforderliche Infrastruktur wie z.B. Büroarbeitsplätze oder Forschungsinfrastruktur und Labors bereitzustellen sowie sie durch Darlehen und Fördermittel zu unterstützen.

Aufgaben der SPG GmbH

Die Grundzüge der Aufbauorganisation entsprachen den verpflichtenden Kriterien der Sonderrichtlinien für die Förderung von Zentren zur Unterstützung akademischer Gründer.¹¹

Abbildung 1: Aufbauorganisation



Die AplusB-Plattform diente dem nationalen und internationalen Vernetzungs- und Informationsaustausch.

Legende: TUG = Technische Universität Graz

MUG = Medizinische Universität Graz

KFU = Universität Graz (Karl-Franzens-Universität Graz)

Quelle: SPG GmbH; Anpassungen durch den RH

¹¹ Sonderrichtlinien Richtlinien für die Förderung von Zentren zur Unterstützung akademischer Gründer und Gründerinnen AplusB, Academia Business Spin-off Gründerprogramm 2001 bis 2006



Aufgaben der SPG GmbH

BMVIT BMWF

Science Park Graz GmbH

Auf der obersten strategischen Ebene der SPG GmbH war die Generalversammlung angesiedelt. Weiters war ein Aufsichtsrat eingerichtet. Auf der operativen Ebene waren die Geschäftsführung sowie die Mitarbeiter für Gründungsberatung und Verwaltung tätig. Beratend wirkte auf der operativen Ebene der Projektbeirat.

Projektbeirat

7.1 (1) Zur Unterstützung der Unternehmensgründung war laut den Sonderrichtlinien des AplusB-Programms ein Verfahren zur Auswahl geeigneter Projekte vorgesehen, das eine Begutachtung durch Experten vorgab. Zu diesem Zweck war bei der SPG GmbH ein Projektbeirat eingerichtet, der sich in der zweiten Förderungsperiode 2007/2008 bis 2011/2012 aus einem Vertreter der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH und einem Vertreter eines steirischen Kreditinstituts sowie drei internationalen Experten zusammensetzte.

In der zweiten Förderungsperiode beurteilte der Projektbeirat 61 Projekte positiv, davon forderte der Projektbeirat bei 13 Projekten Ergänzungen ein oder verknüpfte seine Zustimmung mit Auflagen. Im selben Zeitraum wurden vier Projekte abgelehnt.

Über die vom Projektbeirat positiv beurteilten Projekte entschied schlussendlich der Aufsichtsrat. Die diesbezügliche Tätigkeit des Aufsichtsrats beschränkte sich auf Diskussionen im Einzelfall.

Anlässlich der Drei-Jahres-Evaluierung durch die FFG im Jahr 2005 hinterfragte das Evaluatorenteam diese Doppelstruktur im Förderungsverfahren der SPG GmbH kritisch.

(2) Die Kosten für den Projektbeirat entwickelten sich von 2007/2008 bis 2012/2013 wie folgt:

Aufgaben der SPG GmbH

Tabelle 3: Kosten der SPG GmbH für den Projektbeirat von 2007/2008 bis 2012/2013

Geschäftsjahr	Beratungsleistungen (Eigenleistungen)	Beratungsleistungen	Reisekosten (inkl. Hotel)	Gesamt
	in EUR			
2007/2008	4.600,00	2.500,00	4.938,44	12.038,44
2008/2009	3.700,00	4.350,00	5.431,14	13.481,14
2009/2010	3.725,00	2.900,00	4.304,91	10.929,91
2010/2011	4.275,00	3.350,00	6.385,39	14.010,39
2011/2012	3.150,00	2.850,00	7.532,49	13.532,49
2012/2013	18.798,03	2.350,00	4.540,17	25.688,20
Summe	38.248,03	18.300,00	33.132,54	89.680,57

Quelle: Daten der SPG GmbH

Für die Projektbeiräte fielen bei der SPG GmbH zwischen 2007/2008 und 2012/2013 89.680,57 EUR für Beratungsleistungen und Reisekosten sowie für Eigenleistungen¹² an. 2012/2013 verdoppelten sich die Kosten für die Projektbeiräte (25.688,20 EUR) nahezu gegenüber dem jährlichen Durchschnitt der zweiten Förderungsperiode (12.798,47 EUR). Die Kosten der Eigenleistungen für Beratungen verfünffachten sich gegenüber dem jährlichen Durchschnitt der zweiten Förderungsperiode.

7.2 (1) Der RH kritisierte das zweistufige Verfahren zur Förderungsentscheidung bei der SPG GmbH, welches die Sonderrichtlinien des AplusB-Programms nicht zwingend vorsahen. Er verwies zudem auf die Ergebnisse der Drei-Jahres-Evaluierung der FFG und kritisierte, dass bisher die Anregungen des Evaluatorentteams zur Beseitigung der Doppelstruktur nicht aufgegriffen wurden.

Unter Erwagung der Kosten–Nutzen–Betrachtung empfahl der RH den beteiligten Universitäten, die Begutachtung der Projekte auf einer Entscheidungsebene anzusiedeln.

(2) Der RH wies darauf hin, dass dem Projektbeirat in der zweiten Förderungsperiode insgesamt nur 65 Projekte vorgelegt wurden. Aufgrund der geringen Nachfrage nach dem Programm blieb dem Projektbeirat wenig Spielraum bei der Projektauswahl, um das Ziel von 56 Projekten in der zweiten Förderungsperiode (siehe TZ 5) nicht zu weit zu verfehlten.

¹² Leistungen (z.B. Ressourcen für Projektbeiräte) vor allem der Universitäten an die SPG GmbH



(3) Der RH kritisierte, dass sich im ersten Jahr der dritten Förderungsperiode (2012/2013) – nach Bereitstellung von höheren Fördermitteln durch den Bund – die Kosten für den Projektbeirat verdoppelten. Insbesondere die Eigenleistungen verfünffachten sich, obwohl gleichzeitig die Anzahl der begutachteten Projekte unverändert blieb. Der RH unterstrich seine Empfehlung an die beteiligten Universitäten, das Begutachtungsverfahren zu optimieren. Ebenso empfahl er der SPG GmbH, Maßnahmen zu setzen, um die Kosten für den Projektbeirat zu reduzieren.

7.3 *(1) Die SPG GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das AplusB-Programm Gründungsexperten als Projektbeiräte vorsehe. Der Aufsichtsrat trage gegenüber den Gesellschaftern vor allem die gesellschaftsrechtliche Verantwortung für die Sinnhaftigkeit des Mitteleinsatzes und baue auf die Expertenempfehlungen auf. Die Doppelstruktur sei auf die gewissenhafte Projektprüfung zurückzuführen.*

Weiters teilte die SPG GmbH mit, dass sie in der zweiten Förderungsperiode ca. 300 Erstgespräche mit Aufnahmewerbern durchgeführt habe. Aus Qualitätsgründen seien nur 65 Projekte zum Projektbeiratsmeeting zugelassen worden. Aus diesen habe der Projektbeirat 52 Projekte positiv bewertet und deren Aufnahme empfohlen.

Die SPG GmbH vertrat in ihrer Stellungnahme die Ansicht, dass die vom RH festgestellte Kostenerhöhung auf eine umfassendere, möglichst vollständige Erfassung der Eigenleistungen zurückzuführen gewesen sei. Sie habe nämlich seit 2012 ihre Projektbeiräte ersucht, auch ihre Vorbereitungszeiten bzw. den Rechercheaufwand zu erfassen und habe sie mit den von der FFG vorgegebenen Stundensätzen bewertet. Tatsächlich seien diese Aufwendungen (Eigenleistungen), welche den Arbeitsaufwand von Beiräten externer nicht öffentlicher Organisationen betrafen, nicht verrechnet worden. Die Ausgaben für Beratungsleistungen seien von 2007/2008 (2.500 EUR) auf 2012/2013 (2.350 EUR) gesunken.

(2) In ihren Stellungnahmen teilten die Medizinische Universität Graz, die Technische Universität Graz und die Universität Graz übereinstimmend mit, dass die Prüfung durch den Projektbeirat die primäre Entscheidungsgrundlage darstelle, die sowohl für den Erfolg der betreuten Unternehmen als auch für den Erfolg der SPG GmbH als Gründerzentrum essentiell sei. Im Sinne der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit der Verwendung öffentlicher Mittel sollten die inhaltlichen Kontrollaufgaben des Projektbeirats nicht mit den wirtschaftlichen Kontrollen des Aufsichtsrats vermischt oder auf einer Ebene zusammengefasst werden. Der Aufsichtsrat treffe die endgültige Entscheidung betreffend Gründungsvorhaben im Rahmen ohnehin erforderlicher Aufsichtsratssitzungen. Mit diesem Schritt sei auch kein



Aufgaben der SPG GmbH

unangemessener zusätzlicher Aufwand verbunden und die Kosten–Nutzen–Betrachtung falle eindeutig zugunsten des Nutzens aus.

(3) Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH hinsichtlich der Begutachtung der Projekte auf einer Entscheidungsebene in den Begleitgesprächen zu den Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten thematisiert werden würde.

7.4 (1) Zur Stellungnahme der SPG GmbH wies der RH auf die kritische Evaluierung der FFG im Jahr 2005 zur Doppelstruktur im Förderungsverfahren der SPG GmbH hin. Bezuglich des Zeitbedarfs für den Prüfaufwand erneuerte der RH die Erwägung einer Kosten–Nutzen–Betrachtung.

Der RH wies nochmals darauf hin, dass mit 52 Projekten das Ziel der SPG GmbH von 56 Projekten in der zweiten Förderungsperiode verfehlt wurde.

Der RH hielt fest, dass die Kosten für den Projektbeirat insgesamt durch eine Zunahme der Eigenleistungen gestiegen waren. Der aus Tabelle 3 ersichtliche Rückgang der Ausgaben für Beratungsleistungen war vom deutlichen Anstieg der Eigenleistungen überlagert. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, in Anbetracht dieser Kostensituation das Begutachtungsverfahren zu optimieren.

(2) Der RH hielt gegenüber der Medizinischen Universität Graz, der Technischen Universität Graz und der Universität Graz fest, dass eine Quantifizierung der Kosten–Nutzen–Betrachtung durch die Universitäten nicht vorlag.

Personelle und
sachliche Unterstü-
zung bei der Unter-
nehmensgründung
(Inkubation)

8.1 (1) Von den 83 Projekten des Gründerzentrums kamen ca. drei Viertel der Gründer von der Technischen Universität Graz, der Rest verteilte sich auf die Universität Graz, die Medizinische Universität Graz und mehrere Fachhochschulen. Folgende Abbildung zeigt den vorgelagerten Prozess der Evaluierung der Erfindungsmeldungen an den betroffenen Universitäten:

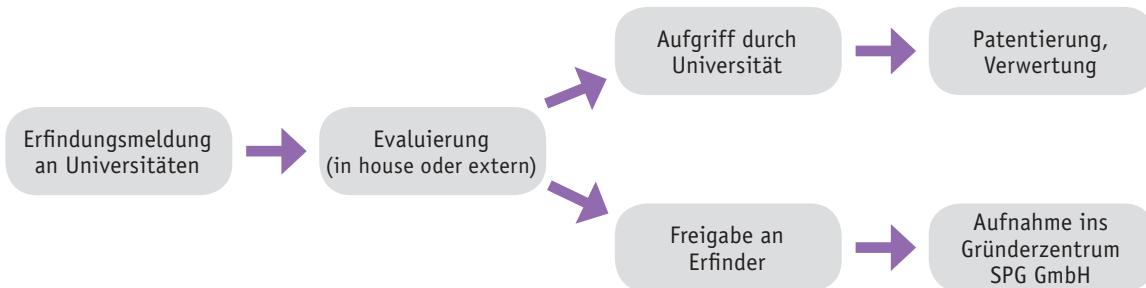


Aufgaben der SPG GmbH

BMVIT BMWF

Science Park Graz GmbH

Abbildung 2: Evaluierung der Erfindungsmeldungen an den Universitäten



Quellen: Technische Universität Graz; erweitert durch RH

(2) Der Aufnahmeprozess bei der SPG GmbH sah folgende Schritte vor (siehe Abbildung 3): Nach dem Erstgespräch, in dem der Akademiker seine Geschäftsidee vorstellte, erfolgte eine Potenzialerhebung. In weiterer Folge coachten die Gründungsberater der SPG GmbH die Akademiker bei der Erstellung eines Businessplans. Abschließend wurde das Projekt dem Projektbeirat zur Begutachtung vorgelegt und nach dessen positiver Empfehlung vom Aufsichtsrat die Aufnahme ins Gründerzentrum beschlossen (Inkubation von Gründern¹³⁾.

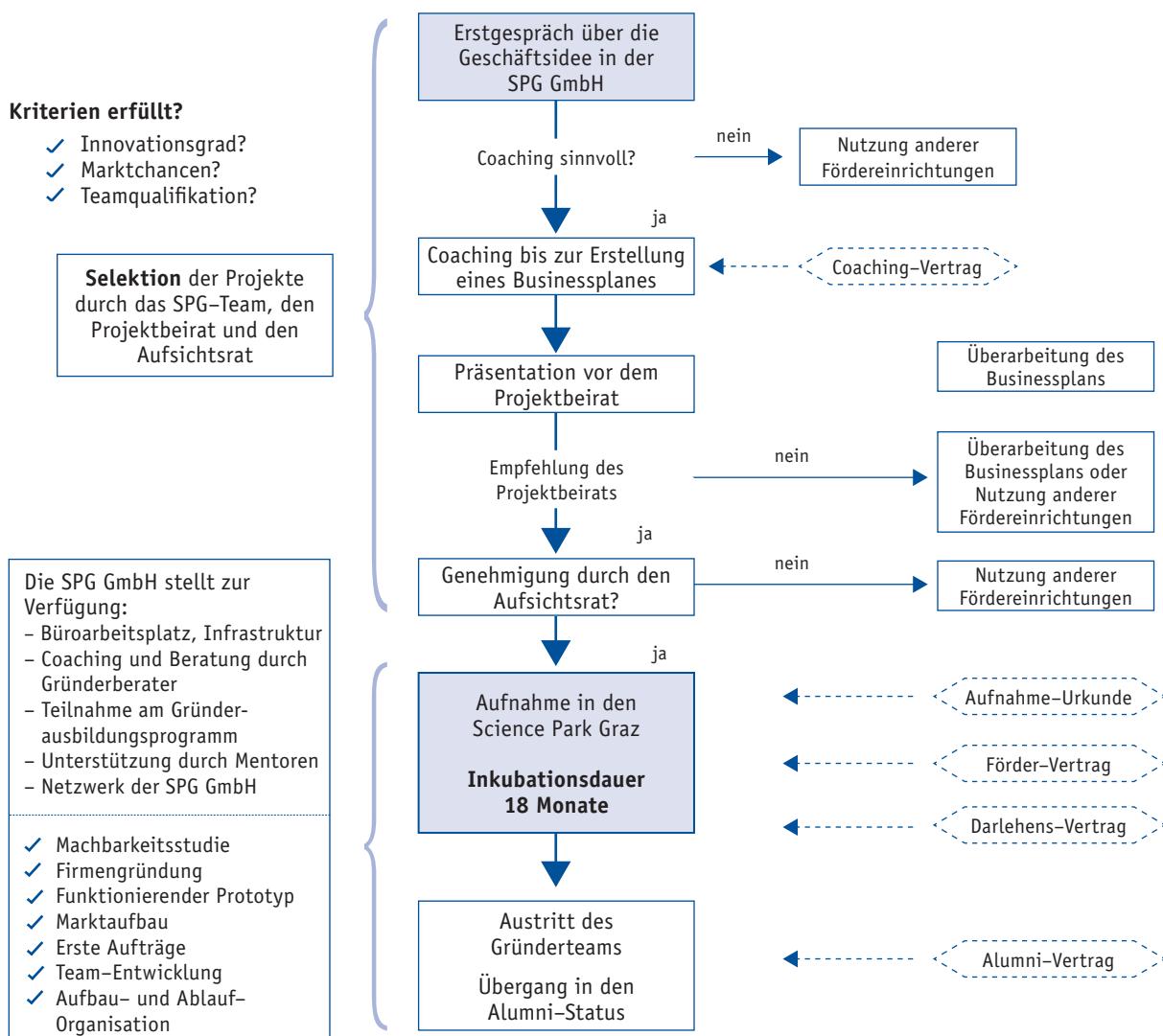
Mit der Aufnahme ins Gründerzentrum (Inkubation) verpflichtete sich der Förderungsnehmer (Gründer), das Gründungsvorhaben aktiv zu betreiben und über den gesamten Förderungszeitraum regelmäßig Bericht über den Gründungsfortschritt zu legen. Er musste das bereitgestellte Gründerausbildungsprogramm (Weiterbildungs-, Beratungs-, und Coachingleistungen) aktiv in Anspruch nehmen und gemeinsam vorab vereinbarte Meilensteine erreichen. Dazu war jedem Gründungsprojekt ein Mentorenteam zur Seite gestellt, welches sich zumindest aus einem akademischen Mentor und einem Vertreter aus der Wirtschaft als Business Mentor zusammensetzte.

Hauptaufgabe des Mentorenteams war ein regelmäßiges Coaching der Jungunternehmer und die Weitergabe ihres Know-how. Rund ein Mal pro Quartal – insgesamt sechs Mal während der Betreuungsphase – fand ein Meeting mit den Gründern, Mentoren und Vertretern des SPG GmbH statt, bei dem die wichtigsten Projektinhalte besprochen und Vorschläge für die weitere Vorgangsweise erarbeitet wurden.

¹³ Business Incubation, das um 1980 entstand, ist Best Practice in den USA. Derzeit sind rd. 1.000 Inkubatoren in Nordamerika tätig. Die überwiegende Zahl der Inkubatoren ist Mitglied bei der National Business Incubation Association (NBIA), der weltweit führenden Organisation für Unternehmensgründung und Unternehmertum (siehe auch www.nbia.org).

Aufgaben der SPG GmbH

Abbildung 3: Prozessschritte zur Unternehmensgründung in der SPG GmbH



Quelle: SPG GmbH

(3) In der ersten und zweiten Förderungsperiode sahen die Sonderrichtlinien für die Förderungen von Zentren zur Unterstützung akademischer Gründer eine Verweildauer von 18 Monaten im Gründerzentrum vor, in Einzelfällen eine Verlängerung um sechs Monate. Tatsächlich waren bei zahlreichen Projekten die Anlaufzeiten, die in der Marktaufbereitung und zur Etablierung der Produkte am Markt erforderlich waren, erheblich länger.



Aufgaben der SPG GmbH

BMVIT BMWF

Science Park Graz GmbH

Die Sonderrichtlinien der dritten Förderungsperiode waren um Kann-Bestimmungen erweitert; zwecks Beratungsleistung waren nach Ausscheiden eine Alumni-Betreuung und eine IPR-Betreuung¹⁴ zur Klärung der Verwertungsrechte vor Aufnahme ins Zentrum vorgesehen. Eine Flexibilisierung der Aufenthaltsdauer im Gründerzentrum unterblieb.

Der RH prüfte 46 Projekte der SPG GmbH näher. Dabei stellte er fest, dass insbesondere nach Ausscheiden der Gründer aus der SPG GmbH 26 Projekte keinen erfolgreichen Markteintritt hatten und es in der Folge bei Darlehen zu Zahlungsverzögerungen kam.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen auch der Unternehmensberater bei der Evaluierung des AplusB-Programms im April 2008 und die Analyse des Gründungsmonitorings im September 2010.

8.2 Der RH kritisierte die starre Betreuungsdauer von 18 bzw. 24 Monaten, weil die Entwicklung und Markteinführung neuer Produkte unterschiedliche Betreuungszeiträume erforderten. Er wies darauf hin, dass eine Flexibilisierung der Betreuungsphasen unterblieb, obwohl seit 2008 entsprechende Evaluierungsergebnisse vorlagen. Er empfahl dem BMVIT, in den Sonderrichtlinien des AplusB-Programms eine Flexibilisierung der Betreuungsphasen zu berücksichtigen.

8.3 Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe bei der Neugestaltung des Programms 2010/2011 eine Flexibilisierung der Betreuungsphasen diskutiert, aber aus Kostengründen und wegen des zusätzlichen Raumbedarfs nicht umgesetzt. Es sei aber eine Betreuung vor Aufnahme sowie eine Betreuung der Alumni und somit eine indirekte Flexibilisierung erreicht worden.

Finanzielle Unterstützungsleistungen für die Gründungsprojekte

9.1 Die SPG GmbH bot den Gründern neben den sachlichen auch finanzielle Unterstützungsleistungen an. Ab dem Jahr 2008 (in der zweiten Förderungsperiode) erhielten Gründer für die Produktentwicklung folgende finanziellen Unterstützungen:

- zinsenloses Darlehen: 10.000 EUR pro Gründer (für maximal zwei Gründer) sowie
- nicht rückzahlbare Zuschüsse für F & E¹⁵ bzw. externe Dienstleister: bis 6.000 EUR.

¹⁴ Intellectual property right = geistiges Eigentum

¹⁵ Forschung und Entwicklung



Aufgaben der SPG GmbH

Vor 2008 gewährte die SPG GmbH Darlehen bis zu einer Höhe von 26.100 EUR, vereinzelt bis 34.800 EUR, und auch höhere Zuschüsse.

Tabelle 4: Gewährte Darlehen und Zuschüsse der SPG GmbH an Gründer von 2007/2008 bis 2012/2013

	Darlehen	Zuschüsse
	in EUR	
2007/2008	192.666,32	29.590,35
2008/2009	163.448,68	30.909,65
2009/2010	77.651,44	56.000,00
2010/2011	174.124,08	65.000,00
2011/2012	159.000,00	90.000,00
2012/2013	169.000,00	62.196,14
Summe	935.890,52	333.696,14

Quelle: Rechnungsabschlüsse der SPG GmbH

9.2 Der RH kritisierte die hohen Darlehen der ersten Förderungsperiode, deren Rückführung sich über viele Jahre hinzog, womit die Ausfallswahrscheinlichkeit stieg (siehe TZ 12) und der SPG GmbH Fördermittel entzogen wurden.

Kriterien der Förderungsvergabe

10.1 (1) Die SPG GmbH schloss mit den Gründern einen Darlehensvertrag über 10.000 EUR ab. Über die Verwendung der zinsfreien Darlehen musste kein Nachweis erbracht werden. Zwei Jahre nach Ablauf der Betreuungsphase begann die Rückzahlungsperiode. Zweck der Darlehen war laut den Sonderrichtlinien die Abdeckung des projektbezogenen Personalaufwands (Darlehen zur Deckung des Lebensunterhalts) der Gründer während der Betreuungsphase.

Die Gewährung des Förderungsdarlehens war an keine Einkommensgrenzen gebunden. In einigen Fällen erhielten auch Personen mit aufrechtem Beschäftigungsverhältnis im universitären Bereich ein Förderungsdarlehen.

(2) Voraussetzung für (verlorene) Zuschüsse bis zu 6.000 EUR war der Abschluss eines Betreuungsvertrags. Dieser definierte das Betreuungsverhältnis und regelte die Zuschüsse für externe Betreuung oder F & E. Die Verwendung dieser Mittel war durch Belege nachzuweisen.



Aufgaben der SPG GmbH

BMVIT BMWF

Science Park Graz GmbH

Bei vom RH überprüften Fällen war vereinzelt nicht dokumentiert, ob die Belegoriginale für die Abrechnung des nicht rückzahlbaren Zuschusses entwertet waren.

10.2 (1) Der RH bemängelte, dass in den Sonderrichtlinien die Gewährung von Förderungsdarlehen zur Abdeckung des projektbezogenen Personalaufwands (Darlehen zur Deckung des Lebensunterhalts) nicht an Einkommensgrenzen gebunden war. Er empfahl dem BMVIT, Überlegungen zu Einkommensgrenzen für die Gewährung der Förderungsdarlehen in den Sonderrichtlinien anzustellen.

(2) Der RH kritisierte, dass die Entwertung der Belege nicht dokumentiert war. Er empfahl der SPG GmbH, die Belegkopien derart anzulegen, dass daraus der Nachweis der Entwertung eindeutig hervorgeht.

10.3 (1) *In ihrer Stellungnahme teilte die SPG GmbH mit, sie habe die Empfehlung des RH bereits umgesetzt. Die vorgelegten Belegoriginale seien entwertet worden. Kopien würden nur mehr von entwerteten Belegen erstellt werden.*

(2) Das BMVIT gab in seiner Stellungnahme bekannt, es entstehe bei Vorgabe von Einkommensgrenzen ein zusätzlicher Prüfaufwand. Angesichts der maximalen Darlehenshöhe von 10.000 EUR für maximal 24 Monate scheine die Kosten-Nutzen-Relation hinterfragenswert. Das BMVIT sei aber gerne bereit, diese Empfehlung mit dem BMF zu diskutieren.

10.4 Der RH erwiderte dem BMVIT, dass bei der SPG GmbH Darlehen von bis zu 34.800 EUR pro Person, somit insgesamt pro Projekt 69.600 EUR, gewährt wurden.

Förderungsdarlehen

11.1 (1) Eine schriftliche Arbeitsanweisung zur Darlehensverwaltung war nicht vorhanden. Es gab seit 2002 einen Standarddarlehensvertrag, in dem die Darlehenshöhe, der Beginn der Rückzahlung und die Anzahl der Raten usw. geregelt war.

(2) Monatlich überprüfte die Verwaltung die Kontoeingänge aus Darlehensrückzahlungen und erstellte eine Liste der säumigen Gründer (siehe TZ 12). Es gab Maßnahmenbesprechungen (beispielsweise Mahnschreiben oder Klage), zu denen die Geschäftsführung den Gründerberater sowie das Controlling beizog. Auf Basis des monatlichen Monitorings und der vorliegenden Informationen zum Projekt wurde individuell über Maßnahmen entschieden.



Aufgaben der SPG GmbH

(3) Rund 30 % der Gründer zahlten ihr Darlehen unregelmäßig zurück (mit Stand 30. Juni 2013). Gründe für Zahlungsverzögerungen waren z.B. offene Rückstände, Stundung des Darlehens, Verschiebung der Rückzahlung oder Konkurs.

(4) Obwohl die Darlehensnehmer in den Darlehensverträgen zur Rückzahlung des gesamten Darlehens einschließlich allfälliger Mahnspesen, außergerichtlicher Betreibungskosten sowie generell sämtlicher aus dem verschuldeten Verzug mit der Darlehensrückführung resultierenden Schäden verpflichtet wurden, hob die SPG GmbH seit 2011 keine Mahnspesen, Verzugs- und Stundungszinsen ein.¹⁶ Auf Anfrage des RH teilte die Geschäftsführung der SPG GmbH mit, dass die zusätzliche Belastung durch Stundungszinsen dem Förderungszweck zuwiderlaufen würde.

11.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer standardisierten Darlehens- und Mahnverwaltung sowie die Nichteinhebung von Mahnspesen, Verzugs- und Stundungszinsen. Er urteilte die interne Darlehensabwicklung als nicht zweckmäßig, zumal durch diese Vorgangsweise keine banktechnisch korrekte Darlehensabwicklung gewährleistet war (unregelmäßige Zahlungen, kein geordnetes Mahnwesen, Verzicht auf Einhebung von Mahnspesen, keine Verrechnung von Verzugs- und Stundungszinsen).

Der RH verwies auf die zweckmäßige Lösung der build! Gründerzentrum Kärnten GmbH, welche mit einem regionalen Kreditinstitut eine Rahmenvereinbarung über die unentgeltliche und treuhändige Darlehensabwicklung bereits seit dem Jahr 2004 abgeschlossen hatte.¹⁷ Er empfahl der SPG GmbH nach Überprüfung der Kosten-Nutzen-Relation, eine ähnliche Konstruktion zu überlegen.

11.3 Die SPG GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Empfehlung werde bereits umgesetzt, es fehle allerdings noch die Zusage von regionalen Kreditinstituten, diese Leistung unentgeltlich zu erbringen. Weiters werde diese Empfehlung auch beim nächsten AplusB-Meeting zur Diskussion gestellt werden, um nach Überprüfung der Kosten-Nutzen-Relation diese gegebenenfalls in die AplusB-Compliance-Richtlinien aller Zentren aufzunehmen.

Weiters teilte die SPG GmbH mit, dass eine banktechnisch korrekte Darlehensabwicklung das radikale „Aus“ von (später oft sehr erfolgreichen) Projekten in einer gerade angespannten Liquiditätssituation bedeuten

¹⁶ siehe auch § 49 Abs. 2 BHG

¹⁷ Bericht des RH „build! Gründerzentrum Kärnten GmbH“ Reihe Bund 2009/6 TZ 17 (Seite 108)



Aufgaben der SPG GmbH

BMVIT BMWFW

Science Park Graz GmbH

würde. Weiters merkte die SPG GmbH zur Verrechnung von Verzugszinsen, Mahnspesen usgl. an, dass die Darlehen von der AplusB-Konzeption her unverzinst gewährt worden seien und eine Art Anschubfinanzierung darstellen würden. Es würde dem Förderungsgedanken zuwiderlaufen, aus „erzieherischen Gründen“ bei Nicht-Einhaltung der genauen Rückzahlungszeitpunkte Verzugszinsen zu verrechnen.

11.4 Der RH hielt gegenüber der SPG GmbH an seiner Empfehlung hinsichtlich einer banktechnisch korrekten Darlehensabwicklung fest.

Auch in den Darlehensverträgen war die Rückzahlung des gesamten Darlehens einschließlich allfälliger Mahnspesen, außergerichtlicher Betreibungskosten sowie generell sämtlicher aus dem verschuldeten Verzug mit der Darlehensrückführung resultierenden Schäden vorgesehen.

12.1 (1) Die Gründerdarlehen der SPG GmbH entwickelten sich im Berichtszeitraum wie folgt:

Tabelle 5: Anzahl der Darlehensnehmer, aushaltende Darlehen sowie Rückflüsse aus Darlehen der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2012/2013

Darlehen an Förderungsnehmer	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
	Anzahl					
Darlehensnehmer	53	63	69	89	104	113
in EUR						
Aushaltende Darlehen ¹	939.160	1.021.604	928.395	841.197	730.321	714.059
Rückflüsse aus Darlehen	67.079	100.571	186.980	237.747	247.259	191.983

¹ einschließlich Abzinsungen

Quelle: Daten der SPG GmbH

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung lag bei der SPG GmbH ein Darlehensausfall im Jahr 2011/2012 in Höhe von 20.880 EUR vor. Darüber hinaus traf die SPG GmbH Vorsorge durch Wertberichtigungen in Höhe von 11.550 EUR (2007/2008), 8.550 EUR (2008/2009), 5.550 EUR (2009/2010) und 23.430 EUR (2010/2011) für zweifelhafte und uneinbringliche Darlehen.

(2) Die Gründerdarlehen wurden während der Betreuungsphase von 18 Monaten von den Darlehensnehmern in der Regel zur Gänze in Anspruch genommen. Die Rückzahlung der Darlehen begann zwei Jahre nach der Betreuungsphase und war in der Regel in 36 gleich



Aufgaben der SPG GmbH

bleibenden Monatsraten zu leisten. Demnach trug die SPG GmbH bis zu sechseinhalb Jahre nach Auszahlung das Risiko eines finanziellen Darlehensausfalls.

Informationen über die finanzielle Situation der Darlehensnehmer während der Rückzahlungsphase, beispielsweise durch Anforderung von Bilanzen und Einnahmen-/Ausgabenrechnungen, führte die SPG GmbH nicht durch. Die Geschäftsführung der SPG GmbH begründete das Unterlassen der Auskunftseinhaltung mit den häufigen Kontakten zu den ehemaligen Gründern.

12.2 Der RH stellte fest, dass die SPG GmbH einen Darlehensausfall im überprüften Zeitraum hatte. In diesem Zusammenhang stellte er kritisch fest, dass die SPG GmbH nur über unzureichende Kenntnisse der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Darlehensnehmer verfügte. Der RH empfahl der SPG GmbH, um mögliche Darlehensausfälle bereits im Vorfeld zu erkennen und rechtzeitig gegensteuern zu können, unter Beachtung der Kosten–Nutzen–Relation über die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Darlehensnehmer regelmäßig Auskünfte einzuholen und die Ergebnisse solcher Auswertungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

12.3 *In ihrer Stellungnahme teilte die SPG GmbH mit, dass sich die bisherigen Darlehensausfälle seit Gründung der SPG GmbH auf einen einzigen Fall beschränkt hatten. Die Schadenssumme sei bei 20.880 EUR gelegen und habe damit 1,08 % aller bisher gewährten Darlehen (rd. 1,94 Mio. EUR) betragen.*

Weiters teilte die SPG GmbH mit, dass die Darlehensverträge auf den Gründer als Privatperson lauten würden und sich regelmäßige Auskünfte über die wirtschaftliche Entwicklung der Darlehensnehmer kaum offiziell einholen lassen würden. Das „Gegensteuern“ erfolge über Alumni–Beratungsgespräche zur Abwendung drohender Illiquidität bzw. über hilfreiche Netzwerkkontakte zu Investoren. Ab sofort würden in der Projektdatenbank alle einschlägigen Ursachen für Zahlungsverzögerungen, Maßnahmen und Vorschläge nachvollziehbar dokumentiert.

12.4 Der RH verwies auf die von der SPG GmbH getroffenen Vorsorgen in Höhe von 11.550 EUR (2007/2008), 8.550 EUR (2008/2009), 5.550 EUR (2009/2010) und 23.430 EUR (2010/2011) für zweifelhafte und uneinbringliche Darlehen.



Aufgaben der SPG GmbH

BMVIT BMWF

Science Park Graz GmbH

Projekt-
dokumentation der
Förderungsfälle

- 13.1** Die Ablage der Projekte erfolgte bis ca. 2011 nach Projekten in Ordern, danach in einer Projektdatenbank. Im Zuge der Überprüfung einzelner Projekte durch den RH ließ die elektronische Projektdokumentation keine vollständige Projektverfolgung zu. So konnte in einem Fall erst durch Studium eines weiteren Projekts des gleichen Gründerteams die Verlängerung des Rückzahlungszeitraums für das erste Projekt nachvollzogen werden.
- 13.2** Der RH empfahl der SPG GmbH, für eine umfassende und nachvollziehbare Projektdokumentation Sorge zu tragen.
- 13.3** *Die SPG GmbH sagte in ihrer Stellungnahme zu, dass sie der Empfehlung des RH folgen werde.*

Finanzierung und finanzielle Auswirkungen

Kostenplanung und
Budgetierung

- 14.1** (1) Die Kostenplanung der SPG GmbH war in den Agreements über die Errichtung und Weiterführung geregelt. Demnach waren für die Geschäftsjahre 2007/2008 bis 2011/2012 insgesamt rd. 5 Mio. EUR, sowie für die Jahre 2012/2013 bis 2016/2017 rd. 6,57 Mio. EUR an Kosten geplant.

Die Finanzierung der Gesellschaft war ebenfalls in den genannten Agreements sowie in zusätzlich abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarungen und Förderungsverträgen festgelegt und verteilte sich – wie in der folgenden Tabelle dargestellt – auf die Förderungsgeber Bund, Land Steiermark sowie auf die Gesellschafter (Universitäten)¹⁸ und Partner¹⁹ (als Eigenmittel bezeichnet).

¹⁸ Medizinische Universität Graz, Universität Graz und Technische Universität Graz

¹⁹ Stadt Graz, Steiermärkische Verwaltungssparkasse, Fachhochschule Joanneum GmbH, Mentoren

Finanzierung und finanzielle Auswirkungen

Tabelle 6: Gesamtbudgets der SPG GmbH und Gründungsvorhaben für die zweite (2007/2008 bis 2011/2012) bzw. dritte Förderungsperiode (2012/2013 bis 2016/2017)

Mittelherkunft (Planwerte)	Zweite Förderungsperiode 2007/2008 bis 2011/2012		Dritte Förderungsperiode 2012/2013 bis 2016/2017	
	in EUR	in %	in EUR	in %
Bundesförderung	1.250.000	25,0	2.300.000	35,0
Landesförderung	750.000	15,0	750.000	11,0
Eigenmittel Gesellschafter	2.150.700	43,0	2.033.899	31,0
Eigenmittel Partner	849.300	17,0	1.487.551 ¹	23,0
Gesamtbudget	5.000.000	100,0	6.571.450	100,0
Anzahl				
geplante Gründungsvorhaben	56		45	

¹ unterschiedliche Darstellung

Quelle: Daten der FFG bzw. der SPG GmbH

Während die Bundesförderung und die Eigenmittel von der zweiten auf die dritte Förderungsperiode anstiegen, blieb die Landesförderung wertmäßig gleich. Der Bundesanteil erhöhte sich von 25 % auf 35 %, der Landesanteil sank hingegen von 15 % auf 11 % und der Anteil der Eigenmittel sank ebenfalls von 60 % auf 54 %.

(2) Wie bereits unter TZ 5 festgestellt, waren für die zweite Förderungsperiode 56 Gründungsvorhaben und für die dritte Förderungsperiode 45 Gründungsvorhaben (kumuliert über fünf Jahre) geplant. Obwohl das Gesamtbudget der SPG GmbH von der zweiten auf die dritte Förderungsperiode um rd. 1,57 Mio. EUR (rd. + 31 %) stieg, wurden im Gegenzug elf Gründungsvorhaben (rd. – 20 %) weniger vereinbart.

14.2 Der RH bemängelte, dass trotz höherer Budgets eine geringere Anzahl an Gründungsvorhaben vereinbart wurde. Dies bewirkte, dass für ein Gründungsvorhaben in der dritten Förderungsperiode rd. 146.032 EUR (rd. + 64 %) gegenüber rd. 89.286 EUR in der zweiten Förderungsperiode aufgewendet werden mussten. Er empfahl der SPG GmbH, Maßnahmen zur Kostenreduktion zu setzen (siehe TZ 19).

14.3 In ihrer Stellungnahme teilte die SPG GmbH mit, die vom RH beobachtete Ausweitung der Kosten von rd. 5 Mio. EUR auf rd. 6,57 Mio. EUR in der dritten Förderungsperiode sei auf die umfassendere Dokumenta-



tion der Eigenleistungen zurückzuführen. Zusätzlich seien in der dritten Förderungsperiode Leistungen für die Module Alumni-Betreuung, Pre-Incubation und Finanzierung hinzugekommen. Die vom RH empfohlenen Maßnahmen zur Kostenreduktion seien nicht sinnvoll, weil die Eigenleistungen nicht ausgabenwirksam seien.

14.4 Der RH entgegnete der SPG GmbH, dass die Eigenleistungen zwar für die SPG GmbH nicht ausgabenwirksam sind, diese aber weitgehend durch die beteiligten Universitäten erbracht wurden und somit die Kosten bei den Eigentümern anfielen.

Mittelherkunft

15.1 Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Plan- und Istwerte der Mittelherkunft der SPG GmbH.



Finanzierung und finanzielle Auswirkungen

Tabelle 7: Mittelherkunft (Plan- bzw. Istwerte) der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2011/2012

	2007/2008		2008/2009		2009/2010		2010/2011		2011/2012		Endab-rechnung	Summe zweite Förderungsperiode ²	
	Plan	Ist											
in EUR													
Bund via FFG	250.000	250.000	130.493	250.000	239.686	250.000	250.000	250.000	101.315	254.906	1.250.000	1.226.400 ²	
Land via SFG	150.000	79.063	150.000	0	150.000	293.142	150.000	0	150.000	195.574	66.926 ³	750.000	634.704 ²
Eigenmittel der beteil. Universitäten inkl. Darlehensrückfl.	392.167	352.262	412.527	376.644	447.020	363.789	465.826	429.887	433.161	620.669		2.150.700	2.143.251
Eigenmittel Partner	147.721	193.638	174.697	341.542	186.516	342.074	173.785	336.838	166.581	338.766	849.300	1.552.858	
Summe Mittelherkunft ¹	939.887	874.962	987.223	848.679	1.033.536	1.238.691	1.039.610	1.016.725	999.743	1.256.324	321.832	5.000.000	5.557.213
Mittel von Bund, Land und den Universitäten	792.167	681.325	812.527	507.137	847.020	896.617	865.826	679.887	833.161	917.558	321.832	4.150.700	4.004.355
in %													
Bund via FFG	26,6	28,6	25,3	15,4	24,2	19,3	24,0	24,6	25,0	8,1		25,0	22,1
Land via SFG	16,0	9,0	15,2	0,0	14,5	23,7	14,4	0,0	15,0	15,6		15,0	11,4
Eigenmittel der beteil. Universitäten inkl. Darlehensrückfl.	41,7	40,3	41,8	44,4	43,3	29,4	44,8	42,3	43,3	49,4		43,0	38,6
Eigenmittel Partner	15,7	22,1	17,7	40,2	18,0	27,6	16,7	33,1	16,7	27,0		17,0	27,9
Summe Mittelherkunft ¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0
Mittel von Bund, Land und den Universitäten	84,3	77,9	82,3	59,8	82,0	72,4	83,3	66,9	83,3	73,0	83,0	72,1	

¹ Rundungsdifferenzen

² exkl. Rückstellungen erste Förderungsperiode, Rückstellung FFG: 23.600 EUR, Rückstellung SFG: 18.354 EUR

³ 163.868 EUR laut Abrechnung FFG, tatsächlich laut SPG GmbH 66.926 EUR

Quellen: Daten der FFG bzw. SPG GmbH, Agreements



In der zweiten Förderungsperiode wurde die SPG GmbH insgesamt zu rd. 72 % durch Mittel von Bund (rd. 22 %), Land (rd. 11 %) und Universitäten (rd. 39 %) – somit von öffentlichen Einrichtungen – finanziert; insgesamt waren dies Mittel in Höhe von rd. 4,0 Mio. EUR. Des Weiteren finanzierten weitere öffentliche und private Partner rd. 1,55 Mio. EUR und damit 0,70 Mio. EUR mehr als geplant.

Im November 2007 stimmte die SFG dem Agreement hinsichtlich der Übernahme der Landesförderung im Ausmaß von 750.000 EUR für die zweite Förderungsperiode zu.

Die FFG errechnete im Rahmen ihrer Schlussprüfung einen Restförderungsanteil für das Land Steiermark in Höhe von 163.868 EUR. Die SFG überwies für das Land Steiermark als Restförderungsanteil rd. 66.926 EUR. Die Differenz in Höhe von 96.942 EUR war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen.

15.2 Der RH wies darauf hin, dass die SPG GmbH in der zweiten Förderungsperiode überwiegend durch Bund, Land und Universitäten finanziert wurde.

Der RH bemängelte, dass die SFG für das Land Steiermark nicht dessen vertraglich vereinbarten Förderungsanteil, sondern eine um rd. 13 % geringere Quote überwies. Der RH empfahl der SFG, die vereinbarten Förderungsverträge, wie im Agreement aus November 2007 von der SFG zur Kenntnis genommen, einzuhalten.

15.3 *In seiner Stellungnahme teilte das Land Steiermark mit, es seien für den Berichtszeitraum sieben Auszahlungen an die SPG GmbH erfolgt. Aufgrund der gemeldeten Ausgaben der SPG GmbH bzw. der von der FFG als förderungsfähig anerkannten Ausgaben sei die jährlich festgelegte Obergrenze von 150.000 EUR nicht zur Gänze ausgezahlt worden. Es seien alle Förderungsverträge und die darin festgehaltenen Bestimmungen eingehalten worden. Auch habe die SPG GmbH keine Restforderungen angemeldet.*

15.4 Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die FFG den vom Land zu überweisenden Betrag mit 163.868 EUR erhob und der SFG als offenen Förderungsbetrag auch mitteilte. Laut der dem RH von der SPG GmbH vorgelegten Abrechnung überwies die SFG im Oktober 2013 als Restbetrag 66.926 EUR (siehe Tabelle 7, Fußnote 3). Die Differenz in Höhe von 96.942 EUR war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen.



Finanzierung und finanzielle Auswirkungen

Bilanz

16.1 Das Vermögen und das Kapital der SPG GmbH entwickelten sich im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 wie folgt:

Tabelle 8: Vermögen und Kapital der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2012/2013

	Zweite Förderungsperiode			Dritte Förderungsperiode
	2007/2008	2011/2012	Veränderung	2012/2013
	in EUR		in %	in EUR
Immaterielles Vermögen	2.614,96	5.428,18	107,6	1.809,58
Sachanlagen	20.778,44	9.143,71	- 56,0	7.997,58
Finanzanlagen	939.159,50	730.321,33	- 22,2	714.058,91
Forderungen	18.055,22	160.177,89	787,2	130.772,81
Kassa und Bankguthaben	532.135,42	92.318,06	- 82,7	223.413,17
Rechnungsabgrenzung	5.968,27	8.001,75	34,1	6.938,09
Vermögen	1.518.711,81	1.005.390,92	- 33,8	1.084.990,14
Eigenkapital	124.063,60	175.269,30	41,3	175.269,30
Rücklage aus Subventionen	951.145,79	742.006,02	- 22,0	722.208,88
Unversteuerte Rücklagen	11.407,11	2.887,20	- 74,7	1.657,19
Rückstellungen	24.314,00	78.617,30	223,3	101.073,00
Verbindlichkeiten	407.781,31	6.611,10	- 98,4	84.781,77
Kapital	1.518.711,81	1.005.390,92	- 33,8	1.084.990,14

Quelle: Rechnungsabschlüsse der SPG GmbH

Die Bilanzsumme sank von 1,52 Mio. EUR im Jahr 2007/2008 auf 1,08 Mio. EUR im Jahr 2012/2013. Dies war in erster Linie auf den Rückgang der liquiden Mittel (Kassa und Bankguthaben) von rd. 530.000 EUR auf rd. 220.000 EUR sowie auf den Rückgang des Finanzanlagevermögens – welches aus den an die Förderungsnehmer gewährten Darlehen bestand – zurückzuführen. Das Finanzanlagevermögen sank von rd. 940.000 EUR im Jahr 2007/2008 auf rd. 710.000 EUR im Jahr 2012/2013. Die Rückflüsse aus diesen Darlehen stellten für die Folgejahre einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung dar und werden unter TZ 12 detailliert dargestellt.

Das in der Bilanz ausgewiesene Umlaufvermögen (zwischen rd. 250.000 EUR 2011/2012 und rd. 550.000 EUR 2007/2008) überstieg die ausgewiesenen Verbindlichkeiten (zwischen rd. 10.000 EUR 2011/2012 und rd. 410.000 EUR 2007/2008).



Die liquiden Mittel der SPG GmbH gingen im überprüften Zeitraum von rd. 530.000 EUR auf rd. 220.000 EUR zurück. Dies war unter anderem auf die geringere Förderungsquote von Bund und Land in der zweiten Förderungsperiode zurückzuführen (siehe TZ 14).

16.2 Der RH erachtete den Betrieb der SPG GmbH – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – unter Annahme der vertragsgemäßen Auszahlung der zugesicherten Fördermittel (öffentliche Mittel) bis 2017 als gesichert.

Gewinn- und
Verlustrechnung

17.1 Die Erträge und Aufwendungen der SPG GmbH entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 9: Erträge und Aufwendungen der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2012/2013

	Zweite Förderungsperiode					Dritte Förderungsperiode 2012/2013
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	
	in EUR					
Erträge gesamt	598.444,46	546.388,03	551.326,78	508.563,39	475.430,81	656.788,70
Aufwendungen gesamt	499.777,47	547.261,89	595.110,85	629.752,71	659.051,70	685.479,09
Betriebsergebnis	98.666,99	– 873,86	– 43.784,07	– 121.189,32	– 183.620,89	– 28.690,39
Finanzergebnis	11.957,34	26.994,43	17.041,71	– 19.936,70	– 19.560,81	7.978,54
Jahresüberschuss/(-) –fehlbetrag	107.690,62	21.487,96	– 26.940,37	– 142.055,91	– 203.945,66	– 21.027,15
Auflösung bzw. Zuweisung von Rücklagen	– 107.690,62	– 21.487,96	26.940,37	142.055,91	203.945,66	21.027,15
Jahresgewinn	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gewinnvortrag aus dem Vorjahr	3.659,60	3.659,60	3.659,60	3.659,60	3.659,60	3.659,60
Bilanzgewinn	3.659,60	3.659,60	3.659,60	3.659,60	3.659,60	3.659,60

Quelle: Rechnungsabschlüsse der SPG GmbH

Die Bundes- und Landesmittel lieferten einen Großteil der Erträge der SPG GmbH (siehe TZ 18).

Der Großteil der Aufwendungen entfiel auf den Personalaufwand (2012/2013 rd. 379.827 EUR oder rd. 55,4 %) (siehe TZ 20).

Finanzierung und finanzielle Auswirkungen

Das Finanzergebnis wies in den Jahren 2010/2011 und 2011/2012 einen negativen Saldo aus, weil Gründerdarlehen wertzuberichtigen bzw. abzuschreiben waren.

Die Jahresfehlbeträge in den Jahren 2010/2011 und 2011/2012 waren auf eine Verringerung der Umsätze und eine Erhöhung der Aufwendungen zurückzuführen.

Der Jahresgewinn war durch Übertrag der Überschüsse in zukünftige Förderungsperioden bzw. durch Auflösung von Rücklagen im überprüften Zeitraum immer Null.

In den Jahren 2007/2008 und 2008/2009 wurden die Rücklagen ausgeweitet, während in den Folgejahren Mittel aus den Rücklagen für den Betrieb der SPG GmbH heranzuziehen waren.

17.2 Der RH verwies auf die hohe Abhängigkeit der SPG GmbH von den Förderungsgeldern der Gebietskörperschaften Bund und Land (siehe TZ 15, 18). Die im Genehmigungsakt für das *AplusB*-Programm aus 2001 geplante wirtschaftliche Selbsterhaltung der Zentren nach der zweiten Förderungsperiode konnte nicht erreicht werden.

Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln

18.1 (1) Das Land Steiermark hob in seiner Wirtschaftsstrategie 2020²⁰ die Standortentwicklung und insbesondere „die Synchronisierung der relevanten Akteurinnen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Forschung und Bildung zu forcieren“ besonders hervor.

Die ursprüngliche Zusage des Landes Steiermark, die SPG GmbH in der zweiten Förderungsperiode mit 1,95 Mio. EUR zu fördern, wurde 2007 zurückgezogen, bzw. wurde nur für das erste Jahr der zweiten Förderungsperiode eine verbindliche Förderungszusage von 150.000 EUR gegeben. Da ohne fünfjährige Förderungszusage des Landes kein richtlinienkonformer Weiterbetrieb der SPG GmbH gewährleistet war, drohte auch die Bundesförderung wegzufallen.

Nach Verhandlungen zwischen der Staatssekretärin im BMVIT und dem Landeshauptmann der Steiermark reduzierte das Land Steiermark seinen Förderungsanteil auf 750.000 EUR in der zweiten Förderungsperiode sowie der Bund seinen Anteil auf 1,25 Mio. EUR.²¹ Dementsprechend mussten die Universitäten als Gesellschafter ihre Eigenmittel von 1,42 Mio. EUR auf 3,0 Mio. EUR erhöhen. Es handelte sich

²⁰ Am 17. Mai 2011 wurde die neue Wirtschaftsstrategie „Wachstum durch Innovation, Steiermark 2020“ im Landtag Steiermark beschlossen.

²¹ Erste Förderungsperiode: Bundesmittel 2,07 Mio. EUR, Land Steiermark 1,61 Mio. EUR



dabei überwiegend um indirekte Bundesmittel, die den Universitäten zunächst für Forschung und Lehre zugeführt wurden, letztlich aber als standortpolitische Fördermittel verwendet wurden.

(2) Das AplusB-Programm sah in seiner ursprünglichen Konzeption in der zweiten Förderungsperiode eine rückläufige Förderungsquote von Bund und Ländern vor, so dass sich die AplusB-Zentren nach zehn Jahren wirtschaftlich selbst tragen sollten.

Entgegen seiner ursprünglichen Absicht erhöhte der Bund in der dritten Förderungsperiode seinen Förderungsanteil von 1,25 Mio. EUR auf 2,30 Mio. EUR, das Land hingegen behielt seine Förderungshöhe mit 750.000 EUR bei. Die Eigenmittel erhöhten sich von 3,0 Mio. EUR auf 3,52 Mio. EUR.

18.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Förderungszusage des Landes Steiermark für die zweite Förderungsperiode kurzfristig zurückgezogen wurde, wodurch der Fortbestand der SPG GmbH gefährdet war.

Mit der Rücknahme der Fördermittel von Bund und Land Steiermark verdoppelte sich der Eigenmitteleinsatz der Universitäten, die überwiegend aus Bundesmitteln (Leistungsvereinbarungen) finanziert werden (siehe auch TZ 15). Die dargestellte Situation verdeutlichte nach Ansicht des RH die hohe Abhängigkeit der SPG GmbH von der öffentlichen Hand.

Durch das Ausscheiden der Innofinanz GmbH aus der SPG GmbH entzog sich das Land Steiermark seines direkten Steuerungseinflusses auf das Gründergeschehen in der SPG GmbH, obwohl weiter erhebliche Landesfördermittel in die SPG GmbH flossen.

18.3 *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es durchaus zielführend gewesen sei, Projekte in der Errichtungs- und Impulsphase mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten deutlich intensiver zu unterstützen, z.B. durch höhere Förderungssätze oder aber auch durch Know-how-Unterstützung. Diese Intention sei auch in den Vorgesprächen zur Implementierung der österreichischen AplusB-Initiative im Jahr 2001 eindeutig festgelegt worden und spiegle sich auch im Genehmigungsakt wider, wo eine Selbsterhaltung der Zentren nach der zweiten Förderungsperiode festgehalten worden sei.*

In diesem Kontext sei auch nachvollziehbar, dass das Land Steiermark im Zuge des Übergangs von der ersten zur zweiten Periode eine deutliche Reduktion des Landesanteils an der Förderung sowie einen Rückzug aus der Gesellschaft angestrebt habe, zumal der Landesrech-



Finanzierung und finanzielle Auswirkungen

nungshof in seinem Bericht zur SPG GmbH aus 2005 die Aufgabe der Landesbeteiligung an der SPG GmbH empfohlen habe.

18.4 Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die Innofinanz GmbH als Unternehmen des Landes Steiermark im Rahmen seiner Beteiligung an der SPG GmbH vor 2007 über eine Sperrminorität verfügte und somit eine intensivere Know-how-Unterstützung sowie höhere Förderungssätze gesellschaftsrechtlich durchsetzen hätte können. Betreffend der Selbsterhaltung der SPG GmbH verwies der RH auf seine Kritik zu den Zielen der SPG GmbH (siehe auch TZ 5).

Der RH bekräftigte seine Auffassung, dass sich das Land Steiermark durch das Ausscheiden der Innofinanz GmbH aus der SPG GmbH seines direkten Steuerungseinflusses auf das Gründergeschehen in der SPG GmbH entzog, obwohl weiter erhebliche Landesfördermittel in die SPG GmbH flossen.

Kosten der SPG GmbH

Mittelverwendung

19.1 Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Plan- und die Istwerte der Mittelverwendung in den einzelnen Förderungsbereichen bzw. für den laufenden Betrieb der SPG GmbH:



Kosten der SPG GmbH

BMVIT BMWFW

Science Park Graz GmbH

Tabelle 10: Mittelverwendung (Plan- bzw. Istwerte) der SPG GmbH nach Bereichen von 2007/2008 bis 2012/2013

	2007/2008			2008/2009			2009/2010			2010/2011			2011/2012			2012/2013 ¹			Durchschnitt p.a. in zweiter Förderungsperiode
	Plan	Ist	Plan	Plan	Ist	Plan	Plan	Ist	Plan	Plan	Ist	Plan	Plan	Ist	Plan	Plan	Plan	Plan	
in EUR																			
Gründerprojekte (Inkubation) ²	752.201	419.650	806.547	709.772	849.506	677.085	855.411	824.470	820.245	944.860	729.094	822.939	816.782	715.167					
Stimulierung und Coaching	77.093	119.549	65.755	136.632	65.230	138.059	63.493	155.662	66.461	132.480	209.430	225.285	67.606	136.476					
Zentrum/Verwaltung	104.903	201.542	112.650	290.777	115.318	256.392	117.010	254.986	119.831	268.544	178.877	239.751	113.942	254.448					
Non-AplusB- Aktivitäten	-	13.003	-	1.786	-	7.958	-	31.606	-	32.597	-	5.890	-	17.390					
Summe	934.197	753.744	984.952	1.138.967	1.030.054	1.079.494	1.035.914	1.266.724	1.006.537	1.378.481	1.117.401	1.293.865	998.331	1.123.482					
Korrekturen aus Zentrumsprüfung durch die FFG ³		13.199		- 37.316		- 17.511		- 8.770		- 41.932		-		-					
Summe	766.943		1.101.651		1.061.983		1.257.954		1.336.549		1.293.865								
in %																			
Gründerprojekte (Inkubation) ²	80,5	55,7	81,9	62,3	82,5	62,7	82,6	65,1	81,5	68,5	65,3	63,6	81,8	63,7					
Stimulierung und Coaching	8,3	15,9	6,7	12,0	6,3	12,8	6,1	12,3	6,6	9,6	18,7	17,4	6,8	12,1					
Zentrum/Verwaltung	11,2	26,7	11,4	25,5	11,2	23,8	11,3	20,1	11,9	19,5	16,0	18,5	11,4	22,6					
Non-AplusB- Aktivitäten	-	1,7	-	0,2	-	0,7	-	2,5	-	2,4	-	0,5	-	1,5					
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0					
Mittelverwendung⁴	100,0																		

¹ Mit dem neuen Agreement gab es keine Aufteilung mehr in Gründerprojekte, Stimulierung und Zentrum. Die Werte waren somit nicht vergleichbar.

² einschließlich Darlehensauszahlungen

³ Korrekturen der Ausgaben aufgrund der halb- bzw. jährlichen Förderungsprüfung durch die FFG

⁴ Rundungsdifferenzen

Quellen: Daten der SPG GmbH bzw. Agreements



Kosten der SPG GmbH

Die Auswertung der von der SPG GmbH bereitgestellten Daten ergab, dass für die zweite Förderungsperiode 2007/2008 bis 2011/2012 für die Bereiche

- Gründerprojekte (Inkubation) zwischen rd. 81 % und rd. 83 %,
- Stimulierung und Coaching zwischen rd. 6 % und rd. 8 % sowie
- Zentrum/Verwaltung zwischen rd. 11 % und rd. 12 %

der Mittel geplant wurden.

Im Ist hingegen ergaben sich folgende Werte:

- Gründerprojekte (Inkubation) zwischen rd. 56 % und rd. 69 %,
- Stimulierung und Coaching zwischen rd. 10 % und rd. 16 %,
- Zentrum/Verwaltung zwischen rd. 19 % und rd. 27 % sowie für
- Non-AplusB-Aktivitäten bis zu 3 %.

19.2 Der RH kritisierte, dass in der zweiten Förderungsperiode entgegen der Planung (rd. 82 %) durchschnittlich rd. 64 % der Mittel im Bereich Gründerprojekte (Inkubation) eingesetzt waren.

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass für den Bereich Zentrum/Verwaltung der SPG GmbH für die zweite Förderungsperiode Mittel in Höhe von durchschnittlich rd. 11 % geplant und Mittel von durchschnittlich rd. 23 % aufgewendet wurden und diese somit mehr als doppelt so hoch waren. Der RH empfahl der SPG GmbH erneut, Maßnahmen zur Kostenreduktion zu setzen (siehe TZ 14). Weiters verwies der RH auf den Reorganisationsbedarf für die AplusB-Zentren zur Nutzung von Synergien und Verwaltungseinsparungen (siehe TZ 25).

19.3 Die SPG GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine Unterscheidung zwischen tatsächlich für die SPG GmbH ausgabenwirksamen Kosten und Eigenleistungen wichtig sei. Eigenleistungen seien keine von der SPG GmbH bezahlten Leistungen, sondern würden Leistungen von Partnern darstellen, welche monetär zu bewerten seien.



Kosten der SPG GmbH

BMVIT BMWF

Science Park Graz GmbH

Tabelle 11: Gegenüberstellung der Plan- bzw. Istwerte 2012/2013 der SPG GmbH

2012/2013	Plan	Ist	Abweichung
	in EUR		
Summe Mittelverwendung	1.117.401	1.293.865	176.464
davon			
ausgabenwirksame Kosten	866.948	815.037	- 51.911
Eigenleistung	250.453	478.828	228.375

Quelle: SPG GmbH

Die Aufgliederung zeige, dass die Überschreitung des Planwerts auf eine Ausweitung der Eigenleistungen der Partner zurückzuführen und positiv für das Zentrum zu bewerten sei.

19.4 Der RH entgegnete der SPG GmbH, dass die Eigenleistungen weitgehend durch die beteiligten Universitäten erbracht wurden und somit die Kosten bei den Eigentümern anfielen. Der RH hob hervor, dass die Eigentümer der SPG GmbH überwiegend durch öffentliche Mittel im Rahmen der Leistungsvereinbarungen finanziert werden (siehe TZ 29, Tabelle 15).

Personal

20.1 (1) Bis Ende August 2007 (Ende der ersten Förderungsperiode) waren in der SPG GmbH fünf Personen in Vollzeit angestellt. Aufgrund der Reduktion der Fördermittel in der zweiten Förderungsperiode musste das Unternehmen seinen Personalstand auf 3,5 Mitarbeiter (VZÄ) reduzieren. Ein gekündigter Mitarbeiter arbeitete danach als Gründerbetreuer bis zum Auslaufen der zweiten Förderungsperiode auf Honorarbasis. Die dadurch anfallenden Aufwendungen beglich die SPG GmbH aus dem Sachaufwand.

Die FFG kritisierte diese Vorgangsweise in ihren Prüfberichten nicht.

(2) Mit Start der dritten Förderungsperiode stellte die SPG GmbH den oben erwähnten externen Gründerbetreuer wieder und zwei weitere teilzeit- bzw. vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter an. Im Geschäftsjahr 2012/2013 fielen jährliche Personalaufwendungen für die Geschäftsführung und die sechs Mitarbeiter in Höhe von rd. 379.827 EUR (siehe TZ 17) an.

Die SPG GmbH plante, für die weitere Laufzeit der dritten Förderungsperiode die Zahl ihrer Mitarbeiter auf acht auszuweiten. Der Personalaufwand stieg von rd. 220.269 EUR im Jahr 2007/2008 auf



Kosten der SPG GmbH

rd. 379.827 EUR im Jahr 2012/2013 um rd. 72 % und war überwiegend auf Personalaufnahmen im Jahr 2012/2013 zurückzuführen.

20.2 (1) Der RH kritisierte, dass die SPG GmbH die im Agreement 2007 geforderte personelle Reduktion durch einen ehemaligen Mitarbeiter als externen Berater ausglich und damit letztlich das Ziel der Sparmaßnahmen egalisierte. Der RH bemängelte weiters, dass die FFG in ihren Prüfberichten der von der SPG GmbH gewählten Vorgangsweise nicht widersprach.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass für eine Personalerhöhung keine sachliche Grundlage vorlag. Durch die geplanten Personalaufnahmen bei gleichzeitig verringriger Projektanzahl werden sich die geplanten Kosten je Förderungsprojekt²² in der dritten Förderungsperiode um rd. 64 % auf 146.032 EUR erhöhen (siehe TZ 14).

20.3 Zu der im Agreement 2007 geforderten personellen Reduktion teilte die SPG GmbH mit, die damals erforderliche Verkleinerung des SPG GmbH-Teams auf 3,5 VZÄ sei eine Notlösung gewesen, die kaum zu halten gewesen sei, weil sie die Erreichbarkeit der Programmziele extrem eingeschränkt habe und Überstunden sowie die nicht-konsumierbaren Urlaubstage der Mitarbeiter in die Höhe getrieben habe.

Zu der erwähnten Ausweitung auf geplante acht Mitarbeiter teilte die SPG GmbH mit, es handle sich nicht um acht Vollzeit-Angestellte, sondern um sechs Mitarbeiter mit einem Vollzeitäquivalent von 4,8. Eine Mitarbeiterin sei seit der örtlichen Erhebung ausgeschieden und werde in den nächsten Monaten nicht ersetzt.

In ihrer Stellungnahme teilte die SPG GmbH weiters mit, wegen der Kleinheit des Teams sei zu beachten gewesen, dass alle Mitarbeiter auch Aufgaben anderer Kollegen unterstützend übernehmen hätten müssen. Auch seien Awareness-Funktionen keine Verwaltungstätigkeit, sondern dienten der Bekanntmachung des Inkubatorenprogramms, um zu hochwertigen Gründerprojekten zu kommen. Laut Darlegung der SPG GmbH dienten mindestens 40 % der Verwaltungsstunden der Geschäftsführung der direkten Gründerarbeit.

20.4 Der RH wies die SPG GmbH auf die im Agreement 2007 vereinbarte personelle Reduktion auf 3,5 VZÄ hin, welche die SPG GmbH durch Verlagerung in den Sachaufwandsbereich durch Beschäftigung eines externen Beraters ausgeglichen hatte. Wie aus der Stellungnahme der

²² Kosten je Förderungsprojekt in der zweiten Förderungsperiode: rd. 89.286 EUR



Kosten der SPG GmbH

BMVIT BMWF

Science Park Graz GmbH

SPG GmbH weiters zu entnehmen war, übertrug sie durch nicht konsumierte Urlaubstage Kosten in die Folgejahre.

Der RH verwies auf seine Kritik in TZ 19 und wiederholte seine Empfehlung, Reorganisationsvorschläge zur Nutzung von Synergien und Verwaltungseinsparungen zu treffen und Maßnahmen zur Kostenreduktion zu setzen.

Erfolgsabhängige
Prämie der Geschäftsführung

21.1 Die SPG GmbH hatte einen Geschäftsführer. In einem Sideletter zum Dienstvertrag des Geschäftsführers wurde der Berechnungsmodus zur Ermittlung der erfolgsabhängigen Jahresprämie durch die Generalversammlung festgelegt. Die maximale Höhe der erfolgsabhängigen Prämie betrug 30 % des Jahresbruttogehalts. Die Bemessung der Prämienhöhe erfolgte mittels eines vorgegebenen Berechnungsformulars anhand von vier Erfolgskomponenten.

Im Dezember 2012 wurde die Prämienberechnungsgrundlage geändert. Bis dahin wurden die errechneten/vorgeschlagenen Prämien um jeweils 25 Prozentpunkte vom Aufsichtsrat bzw. von der Generalversammlung erhöht.

Folgende Prämien wurden berechnet und angewiesen:

Tabelle 12: Prämien für die Geschäftsführung der SPG GmbH von 2007/2008 bis 2011/2012¹

Geschäftsjahr	max. Prämie laut Vertrag	berechnete Prämie	tatsächliche Prämie	tatsächliche Prämie
	in EUR	in EUR und in %	in %	in EUR
2007/2008	-	-	-	-
2008/2009	23.100	11.500/50	75	17.325
2009/2010	23.100	11.500/50	75	17.325
2010/2011	23.100	17.325/75	100	23.100
2011/2012	23.100	19.635/lineare Zuordnung	lineare Zuordnung	19.635
Summe	92.400	59.960	-	77.385

¹ Zur Zeit der Geburungsüberprüfung war die Prämie für das Geschäftsjahr 2012/2013 noch nicht von der Generalversammlung beschlossen.

Quelle: Daten der SPG GmbH

Der Geschäftsführer gab freiwillig zwischen rd. 22 % und rd. 44 % der ihm zustehenden Prämien an die Mitarbeiter weiter.



Kosten der SPG GmbH

21.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Aufsichtsrat bzw. die Generalversammlung dem Geschäftsführer in den Geschäftsjahren 2008/2009 bis 2010/2011 (bis zur Änderung der Berechnungsgrundlage ab dem Geschäftsjahr 2011/2012) jeweils 25 Prozentpunkte höhere Prämien gewährte als errechnet/vorgeschlagen. Der RH stellte jedoch fest, dass der Geschäftsführer einen Teil der Prämie freiwillig an die Mitarbeiter weitergab.

Der RH anerkannte die seit Dezember 2012 geltende Prämienregelung, bei der die berechnete Prämie auch der ausbezahlten Prämie entsprach. Zur Erhöhung der Transparenz und Motivation der Mitarbeiter empfahl der RH der SPG GmbH, die Prämiengewährung an die Mitarbeiter schriftlich festzulegen.

21.3 Die SPG GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Generalversammlung bzw. der Aufsichtsrat entscheide, ob Prämien gewährt werden sollen. Der Geschäftsführer habe die Mitarbeiter aus eigenem Gerechtigkeitsempfinden an seiner Prämie beteiligt. Die Anweisung an die Lohnverrechnung, wie die Prämien an die einzelnen Mitarbeiter ausbezahlt werden sollen, sei von Anfang an schriftlich erfolgt und damit auch transparent und nachvollziehbar gewesen.

Weiters teilte die SPG GmbH mit, dass mit der Umsetzung der Empfehlung sofort begonnen werde.

21.4 Der RH hielt der SPG GmbH entgegen, dass sie der Lohnverrechnung zwar die monetäre Höhe der Prämien mitgeteilt habe, für die Mitarbeiter jedoch die Kriterien für die Vergabe der Prämien nicht transparent waren. Er hielt an seiner Empfehlung fest, die Kriterien für die Prämiengewährung an die Mitarbeiter schriftlich festzulegen.

Ressourcenerfassung

22.1 Die SPG GmbH verfügte über eine zeitliche Ressourcenerfassung, konnte aber ihre Bearbeitungszeiten den einzelnen Förderungsprojekten nicht zuordnen. Projektbezogene Auswertungen waren daher nicht automatisiert möglich.

22.2 Der RH empfahl der SPG GmbH – unter Berücksichtigung der Kosten-Nutzen-Betrachtung – die Einführung einer projektbezogenen Zeitaufzeichnung, um damit ihre Projektkosten zu optimieren.

22.3 Die SPG GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass projektbezogene Zeitaufzeichnungen keinen Nutzen hinsichtlich der Optimierung von Projektkosten liefern würden. Die derzeitigen Zeitaufzeichnungen würden den Anforderungen des Förderungsgebers nach lückenloser



Kosten der SPG GmbH

BMVIT BMWFW

Science Park Graz GmbH

Dokumentation der eingebrachten Stunden nach Modulen – entsprechend den Richtlinien der FFG – entsprechen.

22.4 Der RH verwies diesbezüglich auf die Stellungnahme der SPG GmbH zu TZ 14 und die darin dargestellten Dokumentationsmängel bei der Ressourcenerfassung. Der RH sah darin seine Empfehlung einer projektbezogenen Zeitaufzeichnung, um die Projektkosten zu optimieren, bestätigt.

Datenlage

23.1 Im Jahr 2012 führte der RFTE ein Monitoring zur Optimierung des Gründungsgeschehens durch. Dabei stellte er fest, dass keine umfassende Erfassung der Datenlage des Gründungsgeschehens im wissens- und technologieintensiven Bereich existierte. So fehlten z.B. eine genau festgelegte und einheitliche Definition, die Abgrenzung der zugrunde liegenden Unternehmensbegriffe sowie ein umfassendes, differenziertes und konsistentes Datenmaterial.

Bereits 1999 hatten jene Gutachter eine ähnliche Feststellung getroffen, deren Studie die Ausgangsbasis zum AplusB-Programm bildete. Das BMVIT als für Bereiche der außeruniversitären Forschung zuständiges Bundesministerium bzw. das BMWFW als für die Universitäten zuständiges Bundesministerium verfügten über keine präzisen Daten.

23.2 Der RH kritisierte, dass der RFTE erst elf Jahre nach Abgabe seiner Empfehlung zum AplusB-Programm im Rahmen eines Monitorings feststellte, dass die Datenlage für die Kontrolle über die Umsetzung seiner Empfehlung unzureichend war (siehe TZ 5). Der RH empfahl dem BMVIT, dem BMWFW und dem RFTE, rasch eine gesicherte Datenlage bezüglich des Gründungsgeschehens im wissens- und technologieintensiven Bereich zu schaffen.

23.3 Das BMVIT und das BMWFW teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass mit der Novelle der Wissensbilanz-Verordnung unter anderem die neue Kennzahl „Anzahl der Patentanmeldungen, Patenterteilungen, Verwertungs-Spin-Offs, Lizenz-, Options- und Verkaufsverträge“ sowie die neue Datenbedarfs-Kennzahl „Erlöse aus Verwertungs-Spin-Offs sowie Lizenz-, Options- und Verkaufsverträgen in Euro“ aufgenommen worden seien.

Die Empfehlung der Sicherung der Datenlage hinsichtlich des Gründungsgeschehens im wissens- und technologieintensiven Bereich würde das BMWFW in Bezug auf die Universitäten umsetzen.



Kosten der SPG GmbH

Weiters hätte die Task-Force zur Umsetzung des Maßnahmenkatalogs der FTI-Strategie eine Arbeitsgruppe (Wissenstransfer und Gründungen) eingerichtet, welche damit beginne, einheitliche abgestimmte Definitionen zu erarbeiten. Weitere Ermittlungen zur Verbesserung der Datenlage würden im Rahmen des Global Entrepreneurship Monitor 2014 erhoben werden.

Veränderung der
Gründungsdynamik

24.1 (1) Die Technische Universität Graz erhab als Nachweis für die Gründeraktivitäten ihrer Studierenden und Mitarbeiter deren Start-up- und Spin-off-Gründungen.

Tabelle 13: Start-up- und Spin-off-Unternehmensgründungen an der Technischen Universität Graz und deren Betreuung an der SPG GmbH

Jahr	Gründungen an der Technischen Universität Graz	davon mit Gründerbetreuung durch SPG GmbH		Förderungsperiode
		Anzahl	in %	
2001	8	0	0	
2002	7	0	0	
2003	4	1	25	
2004	7	3	43	erste
2005	6	4	67	
2006	3	0	0	
2007	6	3	50	
2008	3	3	100	
2009	7	6	86	zweite
2010	5	5	100	
2011	6	5	83	
2012	5	4	80	
2013 ¹	19	19	100	dritte

¹ vorläufige Daten

Quelle: Technische Universität Graz

Wie aus Tabelle 13 ersichtlich, betreute die SPG GmbH einen zunehmenden Anteil der Unternehmensgründungen an der Technischen Universität Graz.



Kosten der SPG GmbH

BMVIT BMWFH

Science Park Graz GmbH

Ein signifikanter Anstieg der Gründungen war nicht erkennbar. Während die Technische Universität Graz vor Greifen des *AplusB*-Programms im Jahr 2001 acht bzw. 2002 sieben Unternehmensgründungen zählte, traten in den ersten beiden Förderungsperioden im Durchschnitt 8,3²³ Gründer pro Jahr in die SPG GmbH ein.

(2) Die Steiermark verzeichnete in den letzten zehn Jahren jährlich durchschnittlich 4.268 Unternehmensgründungen. Der Anteil der von der SPG GmbH betreuten Unternehmensgründungen daran betrug weniger als zwei Promille.

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung unterstrich zwar die Bedeutung der SPG GmbH, konnte aber keine Daten zur Anzahl der High-tech-Unternehmensgründungen für die Steiermark vorlegen.

(3) Die SFG veranlasste 2011 eine Wirkungsanalyse der beiden steirischen *AplusB*-Zentren. Der beauftragte Unternehmensberater kam dabei zum Schluss, dass sich die *AplusB*-Zentren für den Standort Steiermark als „Intermediäre²⁴ der Wirtschafts- und Standortentwicklung“ entwickelt hätten. Die finanziellen Förderungsmöglichkeiten der SPG GmbH seien für Gründungsprojekte sehr eingeschränkt und die Personalausstattung sei im Vergleich mit dem Durchschnitt aller Zentren gering. Trotzdem wären laut Unternehmensberater 28 % der Unternehmen ohne SPG GmbH nicht gegründet worden. Der Unternehmensberater vertrat die Ansicht, die Situation der Steiermark spiegle zu einem sehr hohen Grad eine „Desintegration des steirischen Innovationssystems wider“ und sei für die Zentren und das Land Steiermark suboptimal.

(4) In der Zwischenevaluierung des *AplusB*-Programms im Jahr 2008 durch einen Unternehmensberater wurde österreichweit ein tendenziell positiver Beitrag zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der Gründungen festgestellt.

(5) Eine Analyse des Gründungsmonitorings 2002 bis 2009 ergab einen dauerhaften Anstieg der Zahl akademischer Spin-offs. Ein Drittel der Unternehmen wäre ohne *AplusB*-Zentren nicht gegründet worden, die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit akademischer Spin-offs sowie die Verwertung von Forschungsergebnissen wären verbessert worden.

(6) Das BMVIT hatte bei Erlass der Richtlinien zum *AplusB*-Programm im Jahr 2001 als Ziele definiert: „Forschungs- und technologieinten-

²³ von Mitte 2002 bis Mitte 2012 wurden laut FFG 83 Gründer aufgenommen, d.h. durchschnittlich 8,3 Gründer pro Jahr

²⁴ lat. intermedium „dazwischenliegend“



Kosten der SPG GmbH

sive Spin-off-Gründungen aus dem akademischen Bereich sollen über Inkubatoren stimuliert und gefördert werden“. Quantitative und qualitative Zielsetzungen fehlten darin (siehe TZ 5).

24.2 (1) Dem RH lagen eine Reihe von Evaluierungen vor, die die AplusB-Zentren positiv bewerteten. Der RH konnte für die beiden ersten Förderungsperioden die Aussage der Evaluatoren der SFG – wonach 28 % der befragten Unternehmen ohne Unterstützung der SPG GmbH nicht gegründet worden wären – nicht nachvollziehen. Allein an der Technischen Universität Graz gab es sieben bis acht Gründungen pro Jahr vor Schaffung der SPG GmbH.

Der RH kritisierte, dass sich mangels vorliegender Daten über High-tech-Gründungen kein signifikanter und nachvollziehbarer Anstieg der High-tech-Gründungen in der Steiermark feststellen ließ.

(2) In diesem Zusammenhang empfahl der RH dem BMVIT, bei Erlass von Sonderrichtlinien darauf zu achten, dass mit der Förderungsmaßnahme quantitative und qualitative Zielsetzungen festgelegt werden.

24.3 *Die SPG GmbH hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Anzahl von 4.268 Gründungen überwiegend gewerbliche Dienstleister – also nicht mit High-tech-Gründungen vergleichbar – enthalte. Eine ernsthafte Darstellung werde kaum über 30 vergleichbare High-tech-Gründungen jährlich kommen, wodurch sich die Kennzahl auf mindestens 25 % erhöhe. Die SPG GmbH bezifferte vergleichbare Neugründungen aus der Industrie in der Steiermark mit 25 Neugründungen (2011) und mit 18 (2012).*

Das BMVIT gab in seiner Stellungnahme bekannt, es diskutiere in der Arbeitsgruppe der Task-Force zur Umsetzung des Maßnahmenkatalogs der FTI-Strategie (Wissenstransfer und Gründungen) eine Verbesserung durch Festlegung quantitativer und qualitativer Zielsetzungen mit den Zentrumsmanagern.

24.4 Der RH entgegnete der SPG GmbH, dass er anlässlich der örtlichen Erhebungen die Zahl der High-tech-Gründungen in der Steiermark bei der SPG GmbH, beim Land Steiermark und der SFG abfragte, ohne nachvollziehbare Unterlagen zu erhalten. Die von der SPG GmbH bekanntgegebenen Daten beruhten ebenfalls auf Schätzungen und Annahmen und konnten vom RH nicht bewertet werden.



Kosten der SPG GmbH

BMVIT BMWFW

Science Park Graz GmbH

Sicherung des
Weiterbestands
nach Auslaufen des
AplusB-Programms

25.1 (1) Die Finanzierung der dritten Förderungsperiode des *AplusB*-Programms (Mitte 2012 bis 2017) war vertraglich gesichert. Der Weiterbestand des *AplusB*-Programms und somit auch der SPG GmbH über diese Förderungsperiode hinaus war laut Auskunft des BMVIT von einer positiven Evaluierung des Förderungsprogramms abhängig, welche das BMVIT im Jahr 2014 zu beauftragen beabsichtigt.

(2) Das *AplusB*-Programm wurde im Auftrag des BMVIT im April 2008 von einem Unternehmensberater zwischenevaluierter. Diese Evaluierung ergab, dass es schwierig sein wird, die Zentren nach zehn Förderungsjahren – unter den geltenden Richtlinien und Rahmenbedingungen – in die Selbstständigkeit zu entlassen²⁵. Der Unternehmensberater diskutierte auch Vorschläge zur Reorganisation der *AplusB*-Zentren. Diese könnten entweder in einer Bündelung der zahlreichen Zentren liegen oder in eine Rückwärtsintegration der Gründerzentren in die Verwertungseinrichtungen der Universitäten münden.

(3) Im Zuge der Neuordnung der österreichischen Forschungs- und Innovationslandschaft wurde im Jahr 2011 eine Task-Force-FTI²⁶ (Forschung, Technologie und Innovation) als Konsolidierungsinstrument eingerichtet. Eine Arbeitsgruppe der Task-Force beschäftigte sich unter anderem mit dem Wissenstransfer und dem Gründungsgeschehen.

25.2 Angesichts der Evaluierungsergebnisse aus 2008 und des festgestellten Reorganisationsbedarfs bei der SPG GmbH empfahl der RH dem BMVIT hinsichtlich der Verlängerung des *AplusB*-Programms nach 2017, die zuständige Arbeitsgruppe der Task-Force-FTI mit der Neuausrichtung des *AplusB*-Programms zu befassen.

25.3 (1) *Die SPG GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass im Vorschlag, die AplusB-Zentren in die Universitäten zurück zu integrieren, vermutlich nicht bedacht worden sei, dass die Universitäten für die Inkubation von Geschäftsideen zu erfolgreichen Firmen erst geeignete Strukturen aufbauen müssten.*

(2) *In ihren Stellungnahmen teilten die Medizinische Universität Graz, die Technische Universität Graz und die Universität Graz mit, dass eine individuelle Umsetzung der Aktivitäten jeder einzelnen Universität (Rückwärtsintegration der Gründerzentren in die Verwertungseinrichtungen der Universitäten) zu einer Erhöhung der Gesamtkosten und einer Verringerung der Effizienz führen und die Qualität der Gründungs-*

²⁵ Präambel zu den Sonderrichtlinien der dritten Förderungsperiode aus Juli 2011 und Zwischenevaluierungsbericht *AplusB-Academia Business Spin-off Gründerprogramm*, April 2008, Seite 63 f.

²⁶ unter Vorsitz des BKA mit Vertretern des BMWFW, BMVIT und des BMF



Kosten der SPG GmbH

betreuung beeinträchtigen würde. Sie würde auch dem aktuellen Bestreben des BMWFW zuwiderlaufen, das gegenwärtig mit der Etablierung von regionalen Wissenstransferzentren die Intensivierung der institutionellen Zusammenarbeit und der Synergiebildung im Bereich des Technologietransfers durch ein eigenes Förderungsprogramm unterstütze. Für die beteiligten Universitäten ermögliche die derzeitige, kooperativ organisierte Gründungsbetreuung in der SPG GmbH daher nicht nur eine synergistische und effiziente Umsetzung ihres gesetzlichen Auftrags, sondern auch eine Umsetzung im Sinne aktueller forschungs- und standortpolitischer Strategien („Wissenstransferzentrum SÜD“ per 1. Juni 2014 bewilligt).

(3) In seiner Stellungnahme teilte das BMVIT zur Neuausrichtung des AplusB-Programms mit, es plane 2014 eine Programmevaluierung. In der Evaluierung sollen die Fragen und Empfehlungen des RH berücksichtigt werden. Es sei auch beabsichtigt, in der von der Task-Force zur Umsetzung des Maßnahmenkatalogs der FTI-Strategie eingerichteten Arbeitsgruppe (Wissenstransfer und Gründungen) die Fragen und Empfehlungen zu diskutieren und die AplusB-Förderung in Relation zu anderen Gründungsunterstützungsmaßnahmen zu stellen.

25.4 Zu den Stellungnahmen der SPG GmbH und der Universitäten stellte der RH fest, dass er den erforderlichen Reorganisationsbedarf aufzeigte. Der RH anerkannte in der Schaffung von Wissenstransferzentren eine mögliche Variante zur Reorganisation, deren Umsetzung aber noch nicht bewertbar war.

Nachhaltige Unternehmensgründungen und mittelfristiger Marktbestand

26.1 (1) In den ersten beiden Förderungsperioden wickelte die SPG GmbH 83 Gründerprojekte ab, von denen 69 Unternehmen eine florierende Geschäftstätigkeit aufwiesen, zwölf Unternehmer zur Zeit der Geburtsüberprüfung nicht mehr aktiv waren und zwei Unternehmen Insolvenz angemeldet hatten. Von den 69 aktiven Unternehmen schätzte die SPG GmbH elf Unternehmen als besonders erfolgreich (Highflyer) ein.

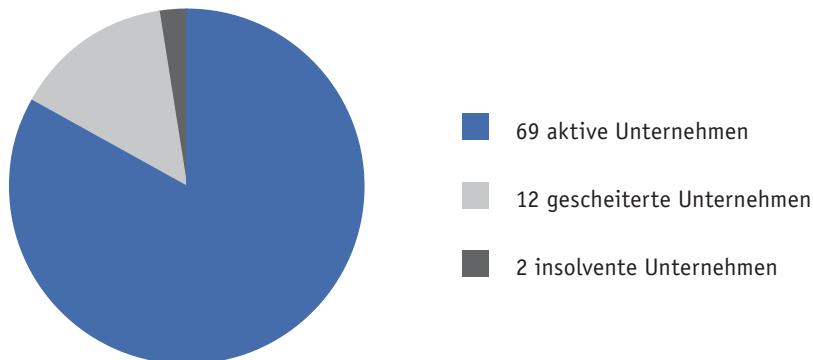


Kosten der SPG GmbH

BMVIT BMWFH

Science Park Graz GmbH

Abbildung 4: Nachhaltigkeit der Unternehmen



Quelle: Daten der SPG GmbH

(2) Die SPG GmbH konnte dem RH nur unvollständige Schätzungen über die von ihr betreuten Unternehmen bereitstellen; beispielsweise lagen Daten vor, die belegen, dass die Mehrzahl der Unternehmen (61,5 %) keine oder wenig Exporttätigkeit entwickelte.

Tabelle 14: Unternehmen mit geschätztem Exportanteil

	Exportanteil		
	kein oder wenig	mittel	hoch
Anzahl der Unternehmen	51	9	23
Prozent der Unternehmen	61,5	10,8	27,7

Quelle: Daten der SPG GmbH

26.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass ausschließlich unvollständige Schätzungen der SPG GmbH zur Verfügung standen. Eine fundierte Analyse der Nachhaltigkeit der Tätigkeit der SPG GmbH war daher nicht möglich. Der RH bekräftigte seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 23.



Kosten der SPG GmbH

Schaffung von Arbeitsplätzen durch Unternehmensgründungen

27.1 Durch die 69 erfolgreich gegründeten Unternehmen wurden nach Schätzung der SPG GmbH vom Oktober 2013 ca. 412 neue Arbeitsplätze geschaffen. Daraus errechnete sich eine Förderungsquote je neu geschaffenen Arbeitsplatz von 24.448 EUR.

Vergleichsweise betrug die höchste Förderungsquote je Arbeitsplatz zur Sicherung und Entwicklung von hochwertigen Betriebsstandorten in Oberösterreich bis zu rd. 14.477 EUR (Bericht Reihe Oberösterreich 2012/1²⁷).

Demnach lagen die Förderungen je Arbeitsplatz der durch die SPG GmbH geschaffenen Arbeitsplätze um 40,8 % über jenen von hochwertigen Betriebsstandorten in Oberösterreich. Unberücksichtigt blieb bei der Beurteilung die High-tech-Wertigkeit der Arbeitsplätze.

27.2 Der RH wies darauf hin, dass die Kosten zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei der SPG GmbH höher waren als jene bei hochwertigen Betriebsansiedlungen. Der RH empfahl daher der SPG GmbH, durch gezielte Maßnahmen ein weiteres Ansteigen der Förderungskosten zu vermeiden.

27.3 Die SPG GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, es sei unter dem Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit zu berücksichtigen, dass der vom RH herangezogene Betriebsstandort Oberösterreich auf regionale Wirtschaftsverbände in Oberösterreich laute und die Berechnungsgrundlage vermutlich kaum High-tech-Gründungen aus dem universitären Bereich aufweise.

Weiters entgegnete die SPG GmbH, das Ansteigen der Förderungskosten in der dritten Förderungsperiode sei durch weitere Sponsoren wie die Stadt Graz (75.000 EUR p.a.) und die FH Joanneum (30.000 EUR p.a.) ermöglicht worden. Durch diese Ausweitung der Förderungsbeiträge aus zusätzlichen Finanzierungsquellen würden auch jene des Bundes graduell angehoben werden. Dadurch werde es möglich sein, durch Aufnahme von Mitarbeitern, aufgestaute Überstunden und (aus Kapazitätsengpassgründen nicht konsumierte) Urlaubstage zu reduzieren. Weiters würden durch neue Module in den Sonderrichtlinien des AplusB-Programms zusätzliche Personalstunden anfallen.

²⁷ Regionale Wirtschaftsverbände in Oberösterreich, Bericht Reihe Oberösterreich 2012/1



Kosten der SPG GmbH

BMVIT BMWFH

Science Park Graz GmbH

Darüber hinaus teilte die SPG GmbH mit, sie habe ein weiteres Ansteigen der Förderungskosten begrenzt, indem eine vierteljährliche Kontrolle durch den Aufsichtsrat erfolge sowie eine Ausgaben-Genehmigungspflicht bei mehr als 10.000 EUR je Geschäftsfall für den Geschäftsführer durch den Aufsichtsrat eingeführt worden sei.

27.4 Der RH entgegnete der SPG GmbH, dass er die Förderungsquote mit den verfügbaren Daten von hochwertigen Betriebsstandorten aus Oberösterreich verglich, weil seiner Ansicht nach die Vergleichbarkeit bei diesen Daten weitgehend gegeben war. Entsprechende Daten für High-tech-Arbeitsplätze standen auf Anfrage des RH bei der SPG GmbH, dem Land Steiermark und der SFG nicht zur Verfügung (siehe auch TZ 23).

Weiters entgegnete der RH der SPG GmbH, dass es sich bei den von der SPG GmbH in ihrer Stellungnahme angesprochenen Sponsoren um eine Stadt und eine Fachhochschule handelt, welche überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Der RH zeigte neuerlich kritisch auf, dass es sich bei den Förderungsbeiträgen überwiegend um öffentliche Mittel handelte, welche weitere öffentliche Mittel zur Folge hatten und zur Intransparenz des Förderungssystems beitrugen.

Schließlich verwies der RH auf seine Kritik hinsichtlich der geplanten Personalerhöhung (siehe TZ 20). Nach Ansicht des RH lag keine sachliche Grundlage für eine Personalerhöhung vor. Durch die geplanten Personalaufnahmen bei gleichzeitig verringelter Projektanzahl werden sich die Kosten je Förderungsprojekt sehr stark erhöhen.

Sonstiges

Compliance-Richtlinien

28.1 Die SPG GmbH verfügte über interne Sicherheits- und Geheimhaltungsrichtlinien sowie ein Organisationshandbuch. Die Sicherheits- und Geheimhaltungsrichtlinien regelten für Mitarbeiter und Gründer im Zentrum die Verhaltensweise im Umgang mit Papier- und Digitaldokumenten. Im Organisationshandbuch regelte die SPG GmbH ihre Aufbau- und Ablauforganisation.

Der SPG GmbH fehlten grundlegende Verhaltensregeln, welche z.B. Serviceorientierung, Qualität und Kompetenz regeln, sowie eine Richtlinie zum Umgang mit z.B. Anti-Korruption, Interessenkonflikten, Geschenkeannahmen und Einladungen sowie Sponsoring, Spenden und Werbung.



Sonstiges

28.2 Der RH kritisierte das Fehlen entsprechender Compliance-Richtlinien und empfahl der SPG GmbH, diese rasch zu erstellen und in Kraft zu setzen.

28.3 Die SPG GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH umgesetzt werde. Es werde im Leitungsgremium der Zentren-Geschäftsführer (Verein AplusB-Inkubatorennetzwerk) auch vorgeschlagen, Compliance-Richtlinien für alle AplusB-Zentren so rasch wie möglich zu erstellen und in Kraft zu setzen.

Leistungen der Gesellschafter

29.1 Nach § 11²⁸ der Verordnung über den Rechnungsabschluss der Universitäten waren von den Universitäten die im Geschäftsjahr geleisteten Gesellschaftszuschüsse und sonstigen Zuwendungen an Gesellschaften, Stiftungen und Vereine gemäß § 10 Universitätsgesetz 2002, die einen Betrag von jeweils 10.000 EUR überstiegen, in den Angaben und Erläuterungen zu Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung anzugeben.

Die Zuschüsse und sonstigen Zuwendungen von den Universitäten an die SPG GmbH entwickelten sich wie folgt:

²⁸ § 11 Abs. 11; 349. Verordnung der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung, mit der die Verordnung über den Rechnungsabschluss der Universitäten (Univ. RechnungsabschlussVO) geändert wurde, vom 11. November 2010. Die geänderte Verordnung war erstmals für den Rechnungsabschluss zum 31. Dezember 2010 anzuwenden.



Sonstiges

BMVIT BMWFH

Science Park Graz GmbH

Tabelle 15: Monetäre Leistungen und Eigenleistungen der beteiligten Universitäten an die SPG GmbH von 2009/2010 bis 2012/2013

	Zuwendungen an SPG GmbH 2009/2010	Angabe im Rechnungsabschluss Universität 2010 ¹	Differenz	Zuwendungen an SPG GmbH 2010/2011	Angabe im Rechnungsabschluss Universität 2011 ¹	Differenz	Zuwendungen an SPG GmbH 2011/2012	Angabe im Rechnungsabschluss Universität 2012 ¹	Differenz	Zuwendungen an SPG GmbH 2012/2013	Angabe im Rechnungsabschluss Universität 2013
Medizinische Universität Graz	Monetäre Leistungen	15.000	-	15.000	30.000	-	30.000	30.000	-	30.000	30.000
	Eigenleistungen	13.812	-	13.812	1.027	-	1.027	3.915	-	3.915	4.240
	Summe	28.812	-	28.812	31.027	-	31.027	33.915	-	33.915	34.240
Technische Universität Graz	Monetäre Leistungen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	n.v.
	Eigenleistungen	156.723	-	156.723	177.901	160.000	17.901	206.651	169.000	37.651	193.516
	Summe	156.723	-	156.723	177.901	160.000	17.901	206.651	169.000	37.651	193.516
Universität Graz	Monetäre Leistungen	20.000	20.000	0	20.000	20.000	0	20.000	10.000	10.000	20.000
	Eigenleistungen	6.274	-	6.274	13.212	-	13.212	79.049	-	79.049	8.268
	Summe	26.274	20.000	6.274	33.212	20.000	13.212	99.049	10.000	89.049	28.268

¹ Jahresabschlüsse per 31. Dezember; Angaben über die SPG GmbH zum 30.6. im Jahresabschluss der Universität.

Quellen: Daten der SPG GmbH bzw. der Universitäten, Rechnungsausschlüsse der Universitäten



Sonstiges

Die in den Angaben und Erläuterungen zu Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung angeführten Werte der Technischen Universität Graz wichen bis zu rd. 157.000 EUR und jene der Universität Graz bis zu rd. 89.000 EUR ab. Die Medizinische Universität Graz führte keine Werte in den Angaben und Erläuterungen an, obwohl sie mehr als 10.000 EUR pro Geschäftsjahr an die SPG GmbH leistete.

29.2 Der RH empfahl den beteiligten Universitäten, die geleisteten Gesellschafterzuschüsse und sonstigen Zuwendungen in den Angaben und Erläuterungen zu Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ordnungsgemäß anzuführen.

29.3 (1) *In ihren Stellungnahmen teilten die Medizinische Universität Graz und die Technische Universität Graz mit, dass sie diese Empfehlung des RH mit dem Wirtschaftsprüfer besprechen und die weitere Vorgangsweise klären würden.*

(2) *Die Universität Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Gesellschafterzuschüsse an die SPG GmbH in Höhe von 20.000 EUR in den jeweiligen Rechnungsabschlüssen (zuletzt 31.12.2013) ausgewiesen seien. Die Universität Graz würde damit ihre Verpflichtung aus der Verordnung über den Rechnungsabschluss der Universitäten erfüllen.*

(3) *Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass diese Empfehlung in den Begleitgesprächen zu den Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten thematisiert werden würde.*

29.4 Der RH entgegnete der Universität Graz bezüglich der ausgewiesenen Gesellschafterzuschüsse, dass im Rechnungsabschluss 2012 die Gesellschafterzuschüsse in Höhe von 10.000 EUR statt 20.000 EUR bzw. in den Jahren 2010, 2011 und 2012 die sonstigen Zuwendungen (Eigenleistungen) überhaupt nicht ausgewiesen worden waren.

**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

30 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

**Science Park Graz
GmbH**

- (1) Es wären Maßnahmen zu setzen, um die Kosten für den Projektbeirat zu reduzieren. **(TZ 8)**
- (2) Die Belegkopien wären derart anzulegen, dass daraus der Nachweis der Entwertung eindeutig hervorgeht. **(TZ 10)**
- (3) Nach Überprüfung der Kosten–Nutzen–Relation wäre eine ähnliche Konstruktion wie bei der build! Gründerzentrum Kärnten GmbH, nämlich eine Rahmenvereinbarung über die unentgeltliche und treuhändige Darlehensabwicklung mit einem regionalen Kreditinstitut, zu überlegen. **(TZ 11)**
- (4) Um mögliche Darlehensaustände bereits im Vorfeld zu erkennen und rechtzeitig gegensteuern zu können, wären unter Beachtung der Kosten–Nutzen–Relation regelmäßig Auskünfte über die wirtschaftliche Entwicklung der Darlehensnehmer einzuholen und die Ergebnisse solcher Auswertungen nachvollziehbar zu dokumentieren. **(TZ 12)**
- (5) Für eine umfassende und nachvollziehbare Projektdokumentation wäre Sorge zu tragen. **(TZ 13)**
- (6) Maßnahmen zur Reduktion der Verwaltungskosten wären zu setzen. **(TZ 14, 19)**
- (7) Zur Erhöhung der Transparenz und Motivation der Mitarbeiter wäre die Prämiengewährung an die Mitarbeiter schriftlich festzulegen. **(TZ 21)**
- (8) Unter Berücksichtigung der Kosten–Nutzen–Betrachtung wäre eine projektbezogene Zeitaufzeichnung einzuführen, um damit die Projektkosten optimieren zu können. **(TZ 22)**
- (9) Durch gezielte Maßnahmen wäre ein weiteres Ansteigen der Förderungskosten zu vermeiden. **(TZ 27)**
- (10) Compliance–Richtlinien wären rasch zu erstellen und in Kraft zu setzen. **(TZ 28)**



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMVIT

- (11) Im Agreement wären High-tech-Gründungen zu definieren, um die Umsetzung des Ziels des Erlasses des BMVIT auf Ebene der SPG GmbH überprüfen zu können. **(TZ 5)**
- (12) In den Standards für Agreements wären operative Ziele inkl. Indikatoren für die Zielerreichung der AplusB-Zentren vorzugeben. **(TZ 5)**
- (13) Vorgaben wären in den Sonderrichtlinien vorzusehen, um den Non-AplusB-Bereich auszubauen. **(TZ 5)**
- (14) In den Sonderrichtlinien des AplusB-Programms wäre eine Flexibilisierung der Betreuungsphasen zu berücksichtigen. **(TZ 8)**
- (15) Überlegungen zu Einkommensgrenzen für die Gewährung der Förderungsdarlehen in den Sonderrichtlinien wären anzustellen. **(TZ 10)**
- (16) Bei Erlass von Sonderrichtlinien wäre darauf zu achten, dass mit der Förderungsmaßnahme quantitative und qualitative Zielsetzungen des AplusB-Programms festgelegt werden. **(TZ 24)**
- (17) Angesichts der Evaluierungsergebnisse aus 2008 und des festgestellten Reorganisationsbedarfs bei der SPG GmbH wäre die zuständige Arbeitsgruppe der Task-Force-FTI mit der Neuausrichtung des AplusB-Programms zu befassen. **(TZ 25)**

Medizinische Uni- versität Graz, Tech- nische Universität Graz und Universität Graz

- (18) Unter Erwägung der Kosten-Nutzen-Betrachtung wäre die Begutachtung der Projekte auf einer Entscheidungsebene anzusiedeln. **(TZ 7)**
- (19) Die geleisteten Gesellschafterzuschüsse und sonstigen Zuwendungen wären in den Angaben und Erläuterungen zu Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ordnungsgemäß anzuführen. **(TZ 29)**



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMVIT BMWFW

Science Park Graz GmbH

**BMVIT, BMWFW und
Rat für Forschung
und Technologie-
entwicklung**

(20) Es wäre rasch eine gesicherte Datenlage bezüglich des Gründungsgeschehens im wissens- und technologieintensiven Bereich zu schaffen. **(TZ 23)**

**Steirische
Wirtschafts-
förderungs-
gesellschaft mbH**

(21) Die vereinbarten Förderungsverträge wären einzuhalten. **(TZ 15)**





BMVIT BMWF

**ANHANG
Entscheidungsträger**

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



Science Park Graz GmbH

Aufsichtsrat

Univ.-Prof. DI Dr. Franz STELZER
(18. März 2008 bis 6. Jänner 2012)

Univ.-Prof. DI Dr. Ulrich BAUER
(seit 6. Jänner 2012)

Stellvertreter des Mag. Manfred KINK
Vorsitzenden (20. Mai 2005 bis 18. März 2008)

Mag. Dr. Margit GLÄSER
(18. März 2008 bis 27. November 2012)

Dr. Carolin AUER
(seit 27. November 2012)

Geschäftsleitung

DI Dr. Kirsten TANGEMANN
(17. Dezember 2002 bis 1. März 2008)

Mag. Bernhard WEBER
(1. Oktober 2007 bis 6. Juni 2008)

Ing. Mag. Emmerich WUTSCHEK
(seit 2. Juni 2008)



Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	172
Abkürzungsverzeichnis	176
Glossar	178

BMLFUW

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

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

KURZFASSUNG	188
Prüfungsablauf und -gegenstand	200
EU-Flächenförderungen in Österreich	202
Berichtigungen und Wiedereinziehungen	208
Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsysteem	224
Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS	269
Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen	291
Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen	324
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	327
Chronologie	333

ANHANG

Bund 2014/12

171

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Flächenbezogene GAP-Ausgaben in Österreich 2007 bis 2012	203
Abbildung 1:	Anteil der Flächenförderungen an den gesamten GAP-Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012	204
Tabelle 2:	Flächenbezogene Maßnahmen in Österreich	205
Tabelle 3:	Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen – Akteure und Aufgaben	206
Tabelle 4:	Abwicklung von EU-Flächenförderungen im Rahmen der Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung	207
Tabelle 5:	Zuständigkeiten für finanzielle Berichtigungen und Wiedereinziehungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1290/2005	210
Abbildung 2:	Finanzielle Berichtigungen je 1.000 EUR ausgezahlter Agrarförderungen (EU-15, 1995 bis Mai 2013 kumuliert)	213
Tabelle 6:	Flächenbezogene finanzielle Berichtigungen zu Lasten Österreichs	214
Abbildung 3:	Finanzielle Berichtigungen je 1.000 EUR ausgezahlter Agrarförderungen (EU-15, 1995 bis Februar 2014 kumuliert)	216
Tabelle 7:	Flächenrückgang bei Almen und Bergmähdern im Jahr 2001 gegenüber 2000	218
Tabelle 8:	Überblick über EU-weit vorherrschende flächenbezogene Systemmängel	221
Abbildung 4:	Für EU-Flächenförderungen besonders relevante INVEKOS-Elemente und Zuständigkeiten	225
Abbildung 5:	Zusammenspiel der Hauptakteure des INVEKOS	226



Tabellen Abbildungen

Tabelle 9:	Struktur der Arbeitsgruppen im INVEKOS-Bereich ab 2012	236
Tabelle 10:	Feststellungen und Bewertungen der Bescheinigenden Stelle (BMLFUW) betreffend Landwirtschaftskammern als beauftragte Einrichtungen (2005 bis 2012)	242
Tabelle 11:	Feststellungen der Bescheinigenden Stelle (BMLFUW) zum Internen Revisionsdienst der AMA	252
Tabelle 12:	Arbeitsbereiche der Landwirtschaftskammern gemäß Werkvertrag	256
Abbildung 6:	Beispiele für unklare bzw. falsche Darstellung der Beauftragung der Landwirtschaftskammern (LWK)	259
Abbildung 7:	Ablaufschema des Mehrfachantrags Flächen	272
Abbildung 8:	Vom Grundstück zur Referenzparzelle	276
Abbildung 9:	Beispiel einer Muster-Hofkarte aus dem Jahr 2004	278
Tabelle 13:	Freiwilliger Digitalisierungsanteil aller beantragten Feldstücke, Mehrfachantrag 2005 – 2009	279
Abbildung 10:	Kontrollebenen im Bereich des österreichischen INVEKOS	284
Tabelle 14:	Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen (Einheitliche Betriebspromie)	287
Tabelle 15:	Rückwirkende Flächenabgleiche (Heimflächen und Almflächen)	293
Tabelle 16:	Ergebnisse der AMA-Flächenabgleiche 2010 und 2011 bei Heimflächen jeweils gegenüber dem Vorjahr	295
Tabelle 17:	Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 infolge des Flächenabgleichs 2010 bei Heimflächen	296

Tabellen Abbildungen



Abbildung 11: Flächenabgleich 2010 – Anzahl der Fälle und prozentuelle Anteile der AMA-Sachverhalts-erhebungen sowie Rückmeldungen von Landwirten an die AMA für das Jahr 2009	298
Tabelle 18: Nicht–landwirtschaftlich genutzte Flächen bei Almen, Flächenabgleiche 2010 und 2011	301
Tabelle 19: Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 infolge des Alm–Flächenabgleichs 2010	302
Tabelle 20: Verteilung der Rückforderungsbeträge (inkl. allfälliger Sanktionen) infolge des Almen–Flächen- abgleichs 2010 bezogen auf Auftreiber	303
Tabelle 21: Überblick über Wiedereinziehungen und finanzielle Berichtigung im Rahmen des 2008 eröffneten Konformitätsabschlussverfahrens	306
Tabelle 22: Almstruktur und Inanspruchnahme von EU–Flächenmaßnahmen 2012	308
Tabelle 23: Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Mängel des LPIS–GIS für Almweideflächen	309
Abbildung 12: Entwicklung der INVEKOS–Almfutterflächen 2000 bis 2012	312
Abbildung 13: Rückgang (ausgenommen 2002, 2005) der INVEKOS–Almfutterflächen inkl. Bergmähder in Österreich 1998 bis 2012, jeweils zum Vorjahr, in ha	314
Tabelle 24: Verwaltungsmaßnahmen mit Einfluss auf die Entwicklung der INVEKOS–Almfutterflächen	315
Tabelle 25: Almfutterflächenfeststellung bei baumbestandenen Almflächen (Überschirmungsgrade)	316
Abbildung 14: Möglichkeiten, den Anteil der Almfutterfläche zu bewerten, am Beispiel einer Almfläche von 10 ha (Brutto–Schlaggröße)	317



Tabellen Abbildungen

Tabelle 26:	Freiwillige Richtigstellung von Almfutterflächen ab dem Mehrfachantrag 2012 zum Mehr- fachantrag 2013	319
Tabelle 27:	Freiwillige Richtigstellung der Almfutterflächen von 5.033 Almen (zwischen März 2012 und Juni 2013)	320
Tabelle 28:	Überblick über wesentliche, ab 2009 eingeleitete Maßnahmen im Bereich der INVEKOS-Flächen- feststellung	323
Tabelle 29:	Innerstaatliche Kostentragung für EU-Agrar- förderungen	324



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABL.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
AZ	Ausgleichszulage(n)
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMF	für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DHM	Digitales Höhenmodell
DKM	Digitale Katastermappe
EBP	Einheitliche Betriebspämie
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ERH	Europäischer Rechnungshof
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	fortfolgend(e)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GATL	Grundstücksanteil am Feldstück
GIS	Geografisches Informationssystem
GLÖZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GVE	Großvieheinheiten
ha	Hektar



Abkürzungen

i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
INVEKOS	integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste
i.V.m.	m in Verbindung mit
lit.	litera (Buchstabe)
LPIS	System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen
LWG	Landwirtschaftsgesetz
LWK	Landwirtschaftskammer(n)
MFA	Mehrfachantrag Flächen
Mio.	Million(en)
MOG	Marktordnungsgesetz
Mrd.	Milliarde(n)
NLN	nicht–landwirtschaftliche Nutzfläche
Nr.	Nummer
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
Programm LE 07–13	Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer(n)
ZA	Zahlungsansprüche
z.B.	zum Beispiel
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung(en)

Glossar



Glossar

Aktivierung der Zahlungsansprüche

Die ==> Einheitliche Betriebspromotion wird einem Landwirt (==> Betriebsinhaber) dann gewährt, wenn dieser im jeweiligen Jahr ausreichend ==> beihilfefähige Hektarfläche bewirtschaftet, um ==> Zahlungsansprüche zu nützen („zu aktivieren“).

Almen

Eine Alm ist beweidetes, mit Futterpflanzen bestandenes oder gemähtes Grünland in Höhenlage, das im ==> Almkataster eingetragen ist. Die Bewirtschaftung als Einzel- oder Gemeinschaftsalm bzw. als Servitutsalm erfolgt getrennt vom ==> Heimbetrieb durch Beweidung. In ==> ÖPUL 2007 kann für Almen die Untermaßnahme 17 (Alpung und Behirtung) beantragt werden.

Almkataster

Almflächen sind in den von der jeweils zuständigen Agrarbezirksbehörde zu führenden Almkataster aufzunehmen. Die Eintragung in den Almkataster ist Voraussetzung der Teilnahme an der ÖPUL-Maßnahme „Alpung und Behirtung“.

Beihilfefähige (Hektar-)Fläche

Als beihilfefähige (Hektar-) Fläche wird jede ==> landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs bezeichnet, die für eine ==> (zumindest hauptsächlich) landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird. Außer im Falle höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände müssen die Hektarflächen den Beihilfebedingungen jederzeit während des Kalenderjahres entsprechen.

Bergmähder

Bergmähder sind extensive, einmal im Jahr gemähte Grünlandflächen oberhalb der Dauersiedlungsgrenze, für die ÖPUL 2007 die Untermaßnahme 16 (Bewirtschaftung von Bergmähdern) anbietet.



Glossar

Betriebsinhaber

Der Betriebsinhaber ist eine natürliche oder juristische Person, die eine ==> landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt, d.h. der Erzeugung, der Zucht oder dem Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse nachgeht oder die ==> landwirtschaftliche Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) erhält.

Bescheinigende Stelle

Eine Bescheinigende Stelle ist eine vom Mitgliedstaat benannte öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Einrichtung, die die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der zugelassenen Zahlstelle bescheinigt.

Cross Compliance

Bei allen EGFL-Direktbeihilferegelungen und bestimmten ELER-Beihilferegelungen sind die ==> Betriebsinhaber rechtlich verpflichtet, „anderweitige Verpflichtungen“ (sogenannte Cross-Compliance-Bestimmungen) einzuhalten, die sich auf die Bereiche Umweltschutz, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und den Tierschutz sowie auf die Einhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) beziehen.

Digitale Katastralmappe (DKM)

Die DKM stellt die Grundstücke aus der Grundstücksdatenbank in digitaler Form dar. Der DKM liegen keine Neuvermessungen zugrunde. Sie dient der Veranschaulichung der gegenseitigen Lage der Grundstücke.

Digitale Katastralmappen-Fläche (DKM-Fläche)

Die digitale Erfassung der Grundstücke ermöglicht eine exakte Berechnung der Fläche. Wenn die digital gezeichnete Grundstücks- bzw. Nutzungslinie mit den Bewirtschaftungsgrenzen in der Natur übereinstimmt, ist die auf dieser Basis ermittelte Fläche ein geeignetes Maß für die real bewirtschaftete Fläche. Die Überprüfung der Übereinstimmung der DKM-Fläche mit der Natur erfolgt in der Regel mit Hilfe der ==> Hofkarte.

Glossar



Direktzahlung

Eine Direktzahlung ist eine direkt an den ==> Betriebsinhaber geleistete Zuwendung.

Einheitliche Betriebspromie

Im Rahmen der ersten Säule der ==> Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewährt die EU seit 1. Jänner 2005 eine produktionsunabhängige einheitliche Betriebspromie (EBP). Sie ersetzt die bis dahin gewährten produktionsabhängigen ==> Direktzahlungen im Flächen- und Tierbereich. Damit wird die Stützung der Landwirte durch betriebsbezogene Einkommensbeihilfen von der tatsächlichen Produktion unabhängig (d.h. „entkoppelt“). Ziel dieser Entkopplung ist, die Produktion an den Anforderungen des Markts auszurichten, eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige Landwirtschaft zu fördern und eine Senkung des Verwaltungsaufwands.

Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)

Der EGFL stellt die Finanzierungsquelle der Maßnahmen der ersten Säule der ==> Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dar. Er finanziert im Rahmen der zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung im Wesentlichen die Erstattung bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Drittländer, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die ==> Direktzahlungen an die Landwirte sowie bestimmte Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Abgesehen davon finanziert der EGFL im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung beispielsweise die Systeme landwirtschaftlicher Erhebungen und die Ausgaben im Zusammenhang mit den Fischereimärkten.

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Der ELER ist die Finanzierungsquelle für Maßnahmen der zweiten Säule der ==> Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Er finanziert im Rahmen der zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Die Förderung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums trägt zur Verwirklichung folgender Ziele bei: die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft; die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft, die



Glossar

Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Feldstück

Ein Feldstück ist eine eindeutig abgrenzbare und in der Natur erkennbare zusammenhängende Bewirtschaftungseinheit mit nur einer Nutzungsart, die zur Gänze innerhalb oder außerhalb des benachteiligten Gebietes liegt, im ==> Geographischen Informationssystem (GIS) als Vieleck (Polygon) digitalisiert ist und aus Grundstücksanteilen oder ganzen Grundstücken besteht.

Finanzielle Berichtigung/Finanzkorrektur/Anlastung

Finanzielle Berichtigungen/Finanzkorrekturen/Anlastungen können von der Europäischen Kommission gegenüber einem Mitgliedstaat entweder im Wege des ==> Rechnungsabschlusses (Zuverlässigkeit der Jahresrechnung) oder im Wege des ==> Konformitätsabschlusses (Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge) zur Jahresrechnung der Zahlstelle veranlasst werden. Die den finanziellen Berichtigungen/Finanzkorrekturen/Anlastungen entsprechenden Beträge werden aus dem nationalen Haushalt des Mitgliedstaats finanziert.

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).

Geografisches Informationssystem (GIS)

Im GIS können entzerrte und maßstabsgerechte Luft- oder Satellitenbilder (Orthofotos) mit den Grundstückslinien und Nutzungslinien aus der ==> Digitalen Katastralmappe (DKM) sowie anderen grafischen Daten verschoben und damit besser veranschaulicht werden.

Grundstücksanteil am Feldstück (GATL)

Der GATL ist jener Flächenanteil eines Grundstücks im Sinne des Vermessungsgesetzes, der zu einem bestimmten ==> Feldstück gehört.

Glossar



Heimbetrieb

Dem Heimbetrieb werden bei Vorliegen der definierten Voraussetzungen allfällige vom Heimbetrieb getrennt bewirtschaftete Almfutterflächen für Prämien- und sonstige Zahlungen (z.B. Ausgleichszulagen) angerechnet.

Hofkarte

Die Hofkarte ist eine unter Einsatz computergestützter geographischer Informationstechniken erstellte kartographische Unterlage, die ein entzerrtes und maßstabsgetreues (sogenanntes orthorektifiziertes) Luftbild, den geographischen Datenbestand der einzelnen Grundstücke im Sinne des Vermessungsgesetzes (Grenzen, Nummern, Nutzungslinien und Nutzungssymbole) und die Feldstücksgrenzen eines Betriebs umfasst. Die Hofkarte dient dem Förderungswerber und der Zahlstelle als Grundlage für die Ermittlung von Lage und Ausmaß beihilferelevanter Flächen.

Kataster

Der Kataster¹ ist ein öffentliches Verzeichnis einschließlich Katastralmappe (zeichnerische Darstellung der Grundstücke) und Grundstücksverzeichnis (Grundstücksnummer, Benutzungsart und Flächenausmaß) zur Veranschaulichung bestimmter tatsächlicher Grundstücksverhältnisse. Der Kataster gibt somit Nachweis über die Lage, Größe und Nutzung der Grundstücke.

Konformitätsabschluss

EU-Ausgaben, die nicht in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften getätigt werden, sollen von der Finanzierung durch die EU ausgeschlossen werden. Im Rahmen des Konformitätsabschlusses kann die Europäische Kommission an die Mitgliedstaaten gezahlte Gelder von diesen zurückfordern (==> finanzielle Berichtigung). Der Konformitätsabschluss ist somit kein

¹ Der heutige Kataster hat seinen Ursprung im Grundsteuerkataster, der zwischen 1817 und 1861 zur Bemessung der Grundsteuer erstellt wurde. Dieser Grundsteuerkataster diente nicht dem verbindlichen Nachweis der Grundstücksgrenzen, sondern primär als Grundlage zur Steuerberechnung. Mit dem Vermessungsgesetz 1968 wurde zusätzlich zu diesem Grundsteuerkataster der Grenzkataster eingeführt. Zentraler Unterschied zwischen Grundsteuerkataster und Grenzkataster, die parallel geführt werden, ist, dass die Grenzen und Flächen nur für Grundstücke des Grenzkatasters als gesichert zu betrachten sind, da die Einverleibung von Grundstücken in den Grenzkataster strengen Formvorschriften (wie etwa der Zustimmung der Anrainer zum Grenzverlauf) unterliegt. Aktuell sind rd. 12 % der österreichischen Grundstücke in den Grenzkataster einverlebt, d.h. sie sind im Kataster mit der zusätzlichen Qualifikation der rechtlich gesicherten Grenze mit „G“ gekennzeichnet.



Glossar

Instrument zur Wiedereinziehung vorschriftswidriger Zahlungen von den Endbegünstigten, wofür im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig sind.

Kompression

Unter bestimmten Voraussetzungen besteht für ==> Betriebsinhaber, die in einem Jahr weniger beihilfefähige Fläche als ==> Zahlungsansprüche (ZA) zur Verfügung haben, die Möglichkeit, die ZA auf die gemeldete landwirtschaftliche Nutzfläche zu komprimieren. Dabei wird die ZA-Anzahl bei Erhöhung des ZA-Wertes reduziert. Bei der Kompression werden die vorhandenen ZA auf Antrag der nationalen Reserve (gemäß Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) zugeführt und komprimierte ZA aus der nationalen Reserve zugeteilt. Kompressionsgründe sind Milchkompression (Verlust von Pachtflächen bei definierten Milcherzeugern), Bewirtschaftung von Almen oder Weiden mit zwei oder mehreren Auftreibern, die Inanspruchnahme von beihilfefähigen Betriebsflächen im öffentlichen Interesse oder Grundzusammenlegungs- und Flurbereinigungsverfahren.

Landwirtschaftliche Fläche

Zu den landwirtschaftlichen Flächen zählen sämtliche Flächen, die als Ackerland, Dauergrünland oder mit Dauerkulturen genutzt werden.

Landwirtschaftliche Tätigkeit

Die Erzeugung, die Zucht oder der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, oder die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 werden unter dem Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit“ subsumiert.

ÖPUL 2007

ÖPUL 2007 ist die Kurzform für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft. Mit ÖPUL 2007 werden die Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahme 214) und die Tierschutzmaßnahmen (Maßnahme 215) des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 umgesetzt.

Glossar



Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 (Programm LE 07–13)

Dabei handelt es sich um ein vom EU-Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung der zweiten Säule der ==> Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU in der Förderperiode 2007 bis 2013.

Rechnungsabschluss

Im Rechnungsabschlussverfahren nimmt die Europäische Kommission die Abrechnungen der Mitgliedstaaten und damit die von den ==> Zahlstellen abgewickelten Ausgaben an Landwirte und sonstige Begünstigte förmlich an. Die Rechnungen der Zahlstellen werden zunächst von den ==> Bescheinigenden Stellen in den Mitgliedstaaten auf ihre Genauigkeit hin überprüft und sind anschließend Gegenstand einer jährlichen Rechnungsabschlusstscheidung der Europäischen Kommission. In einem zweiten Schritt nimmt die Europäische Kommission selbst den ==> Konformitätsabschluss aufgrund von Prüfungen vor, die die Identifizierung und den Ausschluss (in späteren Jahren) vorschriftswidriger Zahlungen ermöglichen.

Referenzparzelle

Die Referenzparzelle ist eine geografisch abgegrenzte Fläche mit einer individuellen, im ==> Geographischen Informationssystem (GIS) registrierten Identifizierungsnummer des mitgliedstaatlichen Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen.

Sammelantrag

Ein Sammelantrag ist jener Antrag, mit dem die Einheitliche Betriebspromotion und die flächenbezogenen Direktzahlungen beantragt werden. Der Sammelantrag ist Bestandteil des Gesamtantrags (sogenannter „Mehrfachantrag Flächen“).



Glossar

Schlag

Der Schlag ist eine zusammenhängende Fläche auf einem ==> Feldstück, die für eine Vegetationsperiode mit nur einer landwirtschaftlichen Kultur bewirtschaftet oder zumindest in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) erhalten wird. Ein Schlag umfasst Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück und ist erforderlichenfalls im ==> Geographischen Informationssystem (GIS) als Polygon digitalisiert.

Verwaltungskontrolle

Verwaltungskontrollen beziehen sich auf die Prüfung der Vollständigkeit und Plausibilität der in den Förderungsanträgen gemachten Angaben und werden auf Ebene der Landwirtschaftskammern und der AMA durchgeführt.

Vor-Ort-Kontrollen

Bei Vor-Ort-Kontrollen werden die in den Förderungsanträgen gemachten Angaben mit der vorgefundenen Situation im landwirtschaftlichen Betrieb verglichen. Diese Prüfungen führen speziell dafür ausgebildete Mitarbeiter des Technischen Prüfdiensts der AMA und – bei einigen Einzelmaßnahmen – auch Kontrollorgane der Ämter der Landesregierungen durch.

Wiedereinziehung

Bei der Wiedereinziehung werden rechtsgrundlos gezahlte Beträge beim Begünstigten mittels eines von der Zahlstelle ausgestellten Bescheids oder schriftlicher Aufforderung der AMA oder des BMLFUW zurückgefördert. Im Unterschied dazu werden die ==> finanziellen Berichtigungen/Finanzkorrekturen/Anlastungen durch die Europäische Kommission von den Mitgliedstaaten zurückgefördert.

Zahlstelle

Die Zahlstelle ist innerhalb eines Mitgliedstaates für die ordnungsgemäße Bemessung, Berechnung, Kontrolle und Auszahlung von Agrarbeihilfen zuständig. Ein Teil der Arbeit der Zahlstelle kann an andere Stellen delegiert werden.

Glossar



Zahlungsanspruch

Die Zahlungsansprüche der einzelnen ==> Betriebsinhaber werden auf der Grundlage der im Referenzzeitraum erhaltenen Direktzahlungen nach der Formel „Referenzbetrag : Referenzfläche = Zahlungsanspruch“ ermittelt. Dabei ist der Referenzbetrag der Dreijahresdurchschnitt der Direktzahlungen für die Jahre 2000 bis 2002 und die Referenzfläche der Dreijahresdurchschnitt der Hektarzahl aller Flächen, für die im Zeitraum 2000 bis 2002 ein Anspruch auf Direktzahlungen bestand. Die Aktivierung von Zahlungsansprüchen ist an die Bewirtschaftung einer entsprechenden Hektarzahl an beihilfefähiger Fläche gebunden. Zahlungsansprüche verfallen nach zweijähriger Nichtnutzung in die nationale Reserve, ausgenommen in Fällen höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände.

Zuverlässigkeitserklärungen (ZVE) des ERH

Seit dem Haushaltsjahr 1994 erstellt der ERH eine jährliche ZVE über die Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge des EU-Haushalts. Diese ZVE stellt eine der Grundlagen zur Entlastung der Europäischen Kommission dar.



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

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Eine korrekte Feststellung der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche war maßgeblich für die österreichweite Auszahlung von flächenbezogenen Agrarförderungen in Höhe von jährlich rd. 1,39 Mrd. EUR (EU und nationale Mittel). BMLFUW und AMA erhielten seit dem Jahr 2001 wiederholt Hinweise auf systematische Probleme bei der Flächenfeststellung, ergriffen im Allgemeinen jedoch nur einzelfall-bezogene Korrekturmaßnahmen.

Das rechtlich-institutionelle Zusammenspiel der drei Hauptakteure – BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern – war geprägt von Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und institutionellen Interessenkonflikten. Dies trug zu einer unzureichenden Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortung im eigenen Wirkungsbereich bei. Erst nachdem die Europäische Kommission infolge ihrer Prüfung im Jahr 2008 Österreich eine finanzielle Berichtigung (Anlastung) von rd. 64,19 Mio. EUR in Aussicht gestellt hatte, verständigten sich BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern auf grundlegende organisatorische, prozedurale, rechtliche wie auch technische Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung. Nach rückwirkenden Flächenabgleichen und der Wiedereinziehung von zu Unrecht ausbezahlten Förderungen bei den Endbegünstigten (rd. 10,80 Mio. EUR) reduzierte die Europäische Kommission die angedrohte finanzielle Berichtigung auf rd. 3,63 Mio. EUR.

Die vom Europäischen Rechnungshof im Jahr 2011 festgestellten überhöhten Angaben von Almfutterflächen veranlassten die Europäische Kommission Ende 2012 erneut, von Österreich spezifische Abhilfemaßnahmen zu fordern. Im Lichte bereits früher festgestellter almbezogener Mängel stand damit für Österreich vorübergehend eine neue finanzielle Berichtigung im Raum.



KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war, die Maßnahmen der zuständigen österreichischen Behörden bzw. Einrichtungen zur Vermeidung von finanziellen Berichtigungen (Anlastungen) seitens der Europäischen Kommission bzw. zur Behebung von festgestellten Mängeln in Bezug auf flächenbezogene EU-Agrarförderungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zu beurteilen. (TZ 1)

EU-Flächenförderungen in Österreich

Mit jährlich rd. 1,39 Mrd. EUR (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012) entfielen etwa drei Viertel der für den gesamten Agrarbereich (erste und zweite Säule) in Österreich verausgabten Mittel in Höhe von jährlich rd. 1,85 Mrd. EUR (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012) auf flächenbezogene Agrarförderungen. Dies zeigt die hohe Bedeutung, die einer korrekten Feststellung der beihilfefähigen Flächen als horizontal geltender Bemessungsgrundlage zur Ermittlung der korrekten Förderungsbeträge und zur Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit zukam. (TZ 3)

Die Abwicklung von EU-Flächenförderungen zeichnete sich durch hohe Komplexität aus, die sich aus der Säulenstruktur der GAP, den EU-rechtlichen Vorgaben in Bezug auf zu erfüllende Behördenfunktionen (zulassende Stelle, Zahlstelle, beauftragte Stelle(n), Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) und dem einzurichtenden integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteem (INVEKOS) in Kombination mit nationalen (Umsetzungs-)Bestimmungen, getrennt nach Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung, ergab. (TZ 4)

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten

In der Vergangenheit errechnete die Europäische Kommission die Höhe der finanziellen Berichtigungen häufig mit Pauschalsätzen. Pauschal verhängte finanzielle Berichtigungen der Europäischen Kommission gingen grundsätzlich zu Lasten des Budgets des betroffenen Mitgliedstaats (und damit des Steuerzahlers), ohne jedoch – im Falle von unrechtmäßig erfolgten Zahlungen – die Rechtskonformität auf der Ebene der Begünstigten sicherzustellen. (TZ 5)



Kurzfassung

BMLFUW**Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich****Ausmaß der finanziellen Berichtigungen**

Österreich hatte seit seinem EU-Beitritt im Jahr 1995 bis Mai 2013, verglichen mit den anderen EU-15-Mitgliedstaaten, die mit Abstand geringsten finanziellen Berichtigungen im Verhältnis zu den Auszahlungen im Agrarbereich zu tragen und schnitt auch im Vergleich der EU-27-Mitgliedstaaten nach Lettland am besten ab. Auch bei Einrechnung der für 2013 von der Europäischen Kommission beschlossenen reduzierten finanziellen Berichtigung von rd. 3,63 Mio. EUR (ursprünglich waren es rd. 64,19 Mio. EUR) verschlechterte sich Österreichs Spitzenplatzierung nicht. [\(TZ 6\)](#)

Flächenbezogene Prüffeststellungen

Das BMLFUW und die AMA erhielten aufgrund der Prüfungstätigkeiten der externen öffentlichen Finanzkontrolle seit dem Jahr 2001 wiederholt Hinweise auf Probleme, insbesondere bei der Feststellung von förderfähigen Flächen, die möglicherweise systemischen Charakter hatten. In Reaktion auf die Prüffeststellungen ergriffen BMLFUW und AMA im Allgemeinen nur auf den Einzelfall bezogene Korrekturmaßnahmen, ohne gesamthafte Schlussfolgerungen zur Behebung offenkundiger Systemschwächen bei der Flächenfeststellung zu ziehen. [\(TZ 7\)](#)

Bereits aus den im Jahr 2001 festgestellten signifikanten Überdeklärationen von Almfutterflächen in Salzburg hätten zeitgerecht Schlussfolgerungen gezogen und hinreichende Kontrollmaßnahmen gesetzt werden müssen, um festzustellen, ob auch in anderen Bundesländern für das Jahr 2000 vergleichbar überhöhte Almfutterflächen beantragt worden waren. [\(TZ 7\)](#)

Das BMLFUW und die AMA leiteten erst ab dem Jahr 2009 – nach Prüffeststellungen der Europäischen Kommission im Jahr 2008 und einer 2009 getroffenen Entscheidung des Europäischen Gerichts erster Instanz zu Lasten Österreichs – weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung und des INVEKOS ein, die die Androhung einer finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR durch die Europäische Kommission im Jahr 2011 nicht zu verhindern vermochten. Infolge der von Österreich ergriffenen Maßnahmen und nach Herausrechnung der nationalen Kofinanzierungsmittel verringerte sich die Höhe der angedrohten finanziellen Berichtigung im Jahr 2013 auf rd. 3,63 Mio. EUR. Systembezogene Abhilfemaßnahmen zur korrekten Ermittlung von



Kurzfassung

Almfutterflächen erfolgten im Wesentlichen erst ab dem Jahr 2012.
(TZ 8)

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Die rechtlich-institutionelle Konstellation zwischen den drei Hauptakteuren des in Österreich eingerichteten INVEKOS – BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern – wies eine Reihe grundsätzlicher Schwächen auf und förderte damit eine unzureichende Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortung im eigenen Wirkungsbereich, die im Ergebnis immer wieder aufgezeigte Mängel bei der Flächenfeststellung nicht systematisch und nachhaltig zufriedenstellend zu beheben vermochte. **(TZ 11)**

Die bestehende rechtliche Ausgestaltung der Dreiecks-Konstellation war wenig geeignet, weil sie zu Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und den Verantwortlichkeiten beitrug. Weder das BMLFUW noch die AMA sahen sich eindeutig in einer klaren Eigentümerrolle (ownership) in Bezug auf die ordnungsgemäße INVEKOS-Umsetzung. Beide ließen – jeweils für sich genommen – eine proaktive Herangehensweise zur zeitgerechten und nachhaltigen Vermeidung bzw. Beseitigung ihnen bekannter potenziell wesentlicher Mängel im System der Flächenfeststellung vermissen. Die Landwirtschaftskammern schenkten den unmittelbar geltenden EU-Verordnungsvorgaben nicht im erforderlichen Ausmaß die notwendige Beachtung. **(TZ 11)**

Die Entscheidungsstrukturen der vom BMLFUW eingerichteten Arbeitsgruppen bzw. Task Forces, an denen regelmäßig auch Vertreter der Landwirtschaftskammern teilnahmen, spiegelten nicht die bestehenden Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure – insbesondere jene der AMA als gegenüber der Europäischen Kommission für die ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel uneingeschränkt verantwortliche Zahlstelle – eindeutig wider. **(TZ 12)**

Die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW nahm nicht nur im Zeitablauf, sondern insbesondere auch je nach Berichtsadressat eine unterschiedliche Bewertung der an die Landwirtschaftskammern delegierten Zahlstellen(teil)aufgaben vor, die maßgebliche Auswirkungen auf die Art ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung als Bescheinigende Stelle sowie jene der Zahlstelle AMA und der Landwirtschaftskammern hatte. **(TZ 13)**

In ihrer Funktion als Bescheinigende Stelle prüfte die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW die ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 nur in



Kurzfassung

BMLFUW**Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich**

formaler Form und beurteilte diese dennoch in allen wesentlichen Punkten als vorschriftenkonform. Weiters beurteilte die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW das von der Zahlstelle AMA eingerichtete Interne Kontrollsyste mit Bezug auf INVEKOS stets als zufriedenstellend funktionierend, obwohl sie selbst mehrfach Mängel in Bezug auf die Ermittlung beihilfefähiger Flächen festgestellt und darauf – wenngleich nur in internen Vermerken – auch nachdrücklich hingewiesen hatte. Die internen Hinweise führten zum Erlass neuer Arbeitsanweisungen durch die Zahlstelle AMA. [\(TZ 13\)](#)

Das BMLFUW nahm in seine Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern keine Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung der für die übertragene Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben auf. Es begnügte sich – ohne die Werkverträge der AMA zur Kenntnis zu bringen – mit einem Verweis auf die AMA-Arbeitsanweisungen, die ihrerseits wichtige Bereiche bis 2011 ungeregelt ließen. Die Beauftragung der Landwirtschaftskammern durch das BMLFUW entband die AMA nicht von ihrer uneingeschränkten Zahlstellenverantwortung gemäß EU-Vorgaben. Dieser Verantwortung kam die AMA in Bezug auf die INVEKOS-relevanten Tätigkeiten der Landwirtschaftskammern in wesentlichen Punkten erst ab 2011 nach. [\(TZ 14\)](#)

Der Interne Revisionsdienst der AMA – dessen Arbeit als wesentliche Grundlage für die jährlichen ZVE des Zahlstellenleiters diente – überprüfte erst ab 2010 die Einhaltung der AMA-Vorgaben zur Flächendigitalisierung bei den Bezirksbauernkammern. Er analysierte festgestellte Fehler nicht rechtzeitig im Hinblick auf deren möglichen systemischen Charakter. Ab 2010 baute der Interne Revisionsdienst der AMA einen Prüfrückstand auf, der erst 2013 in die Vorlage eines Aktionsplans an das BMLFUW mündete. Bereits aus dem Jahr 2009 stammende Prüffeststellungen des Internen Revisionsdienstes hinsichtlich fehlender Vorgaben zur Vermeidung von Interessenkonflikten fanden erst im Jahr 2011 in einer AMA-Arbeitsanweisung Niederschlag. [\(TZ 15\)](#)

Die uneingeschränkten ZVE des Leiters der Zahlstelle AMA für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 beruhten insbesondere auf Prüfarbeiten des Internen Revisionsdienstes der AMA, die mit bedeutsamen Schwächen behaftet waren. Die ebenfalls heranzuziehenden ZVE der Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen standen erst für 2011 zur Verfügung und entsprachen teilweise nicht den Vorgaben der AMA. Der Leiter der AMA sprach erstmals für 2012 nur in einem Begleitdokument zur ZVE Mängel an, die aufgrund ihrer Bedeutung unter Berücksichtigung der bestehenden Schwächen



Kurzfassung

im eingerichteten nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteem die Abgabe eines Vorbehalts gerechtfertigt hätten. (TZ 16)

Das BMLFUW schrieb im INVEKOS-Werkvertrag keine handlungsleitenden inhaltlichen Vorgaben in Bezug auf die Qualität der Leistungserbringung durch die Landwirtschaftskammern sowie Regelungen zur Leistungsabnahme fest. Qualitätskontrollen waren vertraglich ausschließlich dem BMLFUW vorbehalten, wurden von diesem jedoch nicht durchgeführt. Die vertraglichen Modalitäten zur Mängelbeseitigung für die nach dem Werkvertrag zu erbringende Leistung waren im Lichte der mehrjährigen Programmperioden nicht zweckmäßig. (TZ 17)

Für Flächenförderungen relevante nationale Rechtsgrundlagen bzw. Vertragsdokumente bildeten den tatsächlichen Auftraggeber (BMLFUW) der mit den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen INVEKOS-Werkverträge unklar bzw. falsch ab. Für außenstehende Dritte waren damit die bestehenden Rechtsbeziehungen zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern nicht eindeutig nachvollziehbar, was Transparenz und Nachvollziehbarkeit der vertraglich festgelegten Rollen beeinträchtigte. (TZ 18)

Die Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark berücksichtigten den eigenständigen rechtlichen Status der Bezirksbauernkammern in ihren Ländern im Rahmen der INVEKOS-Beauftragung nicht und gingen im Werkvertrag vertragliche Pflichten ein, die den Gebarungsbereich der Bezirksbauernkammern betrafen. Aufgrund der fehlenden Bevollmächtigung durch die Bezirksbauernkammern bzw. der fehlenden rechtlichen Überbindung von Werkvertragsaufgaben an die Bezirksbauernkammern entstand für die Landwirtschaftskammern insbesondere im Haftungsfall Rechtsunsicherheit. (TZ 19)

In allen drei Landwirtschaftskammergesetzen fehlten genauere Festlegungen zur Übertragung von INVEKOS-Aufgaben an die Landwirtschaftskammern, wiewohl mit dieser Übertragung erhebliche Risiken verbunden waren, die im Falle des Schlagendwerdens die Aufgabenwahrnehmung der Landwirtschaftskammern insgesamt beeinträchtigen könnten. Die Landwirtschaftskammergesetze der Länder Niederösterreich und Salzburg regelten Zweck und Befugnisse der Aufsicht durch die jeweilige Landesregierung im übertragenen Wirkungsbereich nicht. Die Kontrollausschusstätigkeiten der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Salzburg erstreckten sich im überprüften Zeitraum nicht auf die werkvertragsbezogene Gebarung. (TZ 20)



Kurzfassung

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Die Tätigkeit der Landwirtschaftskammern im Rahmen der INVEKOS-Werkvertragsbeauftragung durch das BMLFUW auf der einen Seite und im Rahmen der Ausübung ihrer gesetzlichen Rolle als Berufsvertretung ihrer Mitglieder auf der anderen Seite führte zu erheblichen Interessenkonflikten auf institutioneller Ebene. (TZ 21)

Ungeachtet der seit 2006 geltenden strengen EU-Vorgaben trafen die INVEKOS-Werkverträge zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten. Die AMA stellte erst ab dem Jahr 2011 mit einer Arbeitsanweisung diesbezügliche Anforderungen an die Landwirtschaftskammern. Die Arbeitsanweisung der AMA stellte im Wesentlichen nur auf die zeitgleiche Wahrnehmung von Beratungsaufgaben und Zahlstellen(teil)aufgaben durch Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern ab, was zeitlich vor- bzw. nachgeordnete Aufgabenwahrnehmungen in beiden Funktionen durch dieselbe Person zuließ. Eine nur auf Zeitgleichheit abgestellte förderungsfallbezogene Funktionstrennung war nicht geeignet, potenzielle Interessenkonflikte im Sinne der EU-Vorgaben auszuräumen. (TZ 22)

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Beihilfeanträge

Die Gestaltung des Mehrfachantrags Flächen als einheitliches Formular für Beihilfen beider Säulen der GAP und die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung für die Landwirte war grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 24)

In der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung waren die Sanktionen für unrechtmäßig bezogene Förderungen in der ersten Säule nicht und in der zweiten Säule sehr knapp dargestellt. Insbesondere fehlten Hinweise über das Ausmaß der Sanktionen, dass Rückforderungen auch bei Über- oder Unterdeklaration von Flächen drohten und diese auch höher sein konnten als der betragsmäßige Anteil der Förderung, der auf die falsch deklarierte Fläche entfiel. (TZ 25)

System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen

Das BMLFUW nahm erst die Prüffeststellungen der Europäischen Kommission von 2008 zum Anlass, um die Flächendigitalisierung in Österreich verpflichtend einzuführen. Für bestimmte Regionen Österreichs waren über einen längeren Zeitraum keine aktuellen



Kurzfassung

Luftbilder in einer für die Flächendigitalisierung ausreichenden Qualität verfügbar. Bis 2012 führten weder das BMLFUW noch die AMA regelmäßig vorgesehene Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern durch, obwohl Hinweise über Mängel vorlagen. (TZ 27)

Die AMA führte erstmals für 2012 eine systematische Qualitätskontrolle der Flächendigitalisierung der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durch. Die Verfahrensanweisungen der AMA sahen zu den am Bildschirm nicht eindeutig erkennbaren nicht-landwirtschaftlichen Flächen kein einheitliches, verbindliches Vorgehen vor. Für die durch die Landwirtschaftskammern durchgeführten Qualitätskontrollen der Digitalisierung fehlten methodische Vorgaben des BMLFUW und der AMA. (TZ 28)

Die umfangreichen Kontrolltätigkeiten innerhalb des INVEKOS riefen für sich genommen in der Regel keine zeitgerechten systembezogenen Abhilfemaßnahmen hervor. (TZ 29)

Die automatisierten Verwaltungskontrollen der AMA waren grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um alle Beihilfeanträge zu prüfen und potenzielle Unregelmäßigkeiten bereits im Vorfeld von Vor-Ort-Kontrollen aufzudecken. Deren Effektivität hing jedoch entscheidend von der Datenqualität der Referenzfläche ab. Die AMA nutzte die in ihrer EDV verfügbaren flächenbezogenen Daten erst infolge der 2008 ergangenen Prüffeststellungen der Europäischen Kommission für bestimmte Analysezwecke (z.B. Flächenabgleiche) und machte sie nicht für weitere Analysen nutzbar. (TZ 30)

Bei der AMA lagen über ihre Vor-Ort-Flächenkontrolltätigkeit keine zusammenfassenden Auswertungen zu den Ergebnissen – beispielsweise gegliedert nach Bundesländern – für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle vor. (TZ 31)

Bei Vor-Ort-Kontrollen nahmen die Beanstandungen wegen überhöhter Flächenangaben insbesondere seit 2011 aufgrund der Flächenabweichungen zwischen beantragten und festgestellten Almflächen stark zu. Almflächen wurden erst ab 2011 verstärkt kontrolliert, obwohl die AMA bei ihren Vor-Ort-Kontrollen dort bereits 2008 auffällig hohe Flächenabweichungen festgestellt hatte. (TZ 32)

Die AMA informierte die Landwirtschaftskammern nur mangelhaft über die deren Zuständigkeitsbereich betreffenden quantitativen Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen. (TZ 33)



Kurzfassung

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Der Landwirt handelte in gutem Glauben, wenn er das Flächenergebnis der Vor-Ort-Kontrolle unverändert in seinen Mehrfachantrag übernahm, und war somit keiner Sanktionsgefahr mehr ausgesetzt. [\(TZ 34\)](#)

Bescheide bzw. Mitteilungen der AMA an die Landwirte waren insoweit teilweise schwer verständlich und nicht selbsterklärend, als aus ihnen nicht schlüssig jene Fläche hervorging, auf die sich das jeweilige Schreiben bezog. [\(TZ 35\)](#)

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Rückwirkende Maßnahmen

Der rückwirkende Flächenabgleich 2010 trug dazu bei, den ursprünglich von der Europäischen Kommission angedrohten finanziellen Berichtigungsbetrag deutlich (von rd. 64,19 Mio. EUR auf rd. 3,63 Mio. EUR) zu reduzieren, indem der potenzielle maximale finanzielle Schaden für den EU-Haushalt bis zum Jahr 2007 zurück auf Ebene der Endbegünstigten ermittelt, die zu Unrecht ausbezahlteten Beihilfen wiedereingezogen und den EU-Agrarfonds gutgeschrieben wurden. [\(TZ 37\)](#)

Die Durchführung von Flächenabgleichen mit einer – auch rückwirkenden – Wiedereinziehung von zu Unrecht ausbezahlteten Beihilfen bei ihren Empfängern war grundsätzlich zweckmäßig. Allein aus den Ergebnissen der beiden Flächenabgleiche war gesamthaft betrachtet eine nachhaltig verbesserte Qualität der Flächenfeststellung nicht zweifelsfrei ablesbar. [\(TZ 38\)](#)

Die beim Flächenabgleich 2010 unterlassene Sachverhaltserhebung bei Betrieben mit Flächenabweichungen von unter 0,5 ha war als bedenklich einzustufen; die geänderte Vorgangsweise beim Flächenabgleich 2011, die eine Gleichbehandlung aller Antragsteller sowie Sachverhaltserhebungen in allen seitens der AMA nicht abklärbaren Fällen gewährleistete, als zweckmäßig. [\(TZ 39\)](#)

Die AMA erledigte auch bei nicht eindeutig nachvollziehbaren Begründungen – insbesondere mangels entsprechender Nachweise – in Einzelfällen Einsprüche im Rahmen ihrer Plausibilitätsprüfungen positiv. [\(TZ 40\)](#)

Die Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011 ergaben trotz höherer Toleranz sowohl in Summe als auch pro Almbetrieb erheblich höhere nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen als die Heimflächenabgleiche 2010 und 2011. Etwa vier Fünftel der bei den Flächenab-



Kurzfassung

gleichen insgesamt festgestellten nicht–landwirtschaftlich genutzten Flächen entfielen auf Almen. (TZ 41)

Betriebe, die von der ab 2012 angewandten sanktionsfreien Richtigstellung Gebrauch machten, erlangten eine Besserstellung gegenüber jenen, denen diese Möglichkeit im Vorjahr noch nicht in dieser Form eröffnet worden war. (TZ 42)

Österreich konnte das Finanzvolumen der ursprünglich von der Europäischen Kommission in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR gesamthaft betrachtet auf rd. 14 Mio. EUR (Wiedereinziehungen bei den Endbegünstigten in Höhe von rd. 10,8 Mio. EUR sowie finanzielle Berichtigung zu Lasten des Budgets des BMLFUW in Höhe von rd. 3,63 Mio. EUR) reduzieren. Die getroffene Vorgangsweise im Sinne der Wiederherstellung von Recht- und Ordnungsmäßigkeit auch auf Ebene der Endbegünstigten sowie der Minimierung eines finanziellen Schadens zu Lasten des Bundesbudgets war grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 43)

Maßnahmen im Bereich der Almflächen

Die Europäische Kommission behielt sich im Rahmen ihres im Dezember 2012 eröffneten Verfahrens – nicht zuletzt im Lichte bereits früher aufgetretener Mängel im Bereich der Almfutterflächenfeststellung – ausdrücklich vor, neuerlich eine finanzielle Berichtigung vorzunehmen. (TZ 45)

Die Almfutterflächen sanken in der Steiermark im Zeitraum 2001 bis 2008 in geringerem Ausmaß als im österreichischen Durchschnitt, nahmen ab dem Jahr 2009 jedoch stark überproportional ab. (TZ 46)

Verwaltungsmaßnahmen (insbesondere Kontrollen sowie veränderte Rahmenbedingungen für EU-Agrarförderungen) trugen in einzelnen Jahren in bedeutendem Ausmaß zum Rückgang der Almfutterflächen bei. (TZ 47)

Die Überschirmungsgrade des Almleitfadens erlaubten scheinbar genaue und objektive Bewertungen, die Anwendung des jeweils niedrigeren oder höheren Faktors erforderte in Grenzfällen jedoch eine subjektive Einschätzung. Die Einführung des zehnstufigen Ödlandfaktors erhöhte die Anzahl zu treffender Entscheidungen zwischen jeweils höheren oder niedrigeren Bewertungen beträchtlich. (TZ 48)



Kurzfassung

BMLFUW**Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich**

Die Almbewirtschafter konnten zwischen dem Mehrfachantrag 2012 und dem Herbstantrag 2012 sowie zwischen dem Herbstantrag 2012 und dem Mehrfachantrag 2013 ihre Flächenangaben jeweils sanktionslos richtigstellen. Die erste Möglichkeit wurde vergleichsweise wenig genutzt. Nachdem die AMA in ihrer Funktion als Zahlstelle die Digitalisierung der Almreferenzflächen von rd. 5.000 Almen Ende 2012 von den Landwirtschaftskammern an sich zog und das Ergebnis ihrer – ursprünglich als endgültig, später dagegen als vorläufig qualifizierten – Referenzflächenfeststellung Hinweise auf bedeutende Überdeklarationen ergab, korrigierten Antragsteller und Landwirtschaftskammern die Almfutterflächen im Rahmen des Mehrfachantrags 2013 in einem merkbar höheren Maße nach unten. [\(TZ 49\)](#)

Systemverbessernde Maßnahmen

Neben rückwirkenden Flächenabgleichen veranlasste das BMLFUW eine Reihe von organisatorischen, prozeduralen, rechtlichen wie auch technischen Maßnahmen, die die Zuverlässigkeit des INVEKOS erhöhen bzw. den gesamten Prozess der Förderungsabwicklung von der Antragstellung bis zu den Kontrollen und zur Qualitätssicherung verbessern sollten. [\(TZ 50\)](#)

Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen

Nähtere rechtliche Bestimmungen zur innerösterreichischen Kostentragung im Falle etwaiger finanzieller Berichtigungen der Europäischen Kommission fehlten – anders als im Bereich der EU-Strukturförderungen – für den Bereich der EU-Agrarförderungen. Es bestand daher das Risiko, dass allfällige höhere, im Budget des BMLFUW nicht bedeckbare EU-Anlastungsbeträge aus allgemeinen Budgetmitteln des Bundes zu tragen wären. [\(TZ 51\)](#)

Kenndaten zu finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich

Rechtsgrundlagen

EU-Recht

Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteins für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen

Verordnung (EG) Nr. 1593/2000 des Rates vom 17. Juli 2000 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteins für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/1993, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/1994, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/1971 und (EG) Nr. 2529/2001

Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteim gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 73/2009 des Rates sowie mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

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)

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

Verordnung (EG) Nr. 1848/2006 der Kommission vom 14. Dezember 2006 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates

Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Jänner 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Jänner 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteins im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor

Österreichisches Recht

Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992 – LWG), BGBl. Nr. 375/1992 i.d.g.F.

Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle „Agrarmarkt Austria“ (AMA-Gesetz 1992), BGBl. Nr. 376/1992 i.d.g.F.

Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (Marktordnungsgesetz 2007 – MOG 2007), BGBl. I Nr. 55/2007 i.d.g.F.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über eine auf ein geographisches Informationssystem gestützte Flächenidentifizierung (INVEKOS-GIS-Verordnung), BGBl. II Nr. 335/2004

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über eine auf ein geographisches Informationssystem gestützte Flächenidentifizierung (INVEKOS-GIS-Verordnung 2009), BGBl. II Nr. 338/2009

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über eine auf ein geographisches Informationssystem gestützte Flächenidentifizierung (INVEKOS-GIS-Verordnung 2011), BGBl. II Nr. 330/2011 i.d.g.F.


Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich
Fortsetzung:
Kenndaten zu finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsyste im Bereich der Direktzahlungen (INVEKOS-Umsetzungs-Verordnung 2005), BGBl. II Nr. 474/2004
 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsyste im Bereich der Direktzahlungen (INVEKOS-Umsetzungs-Verordnung 2008), BGBl. II Nr. 31/2008
 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsyste im Bereich der Direktzahlungen, über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance) und über sonstige horizontale Regeln (INVEKOS-CC-Verordnung 2010), BGBl. II Nr. 492/2009
 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über produktsspezifische Beihilferegelungen nach Titel IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und über den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-Beihilfen-Verordnung 2008), BGBl. II Nr. 43/2008
 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungs-Verordnung), BGBl. II Nr. 491/2009

Zuständige Einrichtungen

BMLFUW/Präsidium, Sektion I, Sektion II und Sektion III
 BMLFUW/Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision (als Bescheinigende Stelle)
 AMA (als Zahlstelle)
 Landwirtschaftskammern und Bezirksbauernkammern

Kenndaten – Flächenbezogene Maßnahmen

Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR					
Österreich insgesamt	1.388,68	1.398,75	1.400,80	1.420,10	1.408,70	1.333,02
davon Maßnahmen						
Einheitliche Betriebspämie	617,25	621,09	617,06	634,47	630,62	608,17
Ausgleichszahlungen	273,57	272,90	271,94	271,37	268,64	238,94
Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL) ¹	495,14	502,05	507,53	511,94	507,74	485,63
Sonstige flächenbezogene Maßnahmen ²	2,72	2,71	4,27	2,32	1,70	0,28
davon überprüfte Bundesländer						
Niederösterreich	488,82	500,05	510,72	514,74	510,82	508,06
Salzburg	85,58	84,16	84,57	86,61	85,69	73,46
Steiermark	189,85	187,93	186,40	189,60	187,25	179,84
Anzahl						
Mehrfachanträge (Österreich insgesamt)	140.600	137.624	135.461	133.162	130.951	128.183
davon überprüfte Bundesländer						
Niederösterreich	34.442	33.596	32.974	32.353	31.741	30.956
Salzburg	8.453	8.390	8.350	8.296	8.234	8.189
Steiermark	30.942	30.107	29.421	28.763	28.155	27.404

Fortsetzung: Kenndaten zu finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich						
Kenndaten – Flächenbezogene Maßnahmen						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in 1.000 ha					
Landwirtschaftliche Nutzfläche inkl. Almfutterfläche (Österreich insgesamt)	2.827,16	2.820,06	2.803,86	2.760,26	2.730,98	2.706,08
Veränderung in %	–	– 0,3	– 0,6	– 1,6	– 1,1	– 0,9
<i>davon überprüfte Bundesländer</i>						
<i>Niederösterreich</i>	902,6	901,9	901,3	900,1	895,8	889,5
<i>Veränderung in %</i>	–	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,5	– 0,7
<i>Salzburg</i>	197,2	196,6	195,5	187,4	181,3	180,9
<i>Veränderung in %</i>	–	– 0,3	– 0,6	– 4,1	– 3,3	– 0,2
<i>Steiermark</i>	398,1	395,1	388,5	379,1	371,5	369,0
<i>Veränderung in %</i>	–	– 0,7	– 1,7	– 2,4	– 2,0	– 0,7
in 1.000 ha						
Almfutterfläche (Österreich insgesamt)	464,42	458,69	449,98	416,77	403,57	393,06
Veränderung in %	–	– 1,2	– 1,9	– 7,4	– 3,2	– 2,6
<i>davon überprüfte Bundesländer</i>						
<i>Niederösterreich</i>	4,55	4,99	4,99	4,91	4,53	4,01
<i>Veränderung in %</i>	–	9,7	– 0,1	– 1,5	– 7,8	– 11,6
<i>Salzburg</i>	89,15	88,58	87,91	80,99	76,55	76,21
<i>Veränderung in %</i>	–	– 0,6	– 0,7	– 7,9	– 5,5	– 0,4
<i>Steiermark</i>	62,89	61,69	56,37	48,76	46,67	45,68
<i>Veränderung in %</i>	–	– 1,9	– 8,6	– 13,5	– 4,3	– 2,1

¹ bereinigt um nicht flächenbezogene ÖPUL-Untermaßnahmen

² Dabei handelt es sich um folgende Maßnahmen: Flächenprämien, Natura 2000 Forstwirtschaft, Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen, Natura 2000 Landwirtschaft und Waldumweltmaßnahmen.

Stand: Juli 2013; Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Unterlagen des BMLFUW und der AMA, Berechnungen und Darstellung: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte in einer ersten Phase von Dezember 2011 bis April 2012 und darauf aufbauend – nach Durchführung einer international koordinierten Gebarungsüberprüfung zum Thema „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11) – von April 2013 bis August 2013 die Gebarung des BMLFUW, der Agrarmarkt Austria (AMA) und der Landeskammern für Land- und Forstwirtschaft (Landwirtschaftskammern) Niederösterreich, Salzburg und Steiermark hinsichtlich finanzieller Berichtigungen im Bereich der flächenbezogenen EU-Agrarförderungen. Darüber hinaus führte der RH Erhebungen vor Ort anhand von Gesprächen mit den Verantwortlichen



und Einsicht in die Unterlagen beim BMLFUW, der AMA und den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark und neun ausgewählten Bezirksbauernkammern in den genannten Ländern durch. Gespräche mit Verantwortlichen des BMF und der Finanzprokuratur sowie mit Experten für Grundstücksvermessung und Digitalisierung (Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Land- und forstwirtschaftliches Rechenzentrum, Agrarbezirksbehörde für Steiermark) rundeten die Erhebungstätigkeit des RH ab.

Finanzielle Berichtigungen (auch Anlastungen genannt) nimmt die Europäische Kommission bei Mängeln in der nationalen Umsetzung der für die EU-Agrarfonds geltenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften vor.

Ziel der Überprüfung war, die Maßnahmen der zuständigen österreichischen Behörden bzw. Einrichtungen zur Vermeidung von finanziellen Berichtigungen seitens der Europäischen Kommission bzw. zur Behebung von festgestellten Mängeln in Bezug auf flächenbezogene EU-Agrarförderungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zu beurteilen. Folgende Themen standen dabei im Mittelpunkt:

- die Einhaltung von EU-Vorgaben bei der Feststellung der beihilfefähigen Flächen im Rahmen von EU-Agrarförderungen;
- die Funktionsfähigkeit des INVEKOS zur Vermeidung bzw. Behebung allfälliger Kontrolldefizite bei Flächenfeststellungen, insbesondere bei Almen, im Lichte früherer Prüfungsergebnisse und finanzieller Berichtigungen;
- wesentliche Ursachen für die von der Europäischen Kommission im Jahr 2011 in Aussicht genommene finanzielle Berichtigung in Höhe von insgesamt rd. 64,19 Mio. EUR infolge von festgestellten Mängeln insbesondere beim Flächenidentifizierungssystem; sowie
- die in der Folge von den österreichischen Behörden bzw. Einrichtungen ergriffenen Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten flächenbezogenen Mängel, was im Jahr 2013 eine Herabsetzung der von der Europäischen Kommission in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigung auf rd. 3,63 Mio. EUR bewirkte.

Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich primär auf die laufende Programmperiode 2007 bis 2013 und bezog, sofern prüfungsrelevant, ausgewählte zeitlich vorgelagerte Sachverhalte ein.

(2) Zum im Februar 2014 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die AMA und die Landwirtschaftskammern von Niederösterreich und der Steiermark im April 2014, das BMLFUW und die Landwirtschaftskammer Salzburg im Mai 2014 ihre Stellungnahmen ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im August 2014.

EU–Flächenförderungen in Österreich

Allgemeines

- 2** Die GAP unterstützt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums durch eine Reihe von Maßnahmen (insbesondere in Form von Betriebs- und Flächenprämien). Die Finanzierung der GAP–Ausgaben erfolgt aus zwei Fonds:
- dem EGFL und
 - dem ELER.

Der aus dem EU–Budget gespeiste EGFL finanziert die erste Säule der GAP (Direktzahlungen und gemeinsame Marktordnung) nahezu zu 100 %, während in der zweiten Säule der GAP (Entwicklung des ländlichen Raums) zu den vom ELER stammenden EU–Mitteln grundsätzlich noch nationale öffentliche Mittel (sogenannte Kofinanzierung) dazukommen.

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 tätigte die EU jährlich Zahlungen von rd. 55,14 Mrd. EUR für die Förderung der Landwirtschaft (erste Säule – EGFL) und der Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule – ELER).¹ Davon entfielen jährlich durchschnittlich rd. 1,29 Mrd. EUR auf Österreich.

Finanzielle Bedeutung flächenbezogener Maßnahmen in Österreich

- 3.1** (1) Unter Hinzurechnung der aus Bundes- und Landesmitteln stammenden nationalen Kofinanzierungsmittel zu den EGFL– und ELER–Mitteln flossen in Österreich im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 jährlich Zahlungen von rd. 1,85 Mrd. EUR zur Förderung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums. Davon wurden 762,50 Mio. EUR für Maßnahmen der ersten Säule und 1.089,91 Mio. EUR für Maßnahmen der zweiten Säule aufgewendet. Wie nachfolgender Tabelle entnommen werden kann, entfielen im Durchschnitt rd. 75,1 % dieser Mittel (bzw. rd. 1,39 Mrd. EUR jährlich) auf flächenbezogene Agrarmäßignahmen.

¹ Nähere Ausführungen zur Finanzierung der beiden Säulen der GAP (EGFL und ELER) siehe Bericht des RH „LEADER 2007–2013“ (Reihe Bund 2012/7).



EU-Flächenförderungen in Österreich

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Tabelle 1: Flächenbezogene GAP-Ausgaben in Österreich 2007 bis 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ³	Summe 2007 bis 2012	Durchschnitt 2007 bis 2012
in Mio. EUR								
GAP-Ausgaben insgesamt	1.683,47	1.844,41	1.947,58	1.953,29	1.903,54	1.782,18	11.114,46	1.852,41
Direktzahlungen & gemeinsame Marktordnung (erste Säule)	754,62	762,10	785,17	782,66	756,79	733,64	4.574,97	762,50
davon flächenbezogene Maßnahmen der ersten Säule	619,82	623,56	621,08	636,51	632,07	608,16	3.741,19	623,53
– Einheitliche Betriebspromie	617,25	621,09	617,06	634,47	630,62	608,17	3.728,66	621,44
– Flächenprämien	2,57	2,47	4,02	2,04	1,45	- 0,01	12,53	2,09
Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule)	928,85	1.082,31	1.162,41	1.170,62	1.146,75	1.048,54	6.539,49	1.089,91
davon flächbezogene Maßnahmen der zweiten Säule	768,86	775,19	779,72	783,59	776,63	724,86	4.608,85	768,14
– Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile	273,57	272,90	271,94	271,37	268,64	238,94	1.597,36	266,23
– Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL) ¹	495,14	502,05	507,53	511,94	507,74	485,63	3.010,03	501,67
– sonstige flächenbezogene Maßnahmen der zweiten Säule ²	0,15	0,24	0,25	0,29	0,25	0,29	1,46	0,24
Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen gesamt	1.388,68	1.398,75	1.400,80	1.420,10	1.408,70	1.333,02	8.350,04	1.391,67
in %								
Anteil an GAP-Ausgaben insgesamt	82,5	75,8	71,9	72,7	74,0	74,8	75,1	75,1

¹ Bereinigt um die ÖPUL-Untermaßnahmen M25 (Verlustarme Ausbringung von Gülle), M26 (Seltene Nutztierrassen) und M29 (Tierschutz)

² Dabei handelt es sich um die Maßnahmen Natura 2000 Forstwirtschaft, Erstaufforstung landwirtschaftliche Flächen, Natura 2000 Landwirtschaft und Waldumweltmaßnahmen.

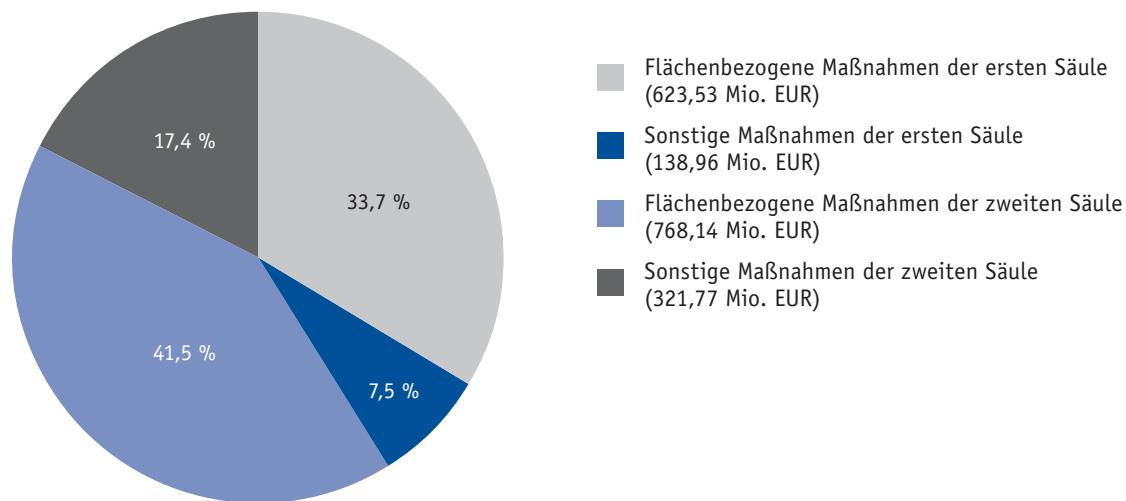
³ Die flächenbezogenen Zahlungen des Jahres 2012 lagen wegen der zum Zeitpunkt der Erstellung des Grünen Berichts 2013 noch laufenden Feststellung der Almfutterflächen unter den Planwerten.

Quelle: BMLFUW, Grüner Bericht 2013, Tabellen 5.2.1, 5.2.11, 5.2.16 und 5.1.4; Berechnungen und Darstellung: RH

EU-Flächenförderungen in Österreich

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 betragen die jährlichen Flächenförderungen in der ersten Säule rd. 623,53 Mio. EUR und in der zweiten Säule rd. 768,14 Mio. EUR. Deren prozentuelle Anteile (33,7 % bei der ersten Säule bzw. 41,5 % bei der zweiten Säule, somit insgesamt 75,1 %) an den GAP-Ausgaben von durchschnittlich rd. 1,85 Mrd. EUR pro Jahr veranschaulicht die nachfolgende Abbildung.

Abbildung 1: Anteil der Flächenförderungen an den gesamten GAP-Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012



Quelle: BMLFUW, Grüner Bericht 2013; Berechnung und Darstellung: RH

(2) Zu den mit Abstand wichtigsten flächenbezogenen Maßnahmen zählten in Österreich die Einheitliche Betriebspromotion in der ersten Säule sowie die Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile und der überwiegende Teil der insgesamt 29 Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)² in der zweiten Säule. Auf diese drei Maßnahmen fielen rd. 99,8 % der im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 geleisteten flächenbezogenen GAP-Zahlungen, weshalb im Folgenden der Fokus auf die drei großen Flächenmaßnahmen gelegt wird. Deren wesentlicher Inhalt kann nachfolgender Tabelle entnommen werden.

² Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft; nur die ÖPUL-Untermaßnahmen M25 (Verlustarme Ausbringung von Gülle), M26 (Seltene Nutztierrassen) und M29 (Tier- schutz) haben keinen bzw. keinen direkten Flächenbezug.

**Tabelle 2: Flächenbezogene Maßnahmen in Österreich**

Flächenbezogene Maßnahme	Wesentlicher Inhalt
Erste Säule – EGFL	
Einheitliche Betriebspromotion (EBP)	Die Direktzahlungen werden gemäß Art. 34 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 auf Grundlage von Zahlungsansprüchen geleistet. Die Zahlungsansprüche werden jeweils mit einem vom Betriebsinhaber gemeldeten Hektar beihilfefähiger Fläche aktiviert.
Zweite Säule – ELER	
Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile (AZ, M 211 und M 212)	Die Ausgleichszahlungen werden gemäß Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 gewährt, um das Ausmaß der bewirtschafteten Flächen in den Berggebieten und weiteren landwirtschaftlich benachteiligten Regionen soweit wie möglich aufrecht zu erhalten. Die Förderung wird in Form einer jährlichen Flächenprämie gewährt.
Agrarumweltmaßnahmen (M 214, Teil des ÖPUL)	Die Maßnahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL zielen in Umsetzung des Art. 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 auf eine umweltschonende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen ab.

Quellen: EU-Verordnungen, Programm LE 07 – 13, Darstellung: RH

3.2 Der RH wies darauf hin, dass mit jährlich rd. 1,39 Mrd. EUR (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012) etwa drei Viertel der für den gesamten Agrarbereich (erste und zweite Säule) in Österreich verausgabten Mittel in Höhe von jährlich rd. 1,85 Mrd. EUR (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012) auf flächenbezogene Agrarförderungen entfielen. Vor diesem Hintergrund unterstrich er die hohe Bedeutung, die einer korrekten Feststellung der beihilfefähigen Flächen als horizontal geltender Bemessungsgrundlage zur Ermittlung der korrekten Förderungsbeträge und zur Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit zukam.

Zuständige Stellen
in Österreich

4.1 (1) Für die Abwicklung flächenbezogener Agrarförderungen aus der ersten und zweiten Säule hatten die Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Kommission eine zugelassene Zahlstelle und eine Bescheinigende Stelle sowie für Maßnahmen der zweiten Säule zusätzlich eine Verwaltungsbehörde zu benennen. Sie waren außerdem verpflichtet, ein INVEKOS in Übereinstimmung mit spezifischen EU-Vor-

EU-Flächenförderungen in Österreich

gaben³ einzurichten (siehe TZ 9 ff.). Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in Österreich in die Abwicklung involvierten Akteure und deren Funktionen gemäß EU-Vorgaben:

Tabelle 3: Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen – Akteure und Aufgaben

Akteur	Funktion	Aufgaben
BMLFUW	Zuständige Behörde („Zulassende Stelle“)	Die Zuständige Behörde verantwortet gemäß Art. 1 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 885/2006 die Zulassung und den Entzug der Zulassung der Zahlstelle. Sie übt gemäß Art. 2 Abs. 1 eine ständige Aufsicht über die Zahlstelle aus und unterrichtet die Europäische Kommission alle drei Jahre über die Ergebnisse dieser Aufsicht.
AMA	Zahlstelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP	Die drei Hauptaufgaben der Zahlstelle sind gemäß Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005: – Bewilligung und Kontrolle der Zahlungen, – Ausführung der Zahlungen, – Verbuchung der Zahlungen. Diese Hauptaufgaben sind organisatorisch klar zu trennen. Interessenkonflikte sind auszuschließen. Aufgaben der Zahlstelle mit Ausnahme der Zahlung der EU-Beihilfen können an andere Stellen delegiert werden. Die Zahlstelle hat ausreichend Gewähr dafür zu bieten, dass die Förderungsmaßnahmen den rechtlichen Vorgaben entsprechen.
Landwirtschaftskammern	Beauftragte Stelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP	Die neun (Landes-)Landwirtschaftskammern sind auf Basis von Werkverträgen mit dem BMLFUW u.a. mit der dezentralen Entgegennahme, Erfassung und Übergabe flächenbezogener Förderungsantragsdaten an die AMA beauftragt.
BMLFUW (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision)	Bescheinigende Stelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP	Die Bescheinigende Stelle bescheinigt gemäß Art. 7 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 jährlich die – Richtigkeit, – Vollständigkeit und – Genaugkeit der Rechnungen der zugelassenen Zahlstelle.
BMLFUW (Abteilung Koordination Ländliche Entwicklung)	Verwaltungsbehörde für Maßnahmen der Zweite Säule der GAP	Die Verwaltungsbehörde ist gemäß Art. 75 Verordnung (EG) 1698/2005 dafür verantwortlich, dass das Programm LE 07-13 (Zweite Säule) – effizient, – wirksam und – ordnungsgemäß verwaltet und durchgeführt wird.

Quellen: EU-Verordnungen und nationale Rechtsgrundlagen (Marktordnungsgesetz 2007, INVEKOS-Verordnungen des BMLFUW, INVEKOS-Werkverträge); Darstellung: RH

³ Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem umfasst gemäß Verordnung (EG) Nr. 73/2009 sowie Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 detaillierte Verfahrens-, Kontroll- und Sanktionsbestimmungen zur Abwicklung von flächen- und tierbezogenen Beihilfenregelungen. Zum INVEKOS gehören eine elektronische Datenbank, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, ein System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen, die Beihilfenanträge, ein integriertes Kontrollsystem und ein einheitliches System zur Erfassung jedes Betriebsinhabers, der einen Beihilfeantrag stellt, sowie gegebenenfalls auch ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren.



(2) Die Akteure BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern übten innerhalb beider GAP-Säulen EU-rechtlich vorgegebene Funktionen und Aufgaben aus. Hierbei kamen in der Vollziehung der ersten Säule hoheitliche Verfahren (Erlassung von Bescheiden) und in der zweiten Säule Verfahren der Privatwirtschaftsverwaltung (Abschluss von privatrechtlichen Verträgen) zur Anwendung. Die nachstehende Tabelle stellt die diesbezüglichen Unterschiede in der Abwicklung der flächenbezogenen EU-Agrarförderungen vereinfacht dar.

Tabelle 4: Abwicklung von EU-Flächenförderungen im Rahmen der Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung

Hoheitsverwaltung	Privatwirtschaftsverwaltung
zur Durchführung von	
Erst Säule der GAP (insbesondere Einheitliche Betriebsprämie)	Zweite Säule der GAP (insbesondere Ausgleichszulage, ÖPUL)
Abwicklung der Förderung wird geregelt durch	
EU-Verordnung, Marktordnungsgesetz (MOG), Verordnung und Bescheid	EU-Verordnung, Sonderrichtlinien, Vertrag
Abwicklung der Förderung wird vollzogen durch	
Zahlstelle AMA	
gemäß § 6 (1) MOG	gemäß § 3 Abs. 2 AMA-Gesetz im übertragenen Wirkungsbereich im Namen und auf Rechnung des BMLFUW
unter Einbindung der vom BMLFUW beauftragten Landwirtschaftskammern mittels	
Verordnung	Sonderrichtlinien und INVEKOS-Werkvertrag
Antragstellung	
im Rahmen des Mehrfachantrags bis 15. Mai jeden Jahres bei der zuständigen Landwirtschaftskammer auf Bezirksebene	bei flächenbezogenen Maßnahmen im Rahmen des Mehrfachantrags bei der zuständigen Landwirtschaftskammer auf Bezirksebene
Förderungsgenehmigung bzw. –gewährung	
mittels Bescheid der AMA (z.B. Einheitliche Betriebsprämie bis Ende Dezember des Antragsjahres)	Vertrag bei ÖPUL und Ausgleichszulage kommt durch Genehmigung des Mehrfachantrags durch die AMA zustande (Mitteilung der AMA)
Instanzenzug/Rechtsmittel	
gegen den Bescheid der AMA kann in 2. Instanz ein Rechtsmittel an den Bundesminister gemäß § 29 Abs. 3 AMA-Gesetz ergriffen werden, danach steht der Weg zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts offen (außerordentliche Rechtsmittel: Beschwerde an Verwaltungsgerichtshof und/oder Verfassungsgerichtshof)	Aufgrund des Vertragsverhältnisses ist der Zivilrechtsweg einzuschlagen: zuständiges Zivilgericht (Bezirks- bzw. Landesgericht), 2. Instanz: Landesgericht bzw. Oberlandesgericht, gegebenenfalls 3. Instanz: Oberster Gerichtshof.

Quellen: EU- und nationale Rechtsvorschriften; Darstellung: RH



EU-Flächenförderungen in Österreich

4.2 Der RH wies auf die hohe Komplexität der Abwicklung von EU-Flächenförderungen hin, die sich aus der Säulenstruktur der GAP, den EU-rechtlichen Vorgaben in Bezug auf zu erfüllende Behördenfunktionen (zulassende Stelle, Zahlstelle, beauftragte Stelle(n), Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) und dem einzurichtenden INVEKOS in Kombination mit nationalen (Umsetzungs-)Bestimmungen, getrennt nach Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung, ergab.

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Zuständigkeiten
der Europäischen
Kommission und der
Mitgliedstaaten

5.1 (1) Für Prüfung und Auszahlung der flächenbezogenen Ausgaben im Agrarbereich gemäß den einschlägigen EU-Vorschriften waren im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung primär die Mitgliedstaaten im Wege ihrer Zahlstellen zuständig. Die Mitgliedstaaten hatten gemäß Art. 53 b EU-Haushaltsoordnung⁴

- alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die zum Schutz der finanziellen Interessen der EU erforderlich waren,
- weiters ein effizientes und wirksames System der internen Kontrolle einzurichten und
- bei Vorliegen von Unregelmäßigkeiten und Betrug angemessen zu handeln.

Im Falle vorschriftswidriger Zahlungen oder aufgedeckter Unregelmäßigkeiten⁵ waren sie verpflichtet, diese von den Begünstigten mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln wieder einzuziehen.

(2) Die Anerkennung und damit Refinanzierung der von den Mitgliedstaaten ausbezahlten flächenbezogenen Agrarförderungen durch die Europäische Kommission erfolgte in zwei Verfahren:

⁴ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsoordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 248 vom 16. September 2002

⁵ „Unregelmäßigkeit“ bedeutet gemäß Art. 2 Z. 1 Verordnung (EG) Nr. 1848/2006: „Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.“



- Rechnungsabschlussverfahren mit jährlichen Beschlüssen der Europäischen Kommission zu den Rechnungsabschlüssen der Zahlstellen; es diente insbesondere der Beurteilung der sachlichen Richtigkeit und Vollständigkeit der Rechnungsabschlüsse der Zahlstellen auf Basis der Bescheinigungen der Bescheinigenden Stellen.
- Konformitätsabschlussverfahren mit auf mehrere Jahre bezogenen Beschlüssen zur Konformität; es diente dem Ausschluss nicht EU-konformer Zahlungen von der EU-Finanzierung. Im Rahmen dieses Verfahrens hatte sich die Europäische Kommission auch der Funktionsfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zu vergewissern, die diese für eine ordnungsgemäße Abwicklung der EU-Agrarausgaben einzurichten hatten.

Stellte die Europäische Kommission im Zuge dieser Verfahren Unregelmäßigkeiten oder Systemmängel fest, die eine ordnungsgemäße Verwendung von EU-Agrargeldern gefährdeten, nahm sie zum Schutz der finanziellen Interessen der EU finanzielle Berichtigungen zu Lasten der betroffenen Mitgliedstaaten vor. Zusätzlich forderte sie die betroffenen Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur Behebung der aufgedeckten Mängel zu setzen. Diese Maßnahmen konnten gegebenenfalls auch die Wiedereinziehung von unrechtmäßig erfolgten Zahlungen bei den Endbegünstigten beinhalten.

(3) Nachfolgende Tabelle stellt die Zuständigkeiten der Europäischen Kommission bzw. der Mitgliedstaaten für finanzielle Berichtigungen bzw. Wiedereinziehungen schematisch dar.

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Tabelle 5: Zuständigkeiten für finanzielle Berichtigungen und Wiedereinziehungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1290/2005

Europäische Kommission	
ist verantwortlich für finanzielle Berichtigungen („Anlastungen“) zu Lasten der Mitgliedstaaten	
Art. 9 Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> – stellt sicher, dass die Mitgliedstaaten die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben sowie die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung wahren; – führt dazu folgende Maßnahmen und Kontrollen durch: <ul style="list-style-type: none"> – vergewissert sich, dass in den Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet sind und ordnungsgemäß funktionieren; – nimmt eine vollständige Kürzung oder Aussetzung der Zwischenzahlungen sowie die erforderlichen finanziellen Berichtigungen insbesondere bei Mängeln der Verwaltungs- und Kontrollsysteme vor;
Art. 32 Abs. 4 (EGFL) bzw. Art. 33 Abs. 5 (ELER)	<ul style="list-style-type: none"> – überwacht die Wiedereinziehungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten – kann beschließen, die wiedereinzuziehenden Beträge dem betroffenen Mitgliedstaat anzulasten, wenn dieser <ul style="list-style-type: none"> – nicht alle national und EU-rechtlich vorgesehenen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zur Wiedereinziehung zeitgerecht eingeleitet und nachverfolgt hat; – Unregelmäßigkeiten nicht zeitgerecht in der zusammenfassenden Übersicht an die Europäische Kommission gemeldet hat;
Art. 31 Abs. 1 und 2	<ul style="list-style-type: none"> – beschließt, welche Beträge von der EU-Finanzierung auszuschließen sind, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften getätigt worden sind (<i>Konformitätsabschlussverfahren</i>); – bemisst die Höhe der auszuschließenden Beträge unter Berücksichtigung des Umfangs der festgestellten Nichtübereinstimmung und trägt dabei der Art und Schwere des Verstoßes sowie dem der EU entstandenen finanziellen Schaden Rechnung;
Art. 30 Abs. 1 und 2	<ul style="list-style-type: none"> – entscheidet jährlich über den Rechnungsabschluss der zugelassenen Zahlstelle(n) hinsichtlich der Vollständigkeit, Genauigkeit und sachlichen Richtigkeit der vorgelegten Jahresrechnungen (<i>Rechnungsabschlussverfahren</i>);
Mitgliedstaaten	
sind verantwortlich für Wiedereinziehung („Rückforderung“) vorschriftswidrig geleisteter Zahlungen von Begünstigten	
Art. 8 Abs. 1 lit. c	<ul style="list-style-type: none"> – übermitteln die Jahresrechnungen der zugelassenen Zahlstelle(n), ergänzt um eine vom Zahlstellenleiter unterzeichnete ZVE, zusammen mit dem Bescheinigungsbericht der Bescheinigenden Stelle;
Art. 9 Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> – erlassen alle Vorschriften und sonstigen Maßnahmen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU zu gewährleisten; dazu zählen <ul style="list-style-type: none"> – die Sicherstellung, dass die finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, – die Verhinderung bzw. Verfolgung von Unregelmäßigkeiten, und – die Wiedereinziehung von infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträgen; – richten ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsyste ein, das die Bescheinigung über die Rechnungsführung und eine ZVE, für die der Zahlstellenleiter verantwortlich ist, umfasst;
Art. 32 Abs. 1 (EGFL) bzw. Art. 33 Abs. 2 (ELER)	<ul style="list-style-type: none"> – schreiben wiedereingeogene Beträge dem EGFL bzw. beim ELER dem jeweiligen Programm für die ländliche Entwicklung gut;
Art. 32 Abs. 3 (EGFL) bzw. Art. 33 Abs. 4 (ELER)	<ul style="list-style-type: none"> – übermitteln gemeinsam mit den Jahresrechnungen eine zusammenfassende Übersicht der infolge von Unregelmäßigkeiten eingeleiteten Wiedereinziehungsverfahren

Quelle: Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik;
Darstellung: RH



(4) Das System von Wiedereinziehung (durch den Mitgliedstaat) und finanzieller Berichtigung (durch die Europäische Kommission) im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung hatte zum Ziel, die Rechtskonformität der EU-Agrarzahlungen an Begünstigte sicherzustellen und – im Falle von Systemmängeln – eine Verbesserung des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems zu bewirken.

Die Höhe der von der Europäischen Kommission beschlossenen finanziellen Berichtigungen ergab sich entweder auf Grundlage konkreter Einzelfälle bzw. auf Basis einer repräsentativen Stichprobe als Hochrechnung (punktuelle Berichtigungen) oder pauschal in Abhängigkeit von Art und Schwere des Verstoßes und dem finanziellen Risiko für die EU (pauschale Berichtigungen). In der Vergangenheit errechnete die Europäische Kommission die Höhe der finanziellen Berichtigungen häufig mit Pauschalsätzen. Da diese nicht zu Lasten der Endbegünstigten, sondern der Verwaltungen der Mitgliedstaaten gingen und somit keine Rechtskonformität auf Ebene der Begünstigten schufen, legte die Europäische Kommission in jüngerer Zeit vermehrtes Augenmerk darauf, dass die Mitgliedstaaten zu Unrecht geflossene Gelder wieder einziehen.

5.2 Der RH betonte, dass pauschal verhängte finanzielle Berichtigungen grundsätzlich zu Lasten des Budgets des betroffenen Mitgliedstaats (und damit des Steuerzahlers) gingen, ohne jedoch – im Falle von unrechtmäßig erfolgten Zahlungen – die Rechtskonformität auf der Ebene der Begünstigten sicherzustellen.

Der RH empfahl der AMA, auch bei pauschal verhängten finanziellen Berichtigungen auf die Wahrung der Rechtskonformität auf der Ebene der Begünstigten zu achten und allfällig unrechtmäßig erfolgte Zahlungen aus eigener Initiative wieder einzuziehen.

5.3 *Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung durch die Flächenrückabwicklung bereits umgesetzt. Die AMA habe die erforderlichen Schritte unternommen, um auf Ebene der Begünstigten wieder einzuziehen, wodurch eine pauschale Anlastung erfolgreich verhindert werden konnte.*



Berichtigungen und Wiedereinziehungen

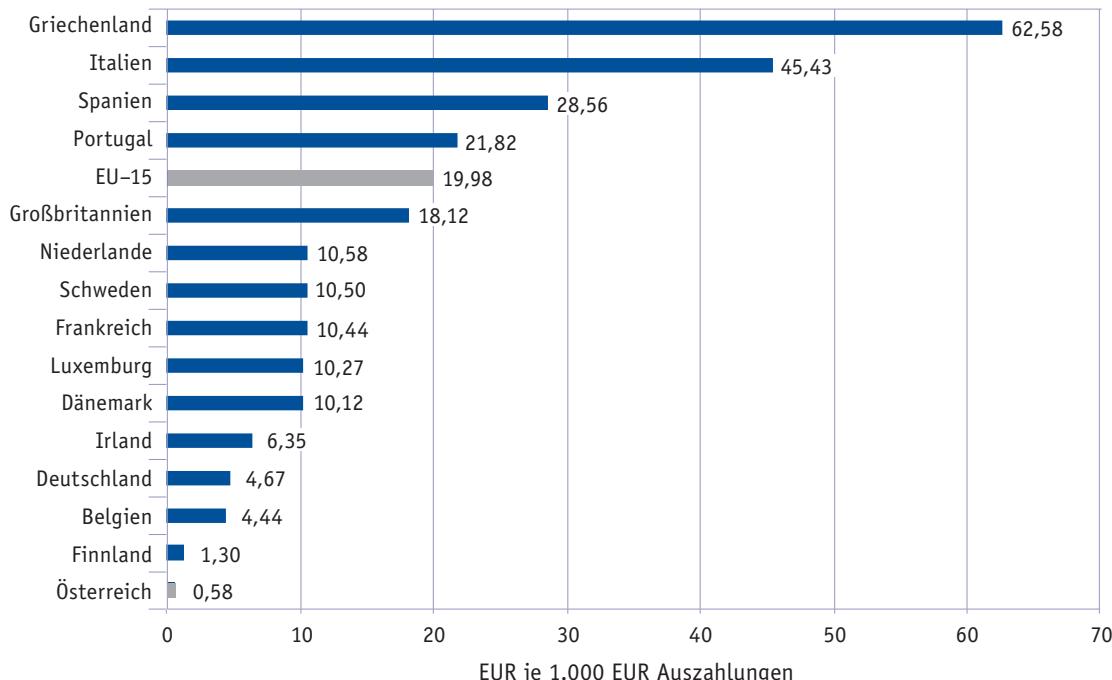
Ausmaß der finanziellen Berichtigungen (Österreich im EU-Vergleich)

6.1 (1) Die Europäische Kommission fasste ihre Konformitätsbeschlüsse nach Durchführung eines mehrstufigen Verfahrens⁶. Insgesamt beschloss sie im Zeitraum von 1995 bis Mai 2013 finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich von rd. 12,46 Mrd. EUR zu Lasten der EU-15-Mitgliedstaaten. Davon entfielen rd. 8,65 Mio. EUR (bzw. rd. 0,07 %) auf Österreich.

Bezogen auf je 1.000 EUR ausgezahlter Förderungen im Agrarbereich betrugen die finanziellen Berichtigungen zu Lasten der EU-15-Mitgliedstaaten in diesem Zeitraum durchschnittlich rd. 19,98 EUR, wobei jene zu Lasten Österreichs mit rd. 0,58 EUR je 1.000 EUR ausgezahlter Förderungen am geringsten waren. Im Vergleich der EU-27-Mitglieder kam Österreich auf den zweitbesten Platz (hinter Lettland mit 0,04 EUR je 1.000 EUR).

⁶ Die Feststellungen der Europäischen Kommission im Rahmen eines Prüfbesuchs in einem Mitgliedstaat münden in eine offizielle Mitteilung an den betreffenden Mitgliedstaat, die neben der Aufforderung um Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten und dem Aufzeigen der aus Sicht der Europäischen Kommission erforderlichen Abhilfemaßnahmen auch die von ihr in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigungen enthält. Nach Analyse der Stellungnahme des Mitgliedstaats lädt die Europäische Kommission zu bilateralen Gesprächen, die im Wesentlichen der Abklärung allfälliger strittiger Punkte und der Vereinbarung von Abhilfemaßnahmen dienen. Nach Erhalt der förmlichen Mitteilung über die Höhe der in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigung kann der Mitgliedstaat eine Schlichtungsstelle anrufen, die beide Seiten hört und einen Bericht zu dem Fall vorlegt. In Kenntnis des Berichts der Schlichtungsstelle und allfällig weiterer zweckdienlicher Informationen seitens des Mitgliedstaats zieht die Europäische Kommission ihre Schlussfolgerungen in Bezug auf die Höhe der finanziellen Berichtigungen und fasst – nach Anhörung des Ausschusses für die Agrarfonds – ihren Beschluss zum Ausschluss bestimmter vom Mitgliedstaat getätigter Ausgaben von der EU-Finanzierung (Konformitätsbeschluss). Dieser Beschluss der Europäischen Kommission kann vom Mitgliedstaat gerichtlich angefochten werden.

Abbildung 2: Finanzielle Berichtigungen je 1.000 EUR ausgezahlter Agrarförderungen
(EU-15, 1995 bis Mai 2013 kumuliert)



Quellen: AMA-Daten, Stand 2. Mai 2013; Berechnungen und Darstellung: RH

(2) Von den seit seinem EU-Beitritt 1995 bis Mai 2013 zu Lasten Österreichs mit Kommissionsbeschluss bereits verhängten finanziellen Berichtigungen in der Höhe von 8,65 Mio. EUR waren 2,97 Mio. EUR (34,3 %) flächenbezogen. Zudem war seitens der Europäischen Kommission eine weitere finanzielle Berichtigung mit Flächenbezug in Aussicht genommen (siehe nachfolgende Tabelle).

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Tabelle 6: Flächenbezogene finanzielle Berichtigungen zu Lasten Österreichs

Beschlüsse der Europäischen Kommission	Finanzielle Berichtigungen	davon flächenbezogen	Beschreibung (wesentliche Mängel, betroffenes Haushaltsjahr)	Flächenbezogener Anteil
	in Mio. EUR			in %
Zwischensumme: definitiv (1995 bis Mai 2013)	8,65	2,97		34,3
davon unter anderem				
2005	1,58	1,58	Pauschale Berichtigung von 5 % – Übererklärung von alpinen Futterflächen, Nichtanwendung des Systems zur Messung der Flächen (Haushaltjahre 2001 bis 2002)	
2010	1,81	0,09	Pauschale Berichtigung von 5 % sowie punktuelle Berichtigung – Mängel des Vor-Ort-Kontrollverfahrens (Haushaltsjahr 2006)	
2012	1,45	1,30	Pauschale Berichtigung von 2 % und punktuelle Berichtigung – unzulässige Konsolidierung von Futterflächen, unkorrekte Berechnung der Zahlungsansprüche (Haushaltjahre 2006 bis 2010)	
Zwischensumme: (Dezember 2013)	3,63	3,63		100,0
2013	3,63 (statt 64,19)	3,63 (statt 64,19)	Punktuelle Berichtigung – Schwachstellen bei Parzellenidentifizierungssystem LPIS-GIS, Verwaltungs-, Gegen- und Vor-Ort-Kontrollen sowie bei der Verhängung von Sanktionen und Berechnung von Zahlungen im Zeitraum 2006 bis 2008	
Summe	12,28	6,60		53,7

Quellen: Daten der AMA und des BMLFUW; Berechnungen und Darstellung: RH

Im Jahr 2011 hatte die Europäische Kommission Österreich eine finanzielle Berichtigung in der Höhe von rd. 64,19 Mio. EUR wegen Mängeln bei der Feststellung förderfähiger Agrarflächen, bei Kontrollen, der Verhängung von Sanktionen sowie der Berechnung von Zahlungsansprüchen in Aussicht gestellt (siehe TZ 8). Aufgrund der von Österreich in der Folge ergriffenen Maßnahmen (siehe dazu TZ 36 ff.) und einer diesbezüglichen Follow-up-Überprüfung der Europäischen Kommission im April 2013 setzte diese mit Schreiben vom 14. Juni 2013 den in Aussicht genommenen Betrag der finanziellen Berichtigung auf rd. 3,63 Mio. EUR herab. Diesen Betrag bestätigte die Europäische Kommission in ihrem Beschluss vom 12. Dezember 2013. Unter Einbe-



ziehung der rd. 3,63 Mio. EUR waren seit dem EU-Beitritt 53,7 % der finanziellen Berichtigungen zu Lasten Österreichs in Höhe von insgesamt rd. 12,28 Mio. EUR flächenbezogen.

6.2 Der RH hielt fest, dass Österreich seit seinem EU-Beitritt im Jahr 1995 bis Mai 2013, verglichen mit den anderen EU-15-Mitgliedstaaten, die mit Abstand geringsten finanziellen Berichtigungen im Verhältnis zu den Auszahlungen im Agrarbereich zu tragen hatte und auch im Vergleich der EU-27-Mitgliedstaaten nach Lettland am besten abschnitt. Auch bei Einrechnung der für 2013 von der Europäischen Kommission in Aussicht gestellten reduzierten finanziellen Berichtigung in Höhe von rd. 3,63 Mio. EUR verschlechterte sich Österreichs Spitzenplatzierung nicht.

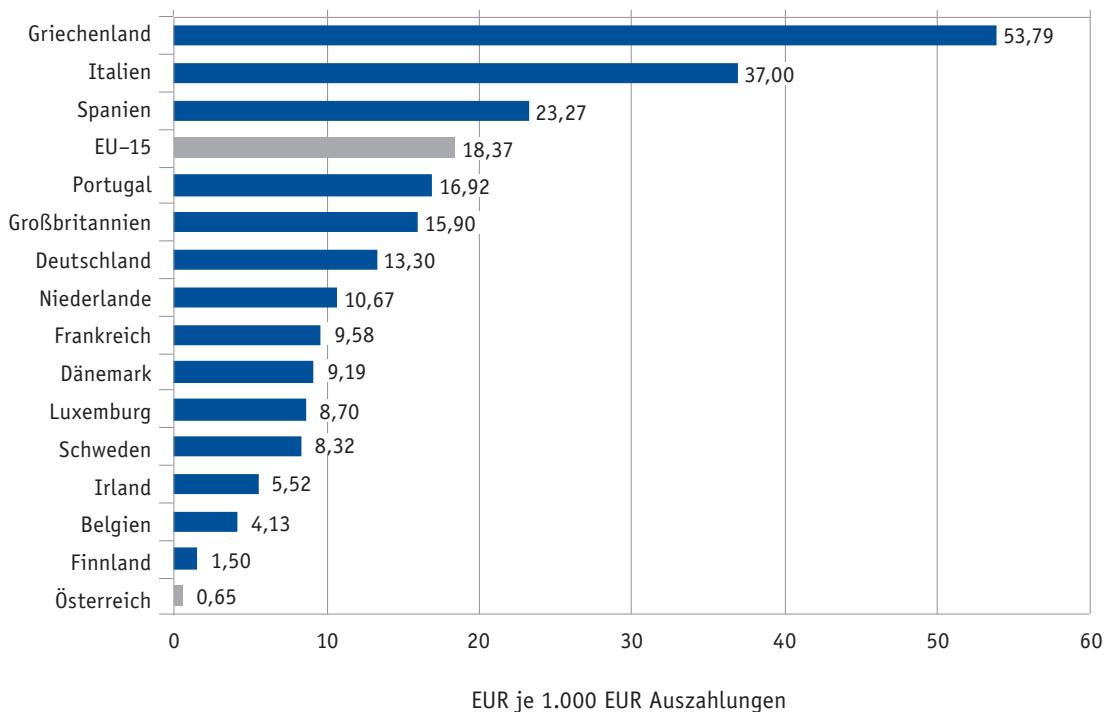
Vor dem Hintergrund, dass bereits in den Jahren 2005 und 2010 finanzielle Berichtigungen aufgrund flächenbezogener Mängel vorgenommen wurden, bemerkte der RH allerdings gegenüber dem BMLFUW und der AMA kritisch, dass die Europäische Kommission im Jahr 2011 – erneut aus diesem Grund – zu Lasten Österreichs eine Anlastung (von ursprünglich rd. 64,19 Mio. EUR, inzwischen reduziert auf rd. 3,63 Mio. EUR) in Aussicht stellte.

6.3 (1) *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die vom RH festgestellte Spitzenplatzierung Österreichs im EU-Vergleich und bemerkte, dass es die besondere Kritik bzw. Betonung der Flächenproblematik durch den RH nicht nachvollziehen könne, wenn rd. 75,1 % der in Österreich erfolgten Auszahlungen Flächenzahlungen seien, auf diese jedoch nur rd. 53,7 % der finanziellen Berichtigungen in Österreich entfielen.*

(2) *Die AMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die bis dato von der EU ausgesprochenen finanziellen Korrekturen vergleichsweise gering seien und Österreich, wie vom RH anerkannt, im EU-15-Vergleich auch nach aktualisiertem Datenstand vom Februar 2014 (0,65 EUR je 1.000 EUR) an bester Stelle stehe:*

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

**Abbildung 3: Finanzielle Berichtigungen je 1.000 EUR ausgezahlter Agrarförderungen
(EU-15, 1995 bis Februar 2014 kumuliert)**



Quellen: AMA-Stellungnahme, Datenstand 25. Februar 2014; Berechnung und Darstellung: RH

(3) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich zeige die Spitzenplatzierung Österreichs im EU-Vergleich, dass das rechtlich-institutionelle Zusammenspiel von BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern – trotz aller zum Teil richtig erkannten Verbesserungsmöglichkeiten – keineswegs (nur) von Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung sowie institutionellen Interessenkonflikten geprägt gewesen sei. Der objektiv positive (durch Zahlen belegbare) Sachverhalt komme im Vergleich zu den großteils kritischen, zum Teil auch negativen Bewertungen des RH zu kurz. Negatives wie Positives sei gleichwertig darzustellen.

(4) Die Landwirtschaftskammer Salzburg stimmte der Feststellung des RH zu, dass Österreich im EU-Vergleich die mit Abstand geringsten finanziellen Berichtigungen im Verhältnis zu den Auszahlungen im Agrarbereich zu tragen hatte. Aus ihrer Sicht hänge dies unmittelbar damit zusammen, dass es Österreich gelungen sei, im Zusammen-



wirken von BMLFUW, Landwirtschaftskammern und AMA ein wirk-sames Instrument zur Abwicklung und Umsetzung der EU-Vorgaben einzurichten.

(5) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Steiermark habe die vom RH kritisierte Dreieckskonstellation dazu beigetragen, dass Österreich hinsichtlich des geringen Ausmaßes an Anlastungen eine Spitzenposition einnehme.

6.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW sowie den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark, dass dem Flächenkriterium für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von EGFL- und ELER-Zahlungen große Bedeutung zukam (siehe TZ 9 und 26) und flächenbezogene Mängel EU-weit eine zentrale Fehlerquelle darstellten (siehe TZ 7). Auch Österreich drohte aus diesem Grund im Jahr 2011 – unbeschadet seiner langjährigen Spitzenplatzierung im EU-Vergleich – eine Anlastung in Höhe von rd. 64 Mio. EUR. Diese Tatsache erhellt das diesbezügliche Risikopotenzial für die Endbegünstigten wie auch für die öffentlichen Haushalte.

Der RH würdigte die ab dem Jahr 2009 – in Reaktion auf die drohende Anlastung – gesetzten Maßnahmen durchwegs als zweckmäßig (vergleiche TZ 8, 37, 38, 43 und 50). Zugleich vertrat er jedoch die Auffassung, dass diese Androhung durch eindeutige INVEKOS-Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen (siehe TZ 11 bis 22) und proaktives Handeln der INVEKOS-Akteure – in Kenntnis der EU-Vorgaben und wiederholter flächenbezogener Prüfungsfeststellungen – vermeidbar gewesen wäre. Er hielt seine, das rechtlich-institutionelle Zusammenwirken der INVEKOS-Akteure betreffenden Feststellungen daher aufrecht und bekräftigte seine Empfehlungen.

Flächenbezogene Prüffeststellungen

Feststellungen der externen Finanzkontrolle von 2001 bis 2011

7.1 (1) In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001⁷ hielt der ERH mit Bezug auf Österreich spezifische Systemmängel bei der Extensivierungsprämienregelung⁸ fest, etwa die Überschätzung von Almfutterflächen in einigen Gebieten um mehr als 60 % anhand von Katasterangaben. Die Einführung von Luftaufnahmen ab dem Jahr 1998 erlaubte zwar bereits die Aufdeckung dieser Differenzen, jedoch

⁷ siehe Jahresbericht des ERH zum Haushaltsjahr 2001, TZ 2.25

⁸ Dabei erhielten die Erzeuger in der Regel einen bestimmten Zuschuss pro Tier. Bei der Extensivierungsprämienregelung mussten die Landwirte bestimmte Besatzdichten einhalten. Zur Berechnung des Besatzdichte-faktors fanden auch Futterflächen auf Almen Berücksichtigung.

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

wurden Luftaufnahmen im Antragsjahr 2001 nur in einigen Regionen Österreichs, darunter in Salzburg⁹, zur Flächenfeststellung herangezogen. Für bestimmte Teile der Steiermark lagen zum damaligen Zeitpunkt keine Luftbilder vor.

Nach einem Schlichtungsverfahren verhängte die Europäische Kommission im Jahr 2005 eine finanzielle Pauschalberichtigung in Höhe von rd. 1,6 Mio. EUR gegen Österreich. Das Europäische Gericht erster Instanz bestätigte diese Entscheidung mit Urteil vom 4. September 2009¹⁰. Ein vom Europäischen Gericht erster Instanz vollinhaltlich bestätigter Hauptkritikpunkt der Europäischen Kommission an Österreich war, dass die österreichischen Behörden – nachdem der ERH in Einzelfällen signifikante Abweichungen festgestellt hatte und ungeachtet eigener Zweifel am österreichischen System der Flächenfeststellung – keine hinreichenden Kontrollmaßnahmen ergriffen hatten, um – auch rückwirkend – alle materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung von Prämien in ausreichendem Maße zu schaffen.

Die von den zuständigen österreichischen Stellen veranlassten Korrekturen führten dazu, dass im Jahr 2001 in Salzburg um 28,4 %, in Niederösterreich um 4,5 % und in der Steiermark um 1,7 % kleinere Almfutterflächen als im Jahr 2000 beantragt wurden.

Tabelle 7: Flächenrückgang bei Almen und Bergmähdern im Jahr 2001 gegenüber 2000

Jahr	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Österreich
Flächenangaben in ha				
2000	4.728	124.479	73.608	574.722
2001	4.515	89.072	72.359	536.296
Rückgang	– 213	– 35.407	– 1.248	– 38.426
in %				
Rückgang	– 4,5	– 28,4	– 1,7	– 6,7

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tab. 3.1.11; Berechnungen und Darstellung: RH

⁹ Eine Auswertung der Luftaufnahmen für das Bundesland Salzburg durch den ERH ergab bei ungefähr einem Drittel der Almfutterflächen erheblich kleinere Flächen als beantragt.

¹⁰ Rechtssache T-368/05



(2) Die EU-Vorschriften zur Einheitlichen Betriebspämie sahen die Konsolidierung (Kompression) von Zahlungsansprüchen¹¹ nur für Gebiete vor, die in Umstrukturierungs- und/oder Entwicklungsprogramme in Zusammenhang mit bestimmten öffentlichen Maßnahmen eingebunden waren und in denen die Betriebsinhaber aus diesen Gründen Flächen verloren hatten. Der ERH stellte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 fest, dass Österreich (neben anderen Mitgliedstaaten) diese Bestimmung auf alle Fälle ausweitete, in denen ein Betriebsinhaber 2005 über weniger Hektarflächen als Ansprüche verfügte. Er bewertete die österreichischen Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen insgesamt als nur „teilweise zufriedenstellend“.

(3) In dem im Jahr 2012 veröffentlichten Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 stellte der ERH erneut die fehlerhafte Aktivierung von Zahlungsansprüchen zum Erhalt von Betriebspämienzahlungen in Österreich, namentlich bei Alpflächen, fest. Er beurteilte das österreichische Überwachungs- und Kontrollsysteem bei der Einheitlichen Betriebspämie aufgrund von Mängeln im System der Flächenidentifizierung und wegen der Berechnung von Zahlungen auf einer fehlerhaften Grundlage als nur „bedingt wirksam“. Unter Bezugnahme auf diese Prüfstellungen richtete die Europäische Kommission im Dezember 2012 ein Ersuchen um Auskunft bzw. um Abhilfemaßnahmen (einschließlich Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge) an das BMLFUW (siehe TZ 45). Dabei verwies sie auf ihr Recht, im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens auf Grundlage der festgestellten Mängel eine finanzielle Berichtigung vorzuschlagen.

(4) Der RH begleitete in den vergangenen Jahren den ERH wiederholt bei seinen Erhebungen in Österreich, zum Teil in Form eigener Gebärungsüberprüfungen, und berichtete darüber dem Nationalrat.¹² Er

¹¹ Um Betriebspämienzahlungen zu erhalten, musste der Betriebsinhaber jeden Zahlungsanspruch, über den er verfügte, zusammen mit einem Hektar beihilfefähiger Fläche melden. In jenen Fällen, bei denen nicht ausreichend beihilfefähige Flächen zur Verfügung standen, erlaubte Art. 42 Abs. 5 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 die Neuberechnung des Werts der Zahlungsansprüche. Bei der Konsolidierung (Kompression) erfolgte eine Erhöhung des Werts der Zahlungsansprüche bei gleichzeitiger Reduktion ihrer Anzahl. Die Gesamthöhe der finanziellen Ansprüche blieb somit unverändert. Folgendes Beispiel illustriert vereinfacht das Prinzip der Kompression: Ein Landwirt verfügte ursprünglich über 100 Zahlungsansprüche zu je 100 EUR und eine Basisreferenzfläche (Alm) von 100 ha. Aufgrund einer Almflächenverringerung um 30 ha beantragt er die Almkompression und meldet 70 ha beihilfefähige Fläche. Durch die Kompression verringert sich die Anzahl seiner Zahlungsansprüche auf 70. Der neue (höhere) Wert je Zahlungsanspruch beträgt 142,86 EUR.

¹² Reihe Bund 2001/2, Bund 2005/2, Bund 2006/1, Bund 2006/12, Bund 2007/3, Bund 2007/14 (Wiedervorlage Bund 2009/1), Bund 2010/3



Berichtigungen und Wiedereinziehungen

wies das BMLFUW und die AMA dabei auf Schwächen und Mängel bei der Flächenfeststellung hin und empfahl u.a.:

- eine professionelle Flächendatenbank (nach Möglichkeit mit digitalen Luft- und Satellitenbildern) aufzubauen, um den Problemen und systembedingten Schwächen bei der Erhebung und Aktualisierung landwirtschaftlich genutzter Flächen zu begegnen (Reihe Bund 2001/2, BMLFUW, TZ 5),
 - die österreichischen Bestimmungen zur Konsolidierung von Zahlungsansprüchen vor ihrer Durchführung mit der Europäischen Kommission abzuklären (Reihe Bund 2007/3, BMLFUW, TZ 6),
 - bloße Besichtigungen als Messmethode bei Vor-Ort-Kontrollen nicht zuzulassen, weil sie die Exaktheit und Nachvollziehbarkeit der Messung nicht sicherstellen können und den Einsatz von Hofkarten bei Messungen insofern zu überdenken, als die Daten der Hofkarten nicht in jedem Fall aktuell waren (Reihe Bund 2007/14, BMLFUW, TZ 5).
- (5) Zusätzlich zu den unmittelbar auf Österreich bezogenen Prüffeststellungen enthielten die Jahresberichte des ERH regelmäßig Feststellungen zu flächenbezogenen Systemmängeln in Mitgliedstaaten, die zu einem hohen Anteil an fehlerbehafteten GAP-Zahlungen¹³ – u.a. aufgrund überhöhter Flächenangaben in den Beihilfeanträgen (z.B. Meldung der Gesamtfläche statt der tatsächlich genutzten Fläche, Einbezug von nichtbeihilfefähiger Fläche) – beitrugen.

¹³ Der in den Stichproben des ERH festgestellte durchschnittliche Anteil der fehlerbehafteten Zahlungen der Jahre 2008 bis 2011 betrug rd. 34,8 %.

**Tabelle 8: Überblick über EU-weit vorherrschende flächenbezogene Systemmängel**

Prüffeststellungen des Europäischen Rechnungshofs		
Prüfungsbereich	Prüffeststellungen (allgemein)	Flächenbezogene Systemmängel
Jährliche Prüfung der von ausgewählten Mitgliedstaaten eingerichteten INVEKOS-Systeme hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften und ihrer Wirksamkeit	Die überprüften Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Haushaltsjahren 2007 bis 2011 waren aufgrund der festgestellten Mängel nur bedingt wirksam.	<ul style="list-style-type: none"> - erhebliche Verspätungen bei der Einrichtung des Flächenidentifizierungssystems, was die Qualität der Kontrollen beeinträchtigte - Mängel im Flächenidentifizierungssystem: <ul style="list-style-type: none"> - keine genauen Angaben zur beihilfefähigen Fläche - Nicht-Freigabe von Orthofotos - keine Aktualisierung der beihilfefähigen Fläche im Flächenidentifizierungssystem anhand neuer Orthofotos und/oder aufgrund neuer Ergebnisse nach Vor-Ort-Kontrollen - keine (rückwirkenden) Gegenkontrollen auf der Grundlage aktualisierter Angaben zu Referenzparzellen - Schwachstellen bei der Ermittlung von beihilfefähigen Flächen (z.B. Akzeptanz von nicht beihilfefähiger Fläche; Angabe größerer Flächen als im Flächenidentifizierungssystem als beihilfefähig erfasst; vorschriftswidrige Anwendung von Messtoleranzen) - nicht ordnungsgemäße Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen (z.B. falsche Flächenvermessungen)

Quelle: Jahresberichte des ERH zu den Haushaltsjahren 2007 bis 2011; Darstellung: RH

(6) Das BMELFUV und die AMA reagierten auf die Prüffeststellungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle regelmäßig anlass- und einzelfallbezogen mit punktuellen Maßnahmen. Weitergehende Analysen, inwieweit für Österreich festgestellte Mängel möglicherweise systemischen Charakter aufwiesen oder, wenn sie andere Mitgliedstaaten betrafen, auch für Österreich möglicherweise Relevanz hatten, unterblieben.

7.2 Der RH vermerkte, dass das BMELFUV und die AMA aufgrund der Prüfungstätigkeiten der externen öffentlichen Finanzkontrolle seit dem Jahr 2001 wiederholt Hinweise auf Probleme, insbesondere bei der Feststellung von förderfähigen Flächen, erhalten hatten, die möglicherweise systemischen Charakter hatten. Er betonte die hohe Relevanz des Flächenkriteriums für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von EGFL- und ELER-Zahlungen und unterstrich, dass flächenbezogene Mängel EU-weit eine zentrale Fehlerquelle bei der Abwicklung von EU-Agrarförderungen waren.



Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Der RH hielt kritisch fest, dass sowohl das BMLFUW als auch die AMA in Reaktion auf die Prüffeststellungen im Allgemeinen nur auf den Einzelfall bezogene Korrekturmaßnahmen ergriffen, ohne gesamthafte Schlussfolgerungen zur Behebung offenkundiger Systemschwächen bei der Flächenfeststellung zu ziehen. So hätten nach Auffassung des RH bereits aus den im Jahr 2001 festgestellten signifikanten Überdeklärationen von Almfutterflächen in Salzburg zeitgerecht Schlussfolgerungen gezogen und hinreichende Kontrollmaßnahmen gesetzt werden müssen, um festzustellen, ob auch in anderen Bundesländern für das Jahr 2000 vergleichbar überhöhte Almfutterflächen beantragt worden waren.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, dem Anlastungsrisiko künftig verstärkt proaktiv zu begegnen, indem aus eigener Initiative einzelfallbezogene Prüffeststellungen auf deren möglichen Systemcharakter hin analysiert und gegebenenfalls geeignete systembezogene Abhilfemaßnahmen gesetzt werden.

7.3 *Laut Stellungnahme der AMA sei sie bestrebt, das System im Rahmen der verfügbaren Möglichkeiten proaktiv weiter zu verbessern; sie werde Informationen aus der laufenden Abwicklung und aus Prüffeststellungen künftig noch stärker auf deren systemischen Charakter hin analysieren.*

Feststellungen der Europäischen Kommission

8.1 (1) Bei einer Prüfung im Jahr 2008 stellte die Europäische Kommission insbesondere folgende Mängel im österreichischen INVEKOS zur Umsetzung der flächenbezogenen Beihilfen fest:¹⁴

¹⁴ Im Fokus dieser Prüfung der Europäischen Kommission und der daran anschließenden Verfahren und eingeleiteten Maßnahmen stand das System der Flächenfeststellung im Allgemeinen. Wenngleich dazu grundsätzlich auch die Flächenfeststellung auf Almen (Almfutterflächen) zählte, so stand diese Thematik nicht im Vordergrund.



- System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen: eine amtlich registrierte beihilfefähige Höchstfläche (Referenzfläche) fehlte; die Orthofotos¹⁵ waren zum Teil über fünf Jahre alt; der Datenbestand im EDV-System war nicht aktuell;

- Integriertes Kontroll- und Sanktionssystem: Verwaltungsverfahren und Gegenkontrollen waren nur eingeschränkt wirksam; Umfang sowie Qualität und Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen waren nicht ausreichend; die Berechnung von Sanktionen und der Zeitpunkt von Auszahlungen waren nicht ordnungsgemäß.

(2) Im Rahmen des mehrstufigen Konformitätsabschlussverfahrens (siehe TZ 5 bzw. Chronologie im Anhang) widersprach das BMLFUW mit Stellungnahme vom Februar 2009 den Feststellungen der Europäischen Kommission und schloss ein Risiko für den EU-Haushalt grundsätzlich aus. Es leitete jedoch – auch im Lichte der Entscheidung des Europäischen Gerichts erster Instanz zu Lasten Österreichs (siehe TZ 7) – gemeinsam mit der AMA ab dem Jahr 2009 Maßnahmen zur grundlegenden Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung ein (siehe insbesondere TZ 27). Davon weitgehend ausgeklammert blieb das System zur Ermittlung der Almfutterflächen. Diesbezügliche systembezogene Abhilfemaßnahmen ergriffen BMLFUW und AMA – ungeachtet der in den Jahren zuvor geäußerten kritischen Feststellungen der externen Finanzkontrolle – im Wesentlichen erst im Jahr 2012 (siehe TZ 44 ff.) nach entsprechenden Prüffeststellungen des ERH (siehe TZ 7).

(3) Die Europäische Kommission hielt ungeachtet der von Österreich ab dem Jahr 2009 eingeleiteten Maßnahmen an ihrem Standpunkt fest und stellte im Jänner 2011 in Aussicht, für die Antragsjahre 2006, 2007 und 2008 einen Betrag von rd. 64,19 Mio. EUR von der EU-Finanzierung zu Lasten Österreichs auszuschließen. Der Großteil dieser ange drohten finanziellen Berichtigung (rd. 98 % bzw. 63,03 Mio. EUR) resultierte aus Mängeln im Flächenidentifizierungssystem.

Das BMLFUW wandte dagegen ein, dass der von der Europäischen Kommission ermittelte Betrag auch die nationale Kofinanzierung (nicht nur EU-Mittel) enthielt, und ermittelte – im Wesentlichen auf Basis dieser Annahme – einen Betrag von rd. 31,1 Mio. EUR.

Nach einer Follow-up-Überprüfung der von Österreich bis zum Frühjahr 2013 ergriffenen Maßnahmen (siehe insbesondere TZ 36 ff.) setzte die Europäische Kommission im Juni 2013 den in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigungsbetrag auf rd. 3,63 Mio. EUR herab.

¹⁵ entzerrte und maßstabsgtreue Luftbilder als Grundlage für Hofkarten



Berichtigungen und Wiedereinziehungen

8.2 Der RH vermerkte kritisch, dass das BMLFUW und die AMA erst ab dem Jahr 2009 – nach Prüffeststellungen der Europäischen Kommission im Jahr 2008 und einer 2009 getroffenen Entscheidung des Europäischen Gerichts erster Instanz zu Lasten Österreichs – weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung und des INVEKOS einleiteten, die die Androhung einer finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR durch die Europäische Kommission im Jahr 2011 nicht zu verhindern vermochten. Der RH anerkannte, dass sich die Höhe der angedrohten finanziellen Berichtigung im Jahr 2013 infolge der von Österreich ergriffenen Maßnahmen und nach Herausrechnung der nationalen Kofinanzierungsmittel auf rd. 3,63 Mio. EUR verringerte. Hinsichtlich seiner Bewertung der ergriffenen Maßnahmen verwies der RH auf seine Würdigungen in TZ 27 und TZ 36 ff.

Der RH hielt kritisch fest, dass systembezogene Abhilfemaßnahmen zur korrekten Ermittlung von Almfutterflächen im Wesentlichen erst ab dem Jahr 2012 erfolgten.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

EU-Vorgaben

9.1 (1) Das von jedem Mitgliedstaat einzurichtende INVEKOS sollte die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen im Agrarbereich gewährleisten, Unregelmäßigkeiten verhindern bzw. sicherstellen, dass diese durch Kontrollen aufgedeckt und zu Unrecht gezahlte Beträge wieder eingezogen werden. Das INVEKOS umfasste detaillierte Verfahrens-, Kontroll- und Sanktionsbestimmungen, unter die alle in Österreich gewährten EU-Flächenförderungen fielen.

(2) Auf EU-Ebene erfolgte die verpflichtende Einführung des INVEKOS für bestimmte EU-Agrarförderungen bereits im Jahr 1992. Hauptbestandteile des INVEKOS waren seither unverändert

- eine Datenbank,
- ein System für die Einreichung von Beihilfeanträgen,
- ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen und
- ein integriertes Kontroll- und Sanktionssystem.

Nachfolgende Abbildung zeigt jene Elemente des österreichischen INVEKOS, die für EU-Flächenförderungen besondere Relevanz haben, und die dafür bestehenden behördlichen Zuständigkeiten.



Abbildung 4: Für EU–Flächenförderungen besonders relevante INVEKOS–Elemente und Zuständigkeiten

INVEKOS				
Hauptbestandteile	Datenbank	System für die Einreichung von Beihilfeanträgen	System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen	Integriertes Kontroll- und Sanktionssystem
Elemente/Zuständigkeit	INVEKOS-Datenbank/AMA (TZ 23)	Mehrfachantrag Flächen/Landwirtschaftskammern und AMA (TZ 24)	INVEKOS–geographisches Informationssystem GIS (Hofkarten)/AMA (TZ 26)	Verwaltungskontrollen/AMA (TZ 30)
			Graphische Flächenfeststellung (Digitalisierung)/Landwirtschaftskammern und AMA (TZ 27)	Vor-Ort-Kontrollen/AMA (TZ 31)
				Sanktionen/AMA (TZ 34)

Quellen: Verordnung (EG) Nr. 73/2009, nationale Rechtsgrundlagen: Marktordnungsgesetz 2007, INVEKOS–CC–Verordnung 2010, INVEKOS–GIS–Verordnung i.d.F. 2009, 2011, 2013, INVEKOS–Werkverträge; Darstellung: RH

9.2 Der RH unterstrich, dass die für die EU–Flächenförderung besonders relevanten Elemente des INVEKOS seit dem EU–Beitritt Österreichs im Jahr 1995 unverändert Geltung hatten.

Zuständigkeiten im Rahmen von INVEKOS in Österreich

Überblick

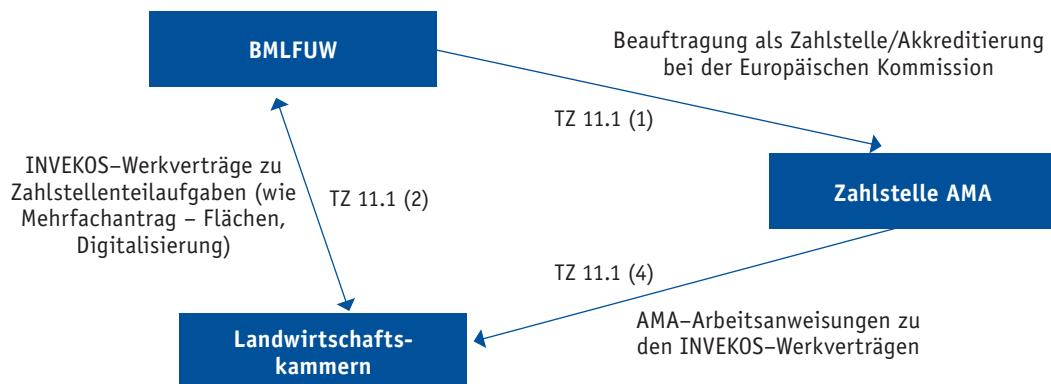
10 Die drei Hauptakteure des in Österreich eingerichteten INVEKOS mit Bezug auf EU–Flächenförderungen (siehe TZ 3) waren:

- das BMLFUW,
- die AMA als vom BMLFUW zugelassene Zahlstelle und
- die neun Landwirtschaftskammern als vom BMLFUW beauftragte Stellen.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsysteem

Das institutionelle Zusammenspiel der drei INVEKOS-Hauptakteure stellte sich dabei im Wesentlichen wie folgt dar:

Abbildung 5: Zusammenspiel der Hauptakteure des INVEKOS



Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

BMLFUW als zulassende Stelle und Auftraggeber von Werkverträgen

11.1 (1) Das BMLFUW war mit Bezug auf INVEKOS zuständig für die Akkreditierung der Zahlstelle, die ihrerseits für die Einrichtung und das Funktionieren der einzelnen Bestandteile des INVEKOS verantwortlich war. Das BMLFUW erteilte der AMA erstmals im Jahr 1996 die vorläufige bzw. – nach Prüfung der Erfüllung der Zulassungskriterien – im Jahr 1997 die endgültige Zulassung als Zahlstelle und akkreditierte sie bei der Europäischen Kommission.

Die Zulassung der AMA umfasste alle EU-rechtlich definierten Aufgaben der Zahlstelle:

- Bewilligung und Kontrolle der Zahlungen,
- Ausführung der Zahlungen und
- Verbuchung der Zahlungen.



Im Jahr 2007 nahm das BMLFUW eine ergänzende Zulassung der AMA als Zahlstelle für neue (sonstige) Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung (ELER) vor. Als Zahlstelle verantwortete die AMA gegenüber der Europäischen Kommission die EU-konforme Umsetzung des INVEKOS für alle Zahlstellenaufgaben.¹⁶

(2) Artikel 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 erlaubte der Zahlstelle, mit Ausnahme der Zahlung der EU-Beihilfen, Zahlstellenaufgaben an andere Einrichtungen zu übertragen (delegieren). In Österreich beauftragte nicht die AMA als Zahlstelle, sondern das BMLFUW ab dem Jahr 1996 die neun Landwirtschaftskammern im Wege von sogenannten INVEKOS-Werkverträgen mit bestimmten Teilaufgaben der Zahlstellenfunktion „Bewilligung“ (Entgegennahme von Anträgen, Erstkontrolle und Erfassung der Antragsdaten, Digitalisierung¹⁷). Die grundsätzlich identischen Werkverträge – im Wesentlichen unterschieden sie sich nur in Bezug auf die Höhe des Auftragsentgelts – wurden seit 2001 mehrfach ergänzt bzw. verlängert und zuletzt 2010 angepasst.

Soweit die Landwirtschaftskammern Teilaufgaben einer Zahlstelle wahrnahmen, galten auch für sie – aufgrund der unmittelbar anzuwendenden Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 jedenfalls für die Programmperiode 2007 bis 2013 – die Zulassungskriterien für Zahlstellen. Dessen ungeachtet führte das BMLFUW mit Bezug auf die übertragene Zahlstellenteilfunktion kein formelles Zulassungsverfahren durch und akkreditierte die Landwirtschaftskammern auch nicht bei der Europäischen Kommission. Das BMLFUW beschränkte sich darauf, werkvertraglich festzulegen, dass die Wahrnehmung der an die Landwirtschaftskammern übertragenen Aufgaben auf der Grundlage der relevanten EU-Verordnungen durch die Mitarbeit der Landwirtschaftskammern an der Vollziehung insbesondere nationaler Verordnungen und Sonderrichtlinien zu erfolgen hatte.

¹⁶ Gemäß § 2 Abs. 1 der vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erlassenen Verordnung über das INVEKOS im Bereich der Direktzahlungen, über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance) und über sonstige horizontale Regeln (INVEKOS-CC-Verordnung 2010) war die AMA für die Vollziehung sämtlicher für die Umsetzung des INVEKOS relevanter EU-Rechtsvorschriften zuständig.

¹⁷ freiwillig ab dem Jahr 2004, verpflichtend ab dem Herbstantrag 2009 für das Kalenderjahr 2010



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

(3) Für den Fall der Übertragung von Zahlstellenaufgaben an andere Einrichtungen waren gemäß Verordnung (EG) Nr. 885/2006 bestimmte Voraussetzungen¹⁸ zwingend zu erfüllen, wobei die Zahlstelle in allen Fällen für die wirksame Verwaltung letztverantwortlich blieb.

Die Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern erfüllten die für die Übertragung vorgeschriebenen inhaltlichen Anforderungen nicht, weil sie weder Inhalt und Zeitpunkt der der Zahlstelle zu übermittelnden Informationen und Unterlagen festlegten noch Verantwortlichkeiten und Pflichten der Landwirtschaftskammern hinsichtlich der Kontrolle und Überprüfung der Einhaltung der EU-Vorschriften eindeutig definierten.

Das BMLFUW bezog die AMA nicht in die Gestaltung der INVEKOS-Werkverträge ein, sondern brachte ihr diese erst im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH im Jahr 2013 schriftlich zur Kenntnis.

(4) Ab dem Jahr 2001 legten die Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern fest, dass diese bei ihrer Leistungserfüllung die Arbeitsanweisungen der AMA zu beachten hatten.

Indem die AMA damit Umfang und Qualität der Werkvertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern konkretisierte, kam ihr eine indirekte (Sub-)Auftraggeberfunktion bei Werkverträgen zu, deren Inhalt sie jedoch bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle im Jahr 2013 nicht kannte. Auch war sie direkte Abnehmerin und Nutzerin der Werkleistungen der Landwirtschaftskammern.

Das BMLFUW erhielt als Auftraggeber – abgesehen von der Rechnungslegungsdokumentation und den Tätigkeiten der Bescheinigenden Stelle sowie der Internen Revision (beides Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW) – regelmäßig nur indirekt Wahrnehmungen zu Umfang und Qualität der Werkleistungen der Landwirtschaftskammern. Dies erschwerte dem BMLFUW eine auf

¹⁸ Gemäß Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 waren Inhalt und Zeitpunkt der zu übermittelnden Informationen und Unterlagen, die es der Zahlstelle gestatten, die Zulassungskriterien zu erfüllen, in einer schriftlichen Vereinbarung zwischen der Zahlstelle und der anderen Einrichtung festzulegen. Die Verantwortlichkeiten und Pflichten der anderen Einrichtung waren insbesondere hinsichtlich der Kontrolle der Einhaltung der EU-Vorschriften eindeutig zu definieren. Die Zahlstelle hatte zu gewährleisten, dass die andere Einrichtung über wirksame Systeme verfügte, um ihre Verantwortlichkeiten und Pflichten in zufriedenstellender Weise wahrnehmen zu können. Die andere Einrichtung musste gegenüber der Zahlstelle ausdrücklich bestätigen, dass sie ihren Verantwortlichkeiten tatsächlich nachkam. Die Zahlstelle hatte regelmäßig die übertragenen Funktionen zu überprüfen und damit deren ordnungsgemäße und EU-konforme Wahrnehmung zu gewährleisten.



die einwandfreie Erfüllung des Werkes abstellende ordnungsgemäße Abnahme der von den Landwirtschaftskammern erbrachten Werkleistungen insbesondere in Bezug auf Qualität.

(5) Das BMLFUW als zulassende Behörde war gemäß Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 verpflichtet, eine ständige Aufsicht über die zugelassene Zahlstelle auszuüben und sich zu vergewissern, dass diese die Zulassungskriterien dauerhaft einhielt. Im Anlassfall hatte es die Behebung von festgestellten Mängeln zu gewährleisten und erforderlichenfalls die Zulassung zu entziehen. Alle drei Jahre hatte es die Europäische Kommission über die Ergebnisse seiner Aufsicht zu informieren und dabei anzugeben, ob die Zahlstelle die Zulassungskriterien weiterhin erfüllte.

Das BMLFUW bestätigte der Europäischen Kommission – insbesondere auf Grundlage der Bescheinigungsvermerke und Berichte der Bescheinigenden Stelle (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW) – „im Allgemeinen“¹⁹ die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstelle AMA in den Haushaltsjahren 2007 bis 2012. Auf die aufgrund der übernommenen Zahlstellen(teil)funktionen erforderliche Einhaltung der Zulassungskriterien²⁰ durch die Landwirtschaftskammern ging das BMLFUW nicht ein, wiewohl es Wahrnehmungen von offensichtlichen Mängeln bei der Erfüllung von Zulassungskriterien (z.B. hinsichtlich der einzurichtenden Qualitätssicherungssysteme und deren regelmäßiger Kontrolle – siehe insbesondere TZ 13 bis 15) durch die Landwirtschaftskammern hatte.

(6) Das BMLFUW beabsichtigte, die bestehenden INVEKOS-Werkverträge mit geringen Änderungen um ein Jahr bis Ende 2014 zu verlängern, um damit die Fortsetzung der laufenden Tätigkeiten für das Antragsjahr 2014 sicherzustellen. Für den Zeitraum nach 2014 zog das BMLFUW eine grundlegende Überarbeitung der bestehenden Werkvertragskonstruktion auf Basis einer Zweckmäßigkeitssanalyse in Erwägung; diese beinhaltete auch eine Trennung der INVEKOS-Werkverträge nach Antrags- und Digitalisierungsleistungen sowie eine Übertragung der Auftraggeberrolle an die AMA.

¹⁹ Optimierungsmöglichkeiten sah das BMLFUW im Wesentlichen beim Internen Revisionsdienst der AMA (siehe TZ 15).

²⁰ Gemäß Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 muss die schriftliche Vereinbarung, die bei einer Übertragung von Aufgaben der Zahlstelle an andere Einrichtungen abzuschließen ist, „es der Zahlstelle gestatten, die Zulassungskriterien zu erfüllen“.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

11.2 (1) Der RH kritisierte nachdrücklich, dass die rechtlich-institutionelle Konstellation zwischen den drei Hauptakteuren des in Österreich eingereichten INVEKOS eine Reihe grundsätzlicher Schwächen aufwies und damit eine unzureichende Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortung im eigenen Wirkungsbereich förderte, die im Ergebnis immer wieder aufgezeigte Mängel bei der Flächenfeststellung nicht systematisch und nachhaltig zufriedenstellend zu beheben vermochte:

- Das BMLFUW beauftragte die Landwirtschaftskammern mit Zahlstellen(teil)aufgaben, mit denen es zuvor bereits die AMA im Rahmen ihrer Zulassung ausgestattet hatte und für deren Übertragung das BMLFUW daher nicht mehr zuständig war.
- In der Funktion als zulassende Behörde kam das BMLFUW für die Programmperiode 2007 bis 2013 seiner Letztverantwortung für die EU-konforme Erfüllung der Funktionen der Zahlstelle nicht ausreichend nach, weil es bestimmte, eindeutig der Zahlstelle obliegende (Bewilligungs-)Funktionen den Landwirtschaftskammern übertragen hatte, ohne sich der Einhaltung der Zulassungskriterien und einer EU-konformen Vertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern regelmäßig zu vergewissern und im Bedarfsfall zeitgerecht geeignete Maßnahmen zur Behebung von Schwachstellen zu verlangen.
- Da für den Bereich der EU-Flächenförderungen nur die AMA als Zahlstelle uneingeschränkt zugelassen, bei der Europäischen Kommission akkreditiert und für die EU-rechtskonforme Wahrnehmung aller Zahlstellenaufgaben umfassend verantwortlich war, hätte die AMA auf geeignete Qualitätssicherungs- und Kontrollbestimmungen im INVEKOS-Werkvertrag zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammer dringen und sich von deren Einhaltung vergewissern müssen; anderenfalls hätte sie gegenüber der Europäischen Kommission im Rahmen der Erklärung des Zahlstellenleiters entsprechende Meldepflichten wahrzunehmen gehabt (siehe TZ 16).
- Die Landwirtschaftskammern in ihrer Funktion als Auftragnehmer des Werkvertrags hätten generell größtmögliche Sorgfalt im Rahmen ihrer Auftragserfüllung walten lassen und – aufgrund der unmittelbaren Geltung der für INVEKOS relevanten EU-Rechtsvorschriften, die ihrerseits auch Grundlage des INVEKOS-Werkvertrags waren – auf eine EU-rechtskonforme Wahrnehmung der von ihnen ausgeübten Zahlstellen(teil)funktion achten müssen.



Der RH erachtete die bestehende rechtliche Ausgestaltung der Dreiecks-Konstellation für die notwendige Sicherstellung einer EU-konformen INVEKOS-Struktur als wenig geeignet, weil sie zu Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und den Verantwortlichkeiten beitrug.

Der RH kritisierte, dass sich weder das BMLFUW (als zulassende Stelle und Auftraggeber der Werkverträge) noch die AMA (als zugelassene Zahlstelle) eindeutig in einer klaren Eigentümerrolle (ownership) in Bezug auf die ordnungsgemäße INVEKOS-Umsetzung sahen. Beide ließen – jeweils für sich genommen – eine proaktive Herangehensweise zur zeitgerechten und nachhaltigen Vermeidung bzw. Beseitigung ihnen bekannter potenziell wesentlicher Mängel im System der Flächenfeststellung vermissen. Ebenso kritisierte er, dass die Landwirtschaftskammern im Rahmen der Erfüllung ihrer Werkverträge gesamthaft gesehen nicht die größtmögliche Sorgfalt walten ließen und den dafür unmittelbar geltenden EU-Verordnungsvorgaben nicht im erforderlichen Ausmaß die notwendige Beachtung schenkten.

Der RH anerkannte die Absicht des BMLFUW, die im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung geäußerten grundsätzlichen Bedenken an der gegenwärtigen Vertragskonstruktion bei der Überarbeitung für die künftige Programmperiode zu berücksichtigen. Er empfahl dem BMLFUW, die bestehende rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion in die Richtung zu adaptieren, dass, sofern eine Übertragung von (Teil-)Aufgaben der Zahlstelle AMA an andere Einrichtungen (wie die Landwirtschaftskammern) erfolgen soll, die Zahlstelle AMA selbst in EU-konformer Weise im direkten Wege mit den anderen Einrichtungen schriftliche Vereinbarungen schließen sollte.

Weiters empfahl er dem BMLFUW, Grundsatzentscheidungen über neue Weichenstellungen hinsichtlich der bestehenden rechtlich-institutionellen Dreiecks-Konstruktion zeitnah herbeizuführen, um möglichst rasch stabile Rahmenbedingungen für die fortlaufende Programmumsetzung zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem BMLFUW, der AMA und den drei überprüften Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark, ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten (zulassende Stelle bzw. Auftraggeber; Zahlstelle; Auftragnehmer mit Teilaufgaben einer Zahlstelle) gemäß den einschlägigen EU-Bestimmungen proaktiv wahrzunehmen und die damit verbundenen Aufgaben mit größtmöglicher Sorgfalt auszuüben.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

11.3 (1) Laut Stellungnahme des BMLFUW habe der INVEKOS-Werkvertrag ab dem Jahr 1996 keine Zahlstellenfunktionen an die Landwirtschaftskammern ausgelagert. Keine Fassung des INVEKOS-Werkvertrags enthalte eine derartige Formulierung. Der INVEKOS-Werkvertrag stelle vielmehr die finanzielle Abgeltung bestimmter Verwaltungstätigkeiten durch die Landwirtschaftskammern sicher. Aus Sicht des BMLFUW könne eine Abgeltung im Wege der AMA zu einer Kostenerhöhung führen.

Die AMA habe – laut Stellungnahme des BMLFUW – seit dem EU-Beitritt Österreichs Verwaltungstätigkeiten an andere Behörden oder Rechtsträger ausgelagert. Im Zuge der häufigen Kontrollen durch die Europäische Kommission oder den ERH, die das gesamte Förderungsabwicklungssystem, somit auch die an die Landwirtschaftskammern ausgelagerten Tätigkeiten betroffen hätten, sei an dieser Vorgangsweise bis dato keine Kritik geübt worden.

Zur Gestaltung des INVEKOS-Werkvertrags seien stets Vertreter der AMA beigezogen worden. Deren Mitarbeit sei insbesondere zur inhaltlichen Ausgestaltung der AMA-Arbeitsanweisungen und Qualitätsstandards für die Abwicklungstätigkeiten der Landwirtschaftskammern notwendig gewesen. Andernfalls hätte die AMA als Zahlstelle weder ihre Verantwortung für die Richtigkeit der von ihr geleisteten Zahlungen wahrnehmen noch die Werkvertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern konkretisieren und dem BMLFUW die für die Abnahme der Leistungen und Abrechnung der INVEKOS-Werkverträge erforderlichen Daten (z.B. Mehrfachantrag-Flächen, Herbstantrag, Druck und Versand der Hofkarten, Digitalisierungsleistungen) übermitteln können.

Das BMLFUW habe – um allfällige Probleme bei der Durchführung des INVEKOS-Werkvertrags künftig bereits im Vorfeld zu vermeiden – die AMA im Jahr 2013 auch aktenmäßig ersucht, an der Gestaltung des INVEKOS-Werkvertrags für 2014 mitzuwirken. Die AMA sei diesem Ersuchen aktiv nachgekommen. Der Werkvertrag sei nunmehr bis inklusive Mehrfachantrag 2015 verlängert worden – mit Ausnahme der Feststellung der Almreferenzfläche. Diese Verlängerung solle einerseits die Umstellung auf die neue Förderperiode sicherstellen und andererseits ausreichend Spielraum für neue Entwicklungen zulassen. Aus Sicht des BMLFUW habe künftig die Feststellung aller Referenzflächen – Almreferenzfläche und Heimgutreferenzfläche – durch die AMA zu erfolgen.



(2) Laut *Stellungnahme der AMA zu Unklarheiten bei der Aufgaben- und Rollenverteilung* sei die *Abwicklungsstruktur und insbesondere die Einbeziehung etwa der Landwirtschaftskammern in die Antragsentgegennahme bei Prüfungen der Europäischen Kommission oder des ERH ausführlich dargestellt worden* und es sei dazu bisher keine Kritik erfolgt. Die vom BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen Werkverträge für 2014 und 2015 seien ihr zur Kenntnis übermittelt und ihr darin Prüfbefugnisse eingeräumt worden. Die Digitalisierungsverpflichtungen seien in der Anlage zum Werkvertrag 2014/2015 des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern gesondert angeführt.

(3) Die Landwirtschaftskammer Niederösterreich teilte mit, dass sie die Maxime, Verantwortung proaktiv wahrzunehmen und mit größtmöglicher Sorgfalt auszuüben, seit 1995 bestmöglich umsetze. Sie arbeite im Vorfeld laufend mit und lege bei der INVEKOS-Umsetzung im eigenen Bundesland größtmögliche Sorgfalt an den Tag, weshalb Berufungen, Bescheidbeschwerden bzw. Ersuchen um Richtigstellung deutlich in der Minderzahl seien. Korrekte Information und Beratung seien Grundvoraussetzung für eine vollständige Auszahlung der Flächenförderungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Dies erfordere zeitgerechte Entscheidungen auf Bundesebene, die trotz der Komplexität der Materie im Laufe der Zeit spärlicher geworden seien.

(4) Die Landwirtschaftskammer Salzburg teilte mit, dass sie die EU-Verordnungsvorgaben, soweit in ihrem Wirkungsbereich möglich, beachtet habe und dass die Landwirtschaftskammern laut INVEKOS-Werkvertrag ihre Tätigkeiten nach Anweisungen der AMA durchführen würden. Die Landwirtschaftskammern seien keine Zahlstellen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006, sondern verlängerter Arm der AMA und deren Erfüllungsgehilfen im übertragenen Sinn. Die AMA und das BMLFUW hätten die ordnungsgemäße Umsetzung der INVEKOS-Tätigkeiten laufend überprüft. Feststellungen, wonach die Landwirtschaftskammer nicht die größtmögliche Sorgfalt hätte walten lassen, seien nicht getroffen worden. Seitens der Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW seien ihr keine Mängel in der INVEKOS-Umsetzung mitgeteilt worden.

Die Landwirtschaftskammer Salzburg führte weiters aus, dass sie laufend und dokumentiert Qualitätssicherungen der Digitalisierung durchgeführt habe. Die Schwachstellen bei der Digitalisierung lägen aus ihrer Sicht nicht in der ausführenden Institution, sondern am System zur Feststellung der Futterfläche auf Almen, wie der RH (siehe TZ 48) kritisch festgestellt habe. Die Flächenfeststellung bei den Heimbetrieben habe kaum Schwächen aufgewiesen.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

(5) Die Landwirtschaftskammer Steiermark hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass es sich bei den Landwirtschaftskammern um keine Zahlstellen handle und sie insbesondere auch nicht für Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen zuständig seien. Sie seien im INVEKOS-System im Rahmen klar definierter Aufgabenstellungen in die Abwicklung integriert. Sie seien ausreichend kundig für die von ihnen durchgeführten Aufgaben und in Kenntnis der EU-Vorgaben, wenngleich sie ihre Arbeitsvorgaben in erster Linie im Rahmen nationaler Rechtsvorschriften erhalten würden. Die EU-Verordnung (EG) Nr. 885/2006 lasse die Hereinnahme „anderer Einrichtungen“ für die Abwicklung auf Ebene des Mitgliedsstaates sehr wohl zu.

Die Landwirtschaftskammer Steiermark lasse seit dem EU-Beitritt größte Sorgfalt bei der Umsetzung des INVEKOS-Systems walten und habe die INVEKOS-Werkvertragsvorgaben vollinhaltlich erfüllt. Sie weise die diesbezügliche Kritik des RH an den Landwirtschaftskammern daher entschieden zurück. Gemäß INVEKOS-Werkvertrag werde die korrekte Leistungserbringung vom Auftraggeber überprüft und würden Nichteinhaltungen schriftlich zur Kenntnis gebracht. Bis dato habe es seitens des Auftraggebers keine schriftlichen Hinweise auf Qualitätsmängel gegeben, weshalb davon auszugehen sei, dass die Qualität der Abwicklung der übertragenen Aufgaben in Ordnung gewesen sei.

- 11.4** Der RH nahm die vom BMLFUW veranlasste Mitwirkung der AMA am INVEKOS-Werkvertrag 2014 bzw. 2015 sowie die vom BMLFUW angestrebte Feststellung aller Referenzflächen durch die AMA positiv zur Kenntnis.

Den Ausführungen des BMLFUW und der Landwirtschaftskammern Salzburg und Steiermark, wonach den Landwirtschaftskammern keine Zahlstellenfunktionen übertragen bzw. sie keine Zahlstellen seien, hielt der RH entgegen, dass das BMLFUW die Landwirtschaftskammern im Wege der INVEKOS-Werkverträge mit Teilaufgaben der Zahlstellenfunktion „Bewilligung“ beauftragte (siehe § 1 des Werkvertrags). Dementsprechend überprüfte die AMA ab dem Jahr 2010 – wenngleich im INVEKOS-Werkvertrag nicht geregelt – bei den Landwirtschaftskammern auch die Einhaltung formaler Zahlstellenkriterien (siehe Stellungnahme der AMA zu TZ 14).

Auf den Einwand des BMLFUW und der AMA, das Abwicklungssystem und insbesondere die Einbeziehung der Landwirtschaftskammern sei von europäischen Stellen bisher nicht kritisiert worden, erwiderte der RH, dass im Fokus seiner Kritik die unklare Rollen-, Aufgaben- und Kompetenzverteilung stand, die die Funktionsfähigkeit des Abwicklungssystems u.a. durch (negative) Kompetenzkonflikte beeinträchtigte.



Zu der vom BMLFUW beschriebenen Praxis der stets umfänglichen Einbeziehung von Vertretern der AMA in die Gestaltung und Umsetzung des INVEKOS-Werkvertrags bemerkte der RH, dass die Beziehung der AMA – ohne entsprechende Anpassung der INVEKOS-Vertragskonstruktion – das Problem der grundlegend unklaren Rollen-, Aufgaben- und Kompetenzverteilung nicht lösen konnte. Er hielt seine diesbezüglichen Feststellungen und Empfehlungen aufrecht.

Der RH erwiderte den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark hinsichtlich größtmöglicher Sorgfalt bei der INVEKOS-Umsetzung bzw. fehlender (schriftlicher) Hinweise des BMLFUW auf Qualitätsmängel, dass das BMLFUW gemäß Protokollen aus hochrangigen Sitzungen der Jahre 2010 bis 2012²¹ den Landwirtschaftskammern Mängel vorhielt. Im Jahr 2011 etwa brachte das BMLFUW den Landwirtschaftskammern die Ergebnisse einer Systemprüfung der Internen Revision des BMLFUW zur Flächendigitalisierung zur Kenntnis und thematisierte gemäß Protokoll Handlungsbedarf u.a. bei der Qualitätsüberprüfung sowie in Bezug auf die Vermischung von Interessenvertretung und Behördenstatus. Im Jahr 2012 hielt das BMLFUW den Landwirtschaftskammern u.a. vor, dass der Almleitfaden nicht eingehalten und nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen nicht in Abzug gebracht worden seien.

Ferner bemerkte der RH gegenüber der Landwirtschaftskammer Salzburg, dass das System zur Feststellung der Futterfläche auf Almen maßgeblich auf Vorschlägen von Landwirtschaftskammern beruht (siehe TZ 48).

12.1 (1) In seiner Funktion als Verordnungsgeber und als für die Umsetzung einschlägiger EU-Bestimmungen zuständige österreichische Stelle richtete das BMLFUW zur Steuerung und Koordination von INVEKOS-Themen während der Programmperiode 2007 bis 2013 mehrere (Fach-) Arbeitsgruppen und Task Forces auf unbefristete oder anlassbezogen auf befristete Zeit ein. Daran nahmen regelmäßig Vertreter des BMLFUW, der Zahlstelle AMA sowie der Landwirtschaftskammer Österreich bzw. der (Landes-)Landwirtschaftskammern teil. Die gleichen Institutionen nahmen auch an den regelmäßigen Sitzungen der INVEKOS-Koordinatoren der Landwirtschaftskammern teil, bei denen die konkrete Umsetzung der Werkverträge bzw. des INVEKOS abgestimmt wurde. Nachstehende Tabelle zeigt die ab Anfang 2012 gültige Struktur der Arbeitsgruppen:

²¹ u.a. Sektionschef des BMLFUW und Kammeramtsdirektoren

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

Tabelle 9: Struktur der Arbeitsgruppen im INVEKOS-Bereich ab 2012

Bezeichnung (Vorsitz)	Aufgaben
INVEKOS-Steuerungsgruppe (BMLFUW)	bespricht Grundsatzfragen und Zielvorgaben, die BMLFUW-intern entschieden und beauftragt werden; erhält regelmäßig aufbereitete Informationen der Kerngruppe
INVEKOS-Kerngruppe (BMLFUW)	bereitet Informationen für die Steuerungsgruppe auf; diskutiert Umsetzung von Grundsatzfragen und erarbeitet mögliche Lösungsansätze
INVEKOS-Facharbeitsgruppen (BMLFUW bzw. AMA)	erarbeiten Konzepte bzw. Lösungsansätze für konkrete Problemstellungen (z.B. Luftbildbeschaffung, Landschaftselemente)
Laufende Koordination und Abstimmung auf Facharbeitsebene	
INVEKOS-Koordinatoren-sitzung (AMA) ¹	dient dem Informationsaustausch und der Abstimmung zu den für die INVEKOS-Umsetzung relevanten Themen

¹ Vorsitz vor 2012: Landwirtschaftskammer Österreich

Quelle: Unterlagen des BMLFUW; Darstellung RH

(2) Die für die diversen Arbeitsgruppen bzw. Task Forces von den Landwirtschaftskammern nominierten Teilnehmer traten in den Sitzungen regelmäßig nicht nur beratend als Fachexperten auf, sondern waren bei der Entscheidungsfindung – beispielsweise brachten sie erfolgreich eigene Vorschläge ein – gegenüber den Vertretern der Zahlstelle AMA gleichberechtigt tätig. Insbesondere bei Fragen mit Auswirkung auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der operativen Umsetzung von INVEKOS-Bestimmungen war der AMA in den Arbeitsgruppen bzw. Task Forces keine gesonderte Entscheidungsposition – etwa durch das unbedingte Erfordernis ihrer Zustimmung – vorbehalten, obwohl sie als Zahlstelle gegenüber der EU für die ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel uneingeschränkt verantwortlich war.

(3) Ungeachtet der regelmäßigen Abstimmungen zwischen den drei Hauptakteuren kam es im Fall der offenkundig mangelhaften Flächenfeststellungen zu negativen Kompetenzkonflikten (Verweis auf



Verantwortlichkeiten der jeweils anderen zwei Akteure)²² und damit einer mangelhaften Wahrnehmung der jeweils eigenen funktionsbezogenen Verantwortung (siehe TZ 11).

Dazu hielt die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW in ihrem Prüfbericht zur Umsetzung des INVEKOS-Werkvertrags vom Februar 2012 fest, dass zwar alle drei Hauptakteure einen Handlungsbedarf erkannt, aber kein Qualitätssicherungssystem aufgebaut hatten. Ein koordiniertes, abgestimmtes Vorgehen zur Behebung der Schwachstellen im Bereich der Digitalisierung war für sie nicht erkennbar. Sie vermochte auch nicht nachzuvollziehen, warum die beteiligten Stellen „nicht zumindest die im jeweiligen Wirkungs- und Zuständigkeitsbereich gelegenen vorhandenen Möglichkeiten zur Verbesserung genutzt und mit Nachdruck eine Abhilfe der bekannten Problematik betrieben haben“.

12.2 Der RH beurteilte die Einrichtung von Arbeitsgruppen oder Task Forces, die sich aus den relevanten Akteuren zusammensetzten, als grundsätzlich zweckmäßig für die Diskussion und Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für erforderliche Maßnahmen. Aus Sicht des RH verabsäumten das BMLFUW und die AMA jedoch die Schaffung von Entscheidungsstrukturen, die die bestehenden Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure – insbesondere jene der AMA als gegenüber der Europäischen Kommission für die ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel uneingeschränkt verantwortliche Zahlstelle – eindeutig widerspiegeln.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, die Arbeitsgruppen bzw. Task Forces so auszurichten, dass deren Entscheidungsstrukturen und Arbeitsaufträge klar festgelegt sind und dem Ziel einer verbesserten Gesamtsteuerung unter Wahrung der jeweiligen Verantwortlichkeiten der Akteure BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern gemäß EU-Vorgaben gerecht werden. Hinsichtlich der notwendigen Klärung der

²² Dies kam beispielsweise dadurch zum Ausdruck, dass Vertreter der Landwirtschaftskammern – sie übten die ihr übertragenen Zahlstellen(teil)aufgaben grundsätzlich auf Basis der AMA-Arbeitsanweisungen aus – auf die Verantwortung der AMA verwiesen, zeitgerecht ausreichend klare Arbeitsanweisungen zu erlassen. Sofern unmittelbar relevante EU-Verordnungsbestimmungen nicht in den AMA-Arbeitsanweisungen Aufnahme gefunden hatten, ließen die Landwirtschaftskammern diese regelmäßig außer Acht (z.B. Durchführung von Qualitätskontrollen bei der Flächendigitalisierung, Abgabe der jährlichen Erklärungen, Vermeidung von Interessenkonflikten – siehe TZ 14). Die AMA machte ihrerseits geltend, dass das BMLFUW aufgrund der INVEKOS-Werkverträge – deren Inhalt sie bis zur Zeit der Geburungsüberprüfung nicht kannte – direkter Vertragspartner der Landwirtschaftskammern war. Das BMLFUW seinerseits betonte die umfassende Verantwortung der Zahlstelle AMA für eine EU-rechtskonforme Förderungsabwicklung sowie jene der Landwirtschaftskammern für eine ordnungsgemäße Werkvertragserfüllung.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

jeweils funktionsbezogenen Verantwortlichkeiten der drei Akteure verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 11.

12.3 (1) Aus Sicht des BMLFUW seien die Aufgaben der verschiedenen „Facharbeitsgruppen“ klar definiert und auch die Verantwortung eindeutig geregelt gewesen. Diese Vorgangsweise sei einer der Gründe für die deutliche Reduktion der Anlastung durch die Europäische Kommission von ursprünglich 64 Mio. EUR auf 3,63 Mio. EUR gewesen.

(2) Die AMA stimmte dem RH zu, dass bei diversen Arbeitsgruppen eine deutliche Festlegung der Entscheidungsbefugnisse und Arbeitsaufträge hinsichtlich einer zielgerichteten Entscheidungsfindung und Umsetzung der Ergebnisse wichtig sei.

(3) Zur Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich siehe TZ 11. Demnach seien die für eine korrekte Information und Beratung erforderlichen zeitgerechten Entscheidungen auf Bundesebene trotz der Komplexität der Materie im Laufe der Zeit spärlicher geworden.

(4) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Salzburg seien ihre Fachexperten gegenüber den Vertretern der Zahlstelle nicht gleichberechtigt, weil sie weder eigenmächtig Entscheidungen treffen, noch Umsetzungsschritte anweisen könnten. Die Landwirtschaftskammer erhalte Aufträge zur Umsetzung durch Hotline-Informationen und Anweisungen der AMA, deren Ausgestaltung die AMA bzw. das BMLFUW zu verantworten hätten. Die Fachexperten der Landwirtschaftskammern würden Vorschläge zur Weiterentwicklung des INVEKOS einbringen, die von den Verantwortlichen von BMLFUW und AMA mitunter aufgenommen würden.

(5) Die Landwirtschaftskammer Steiermark hielt fest, dass die Landwirtschaftskammern für die Gestaltung des Gesamtsystems nicht unmittelbar zuständig seien. Die grundlegenden Bestimmungen der Organisation und Durchführung auf nationaler Ebene seien primär Aufgabe des BMLFUW und der AMA.

12.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass zwischen den INVEKOS-Akteuren infolge unklarer Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen (negative) Kompetenzkonflikte bestanden, weshalb Mängel in der Flächenfeststellung nicht zeitgerecht behoben oder Entscheidungen nicht zeitgerecht getroffen wurden. Der RH unterstrich, dass vor allem der Zahlstelle in der Entscheidungsfindung nicht jenes Gewicht zukam, das ihr zur Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit gemäß EU-Vorgabe hätte zukommen müssen. Er bekraftigte daher seine diesbezüglichen Feststellungen und Empfehlungen.



Den Landwirtschaftskammern Salzburg und Steiermark entgegnete der RH, dass die Landwirtschaftskammern als Auftragnehmer die Vorgaben des BMLFUW bzw. Arbeitsanweisungen der AMA auch mitgestalteten, etwa indem sie bis zum Jahr 2012 die INVEKOS-Koordinierungsgruppe (Landwirtschaftskammern, BMLFUW und AMA) leiteten. Positionen von Landwirtschaftskammern fanden z.B. im System zur Feststellung der Almfutterflächen (siehe TZ 48) oder in den Zuständigkeiten für die Feststellung der Almreferenzflächen in den Jahren 2012 und 2013 ihren Niederschlag (siehe TZ 49 und 51). Die Position der Landwirtschaftskammern beschränkte sich somit nicht nur auf die Umsetzungsfunktion, sondern ging deutlich darüber hinaus.

BMLFUW als Bescheinigende Stelle

13.1 (1) Die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW war Bescheinigende Stelle. Die Bescheinigung umfasste eine Beurteilung, ob:

- die Zahlstelle die Zulassungsbedingungen erfüllte,
- ausreichend gewährleistet war, dass das Interne Kontrollsyste m zufriedenstellend funktionierte,
- die Jahresrechnungen und Ausgabenübersichten stimmten und
- die finanziellen Interessen der EU in geeigneter Weise geschützt wurden.

Auch die Übertragung von Zahlstellen(teil)funktionen hatte die Bescheinigende Stelle zu beurteilen. Sie teilte der Europäischen Kommission die Ergebnisse ihrer Beurteilung in Form jährlicher Bescheinungsberichte einschließlich Bescheinigungsvermerk zur jeweiligen Jahresrechnung und Stellungnahme zur jährlichen ZVE des Zahlstellenleiters mit.

(2) Nach Auffassung der Bescheinigenden Stelle erfüllte die Zahlstelle AMA – wie in den jährlichen Bescheinigungsberichten an die Europäische Kommission dargelegt – in den Haushaltsjahren 2007 bis 2012 im Allgemeinen die Zulassungskriterien; ihre Verfahren gewährleisteten die Verwaltung der EGFL- und ELER-Maßnahmen in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften und schützten die finanziellen Interessen der EU in verlässlicher Weise. Des Weiteren erachtete sie die ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 in allen wesentlichen Punkten als den Vorschriften entsprechend, machte jedoch ab dem Haushaltsjahr 2010 auf kleinere Probleme und Ver-



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

besserungsbedarf beim Internen Revisionsdienst der AMA – dessen Arbeiten als wesentliche Grundlage für die ZVE des Zahlstellenleiters dienten – aufmerksam (siehe TZ 15).

In internen Aktenvermerken hielt die Bescheinigende Stelle fest, dass sich die ZVE des Zahlstellenleiters für das Haushaltsjahr 2010 zu einem wesentlichen Teil auf noch nicht approbierte Berichte des Internen Revisionsdienstes sowie auf fehlerhaft wiedergegebene Kontrollstatistiken stützte. Zu den ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltjahre 2011 und 2012 vermerkte die Bescheinigende Stelle, dass sie diese „aus Zeitgründen nur in formaler Form“ geprüft hatte. Zur Schwächemeldung bezüglich Almflächen, die der Zahlstellenleiter seiner ZVE 2012 beifügt hatte, merkte die Bescheinigende Stelle intern an, dass ihre Stellungnahme zur ZVE uneingeschränkt erfolgte, weil letztere (samt Anlagen) keine ihrem Kenntnisstand widersprechenden Angaben enthielt.

(3) Gemäß Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 hatte die Bescheinigende Stelle im Rahmen ihrer Prüfung, ob das von der Zahlstelle für alle Zahlstellenfunktionen (einschließlich der an die Landwirtschaftskammern übertragenen Funktionen) eingerichtete Interne Kontrollsyste zufriedenstellend funktionierte, auch zu beurteilen, ob mit dem Verwaltungsaufbau der Zahlstelle sichergestellt werden konnte, dass die Einhaltung der Vorschriften vor Ausführung der Zahlungen kontrolliert wurde. In den Bescheinigungsvermerken zu den Jahresrechnungen für die Haushaltjahre 2007 bis 2012 gab die Bescheinigende Stelle – abgesehen von einer nicht INVEKOS betreffenden Einschränkung zum Haushaltsjahr 2010 – gegenüber der Europäischen Kommission ein uneingeschränktes Urteil für beide Fonds (EGFL und ELER) ab. Ihre uneingeschränkten Urteile enthielten – abgesehen von einer nicht INVEKOS betreffenden Hervorhebung zum Haushaltsjahr 2011 – keinen Zusatz zur Hervorhebung von Sachverhalten (z.B. von Mängeln, die gesamthaft gesehen nicht als wesentlich einzustufen waren). Sie wies dabei – in Übereinstimmung mit Leitlinie Nr. 6 der Europäischen Kommission²³ – jeweils darauf hin, dass sich ihre Beurteilung ausschließlich auf die Ergebnisse ihrer Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien stützte und es nicht zu ihrer Aufgabe gehörte, dazu Stellung zu nehmen, ob das Interne Kontrollsyste alle erforderlichen Kontrollen vorsah.

²³ Leitlinie Nr. 6 der Europäischen Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung): Form, Umfang und Inhalt der Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle (AGRI-2007-61715-02-00-DE REV.2)



(4) In Bezug auf die Landwirtschaftskammern (bzw. Bezirksbauernkammern) als beauftragte Einrichtungen nahm die Bescheinigende Stelle im Zeitverlauf unterschiedliche Einschätzungen (siehe nachfolgende Tabelle) vor, die von delegierter Stelle (2006) bis zu genau definierter und bezahlter Dienstleistung, die keine übertragene Tätigkeit im Sinne der EU-Verordnung darstellte (2010 bis 2012), reichten. Für das Jahr 2012 beurteilte die Bescheinigende Stelle die Dienstleistungserfüllung als „zufriedenstellend“. Der RH analysierte die Zertifizierungs- bzw. Bescheinigungsberichte der Haushaltsjahre 2005 bis 2012 hinsichtlich der Landwirtschaftskammern als beauftragte Einrichtungen und fasste wesentliche Ergebnisse nach den Kategorien „Feststellungen“ sowie „Bewertungen“ in folgender Tabelle auszugsweise zusammen:

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

Tabelle 10: Feststellungen und Bewertungen der Bescheinigenden Stelle (BMLFUW) betreffend Landwirtschaftskammern als beauftragte Einrichtungen (2005 bis 2012)

Zertifizierungs- bzw. Bescheinigungsbericht	Feststellungen der Bescheinigenden Stelle zur Beauftragung der Landwirtschaftskammern	Bewertungen der Bescheinigenden Stelle zur Beauftragung der Landwirtschaftskammern
Haushaltsjahr 2005	keine	keine
Haushaltsjahr 2006	Die lokalen Dienststellen der Landwirtschaftskammern – die Bezirksbauernkammern – nahmen als delegierte Stellen die Anträge entgegen und erfassten die Daten im AMA-System; sie waren dabei zur Einhaltung der Normen und Sicherheitsstandards der Zahlstelle verpflichtet.	Die Arbeit der Erfassungsstellen entsprach, soweit aus der Dokumentation zu den überprüften Stichproben ersichtlich, weitestgehend dem Qualitätsstandard der Zahlstelle. Durch die Annahmestellen (Bezirksbauernkammern) erfolgte eine lückenlose Dokumentation der eingereichten Anträge und für alle beihilfeberechtigten Flächen eine Prüfung auf richtiges Ausmaß mit Hilfe von adäquaten Verwaltungskontrollen.
Haushaltsjahr 2007 bis 2009	Beim INVEKOS gab es nur in eng begrenztem Umfang übertragene Aufgaben an die Bezirksbauernkammern im Zusammenhang mit der Antragsentgegennahme.	keine
Haushaltsjahr 2010 bis 2011	Die Antragsentgegennahme und Erfassung von Mehrfachanträgen im Rahmen des INVEKOS war keine übertragene Tätigkeit an eine nachgeordnete Einrichtung im Sinn der Verordnung (EG) Nr. 885/2006, sondern eine genau definierte und bezahlte Dienstleistung. Zur Qualitätssicherung dieser Dienstleistung führte die Zahlstelle AMA einen jährlichen Test betreffend die Qualität der Datenerfassung durch.	keine
Haushaltsjahr 2012	Beibehaltung der Einschätzung einer reinen Dienstleistung in Bezug auf die von den Bezirksbauernkammern durchgeführte Tätigkeit der „Antragsentgegennahme nach genauen Regeln der Zahlstelle AMA“.	Beurteilung der „dennoch erforderlichen Kontroll- und Überwachungstätigkeiten“ mit „zufriedenstellend“ (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen), ohne nähere Feststellungen zum zugrunde liegenden Sachverhalt und ohne Empfehlungen.

Quellen: Zertifizierungsberichte 2005 bis 2006, Bescheinigungsberichte 2007 bis 2012 der Bescheinigenden Stelle (Abteilung EU-Finanzen und Interne Revision des BMLFUW); Darstellung: RH

(5) Der Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW in ihrer Rolle als Bescheinigende Stelle waren spätestens seit 2005 Mängel bei der Antragsflächenermittlung aufgrund ihrer Prüftätigkeit u.a. zu Vor-Ort-Kontrollen der AMA, zur Flächendigitalisierung durch die beauftragten Landwirtschaftskammern und zu den INVEKOS-Werkverträgen bekannt. Diese Mängel reichten von fehlenden Hofkarten über mangelhafte Digitalisierungen und unzu-



reichende Dokumentationen bis zu nicht durchgeföhrten Kontrollen und Interessenkonflikten.

(6) Die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW hielt in einer internen Kurzinformation vom Mai 2011 fest, dass der Zahlstelle AMA – mit Verweis auf die eindeutigen Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 – auch für delegierte Aufgaben die Letztverantwortung zukam und die Landwirtschaftskammern „spätestens ab dem Zeitpunkt der verpflichtenden Digitalisierung eine essentielle Kernaufgabe der Zahlstelle bezogen auf die Datenqualität“ ausübten. In diesem Zusammenhang kritisierte sie u.a., dass die übertragene Zahlstellenaufgabe nicht im erforderlichen Ausmaß wahrgenommen würde. Diese kritischen Feststellungen führten in weiterer Folge zur Herausgabe neuer Arbeitsanweisungen der Zahlstelle AMA an die Landwirtschaftskammern (siehe TZ 14).

13.2 Der RH kritisierte, dass die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW nicht nur im Zeitablauf, sondern insbesondere auch je nach Berichtsadressat eine unterschiedliche Bewertung des gleichen Sachverhalts vornahm, die maßgebliche Auswirkungen auf die Art ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung als Bescheinigende Stelle sowie jene der Zahlstelle AMA und der Landwirtschaftskammern hatte.

Er bemängelte, dass die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision in ihrer Funktion als Bescheinigende Stelle die ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 nur in formaler Form geprüft und diese dennoch in allen wesentlichen Punkten als vorschriftenkonform beurteilt hatte. Er stellte weiters kritisch fest, dass die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision das von der Zahlstelle AMA eingerichtete Interne Kontrollsyste mit Bezug auf INVEKOS stets als zufriedenstellend funktionierend beurteilt hatte, obwohl sie selbst mehrfach Mängel in Bezug auf die Ermittlung beihilfefähiger Flächen festgestellt und darauf – wenngleich nur in internen Vermerken – auch nachdrücklich hingewiesen hatte. Der RH vermerkte, dass die internen Hinweise der Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision zum Erlass neuer Arbeitsanweisungen durch die Zahlstelle AMA führten und verwies auf seine diesbezügliche Kritik in TZ 14.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die bestehende Beauftragung der Landwirtschaftskammern als übertragene Aufgabe im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 anzuerkennen und ihr im Rahmen der Zuständigkeiten als Bescheinigende Stelle vollinhaltlich Rechnung zu tragen. Dabei wäre von der Bescheinigenden Stelle unter Einbeziehung aller relevanten Prüffeststellungen und Bewertungen auch zu prüfen, ob im



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

Rahmen des im vollen Umfang durchzuführenden Bescheinigungsverfahrens allfällig eine Hervorhebung von Sachverhalten bzw. eine Einschränkung des Bescheinigungsurteils vorzunehmen wären.

13.3 Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlungen des RH im Zuge der laufenden Prüfungstätigkeiten durch die Bescheinigende Stelle Berücksichtigung finden würden und stellte zu TZ 13 ergänzend fest:

Die Aufgaben der Landwirtschaftskammern hätten im Zeitablauf eine erhebliche Ausdehnung erfahren. Die kammerspezifischen Prüfungsfeststellungen der Bescheinigenden Stelle spiegelten diese geänderte Aufgabensituation wieder und berücksichtigten diese im jeweiligen Bescheinigungsbericht. Die Arbeit der Landwirtschaftskammern sei im Rahmen der jährlichen Bescheinigung auf Einhaltung der EU-Bestimmungen überprüft worden. Da den Landwirtschaftskammern derzeit keine Zuständigkeit für die Zuerkennung von Flächenförderungen zukomme, stelle sich eine allfällige Delegation bzw. Übertragung einer Aufgabe im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 nicht. Die rechtliche Würdigung der Beaufragung der Landwirtschaftskammern habe grundsätzlich keine Auswirkung auf die laufende Prüfungstätigkeit der Bescheinigenden Stelle in Bezug auf die Landwirtschaftskammern.

Die Feststellung des RH, der Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision seien in ihrer Rolle als Bescheinigende Stelle spätestens seit 2005 Mängel (u.a. bei der Flächendigitalisierung) bekannt gewesen, könne das BMLFUW nicht nachvollziehen. Die verpflichtende Digitalisierung sei erst im Jahr 2010 eingeführt worden. Bis dahin habe ein funktionierendes Kontrollsyste bestanden, mit dem die Flächenangaben – im Wege der Verwaltungs- bzw. Vor-Ort-Kontrollen – jedenfalls überprüft worden seien. Aufgrund der vorgegebenen Kontrollquoten wären systematische Falschbeantragungen jedenfalls aufgefallen.

Zusätzlich zu den jährlichen Bescheinigungsberichten sei eine Reihe weiterer Prüfberichte ergangen. Die Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision habe die Umsetzung der in Summe aufgezeigten Empfehlungen durch das BMLFUW, die AMA sowie die Landwirtschaftskammern überwacht, bei Follow-up-Prüfungen beurteilt und an die jeweils fachlich zuständige bzw. übergeordnete Ebene berichtet. Im Rahmen des jährlichen Bescheinigungsberichts seien bei der Fehlerbewertung ausschließlich die noch offenen Punkte zu berücksichtigen gewesen.



Aus Sicht des BMLFUW habe die Bescheinigende Stelle die an sie gestellten Berichtserfordernisse EU-konform stets vollinhaltlich erfüllt. Der Vorwurf der unterschiedlichen Bewertung des gleichen Sachverhalts werde entschieden zurückgewiesen. Der RH habe seine Kritik auf Prüfungsfeststellungen der Bescheinigenden Stelle bei verschiedenen Landwirtschaftskammern im Frühjahr 2011 gestützt. Diese bei einzelnen Digitalisierungsfällen außerhalb der Stichprobenserie festgestellten punktuellen Mängel hätten zwar Hinweise auf Schwächen bei der Digitalisierung ergeben und seien mit den betroffenen Stellen erörtert worden, hätten sich im Rahmen der Stichprobenprüfung jedoch nicht in adäquatem Ausmaß bestätigt und im Bescheinigungsbericht keine tiefgehende Mitteilung erforderlich. Die EU-Kommission habe zuletzt im Jahr 2009 die Arbeit und Berichterstattung der Bescheinigenden Stelle geprüft und sehr positiv beurteilt.

Die Bescheinigende Stelle habe sich bei ihrer Stellungnahme zur ZVE des Zahlstellenleiters gemäß Leitlinie Nr. 7 der Europäischen Kommission auf ihre eigenen Prüfungstätigkeiten zu stützen. Da der Inhalt der einzelnen ZVE sowie die Bezug habenden Unterlagen den Ergebnissen der Prüfungsarbeiten der Bescheinigenden Stelle entsprochen hätten, sei eine formale Überprüfung in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Leitlinie Nr. 7 erfolgt. Ab dem Haushaltsjahr 2011 sei erstmalig eine gesonderte (zumindest formale) Prüfung der ZVE des Zahlstellenleiters erforderlich gewesen.

Die Kritik des RH an der Bescheinigenden Stelle wegen der stets zufriedenstellenden Beurteilung des Internen Kontrollsyste der AMA, obwohl sie in internen Vermerken auf Mängel bei der Ermittlung beihilfesfähiger Flächen hingewiesen habe, erscheine aus Sicht des BMLFUW verkürzt bzw. pauschal. Gemäß Leitlinien der EU-Kommission seien festgestellte Mängel direkt den verantwortlichen Stellen zu melden und geeignete Korrekturmaßnahmen zu vereinbaren. In diesem Sinne hätten sich die Prüfungsfeststellungen („interne Vermerke“) der Bescheinigenden Stelle EU-konform an einen internen Adressatenkreis gerichtet.

13.4 Hinsichtlich der Einschätzung des BMLFUW betreffend eine allfällige Delegation einer Aufgabe an die Landwirtschaftskammern im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 entgegnete der RH, dass das BMLFUW die Landwirtschaftskammern im Wege der INVEKOS-Werkverträge (§ 1) mit Teilaufgaben der Zahlstellenfunktion „Bewilligung“ beauftragte. Bei deren Wahrnehmung galten für die Landwirtschaftskammern die Zulassungskriterien für Zahlstellen (siehe TZ 11). Als Auftraggeber des Werkvertrags bzw. als Bescheinigende Stelle hätte das BMLFUW spätestens mit Beginn der Programmperiode 2007–2013 die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Landwirtschaftskammern



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

überprüfen und im Rahmen des Bescheinigungsverfahrens berücksichtigen müssen.

Der RH stellte klar, dass der Vorwurf des BMLFUW – auf Basis der durch den RH festgestellten Fakten (siehe TZ 13.1 (2) und Tabelle 10) – ins Leere geht. Zudem hatte die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision ab dem Jahr 2005 in mehreren Prüfberichten Mängel bei der Flächenermittlung festgestellt, aus denen das BMLFUW zu wenig und zu spät entsprechend systematische Schlussfolgerungen zog. Der RH erinnerte das BMLFUW zudem daran, dass auch die Europäische Kommission im Jahr 2008 und der ERH im Jahr 2011 Mängel im System der Flächenidentifizierung festgestellt hatten (siehe TZ 7 bzw. 8).

Mit Bezug auf außerhalb von Stichprobenserien festgestellte punktuelle Digitalisierungsmängel und die diesbezügliche Berichterstattung lediglich in „internen Vermerken“ betonte der RH, dass diese Vorgangsweise jeweils einzelne Problemfälle aufzeigte, jedoch kein grundsätzliches und rasches Reagieren bewirkte.

Zu der aus Sicht des BMLFUW nur formalen Prüfung der ZVE des Zahlstellenleiters verwies der RH auf die Leitlinie Nr. 7 der Europäischen Kommission²⁴. Demnach hatte die Bescheinigende Stelle nicht nur zu bewerten, ob die ZVE mit den EU-Vorschriften übereinstimmte und die für die Erstellung der ZVE herangezogenen Unterlagen (u.a. die Prüfarbeit des Internen Revisionsdienstes) eine ausreichende Grundlage für die ZVE bildeten. Falls die ZVE ohne Vorbehalt war, sollte die Bescheinigende Stelle insbesondere beurteilen, ob aufgrund ihrer Prüfungsarbeit bzw. Auffassung Vorhalte hätten ausgesprochen werden müssen. Der RH vertrat daher die Ansicht, dass eine ausschließlich formale Überprüfung der ZVE für eine angemessene Beurteilung nicht ausreichte. Er verwies ferner auf seine Feststellungen zu den ZVE des Zahlstellenleiters, wonach die Prüfarbeit des Internen Revisionsdienstes der AMA – auf der die ZVE des Zahlenstellenleiters insbesondere beruhten – mit bedeutsamen Schwächen (u.a. Prüfrückstand seit dem Jahr 2010) behaftet waren (siehe TZ 16).

AMA als Zahlstelle

14.1 (1) Gemäß der vom BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern – ohne Einbindung der AMA (siehe TZ 11) – abgeschlossenen Werkverträge kam der AMA die Aufgabe zu, Arbeitsanweisungen an die Landwirt-

²⁴ Leitlinie Nr. 7 – Stellungnahme der bescheinigenden Stelle zur Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates



schaftskammern zu erteilen, die für die werkvertragliche Leistungserbringung maßgeblich waren. Die Werkverträge des BM_LFUW mit den Landwirtschaftskammern enthielten weder Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung der unmittelbar geltenden, INVEKOS-relevanten EU-Vorgaben noch zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsanweisungen der AMA (siehe TZ 17).

(2) Die AMA erließ ihre Arbeitsanweisungen, die entweder maßnahmenspezifisch oder themenübergreifend (horizontal) waren, eigenständig oder nach Aufforderung durch das BM_LFUW in Abstimmung mit dem BM_LFUW und den Landwirtschaftskammern²⁵. Dadurch eröffneten sich sowohl für das BM_LFUW als auch für die Landwirtschaftskammern Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die Arbeitsanweisungen waren vielfach allgemein gehalten, wodurch sich Interpretationsspielräume ergaben. Sie ließen wichtige Bereiche lange ungeregelt. So bemängelte beispielsweise die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BM_LFUW im Jahr 2011, dass die zu diesem Zeitpunkt gültigen Arbeitsanweisungen zur – ab 2004 freiwilligen und ab 2009 verpflichtenden – Flächendigitalisierung keine Vorgaben über durchzuführende Kontrollen (z.B. hinsichtlich Kontrolldichte und Kontrollumfang) enthielten.

(3) Die AMA wies die Landwirtschaftskammern erstmals im Jahr 2011 per Arbeitsanweisung²⁶ darauf hin, dass die EU-Vorgaben bezüglich der Einhaltung der Zulassungskriterien „grundsätzlich“ auch für die Landwirtschaftskammern Geltung hatten, soweit diese als Teil der Zahlstelle (Zahlstellenfunktion „Antragsbewilligung“) tätig wurden. Im Jahr 2012 präzisierte die AMA in ihrer Arbeitsanweisung²⁷, dass diese EU-Vorgaben „direkt und unmittelbar“ auch für die Landwirtschaftskammern galten, und fügte Vorgaben zur Qualitätskontrolle durch die Landwirtschaftskammern hinzu.

Einzuhalten waren beispielsweise EU-Vorgaben zu Funktionstrennung, Dienstaufsicht, sensiblen Positionen, Interessenkonflikten, Mitarbeiter-schulungen und zur Sicherstellung der Informationssicherheit gemäß internationaler Standards. Die AMA verlangte in der Folge eine jährliche Berichtslegung der Landwirtschaftskammern zur Erfüllung die-

²⁵ So wurde beispielsweise der Entwurf der AMA betreffend die horizontale Arbeitsanweisung zur Einhaltung der Zulassungskriterien im Rahmen der INVEKOS-Koordinatoren-sitzungen mit den anwesenden Vertretern der Landwirtschaftskammern und des BM_LFUW diskutiert, und die Landwirtschaftskammer Österreich gab dazu eine schriftliche Stellungnahme ab.

²⁶ Horizontale Arbeitsanweisung HOR 01/2011 zur Antragsbearbeitung für Mehrfachantrag (MFA)-Flächen und MFA-Tiere vom 28. Februar 2011.

²⁷ Horizontale Arbeitsanweisung HOR 02/2012 zur Antragsbearbeitung für Mehrfachantrag (MFA)-Flächen und MFA-Tiere vom 28. Juni 2012.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

ser Vorgaben einschließlich einer Bestätigung (ZVE), dass alle EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie die Vorgaben der Zahlstelle in ihrem Bereich eingehalten worden waren.

(4) Von den drei überprüften Landwirtschaftskammern erhielt die AMA erstmals für das Haushaltsjahr 2011 Berichte und Bestätigungen (ZVE).²⁸ Die von den drei Landwirtschaftskammern getroffenen näheren Ausführungen ließen unterschiedliche Herangehensweisen erkennen, beispielsweise im Umgang mit Funktionstrennung, sensiblen Positionen und Interessenkonflikten, die zum Teil nicht den Vorgaben der AMA-Anweisungen entsprachen (so etwa keine oder unzureichende Funktionstrennung oder die Nichtangabe von sensiblen Positionen). Dies blieb von der AMA unbeeinsprucht.

14.2 Der RH kritisierte, dass das BMLFUW in seine Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern keine Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung der für die übertragene Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben aufgenommen hatte. Stattdessen begnügte es sich – ohne die Werkverträge der AMA zur Kenntnis zu bringen (siehe TZ 11) – mit einem Verweis auf die AMA-Arbeitsanweisungen, die ihrerseits wichtige Bereiche (etwa betreffend die Einhaltung der Zulassungskriterien) bis 2011 ungeregelt ließen.

Da die Beauftragung der Landwirtschaftskammern durch das BMLFUW die AMA nicht von ihrer uneingeschränkten Zahlstellenverantwortung gemäß EU-Vorgaben entband, kritisierte der RH, dass die AMA dieser Verantwortung in Bezug auf die INVEKOS-relevanten Tätigkeiten der Landwirtschaftskammern in wesentlichen Punkten erst ab 2011 nachkam. Dies betraf insbesondere die Sicherstellung der Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Landwirtschaftskammern in Bezug auf deren Zahlstellen(teil)funktion. In diesem Zusammenhang bemängelte er auch, dass die AMA jene Berichtslegungsteile der drei überprüften Landwirtschaftskammern, die nicht den Vorgaben der AMA entsprachen, nicht beeinspruchte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, für den Fall der Beibehaltung der Auftraggeberfunktion gegenüber den Landwirtschaftskammern unverzüglich klare Vertragsbestimmungen in die Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern aufzunehmen, die eine regelmäßige Kontrolle der

²⁸ Die LWK Niederösterreich und Salzburg bestätigten mit ihren Unterschriften, dass im Jahr 2011 als auch im Jahr 2012 in ihrem Bereich alle EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie die Vorgaben der AMA bezüglich ihrer Zahlstellentätigkeit eingehalten wurden. Demgegenüber bestätigte die LWK Steiermark für 2011 nur, dass alle INVEKOS-Vorgaben gemäß den einschlägigen AMA-Arbeitsanweisungen und -Informationen unter Mitwirkung des Antragstellers bestmöglich umgesetzt wurden. Für 2012 unterzeichnete auch sie eine inhaltsgleiche Bestätigung wie die beiden anderen LWK.



Einhaltung der für die übertragene Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben – und nicht allein der Arbeitsanweisungen der AMA – in geeigneter Form samt Follow-up sicherstellen.

Der RH empfahl der AMA, die an die Landwirtschaftskammern bezüglich der Ausübung von Zahlstellen(teil)aufgaben gerichteten Arbeitsanweisungen künftig zeitgerecht und ausreichend spezifisch mit dem Ziel der umfassenden Sicherstellung einer einwandfreien INVEKOS-Umsetzung zu erlassen und auf die Einhaltung dieser Arbeitsanweisungen sowie der relevanten EU-Vorgaben durch die Landwirtschaftskammern mit allen gebotenen Mitteln zu dringen.

14.3 (1) Das BMLFUW verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 11, wonach die AMA dem Ersuchen des BMLFUW, an der Gestaltung des INVEKOS-Werkvertrags ab 2014 mitzuwirken, nachgekommen sei.

(2) Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung in Umsetzung. Die Arbeitsanweisungen an die Landwirtschaftskammern würden laufend aktualisiert, ergänzt oder neu herausgegeben und deren Umsetzungen im Rahmen der Qualitätssicherung durch den AMA-Fachbereich bzw. der Prüfungen durch den Internen Revisionsdienst der AMA jährlich kontrolliert.

Die AMA bemerkte allgemein, dass sie, obwohl die Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern keine Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung der unmittelbar geltenden INVEKOS-relevanten EU-Vorgaben bzw. der Arbeitsanweisungen der AMA enthielten, die Tätigkeiten überprüft habe. Der AMA-Fachbereich und der Interne Revisionsdienst der AMA hätten die Übernahme und Erfassung der Mehrfachanträge durch die Bezirksbauernkammern überprüft, der Interne Revisionsdienst – mit der verpflichtenden Digitalisierung ab 2010 – zudem auch die Einhaltung bzw. Dokumentation formaler Zahlstellenkriterien. Die AMA habe die Jahresberichte der Landwirtschaftskammern analysiert und festgestellte Schwächen z.B. im Rahmen der INVEKOS-Koordinatorenbesprechungen besprochen bzw. ihre Arbeitsanweisungen entsprechend ergänzt.

15.1 (1) Gemäß Verordnung (EG) Nr. 885/2006 war von der Zahlstelle ein interner Revisionsdienst einzurichten, der bestimmte Anforderungen zu erfüllen hatte.²⁹ Die Zahlstelle AMA siedelte ihren internen Revisionsdienst direkt unter ihrem Leiter an. Aufgabe des internen Revi-

²⁹ Insbesondere musste der interne Revisionsdienst von den anderen Abteilungen der Zahlstelle unabhängig und der Zahlstellenleitung unmittelbar unterstellt sein. Seine Arbeiten hatte er nach international anerkannten Standards durchzuführen.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

sionsdienstes der AMA war, auf Basis eigener Prüfungstätigkeiten zu beurteilen, inwieweit die Verfahrensabläufe der Zahlstelle die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften gewährleisteten, die Buchführung richtig und vollständig war und sich auf dem neuesten Stand befand.

Die Prüfungstätigkeiten des Internen Revisionsdienstes der AMA erstreckten sich auch auf die Landwirtschaftskammern bzw. die Bezirksbauernkammern (siehe TZ 17). Die vom BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen Werkverträge trafen dazu keine Festlegungen. Prüfberichte des Internen Revisionsdienstes der AMA aus den Jahren 2004 und 2005 vermerkten, dass durch Abschluss eines Werkvertrags zwischen AMA und Landwirtschaftskammern wirkliche systembezogene Verbesserungen in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung auf Ebene der Bezirksbauernkammern ermöglicht würden.

(2) Der Interne Revisionsdienst der AMA kontrollierte jährlich bei einer eingeschränkten Anzahl von ihm ausgewählter Bezirksbauernkammern³⁰, inwieweit diese die an sie übertragenen Aufgaben in Übereinstimmung mit den jeweils geltenden AMA-Arbeitsanweisungen (siehe TZ 14) erfüllten.

- In seinen Prüfberichten von 2007 bis 2011 stellte der Interne Revisionsdienst wiederholt Mängel bei der Einhaltung von Arbeitsanweisungen bei einzelnen Bezirksbauernkammern fest, die er überwiegend als Einzelfehler einstuften.
- Die Anwendung der ab 2004 ergangenen AMA-Arbeitsanweisungen zur – bis zum Haushaltsjahr 2009 freiwilligen – Flächendigitalisierung überprüfte der Interne Revisionsdienst erst ab dem Jahr 2010. Die Prüfberichte 2010 und 2011 vermerkten, dass die Flächendigitalisierung (einschließlich Dokumentation), die von den Bezirksbauernkammern ab dem Mehrfachantrag 2009 verpflichtend für alle beantragten Grundstücke (einschließlich Almen und Gemeinschaftsweiden) in Form einer „amtlichen Feststellung“ – mit Mitwirkungspflicht des Landwirts (siehe TZ 25) – durchzuführen war, nicht genau bzw. nur teilweise den AMA-Vorgaben entsprach. Gemäß Prüfbericht 2011 war die verpflichtende Digitalisierung nur teilweise umgesetzt; die Digitalisierung erfolgte meist nur auf Wunsch der Förderungswerber oder bei Vorliegen neuer Hofkarten.

³⁰ Die Anzahl der jährlich kontrollierten Bezirksbauernkammern orientierte sich daran, dass jede Bezirksbauernkammer zumindest einmal in fünf Jahren einer Kontrolle unterzogen wurde. Bezirksbauernkammern mit auffällig schlechteren Prüfergebnissen wurden einer weiteren Kontrolle im Fünfjahreszeitraum unterzogen.



- In seinem Prüfbericht 2009 machte der Interne Revisionsdienst erstmals auf fehlendes Bewusstsein für Interessenkonflikte bei dem mit Entgegennahme und Erfassung betrauten Personal aufmerksam (z.B. Erfassung des eigenen Betriebs). Diesbezügliche Regelungen fanden im Jahr 2011 Aufnahme in eine AMA-Arbeitsanweisung und dienten ab diesem Zeitpunkt als Grundlage für eine konkrete Überprüfung durch den Internen Revisionsdienst der AMA.

Der Interne Revisionsdienst der AMA prüfte ferner regelmäßig anhand von Stichproben die Ergebnisse der vom sogenannten Technischen Prüfdienst der AMA durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen. Dazu begleitete oder wiederholte er Vor-Ort-Kontrollen bei Betrieben, um deren Nachvollziehbarkeit und Qualität zu beurteilen. In seinen diesbezüglichen Prüfberichten 2007 bis 2012 stellte der Interne Revisionsdienst Mängel (z.B. Auswahl der kontrollierten Feldstücke, umfangreiches und teilweise veraltetes Prüfhandbuch) fest, anerkannte jedoch grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit der Vor-Ort-Kontrollen.

Der Interne Revisionsdienst der AMA analysierte wiederkehrende Mängel ebensowenig gesamthaft auf deren möglicherweise systemischen Charakter noch beurteilte er das potenzielle Risiko (in Form finanzieller Berichtigungen – siehe TZ 6) für den Fall vergleichbarer Mängelfeststellungen im Zuge von Prüfungstätigkeiten des ERH oder der Europäischen Kommission.

(3) Die Bescheinigende Stelle (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW – siehe TZ 13) hielt in ihren Bescheinigungsberichten der Jahre 2007 bis 2012 (Gesamtbewertung des Internen Kontrollsyste der Zahlstelle und der Einhaltung der Zulassungskriterien) fest, dass der Interne Revisionsdienst der AMA die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 gut (2007 bis 2009) bzw. zufriedenstellend (2010 bis 2012) erfüllte. Wie aus nachfolgender Übersicht ersichtlich, wies sie ab dem Jahr 2010 auf Verbesserungsbedarf hin.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsysteem

Tabelle 11: Feststellungen der Bescheinigenden Stelle (BMLFUW) zum Internen Revisionsdienst der AMA

Feststellungen der Bescheinigenden Stelle		
Bescheinigungsbericht	Prüffeststellungen zum Internen Revisionsdienst der AMA	Gesamtbewertung des Internen Revisionsdienstes als Teil des Internen Kontrollsysteums
Haushaltsjahr 2007	– keine	gut
Haushaltsjahr 2008	– keine	gut
Haushaltsjahr 2009	– keine	gut
Haushaltsjahr 2010	– Ein gewisser Prüfrückstand bestand.	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)
Haushaltsjahr 2011	<ul style="list-style-type: none"> – Die Feststellungen und Schlussfolgerungen in Prüfberichten waren zu wenig präzise. – Prüfberichte behandelten die Prüfung, Bewertung und Überwachung der Angemessenheit und Wirksamkeit der Internen Kontrolle ungenügend. 	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)
Haushaltsjahr 2012	<ul style="list-style-type: none"> – Ein Prüfrückstand bestand. – Prüfung, Bewertung und Überwachung der Angemessenheit und Wirksamkeit der Internen Kontrolle waren nunmehr berücksichtigt. 	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)

Quellen: Bescheinigungsberichte 2007 bis 2012 der Bescheinigenden Stelle (Abteilung EU-Finanzen und Interne Revision des BMLFUW); Darstellung: RH

Zum Abbau des von der Bescheinigenden Stelle wiederholt festgestellten Prüfrückstands forderte das BMLFUW als zuständige Behörde bis 15. März 2013 von der AMA die Vorlage eines Aktionsplans für das Jahr 2013 mit geplanten Übergabeterminen für bestimmte offene Prüfberichte. Der Zahlstellenleiter kam dieser Aufforderung am 13. März 2013 nach.

15.2 Der RH verwies auf die maßgebliche Bedeutung der Arbeit des Internen Revisionsdienstes als wesentliche Grundlage für die jährlichen ZVE des Zahlstellenleiters (siehe TZ 16). Er kritisierte, dass der Interne Revisionsdienst der AMA erst ab 2010 die Einhaltung der AMA-Vorgaben zur Flächendigitalisierung bei den Bezirksbauernkammern überprüfte und festgestellte Fehler nicht rechtzeitig im Hinblick auf deren möglichen systemischen Charakter hin analysierte. Er kritisierte weiters, dass der Interne Revisionsdienst der AMA ab 2010 einen Prüfrückstand aufbaute, der erst 2013 in die Vorlage eines Aktionsplans an das BMLFUW mündete.



Auch bemängelte der RH, dass bereits aus dem Jahr 2009 stammende Prüffeststellungen des Internen Revisionsdienstes hinsichtlich fehlender Vorgaben zur Vermeidung von Interessenkonflikten erst im Jahr 2011 in einer AMA-Arbeitsanweisung Niederschlag fanden (siehe TZ 22).

Der RH empfahl der AMA, die von ihrem eigenen Internen Revisionsdienst festgestellten Mängel rechtzeitig auf deren möglichen systemischen Charakter hin zu analysieren und in den Prüfberichten deren potenzielles finanzielles Risiko zu erläutern. Weiters empfahl der RH der AMA, unverzüglich die notwendigen Schritte zu setzen, die den raschen Abbau des seit 2010 bestehenden Prüfrückstandes ihres Internen Revisionsdienstes ermöglichen und künftig einen Rückstand vermeiden.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme der AMA werde künftig ein stärkerer Fokus auf die Analyse festgestellter Mängel, deren systemischen Charakter und entsprechende Erläuterung in den Prüfberichten gelegt. Den infolge der Prüfrückstände mit dem BM_LFUW vereinbarten Aktionsplan habe die Interne Revision der AMA bis Jahresende 2013 vollständig, und den Prüfplan 2013 zudem weitestgehend erledigt. Die Leitung der Internen Revision der AMA sei im Juli 2013 neu besetzt worden. Im Jahr 2014 werde sich die Interne Revision zwecks weiterer qualitätsverbessernder Maßnahmen einem Quality Assessment mit externer Validierung unterziehen.*

(2) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Salzburg bedürfe die Digitalisierung auf „Wunsch“ des Förderungswerbers einer Erläuterung: Eine Hofkarte werde dem Förderungswerber im 3-Jahreszyklus mit einem aktuellen Orthofoto zur Verfügung gestellt. Bei korrekter Digitalisierung der Hofkarte zu Beginn dieses 3-Jahreszyklus anhand des Orthofotos erfolge eine Aktualisierung in den beiden folgenden Jahren nur auf Urgenz des Förderungswerbers, wenn sich die Bewirtschaftung in der Natur – nur vom Förderungswerber feststellbar – gegenüber dem Orthofoto verändert habe. Eine Neudigitalisierung bzw. Überprüfung einer korrekt digitalisierten Hofkarte in einem Folgejahr, ohne aktuelleres Orthofoto, sei nicht zielführend.

15.4 Der RH nahm die Stellungnahme der AMA zur Behebung der Prüfrückstände positiv zur Kenntnis.

Der RH entgegnete der Landwirtschaftskammer Salzburg, dass die Landwirtschaftskammern gemäß einer AMA-Arbeitsanweisung aus dem Jahr 2011 auch bei Betrieben ohne neue Luftbilder bzw. Hofkarten – unbeschadet der Eigenverantwortung des Antragstellers – „besonderes Augenmerk auf die qualitativen Aspekte der Digitalisierung“



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

und auf nicht landwirtschaftliche Nutzflächen wie z.B. „hofnahe“ Flächen zu legen hatten.

16.1 (1) Vom Leiter der AMA war jährlich eine ZVE vorzulegen, um zu bestätigen, dass die vorgelegten Rechnungen ein verlässliches, vollständiges und korrektes Bild der Ausgaben und Einnahmen für das Haushaltsjahr vermittelten und dass das in der Zahlstelle (sowie in beauftragten Stellen) aufgebaute Verwaltungs- und Kontrollsystem ausreichende Gewähr für die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsvorgänge sowie der Förderungsfähigkeit der Anträge bot. Im Falle deutlicher und mit wesentlichem Risiko behafteter Mängel im Kontrollsystem sollte der Leiter der Zahlstelle gemäß Leitlinie Nr. 4 der Europäischen Kommission³¹ seine ZVE durch Vorbehalte einschränken.

Zur Erstellung der ZVE waren vom Leiter der Zahlstelle alle ihm zur Verfügung stehenden Informationen zu berücksichtigen. Dazu zählte – neben den ZVE der Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen – insbesondere die Prüfarbeit des Internen Revisionsdienstes der AMA, die ihrerseits allerdings bedeutsame Schwächen (siehe TZ 15) aufwies. Die ZVE der Landwirtschaftskammern standen erstmals für das Haushaltsjahr 2011 zur Verfügung, entsprachen jedoch teilweise nicht den Vorgaben (siehe TZ 14).

(2) Zu den Haushaltsjahren 2007 bis 2012 gab der Leiter der AMA uneingeschränkte ZVE ab. Für 2012 meldete er der Europäischen Kommission in einem gesonderten Dokument Mängel, die bei der Erstellung der ZVE entdeckt wurden, aber aus seiner Sicht für einen Vorbehalt nicht ausreichten. Dabei handelte es sich

- um überdurchschnittlich hohe Fehlerquoten bei Vor-Ort-Kontrollen auf Almen, die zu einer beträchtlichen Erhöhung der Alm-Prüfquoten³² (2011: 16,08 %; 2012: 30,67 %) führten (siehe TZ 31 bis 32) und
- um das Jahr 2011 betreffende Feststellungen des ERH zu Schwächen im Flächenidentifizierungssystem (siehe TZ 7).

³¹ Leitlinie Nr. 4 der Europäischen Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung) – ZVE des Leiters der Zahlstelle gemäß Art. 8 Abs. 1 c) iii der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 (AGRI D(2010)342353)

³² Gemäß EU-Vorgaben betrug die Standard-Prüfquote für Vor-Ort-Kontrollen mindestens 5 % aller Betriebsinhaber, die Beihilfeanträge stellten.



Wie in der Leitlinie Nr. 4 der Europäischen Kommission vorgesehen, hatte sich der Leiter der Zahlstelle vorweg mit den zuständigen Kommissionsdienststellen wegen eines möglichen Vorbehalts bezüglich der Beurteilung der Almthematik informell abgestimmt. Demnach waren nicht alle in der Leitlinie angeführten Voraussetzungen für die Abgabe eines Vorbehaltes gegeben. Gemäß Leitlinie ließ dieser informelle Meinungsaustausch die allein beim Zahlstellenleiter liegende Verantwortung, seine ZVE gegebenenfalls durch Vorbehalte einzuschränken, jedoch unberührt.

16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die uneingeschränkten ZVE des Leiters der Zahlstelle AMA für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 insbesondere auf Prüfarbeiten des Internen Revisionsdienstes der AMA beruhten, die mit bedeutsamen Schwächen behaftet waren (z.B. Überprüfung der Flächendigitalisierung erst ab dem Jahr 2010, Prüfrückstand seit dem Jahr 2010; siehe TZ 15). Er kritisierte, dass die ebenfalls heranziehenden ZVE der Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen erst für das Jahr 2011 zur Verfügung standen und teilweise nicht den Vorgaben der AMA (etwa in Bezug auf Funktionstrennung oder die Angabe von sensiblen Positionen) entsprachen (siehe TZ 14).

Auch bemängelte der RH, dass der Leiter der AMA erstmals für 2012 nur in einem Begleitdokument zur ZVE Mängel ansprach, die nach Auffassung des RH aufgrund ihrer Bedeutung (überdurchschnittlich hohe Fehlerquoten bei Vor-Ort-Kontrollen auf Almen) unter Berücksichtigung der bestehenden Schwächen im eingerichteten nationalen Verwaltungs- und Kontrollsyste (unzureichende Zuverlässigkeit des Flächenidentifizierungssystems) die Abgabe eines Vorbehalts gerechtfertigt hätten, zumal sich die ZVE des Zahlstellenleiters auf Prüfarbeiten und Erklärungen stützte, die ihrerseits mit Mängeln behaftet waren.

Der RH empfahl der AMA, künftig bei Vorliegen von deutlichen und mit wesentlichem Risiko behafteten Mängeln im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsyste zeitgerecht einen Vorbehalt in der ZVE des Zahlstellenleiters auszusprechen und – auch im Hinblick auf die eingesetzten nationalen Kofinanzierungsmittel – aus eigener Initiative heraus geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

16.3 Laut *Stellungnahme der AMA bestünden klare Vorgaben der EU zur Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) der Zahlstellenleiter. Die diesbezügliche Leitlinie Nr. 4 empfehle, einen Vorbehalt auszusprechen, wenn bestimmte qualitative und quantitative Aspekte zuträfen und es nicht möglich sei, die Auswirkungen dieser Mängel durch Abhilfemaßnahmen auszugleichen. Wenn die entdeckten Mängel nicht ausreichten, um einen Vorbehalt auszusprechen, der Leiter der Zahlstelle sie aber*

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

für ausreichend gravierend halte, um sie den Kommissionsdienststellen zur Kenntnis zu bringen, so seien diese Mängel als „zusätzliche Bemerkungen“ in einem gesonderten, der ZVE beigefügten Dokument aufzulisten. Nach Rücksprache des Leiters der Zahlstelle mit der Europäischen Kommission über einen möglichen Vorbehalt zur ZVE 2012 sei die Problematik im Einklang mit Leitlinie Nr. 4 in einer „zusätzlichen Bemerkung“ zur ZVE behandelt worden.

- 16.4** Nach Auffassung des RH ließen die Empfehlungen der Kommissionsdienststellen (Leitlinie Nr. 4) dem Zahlstellenleiter Ermessensspielraum, um im Falle entsprechender Mängel einen Vorbehalt auszusprechen.

Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen

- 17.1** (1) Die zwischen dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen Werkverträge regelten die Mitarbeit der Landwirtschaftskammern an der Umsetzung flächenbezogener EU-Förderungsmaßnahmen. Gemäß § 1 des Werkvertrags hatten die Landwirtschaftskammern insbesondere Förderungsanträge entgegenzunehmen, flächenbezogene Förderungsdaten zu erfassen und der Zahlstelle AMA zu übergeben. In der Anlage A zum Werkvertrag erfolgte ab 1. Jänner 2007 eine Spezifizierung der gemäß § 1 übertragenen Aufgaben in vier Arbeitsbereiche.

Tabelle 12: Arbeitsbereiche der Landwirtschaftskammern gemäß Werkvertrag

1. Mehrfachantrag Flächen einschließlich ÖPUL-Herbstantrag und Berghöfekataster- Änderungsdienst	2. Bewirtschafterwechsel/ Übertragung von Zahlungsansprüchen	3. INVEKOS-geographisches Informationssystem GIS- Umsetzung: – Hofkartenaktualisie- rungsdigitalisierung – Änderungs- digitalisierung	4. Dezentrale Daten- erfassung (Antrags- erfassung beim Mehrfac- hantrag (MFA)-Flächen) in den Bezirksstellen
--	--	---	---

Quelle: INVEKOS-Werkvertrag 2010 bis 2013, Anhang A; Darstellung: RH

Der Werkvertrag listete die zu erbringenden Leistungen je nach Arbeitsbereich unterschiedlich detailliert auf. Er enthielt keine Vorgaben bzw. Kriterien für eine qualitative Leistungsbeurteilung. Ab 2007 sah der Werkvertrag für den Fall von finanziellen Berichtigungen durch die Europäische Kommission („EU-Anlastungen“) eine Haftung des Auftragnehmers bei ihm zuzurechnendem Verschulden vor. Nähere Bestimmungen zu einem allfällig haftungsrelevanten Verschulden des Auftragnehmers bzw. zum Eintritt eines Haftungsfalls fehlten. Die dem Werkvertrag ab 2010 beigefügten Allgemeinen Vertragsbedingungen



verpflichteten die Landwirtschaftskammern zur Beseitigung allfälliger Mängel nach Aufforderung des BMLFUW, wobei diese Verpflichtung zur Mängelbeseitigung nach zwei Jahren ab Leistungsübergabe³³ erlosch. Das BMLFUW machte bis dato keine Ansprüche aus dieser Bestimmung gegen die Landwirtschaftskammern geltend.

(2) Für die Leistungserbringung waren laut Werkvertrag „im Einzelnen die horizontalen und maßnahmenspezifischen Arbeitsanweisungen und Qualitätsstandards der AMA (in der jeweils letzten Fassung) maßgeblich.“ Das BMLFUW behielt sich vor, die Erbringung der Leistungen der Landwirtschaftskammern im Rahmen von Qualitätskontrollen zu überprüfen, setzte jedoch im überprüften Zeitraum keine eigenständigen Prüfungstätigkeiten.

Im Falle einer gravierenden Nichteinhaltung von AMA-Arbeitsanweisungen musste das BMLFUW den Landwirtschaftskammern diese gemäß Werkvertrag schriftlich zur Kenntnis bringen. Wiederholtes Zu widerhandeln konnte das BMLFUW bei der Entgeltabrechnung in angemessener Form berücksichtigen. Nähere Ausführungen zu Zuständigkeiten und Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der AMA-Arbeitsanweisungen bzw. zur Feststellung von gravierenden Verstößen enthielt der Werkvertrag nicht. Auch räumte der Werkvertrag der AMA keine Prüfbefugnis ein, wiewohl sich die Prüftätigkeiten der AMA auf die Landwirtschaftskammern bzw. die Bezirksbauernkammern erstreckte (siehe TZ 15).

17.2 Der RH bemerkte kritisch, dass das BMLFUW im INVEKOS-Werkvertrag keine handlungsleitenden inhaltlichen Vorgaben in Bezug auf die Qualität der Leistungserbringung durch die Landwirtschaftskammern sowie Regelungen zur Leistungsabnahme festschrieb. Er bemängelte, dass die Qualitätskontrollen vertraglich ausschließlich dem BMLFUW vorbehalten waren, von diesem jedoch nicht durchgeführt wurden. Weiters kritisierte er die vertraglichen Modalitäten zur Mängelbeseitigung für die nach dem Werkvertrag zu erbringende Leistung im Lichte der mehrjährigen Programmperioden als nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMLFUW, für den Fall einer Fortsetzung seiner Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern die Zuständigkeiten und Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der AMA-Arbeitsanweisungen bzw. zur Feststellung von gravierenden Verstößen klar (auch in Bezug auf die Prüfbefugnis der AMA) festzulegen und Vorgaben bzw. Kriterien für eine qualitative Leistungsbeurteilung samt angemessener Frist zur Mängelbeseitigung festzulegen, die zur fak-

³³ Bis 2010 belief sich diese Frist auf sechs Monate.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

tischen Kontrolle und Beurteilung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung heranzuziehen wären.

17.3 (1) Das BMLFUW teilte mit, es werde die Empfehlungen und Anregungen des RH bei der Neugestaltung des INVEKOS-Werkvertrags, insbesondere bei der Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen zwischen den Akteuren, berücksichtigen.

(2) Laut Stellungnahme der AMA sei im Februar bzw. Mai 2012 im Rahmen der INVEKOS-Arbeitsgruppe eine von den Landwirtschaftskammern durchzuführende Qualitätssicherung vereinbart worden mit dem Ziel, die Qualität der Digitalisierung festzustellen und allfälligen Schulungs- und Beratungsbedarf zeitnah zu erkennen. Die Horizontale Arbeitsanweisung der AMA sei entsprechend angepasst worden; der AMA selbst obliege dabei eine ex post-Qualitätskontrolle.

17.4 Der RH nahm die vom BMLFUW für den künftigen INVEKOS-Werkvertrag in Aussicht genommene Neugestaltung des Leistungsbeziehungen zwischen den Akteuren positiv zur Kenntnis.

Der RH nahm die Stellungnahme der AMA zur Kenntnis, verwies allerdings auf seine Feststellungen in TZ 28, wonach die Horizontale Arbeitsanweisung der AMA aus dem Jahr 2012 für die kammereigenen Qualitätskontrollen der Digitalisierung keine methodischen Vorgaben enthielt, die eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse sichergestellt hätten.

18.1 Die Beauftragung der Landwirtschaftskammern durch das BMLFUW war in den für die Förderungsanträge relevanten nationalen Rechtsgrundlagen bzw. Vertragsdokumenten unklar bzw. unrichtig dargestellt.



Abbildung 6: Beispiele für unklare bzw. falsche Darstellung der Beauftragung der Landwirtschaftskammern (LWK)

Sonderrichtlinie ÖPUL 2007 (2010):

Punkt 1.9.2: „Die Agrarmarkt Austria (AMA) ist im Namen und auf Rechnung des BMLFUW betraut mit: 1) Entgegennahme der Anträge im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene)“

Punkt 1.9.3.1: „Die Anträge sind der AMA im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene) vorzulegen, soweit nicht anderes bestimmt ist.“

Punkt 1.9.4.1: „Beauftragte Stellen unter Koordination der AMA sind: 1) die Landwirtschaftskammern auf Bezirksebene und Landesebene (...)"

Sonderrichtlinie Ausgleichszulage 2010:

Punkt 8.2: „Die Agrarmarkt Austria (AMA) ist im Namen und auf Rechnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft beauftragt mit 1) Entgegennahme des Ansuchens im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene).“

Punkt 8.3.1: „Die Anträge (Mehrfachantrag Flächen; Abgabefrist: 15.05.) sind der AMA im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene) vorzulegen.“

Punkt 8.4.1: „Die von der Förderungsabwicklungsstelle beauftragte Stelle (= LWK auf Bezirksebene) ist insbesondere betraut mit folgenden Aufgaben: ... (...).“

AMA Mantelantrag – Verpflichtungserklärung 2013:

Punkt 2.1: „Ich nehme zur Kenntnis, dass 1) ich gemäß INVEKOS-GIS-V 2011 an der Digitalisierung meiner Flächen durch die von der AMA beauftragte Landwirtschaftskammer mitzuwirken, insbesondere erforderliche Aktualisierungen spätestens anlässlich der nächsten Antragstellung zu veranlassen habe und (...).“

Quellen: Sonderrichtlinien ÖPUL und AZ sowie AMA Mantelantrag 2013; Darstellung: RH

In bestimmten Fällen konnte der Antragsteller annehmen, die AMA hätte die Landwirtschaftskammer (auf Bezirksebene) beauftragt, wiewohl zwischen AMA und Landwirtschaftskammer keine vertragliche Beziehung bestand.

18.2 Aus Sicht des RH bildeten für Flächenförderungen relevante nationale Rechtsgrundlagen bzw. Vertragsdokumente den tatsächlichen Auftraggeber (BMLFUW) der mit den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen INVEKOS-Werkverträge unklar bzw. falsch ab. Für außenstehende Dritte waren damit die bestehenden Rechtsbeziehungen zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern nicht eindeutig nachvollziehbar, was Transparenz und Nachvollziehbarkeit der vertraglich festgelegten Rollen beeinträchtigte.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, die bestehenden Sonderrichtlinien bzw. Antragsdokumente auf ihre Kohärenz und sachliche Richtigkeit mit Hinblick auf die Beauftragung der Landwirtschaftskammern zu überprüfen und, wo erforderlich, entsprechende Klar- bzw. Richtigstellungen vorzunehmen.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

18.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW bestehe in den Sonderrichtlinien ÖPUL und Ausgleichszulage keine unrichtige Darstellung der Aufgaben der Landwirtschaftskammern, weil nicht ausgeführt sei, von wem die Landwirtschaftskammern beauftragt seien. Für das zivilrechtliche Vertragsverhältnis zwischen dem Förderungswerber und der Republik Österreich sei es nicht relevant, ob die Beauftragung und Bezahlung der Landwirtschaftskammern durch die AMA oder das BMLFUW erfolge, weil das Handeln der beauftragten Stellen immer dem Förderungswerber zurechenbar sei.

(2) Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung bereits umgesetzt und der frühere Wortlaut in der Verpflichtungserklärung zum Mehrfachantrag Flächen entsprechend geändert worden.

18.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass die Sonderrichtlinien in Verbindung mit Punkt 2.1 der Verpflichtungserklärung (siehe Abbildung 6) den Schluss nahelegten, die AMA habe die Landwirtschaftskammern beauftragt. Im Hinblick auf die gebotene Transparenz der Rechtsbeziehungen hielt er seine Empfehlung, entsprechende Klarstellungen vorzunehmen, aufrecht.

Die diesbezügliche Anpassung seitens der AMA nahm der RH positiv zur Kenntnis.

19.1 Bei den vom BMLFUW beauftragten Landwirtschaftskammern³⁴ handelte es sich um durch Landesgesetz³⁵ eingerichtete Rechtsträger der Länder (Körperschaften öffentlichen Rechts). Die den Landwirtschaftskammern übertragenen Aufgaben führten die Bezirksbauernkammern vor Ort aus. Während diese in den überprüften Ländern Niederösterreich und Steiermark eigene Körperschaften öffentlichen Rechts waren, handelten sie in Salzburg als rechtlich unselbständige Gliederungen der Landwirtschaftskammer.

Dieser unterschiedliche rechtliche Status der Bezirksbauernkammern fand im Rahmen der INVEKOS-Beauftragung durch das BMLFUW wie auch in den Arbeitsanweisungen der AMA keine Berücksichtigung. Auch die von der AMA ab 2011 angeforderten Berichte und Erklä-

³⁴ In Niederösterreich heißen diese „Landes-Landwirtschaftskammer“ und „Bezirksbauernkammer“, in Salzburg „Kammer für Land- und Forstwirtschaft in Salzburg“ und „Bezirksbauernkammer“, in der Steiermark „Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft“ und „Bezirkskammer für Land- und Forstwirtschaft“.

³⁵ Niederösterreichisches Landwirtschaftskammergesetz 1972 i.d.F. LGBl. Nr. 6000-13 vom 20. Juni 2011, Salzburger Landwirtschaftskammergesetz 2000, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 53/2011, und Landwirtschaftskammergesetz Steiermark 1969, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 102/2011.



rungen der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark reflektierten die eigenständige Rechtsträgerschaft der Bezirksbauernkammern nicht. Ohne dazu seitens der rechtlich selbständigen Bezirksbauernkammern bevollmächtigt zu sein, unterzeichneten die Verantwortungsträger beider Landwirtschaftskammern die Werkverträge mit dem BMLFUW und bestätigten uneingeschränkt die Einhaltung aller EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie die Vorgaben der Zahlstelle bezüglich der Zahlstellentätigkeiten, die von den Bezirksbauernkammern ausgeführt wurden.

Daraus resultierende Fragen, etwa inwieweit die Landwirtschaftskammer oder die jeweilige Bezirksbauernkammer im Falle des Schlagendwerdens der im Werkvertrag eingegangenen Haftung für auf Bezirksbauernkammerebene aufgetretene Mängel einzutreten hätten, blieben ungeklärt.

19.2 Der RH bemängelte, dass die Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark den eigenständigen rechtlichen Status der Bezirksbauernkammern in ihren Ländern im Rahmen der INVEKOS-Beauftragung nicht berücksichtigten und im Werkvertrag vertragliche Pflichten eingingen, die den Geburungsbereich der Bezirksbauernkammern betrafen. Er wies kritisch auf die Rechtsunsicherheit insbesondere im Haftungsfall hin, die aufgrund der fehlenden Bevollmächtigung durch die Bezirksbauernkammern bzw. der fehlenden rechtlichen Überbindung von Werkvertragsaufgaben an die Bezirksbauernkammern für die Landwirtschaftskammern entstand.

Der RH empfahl den Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich und Steiermark, bei der Ausgestaltung und Umsetzung von zukünftigen Beauftragungen mit Zahlstellen(teil)aufgaben der rechtlichen Eigenständigkeit der Bezirksbauernkammern in geeigneter Form Rechnung zu tragen, um damit Rechtsunsicherheit insbesondere in Gewährleistungs- oder Haftungsfällen zu vermeiden.

19.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMLFUW sei auf Bezirksbauernkammerebene kein Personal angestellt; das gesamte Personal sei bei den jeweiligen Landwirtschaftskammern angestellt, bei denen damit die Personalhoheit liege. Es handle sich hier um den sogenannten „übertragenen“ Wirkungsbereich der Landwirtschaftskammern. Es sei aus Sicht des BMLFUW davon auszugehen, dass bei auftretenden Mängeln in der Aufgabenwahrnehmung jedenfalls die jeweilige Landwirtschaftskammer für allfällige Schäden zur Haftung herangezogen werden könne.*



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

(2) Die AMA teilte mit, dass sie im November 2013 in einer entsprechenden Arbeitsanweisung umgehend um eine Bestätigung der Landwirtschaftskammern im Rahmen der vorzulegenden Zuverlässigkeitserklärung (weisungsgebundenes Agieren der Bezirksbauernkammern/-referate) ersucht habe. Dem seien alle Landwirtschaftskammern nachgekommen.

(3) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich sei die Eigenständigkeit der Bezirksbauernkammern massiv eingegrenzt, weil diese keine eigenen, sondern ausschließlich Dienstnehmer der Landwirtschaftskammer Niederösterreich hätten und die INVEKOS-Tätigkeiten einheitlich und ausschließlich auf Basis schriftlicher Weisungen (der AMA bzw. der Landwirtschaftskammer) sowie interner Qualitätskontrollen durchführen würden. Rechtsunsicherheit solle nicht bestehen, weil sich auch die AMA erklären lasse, dass die jeweiligen Bezirksbauernkammern weisungsgebunden agieren würden.

(4) Die Landwirtschaftskammer Steiermark teilte mit, dass den Bezirksbauernkammern weder Budget- noch Personalhoheit zukomme; deren Mitarbeiter hätten den Dienstanweisungen der Landeskammer Folge zu leisten. Die Bezirksbauernkammern seien in der INVEKOS-Abwicklung somit keinesfalls eigenständig.

19.4 Der RH nahm die Ausführungen des BMLFUW sowie der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark zur Kenntnis.

Die seitens der AMA durchgeführte Abklärung bzw. Einholung entsprechender Bestätigungen der Landwirtschaftskammern bewertete er als zweckmäßig.

20.1 (1) Die Landwirtschaftskammergesetze der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark unterschieden grundsätzlich zwischen einem eigenen und einem übertragenen sachlichen Wirkungsbereich der Landwirtschaftskammern. Die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des INVEKOS fiel in den übertragenen Wirkungsbereich der Landwirtschaftskammern.

In den Sonderrichtlinien ÖPUL und Ausgleichszulage (2007 bis 2013) hielt das BMLFUW fest, dass alle inhaltlichen oder formalen Anleitungen, die die Landwirtschaftskammern den Förderungswerbern gaben und die über die genau definierten Aufgaben der Landwirtschaftskammern hinausgingen, in deren eigenem Wirkungsbereich erfolgten und daher nicht dem Bund zuzurechnen waren.



Ungeachtet der organisatorischen und finanziellen Bedeutung der INVEKOS-Beauftragung sowie der damit verbundenen potenziellen Risiken für die Landwirtschaftskammern – z.B. im Falle einer Haftung für finanzielle Berichtigungen bei Verschulden – traf keines der drei Landwirtschaftskammergesetze genauere Festlegungen betreffend die Übertragung von INVEKOS-Aufgaben an die Landwirtschaftskammern (bzw. Bezirksbauernkammern).

(2) Gemäß Landwirtschaftskammergesetzen standen die drei überprüften Landwirtschaftskammern unter der Aufsicht ihrer jeweiligen Landesregierung. Die Landwirtschaftskammern ihrerseits hatten die Aufsicht, die an die Weisungen der jeweiligen Landesregierung geknüpft war, über die Bezirksbauernkammern inne. Nur das Landwirtschaftskammergesetz Steiermark definierte als Zweck der Aufsicht, die Zweckmäßigkeit der Kammertätigkeit, die Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen und die Nichtüberschreitung ihres Wirkungsbereichs zu überwachen. Alle drei Landwirtschaftskammergesetze regelten die Befugnisse der jeweiligen Landesregierung gegenüber der Landwirtschaftskammer (wie etwa die Teilnahme an Vollversammlungen, Vorstandssitzungen oder Kontrollausschusssitzungen) bzw. jene der Landwirtschaftskammer gegenüber den Bezirksbauernkammern.

(3) Aufgabe des Kontrollausschusses bei allen drei überprüften Landwirtschaftskammern war, die gesamte Gebarung nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen und darüber der Vollversammlung zu berichten. Wiewohl die Gebarung der Landwirtschaftskammern im übertragenen Wirkungsbereich im Rahmen des INVEKOS-Werkvertrags unter die Überprüfungskompetenz des Kontrollausschusses fiel und – nicht zuletzt im Hinblick auf das werkvertragliche Haftungsrisiko (siehe TZ 17) – von strategischer Bedeutung war, fand nur in der Landwirtschaftskammer Steiermark eine INVEKOS-bezogene Prüftätigkeit des Kontrollausschusses statt, ohne jedoch an die Vollversammlung Bericht zu erstatten.

20.2 Der RH stellte kritisch fest, dass in allen drei Landwirtschaftskammergesetzen genauere Festlegungen zur Übertragung von INVEKOS-Aufgaben an die Landwirtschaftskammern fehlten, wiewohl mit dieser Übertragung erhebliche Risiken verbunden waren, die im Falle des Schlagendwerdens die Aufgabenwahrnehmung der Landwirtschaftskammern insgesamt beeinträchtigen könnten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang insbesondere darauf, dass die Landwirtschaftskammergesetze der Länder Niederösterreich und Salzburg Zweck und Befugnisse der Aufsicht durch die jeweilige Landesregierung im übertragenen Wirkungsbereich nicht regelten.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

Der RH anerkannte die INVEKOS-bezogene Überprüfungstätigkeit des Kontrollausschusses der Landwirtschaftskammer Steiermark positiv, bemängelte jedoch, dass eine Berichterstattung an die Vollversammlung unterblieb. Er kritisierte, dass sich die Kontrollausschusstätigkeiten der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Salzburg im überprüften Zeitraum nicht auf die werkvertragsbezogene Gebarung erstreckten.

Der RH empfahl den Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich und Salzburg, auf eine Anpassung ihres jeweiligen Landwirtschaftskammergesetzes mit dem Ziel hinzuwirken, Zweck und Befugnisse der Aufsicht durch die Landesregierung im übertragenen Wirkungsbereich ausreichend zu regeln.

Der RH empfahl den Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich und Salzburg, die Kontrollausschusstätigkeiten auch auf die werkvertragsbezogene Gebarung zu erstrecken und der Vollversammlung in angemessener Weise darüber Bericht zu erstatten, insbesondere um den mit dem INVEKOS-Werkvertrag verbundenen Risiken gebührend Rechnung zu tragen. Der RH empfahl der Landwirtschaftskammer des Landes Steiermark, auf eine angemessene Berichterstattung über INVEKOS-bezogene Prüfungstätigkeiten des Kontrollausschusses an die Vollversammlung zu achten.

20.3 (1) Die Landwirtschaftskammer Niederösterreich teilte mit, dass der Kontrollausschuss die gesamte – damit auch die werkvertragsbezogene – Gebarung regelmäßig prüfe und darüber auch in der Vollversammlung informiere. Er habe auch eine Unterdeckung der INVEKOS-relevanten Leistungen im Vergleich zum gedeckelten Höchstabgeltungsbetrag festgestellt.

(2) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Salzburg decke die Aufsicht von übertragenen Wirkungsbereichen ebenfalls das Land ab, wobei dies im Landwirtschaftskammergesetz deutlicher hervorgehoben werden könne. Die Landwirtschaftskammer Salzburg sei bemüht, hierfür entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Innerhalb des Kontrollausschusses werde die gesamte Finanzierung der Landwirtschaftskammer überprüft, somit auch Geldflüsse aus dem INVEKOS-Werkvertrag.

(3) Die Landwirtschaftskammer Steiermark wies darauf hin, dass das Land gemäß Landwirtschaftskammergesetz – wie vom RH anerkannt – die Gesetzmäßigkeit der Kammertätigkeit, die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen und die Nichtüberschreitung des Wirkungsbereichs überwache. Die Landwirtschaftskammer Steiermark sei auch bereit, den Gesetzgeber darin zu unterstützen, diesbezüglich detailliertere Bestimmungen zu erlassen.



20.4 Der RH würdigte die Bereitschaft der Landwirtschaftskammern Salzburg und Steiermark, eine Anpassung ihrer jeweiligen Landwirtschaftskamergesetze hinsichtlich des übertragenen Wirkungsbereichs zu unterstützen, positiv.

21.1 (1) Die Landwirtschaftskammern waren – parallel zu den im übertragenen Wirkungsbereich übernommenen Zahlstellen(teil)aufgaben – im eigenen Wirkungsbereich für die Wahrnehmung der beruflichen Interessenvertretung einschließlich Beratungs- und Servicetätigkeiten zuständig. Dadurch ergab sich für die Landwirtschaftskammern auf institutioneller Ebene das Risiko eines Interessenkonflikts, das sich im Spannungsfeld einer förderungsoptimierenden Beratung im Interesse ihrer Mitglieder und einer rein amtlichen Behördenfunktion im Rahmen der verpflichtenden Flächendigitalisierung³⁶ bewegte.

Das Konfliktpotenzial zeigte sich beispielsweise dadurch, dass die Landwirtschaftskammern als Berufsvertretung ihre Mitglieder beim Ergreifen von Rechtsmitteln gegen Bescheide und Mitteilungen der AMA in fachlicher Hinsicht durch Beratung unterstützten und dafür auch Standardtexte bereitstellten. Die Landwirtschaftskammern konnten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zur Interessenvertretung ihrer Mitglieder auch Musterprozesse führen bzw. (vor)finanzieren. Damit unterstützten die Landwirtschaftskammern, wiewohl selbst Werkvertragspartner des BMLFUW und als solche mit Zahlstellen(teil)funktion tätig, ihre Mitglieder bei Verfahren, die sich gegen die AMA bzw. das BMLFUW – sowie gegebenenfalls in der Substanz gegen die eigene Aufgabenwahrnehmung als Zahlstelle – richteten. Nicht zuletzt standen diese Verhaltensweisen der Landwirtschaftskammern als Interessenvertretung den allgemeinen Treuepflichten gegenüber dem BMLFUW, die sich aus dem Werkvertragsverhältnis ergaben, entgegen.

21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Tätigkeit der Landwirtschaftskammern im Rahmen der INVEKOS-Werkvertragsbeauftragung durch das BMLFUW auf der einen Seite und im Rahmen der Ausübung ihrer gesetzlichen Rolle als Berufsvertretung ihrer Mitglieder auf der anderen Seite zu erheblichen Interessenkonflikten auf institutioneller Ebene führte.

³⁶ Die Bezirksbauernkammern waren gemäß AMA-Arbeitsanweisung zur Erfassung des Mehrfachantrags 2009 mit der „amtlichen Feststellung“ der beihilfefähigen Fläche beauftragt. Im Falle von Differenzen zwischen dem Wunsch des Antragstellers und der behördlichen Beauftragung war grundsätzlich die AMA-Arbeitsanweisung einzuhalten; allfällig nicht klärbare Differenzen waren feldstucks- und antragstellerbezogen zu dokumentieren.



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

Der RH empfahl dem BMLFUW, dem aus dem Gesetzesauftrag als Berufsvertretung resultierenden institutionellen Interessenkonflikt der Landwirtschaftskammern bei der Ausgestaltung des INVEKOS-Werksvertrags Rechnung zu tragen, indem beispielsweise bestimmte, mit behördlichem Charakter verbundene Zahlstellen(teil)aufgaben (wie etwa die amtliche Referenzflächenfeststellung) von der Übertragung ausgeschlossen werden.

- 21.3** (1) Nach der Stellungnahme des BMLFUW (siehe auch TZ 11) habe die Feststellung aller Referenzflächen künftig durch die AMA zu erfolgen.
- (2) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich könne sie die Kritik des RH, es liege eine institutionelle Unvereinbarkeit vor, nicht teilen, weil die beste Information und Beratung der Kammerzugehörigen und Antragsteller jene sei, die zum frühestmöglichen Zeitpunkt die beantragte flächenbezogene Förderung (Einheitliche Betriebspromotion, ÖPUL, Ausgleichszulage) zur Gänze zur Auszahlung bringe. Diese Zielsetzung sei nur bei Einhaltung aller EU- und nationalen Vorgaben erreichbar. Damit erkläre sich u.a. auch, warum Österreich hinsichtlich Anlastungen einen Spitzenplatz im EU-Vergleich einnehme.
- (3) Die Landwirtschaftskammer Salzburg teilte mit, dass die korrekte Umsetzung der den Landwirtschaftskammern aufgetragenen Arbeiten, z.B. durch den Internen Revisionsdienst der AMA sowie das BMLFUW, umfassend geprüft werde. Innerhalb der Landwirtschaftskammer seien Funktionstrennungen angeordnet worden, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Seit dem EU-Beitritt sei das System zur INVEKOS-Umsetzung z.B. von der Europäischen Kommission bzw. dem ERH auf nationaler Ebene schon mehrfach überprüft und für in Ordnung befunden worden.
- (4) Die Landwirtschaftskammer Steiermark bemerkte, es könne, vor allem durch Medienberichte zur Almthematik, der Eindruck entstanden sein, die Kammer wolle in der INVEKOS-Abwicklung nicht auflagenkonform vorgehen, weil ihre politische Führung Forderungen kommuniziert habe. Die Landwirtschaftskammer Steiermark habe behördliche Abwicklung und interessenspolitische Forderungen jedoch klar getrennt. Die Kritik des RH am Vorliegen einer institutionellen Unvereinbarkeit teile die Landwirtschaftskammer Steiermark nicht. Sie wirke im Rahmen der nationalen Vorgaben auf Basis der EU-Verordnungen qualitätsgesichert am INVEKOS-System mit, um wesentlich dazu beizutragen, dass die zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel zeitgerecht und widmungsgemäß eingesetzt würden.



21.4 Der RH erwiderte den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark, dass der aus dem landesgesetzlichen Auftrag der Landwirtschaftskammern einerseits und bestimmten behördlichen INVEKOS-Aufgaben andererseits resultierende institutionelle Interessenkonflikt im Problemfall (einzelbetriebliche Rückforderungen bzw. Sanktionen infolge einer angedrohten Anlastung) offenkundig zu Tage trat.

Unter Verweis auf die Stellungnahme des BMELF zu TZ 11, wonach die Referenzflächenfeststellung für alle Flächen künftig durch die AMA erfolgen solle, bekräftigte der RH daher seine Empfehlung, behördliche INVEKOS-Funktionen (vor allem die amtliche Referenzflächenfeststellung) von einer künftigen INVEKOS-Beauftragung auszunehmen.

22.1 Gemäß EU-Vorgaben, die ab 2006 eine strenge und nach außen erkennbare Funktionstrennung vorsahen, waren bei Ausübung von Zahlstellenfunktionen auch Interessenkonflikte auf Ebene von Einzelpersonen auszuschließen. Die INVEKOS-Werkverträge enthielten keine Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten.

Die AMA wies die Landwirtschaftskammern erst im Jahr 2011 mittels Arbeitsanweisung an, die Tätigkeit für die Zahlstelle personell von der Tätigkeit der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern als Interessenvertretung zu trennen. Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durften danach nicht im selben Fall beratend und zugleich als Bearbeiter für die Zahlstelle tätig sein. Da „zugleich“ auch als „zeitgleich“ interpretierbar war, ergänzte die AMA im Jahr 2012 die Arbeitsanweisung dahingehend, dass eine kammerinterne Aufzeichnung, welche Anträge von welchem Mitarbeiter in welchem Haushaltsjahr bearbeitet wurden, die Nachvollziehbarkeit der Umsetzung dieser Vorgabe verbessern könne, ohne weitere Klarstellungen vorzunehmen.

Ein Prüfbericht der Abteilung Finanzkontrolle und Interne Revision des BMELF hielt dazu im Jahr 2012 fest, dass in der Regel Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern sowohl für Beratungs- und Serviceleistung der Interessenvertretung als auch im Rahmen der Antragsbearbeitung und Digitalisierung eingesetzt wurden. Feststellungen bezüglich unzureichender Funktionstrennung enthielten auch Berichte des Internen Revisionsdienstes der AMA und ZVE der Direktoren von überprüften Landwirtschaftskammern, wonach sich vereinzelt Beratungs- und INVEKOS-Tätigkeiten überschnitten oder – zeitlich getrennt – vom gleichen Personal durchgeführt wurden. Dies deckte sich auch mit eigenen Wahrnehmungen



Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste

des RH bei ausgewählten Bezirksbauernkammern im Zuge seiner Einschautätigkeiten vor Ort.

22.2 Der RH kritisierte, dass ungeachtet der seit 2006 geltenden strengen EU-Vorgaben die INVEKOS-Werkverträge zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten trafen und die AMA erst ab 2011 mit einer Arbeitsanweisung diesbezügliche Anforderungen an die Landwirtschaftskammern stellte. Er verwies darauf, dass die Arbeitsanweisung der AMA im Wesentlichen nur auf die zeitgleiche Wahrnehmung von Beratungsaufgaben und Zahlstellen(teil)aufgaben durch Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern abstelle, was zeitlich vor- bzw. nachgeordnete Aufgabenwahrnehmungen in beiden Funktionen durch dieselbe Person zuließ. Der RH vertrat – wie bereits im Jahr 1999 sinngemäß kritisch bemerkt³⁷ – die Auffassung, dass eine nur auf Zeitgleichheit abgestellte förderungsfallbezogene Funktions trennung nicht geeignet war, potenzielle Interessenkonflikte im Sinne der EU-Vorgaben auszuräumen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, konkrete, den EU-Vorgaben entsprechende Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in den INVEKOS-Werkvertrag aufzunehmen und deren Einhaltung in geeigneter Form sicherzustellen. Der RH empfahl der AMA, die Arbeitsanweisung in Bezug auf Vermeidung von Interessenkonflikten den EU-Vorgaben entsprechend anzupassen, deren Einhaltung in geeigneter Form zu kontrollieren und im Bedarfsfall unverzüglich Abhilfemaßnahmen von den Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern zu fordern.

22.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden die mit der Erfassung und Bearbeitung von Mehrfachanträgen betrauten Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern zum Nachweis der Funktionstrennung besonderen Aufzeichnungs- und Meldepflichten unterliegen. Jeder Sachverhalt, der den Anschein eines Interessenkonflikts hervorrufe, sei unverzüglich dem Vorgesetzten zu melden, welcher unmittelbar Abhilfemaßnahmen zu treffen und die AMA zu informieren habe. Die betroffenen Mitarbeiter seien von bestimmten Tätigkeiten im Zuge der Mehrfachantrag-Erfassung und -Bearbeitung ausgeschlossen. Die Einhaltung der Vorgaben werde laufend im Rahmen der Dienstaufsicht überprüft. Ebenso würden jährlich verpflichtende Schulungen zu diesem Thema durchgeführt.*

³⁷ vergleiche RH-Bericht „EU-Mittel im Bereich der Landes-Landwirtschaftskammern; Aufbau- und Ablauforganisation sowie Kontrollsysteme“, Bund 1999/1, TZ 10



(2) Die AMA teilte mit, dass die Empfehlung bereits umgesetzt sei. Eine Klarstellung zur Funktionstrennung sei mit der horizontalen Arbeitsanweisung 01/2014 erfolgt.

(3) Die Landwirtschaftskammer Salzburg teilte mit, dass sie interne Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bereits getroffen habe, noch ehe diese angewiesen worden seien.

(4) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Steiermark sei Mitarbeitern und Förderungswerbern klar kommuniziert worden, dass die INVEKOS-Tätigkeit eine behördliche Aufgabe im übertragenen Wirkungsbereich sei, die es gemäß den Vorgaben der Horizontalen Arbeitsanweisung zu erledigen gelte. Es seien auch organisatorische und personelle Maßnahmen gesetzt worden.

22.4 Der RH hielt – ungeachtet der positiv zu würdigenden Ausführungen des BMLFUW – seine Empfehlung, dass die INVEKOS-Werkverträge Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten enthalten sollten, aufrecht.

Der RH erachtete die seitens der AMA sowie der Landwirtschaftskammern Salzburg und Steiermark getroffenen Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten grundsätzlich für zweckmäßig.

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

INVEKOS-Datenbank

23 (1) Die Zahlstelle AMA hatte im Rahmen des INVEKOS eine Datenbank nach EU-rechtlichen Vorschriften einzurichten. Darin waren die Daten aus den Beihilfeanträgen für jeden landwirtschaftlichen Betrieb zu speichern und ab dem Jahr 2000 abrufbar zu halten. Die Datenbank ermöglichte – die Richtigkeit und Aktualität des Datenbestands vorausgesetzt – u.a. Verwaltungskontrollen (siehe TZ 30) in Form automatisierter Kontrollen der Beihilfeanträge oder elektronischer Flächenabgleiche.

(2) Die Europäische Kommission stellte 2008 flächenbezogene Fehler in der Datenbank fest und sah auch 2012 keine ausreichende Qualität der im geographischen Informationssystem (GIS, siehe TZ 26) enthaltenen Flächendaten gegeben. In Reaktion darauf beschlossen BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern im Rahmen der seit März 2011 temporär eingerichteten „Task Force Flächen“ u.a. die Verbesserung der bestehenden sowie die Entwicklung einer neuen Flächendatenbank, die als Referenzparzelle auf dem Feldstück als kleinste Einheit basierte (siehe



Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

TZ 27), anstatt auf dem in der Natur nicht erkennbaren Grundstücksanteil am Feldstück (GATL).

Beihilfeanträge
(Mehrfachanträge)

Antragsverfahren

24.1 (1) Gemäß EU-Vorgaben hatten Landwirte für Beihilfen der ersten Säule jährlich einen Antrag einzureichen, der auch als Sammelantrag für mehrere Förderungen genutzt werden konnte. Bei Beihilfen der zweiten Säule hatten Mitgliedstaaten geeignete Verfahren für die Anträge auf Fördermittel festzulegen.

In Österreich fand der Mehrfachantrag Flächen jährlich als Sammelantrag für Fördermittel aus der ersten und zweiten Säule Verwendung.³⁸ Im Mehrfachantrag Flächen, bestehend aus

- Mantelantrag,
- Flächenbogen,
- Formular über Flächennutzung,
- gegebenenfalls weiteren maßnahmenspezifischen Formularen sowie
- Verpflichtungserklärung,

waren

- sämtliche landwirtschaftliche Flächen des Betriebs (Referenzparzellen³⁹),

³⁸ Bei der Einheitlichen Betriebspämie (erste Säule) und Ausgleichszulage (zweite Säule) war jedes Jahr bis zum 15. Mai ein Mehrfachantrag Flächen einzureichen. Für Maßnahmen unter ÖPUL (zweite Säule) war vor dem ersten Jahr der Verpflichtung ein (sogenannter) Herstantrag bis zum 15. Oktober bzw. 15. November einzureichen, der durch die Abgabe des Mehrfachantrags Flächen bis zum 15. Mai ergänzt und spezifiziert wurde. Der Mehrfachantrag Flächen galt dann als Auszahlungsansuchen im ersten Jahr und Antrag auf Auszahlung in den Folgejahren.

³⁹ Die Referenzparzelle sollte die individuelle Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen ermöglichen (siehe Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 73/2009 und Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1122/2009). Als Referenzparzelle war unter der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 für die Zeit ab 2010 der Grundstücksanteil am Feldstück (GATL), unter der INVEKOS-GIS-Verordnung 2011 ab 2012 das Feldstück festgelegt. Die Fläche der Referenzparzelle war gleichzeitig die beihilfefähige Höchstfläche, allerdings konnte die beihilfefähige Fläche auch kleiner sein als die Fläche der Referenzparzelle, wenn z.B. ein Teil der Fläche der Referenzparzelle vorübergehend nicht landwirtschaftlich genutzt wurde (vgl. § 4 Abs. 3 lit. a INVEKOS-GIS-Verordnung 2011).



- die Lage der Referenzparzellen,
 - die Nutzung des jeweiligen Schlages⁴⁰ sowie
 - die Anzahl und Höhe der Zahlungsansprüche (für die Einheitliche Betriebspämie)
- anzugeben.

(2) Die AMA stellte jedem Antragsteller für den Mehrfachantrag Flächen ein Formular (in der Regel befüllt mit den Daten des vorangegangenen Antrags) sowie Hofkarten zur Verfügung. Der Mehrfachantrag Flächen war vom Antragsteller zu aktualisieren und – nach Digitalisierung oder eventuellen Änderungen bei der Digitalisierung durch die Bezirksbauernkammer unter Mitwirkung des Antragstellers (siehe TZ 25) – unterzeichnet bei der durch Verordnung zur zuständigen Stelle erklärten „örtlich zuständigen Landwirtschaftskammer auf Bezirksebene“ (Bezirksbauernkammer) abzugeben. Diese leitete ihn dann im Rahmen ihrer werkvertraglichen Beauftragung nach einer Kontrolle auf Plausibilität und Vollständigkeit an die AMA weiter.

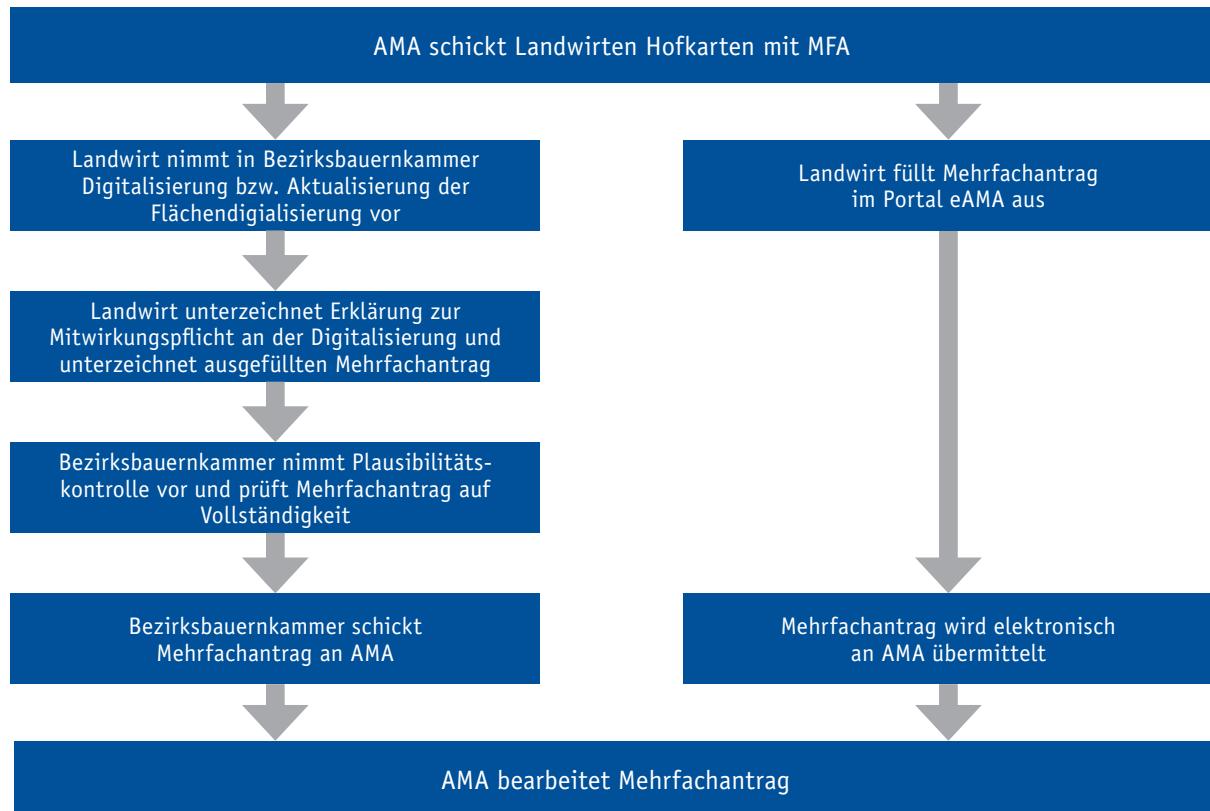
(3) Wie aus nachfolgender Abbildung ersichtlich, bestand für die Landwirte ab 2012 auch die Möglichkeit, den Mehrfachantrag Flächen elektronisch über die Plattform eAMA an die AMA zu übermitteln. Dies war allerdings nur möglich, wenn die Digitalisierung abgeschlossen und keine Aktualisierung erforderlich war. Die Schlagdigitalisierung⁴¹ war durch den Antragsteller selbst vorzunehmen. Im Jahr 2012 nützten rd. 2.200 Landwirte (von rd. 130.000 Antragstellern, somit rd. 1,7 %) die Möglichkeit, ihre Anträge elektronisch zu stellen.

⁴⁰ Ein Schlag ist eine zusammenhängende Fläche auf einem Feldstück, der für meist eine Vegetationsperiode mit nur einer Kultur bewirtschaftet wird. Ein Schlag umfasst Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück.

⁴¹ Mit der Schlagdigitalisierung wird die Nutzung der jeweiligen Fläche ersichtlich gemacht.

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Abbildung 7: Ablaufschema des Mehrfachantrags Flächen



Anmerkung: Im Falle einer neuen Hofkarte muss der Landwirt auch als Online-Antragsteller zuerst von der Bezirksbauernkammer die Hofkarten-Änderungsdigitalisierung durchführen lassen (Referenzfläche), sonst ist der elektronische Zugang zur Antragstellung automatisch gesperrt. Die Aktualisierung für das Antragsjahr inkl. die für bestimmte Maßnahmen vorgeschriebene Schlagdigitalisierung kann der Landwirt selbst vornehmen.

Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

24.2 Der RH bewertete die Gestaltung des Mehrfachantrags Flächen als einheitliches Formular für Beihilfen beider Säulen und die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung für die Landwirte grundsätzlich als zweckmäßig.

Der RH empfahl der AMA und den drei überprüften Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark, die vermehrte Nutzung der elektronischen Antragstellung des Mehrfachantrags Flächen durch die Landwirte aktiv voranzutreiben.



24.3 (1) Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung in Umsetzung. Das im Jahr 1999 begonnene E-Government-Angebot der AMA werde laufend aktualisiert und verbessert. Seit 2012 stelle die AMA auch den „Mehrfachantrag Flächen Online“ zur Verfügung, der den Landwirten ermögliche, ihre landwirtschaftlichen Flächen zu verwalten und Beihilfen elektronisch zu beantragen. Ein strategischer Schwerpunkt der AMA sei, Fehler schon bei der Antragstellung möglichst zu vermeiden. Die Online-Anbindung an die Datenbanken der AMA erlaube, die Antragsangaben bereits vor dem Absenden auf Plausibilität zu prüfen. Aktuell würden etwa 88.000 Landwirte Online-Applikationen (z.B. RinderNET, Online-Flächenantrag) nutzen. Diese Lösung sei (inter)national ausgezeichnet worden.

(2) Die Landwirtschaftskammer Niederösterreich teilte mit, dass sie die elektronische Antragstellung von Anbeginn durch Schulungsangebote – gemeinsam mit dem Ländlichen Fortbildungsinstitut und Einbezug der AMA – finanziell fördere und unterstütze. Jeder Antragsteller in Niederösterreich werde zudem jährlich auf diese Möglichkeit schriftlich hingewiesen.

24.4 Der RH anerkannte die strategische Schwerpunktsetzung der AMA, den Antragstellern bereits im Zuge der elektronischen Antragstellung eine Rückmeldung zur Plausibilität der Angaben zu geben sowie das Bestreben der Landwirtschaftskammer Niederösterreich, die Akzeptanz für die elektronische Beantragung durch entsprechende Schulungs- und Informationsangebote zu erhöhen.

Mitwirkungspflicht und Verantwortung des Landwirts

25.1 (1) Der Landwirt unterschrieb in der Verpflichtungserklärung des Mehrfachantrags Flächen, dass er sämtliche Angaben mit bestem Wissen gemacht und die Verbindlichkeit der Verpflichtungserklärung zur Kenntnis genommen hatte. Die Verpflichtungserklärung verwies im Bereich der Förderungen der ersten Säule auf die jeweilige in Kraft stehende EU-Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 bzw. Nr. 73/2009 (bis auf den Mehrfachantrag Flächen für das Jahr 2009, der nur „auf die bezughabende Verordnung“ verwies) und im Bereich der zweiten Säule auf die jeweiligen Sonderrichtlinien.

Die Sanktionsmöglichkeiten und das Ausmaß dieser Sanktionen in Form von Rückforderungen und Ausschluss von Förderungen waren im Bereich der ersten Säule nicht angeführt. Im Bereich der zweiten Säule war lediglich das Bestehen von Rückzahlungsverpflichtungen und der Ausschluss von der Förderung und weiteren Förderungsmaß-



Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

nahmen im Fall von Verstößen gegen die jeweiligen Sonderrichtlinien angeführt.

(2) Ab Einführung der verpflichtenden Digitalisierung⁴² war die Mitwirkungspflicht des Landwirts in den INVEKOS-GIS-Verordnungen 2009 und 2011 an der Digitalisierung verankert.⁴³ Auch die Verpflichtungserklärung des Mehrfachantrags Flächen enthielt eine Klausel, dass der Landwirt über seine Mitwirkungspflicht bei der Digitalisierung und Aktualisierung der Daten sowie über die Tatsache, dass die digitalisierten Flächen als Grundlage zur Ermittlung der Lage und des Ausmaßes beihilferelevanter Flächen dienten, in Kenntnis war. Gemäß Arbeitsanweisung 27/2009 der AMA hatten sich die Bezirksbauernkammern von allen Antragstellern eine gesonderte Erklärung unterzeichnen zu lassen, wonach diese Landwirte ihre Mitwirkungspflicht bei der Flächendigitalisierung kannten, die Digitalisierung unter Beachtung ihrer Vorortkenntnisse vorgenommen worden war und die tatsächlichen, in der Natur nachvollziehbaren Feldstücks-/Schlagaußengrenzen richtig dargestellt waren.

(3) Die rechtliche Konsequenz dieser Mitwirkungspflicht bei der Digitalisierung und der vom Landwirt unterfertigten Erklärung war, dass sich der Landwirt nicht auf Irrtümer oder Fehler Dritter bei der Digitalisierung oder Antragstellung berufen konnte, um Sanktionen zu vermeiden.

Die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs im Bereich der Einheitlichen Betriebspämie betonte die Rolle des Antragstellers und seiner Erklärung, die Angaben nach bestem Wissen gemacht zu haben. Grundsätzlich lag somit die Verantwortung für die Richtigkeit der Flächenangaben beim Antragsteller. Die weitreichende Mitwirkungspflicht der Landwirte schränkte ihre Möglichkeiten, allfällige Schadenersatzansprüche wegen falscher Digitalisierung gegenüber der Landwirtschaftskammer bzw. Bezirksbauernkammer geltend zu machen, ein, weil eine Falschdigitalisierung auf Basis falscher oder unterlassener Angaben des Landwirts diesem zuzurechnen war. Nur für nachweisbare Digitalisierungsfehler der Landwirtschaftskammer bzw. Bezirksbauernkammer oder für eine mangelhafte Qualität der Hofkarte haftete der Land-

⁴² Durch Digitalisierung werden insbesondere die Grenzen der Feldstückspolygone auf einem Orthofoto eingezeichnet, wodurch sich die Lage und das Ausmaß der Feldstückspolygone festlegen lassen (vgl. §§ 8 und 10 der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 338/2009).

⁴³ § 9 INVEKOS-GIS-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 338/2009, § 8 INVEKOS-GIS-Verordnung 2011, BGBl. II Nr. 330/2011. Bei der freiwilligen Digitalisierung war diese „im Auftrag des Antragstellers“ vorzunehmen, siehe § 8 Z 2 INVEKOS-GIS-Verordnung, BGBl. II Nr. 335/2004.



wirt nicht, es sei denn, der Fehler war für ihn eindeutig erkennbar und er erfüllte seine diesbezügliche Mitwirkungspflicht nicht.

25.2 Der RH hielt fest, dass in der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung die Sanktionen für unrechtmäßig bezogene Förderungen in der ersten Säule nicht und in der zweiten Säule sehr knapp dargestellt waren. Insbesondere fehlten Hinweise über das Ausmaß der Sanktionen, dass Rückforderungen auch bei Über- oder Unterdeklaration von Flächen drohten und diese auch höher sein konnten als der betragsmäßige Anteil der Förderung, der auf die falsch deklarierte Fläche entfiel.

Der RH empfahl der AMA, bereits in der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung genauere Belehrungen über die Tragweite der Mitwirkungspflicht aufzunehmen und detaillierter über die finanziellen Konsequenzen (maximales Ausmaß von Sanktionen) im Falle unrichtiger (Flächen-)Angaben aufzuklären.

25.3 *Laut Stellungnahme der AMA werde sie in Bezug auf mögliche finanzielle Konsequenzen im Fall unrichtiger (Flächen-)Angaben der RH-Empfehlung nachkommen und künftig genauere Angaben in die Verpflichtungserklärung bzw. Merkblätter aufnehmen.*

Die Verpflichtungserklärung verweise zum möglichen Ausmaß von Rückforderungen und Sanktionen auf die diesbezüglichen, öffentlich zugänglichen Verordnungen bzw. Richtlinien und betone auch die Mitwirkungspflicht entsprechend (siehe Merkblatt zum Mehrfachantrag Flächen 2014). Um eine Rückforderungs- bzw. Sanktionsoptimierung zu verhindern, seien – auch nach Diskussion mit Vertretern der Europäischen Kommission – keine detaillierten Toleranzregelungen publiziert worden.

25.4 Der RH nahm die von der AMA beabsichtigte Präzisierung der Verpflichtungserklärung und Merkblätter hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen unrichtiger (Flächen-)Angaben positiv zur Kenntnis.

System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen

Referenzparzellen

26.1 (1) Die korrekte Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen war Grundlage für die ordnungsgemäße Anwendung eines flächenbezogenen Beihilfensystems. Entsprechend den EU-Vorschriften war in den Mitgliedstaaten ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (land parcel information system – LPIS) – gestützt auf Katasterpläne und –unterlagen oder anderes Kartenmaterial – einzurichten.

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

richten. Dazu waren ab dem Jahr 2000 computergestützte GIS einschließlich entzerrter und maßstabsgerechter Luft- oder Satellitenbilder (Orthobilder) vorzusehen und spätestens ab 1. Jänner 2005 verpflichtend einzusetzen.

(2) Die Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen fand gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 auf Ebene von Referenzparzellen statt. Referenzparzellen sind geographisch abgegrenzte Flächen (z.B. Katasterparzellen oder Feldstücke⁴⁴) mit einer individuellen, im GIS registrierten Identifizierungsnummer. Für jede Referenzparzelle war eine beihilfefähige Höchstfläche festzusetzen. Die Landwirte konnten im Rahmen ihrer jährlichen Mehrfachanträge Flächen (siehe TZ 24) maximal im Ausmaß der Referenzparzelle Beihilfen beantragen. Die in einem Antragsjahr dauerhaft oder vorübergehend aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommenen Teile der Referenzfläche (z.B. Baustellenzufahrt, Holzlagerplatz) waren im Mehrfachantrag Flächen anzugeben.

Folgendes Beispiel illustriert die Ermittlung der beihilfefähigen Höchstfläche einer Referenzparzelle (hier ein Feldstück) ausgehend von einem Grundstück durch den Abzug von Flächen für Bebauung und Wald (nicht beihilfefähige Flächen) und die höchstmögliche Beantragung (hier die beiden Schläge Weizen und Mais):

Abbildung 8: Vom Grundstück zur Referenzparzelle

Grundstück A, 50 ha Bruttofläche		Ermittlung Referenzparzelle	
Referenzparzelle	Feldstück Acker	Grundstücksfläche gemäß Kataster	50 ha
Bebauung	8 ha	abzüglich Bebauung	- 8 ha
Wald 20 ha		abzüglich Wald	- 20 ha
		Beihilfefähige Höchstfläche der Referenzparzelle (= Feldstück Acker)	22 ha
		Grundstücksanteil („GATL“)	22 ha
		Beantragte Fläche	22 ha
		davon	
		Weizen	11 ha
		Mais	11 ha

Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

⁴⁴ Feldstücke sind gemäß INVEKOS-GIS-Verordnung 2011 eindeutig abgrenzbare und in der Natur erkennbare Bewirtschaftungseinheiten mit nur einer Nutzungsart.



(3) In Österreich kamen seit der Einführung des GIS im Jahr 2004 nacheinander folgende Arten von Referenzparzellen zur Anwendung:

- Katasterparzellen auf Basis der digitalen Katastralmappe (für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2005), deren Grenzverläufe jedoch mit den tatsächlichen Bewirtschaftungsgrenzen nicht immer übereinstimmten;
- Grundstücksanteil am Feldstück (GATL, für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2010);
- Feldstückspolygone (für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2012)⁴⁵.

(4) Die Feststellung und laufende Aktualisierung der Referenzparzellen lag im Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern (siehe TZ 27).

26.2 Der RH hielt fest, dass eine korrekte Identifizierung der Referenzflächen als Obergrenze für die Beantragung von flächenbezogenen Beihilfen zentrale Bedeutung für die Wirksamkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems hatte. Er betonte mit Nachdruck, dass die EU-Vorgaben zur Verwendung von computergestützten geographischen Informationstechniken bereits seit dem Jahr 2000, soweit verfügbar, spätestens ab 2005 verpflichtend zu erfüllen waren.

Computerunterstützte Ermittlung der Referenzflächen (Digitalisierung)

27.1 (1) Ab 2004 stellte die AMA den Antragstellern in Österreich Hofkarten zur Verfügung, um Lage und Ausmaß der tatsächlich genutzten landwirtschaftlichen Fläche der Feldstücke computerunterstützt grafisch zu ermitteln (Digitalisierung). Mit den Informationen der Hofkarte sollten die Antragsteller die Feldstücksgrenzen in der Natur mit denen der digitalen Katastralmappe vergleichen und gegebenenfalls neu beurteilen. Laut Arbeitsanweisungen der AMA blieben die Digitalisierung und die Übernahme der ermittelten Flächen im Beihilfeantrag durch die zuständige Landwirtschaftskammer bzw. Bezirksbauernkammer bis zur Antragstellung für das Kalenderjahr 2009 freiwillig. Die AMA verwendete ihrerseits die Hofkarten ab 2005 für Vor-Ort-Kontrollen.

⁴⁵ Gemäß den Erläuterungen des BMLFUW zur Vorlage der INVEKOS-GIS-Verordnung 2011 hatte sich der Grundstücksanteil am Feldstück (GATL) als kleinste mögliche Ebene als äußerst verwaltungsaufwändig erwiesen und entsprach den EU-Qualitätsanforderungen nur bedingt.

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Wie die nachfolgende Abbildung einer Beispiel-Hofkarte zeigt, handelte es sich um Orthofotos, die die Feldstücke eines Betriebs entsprechend dem jeweils letzten Mehrfachantrag mit den Grundstücksdaten der digitalen Katastralmappe (z.B. Parzellennummern, Nutzungssymbole) abbildeten.

Abbildung 9: Beispiel einer Muster-Hofkarte aus dem Jahr 2004



copyright: BEV 2014, Vervielfältigt mit Genehmigung des BEV – Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen in Wien, T2014/108366
 Quellen: Landwirtschaftskammer Salzburg, AMA, BEV

(2) Die Hofkarten standen ab 2005 wegen fehlender Orthofotos österreichweit nicht flächendeckend zur Verfügung. Insbesondere einige Regionen der Steiermark waren davon betroffen. Zudem behinderten veraltete oder ungenaue Luftbilder (z.B. in schwarz-weiß) die Digitalisierung. Beispielsweise lagen im Jahr 2009 zunächst noch für rd. 30 % der Gesamtfläche Österreichs Luftbilder vor, die älter als vier Jahre waren. Nach der Befliegung 2009 reduzierte sich dieser Anteil auf rd. 3 %. Auch lagen ab diesem Zeitpunkt Luftbilder mit höherer Auflösung vor.

Nachfolgende Tabelle stellt den Anteil der freiwillig digitalisierten Feldstücke bezogen auf die jeweils insgesamt beantragten Feldstücke im Zeitraum 2005 bis 2009 dar.



**Tabelle 13: Freiwilliger Digitalisierungsanteil aller beantragten Feldstücke,
Mehrfachantrag 2005 – 2009**

	Mehrfachantrag				
	2005	2006	2007	2008	2009
	in % (gerundet)				
Österreich	34	66	87	92	97
Niederösterreich	44	65	97	99	99
Salzburg	27	76	87	89	94
Steiermark	2	22	59	80	96

Quelle: AMA, Stand September 2013; Darstellung: RH

(3) Das BMLFUW führte die für die Antragsteller verpflichtende Digitalisierung zur Feststellung der beihilfefähigen Höchstfläche der Referenzparzellen⁴⁶ mit der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 ein. Anlass waren die Prüffeststellungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008, wonach die in Österreich verwendete Kataster-Referenzparzelle auch nicht-beihilfefähige Flächen enthalten könnte (z.B. Wege, Gebäude, Waldanteile) und keine ausreichende graphische Abgrenzung dieser Flächen (Digitalisierung) vorgesehen wäre.

(4) Die Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern führten die zunächst freiwillige und ab der Antragstellung für das Kalenderjahr 2010 verpflichtende Digitalisierung anhand von Arbeitsanweisungen der AMA unter Mitwirkungspflicht der Antragsteller (siehe TZ 25) durch. Obwohl die Zahlstelle AMA entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 regelmäßig die übertragenen Funktionen auf zufriedenstellende Durchführung der Arbeit und Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften zu prüfen hatte, kam sie dieser Vorschrift verspätet nach. Der Interne Revisionsdienst der AMA überprüfte erst nach Einführung der verpflichtenden Digitalisierung bei ausgewählten Bezirksbauernkammern die Einhaltung der entsprechenden AMA-Arbeitsanweisungen (siehe TZ 15). Die regelmäßig vorgesehenen Nachkontrollen der Qualität der von den Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durchgeföhrten Digitalisierungsleistungen durch die AMA

⁴⁶ Mit der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 kam es zur Umstellung auf Grundstücksanteile am Feldstück als Referenzparzelle.



Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

oder das BMLFUW unterblieben bis 2012 (siehe TZ 28), obwohl Hinweise über Mängel vorlagen⁴⁷.

27.2 Der RH hielt fest, dass das BMLFUW erst die Prüffeststellungen der Europäischen Kommission von 2008 zum Anlass nahm, um die Flächendigitalisierung in Österreich verpflichtend einzuführen. Er bemängelte, dass für bestimmte Regionen Österreichs über einen längeren Zeitraum keine aktuellen Luftbilder in einer für die Flächendigitalisierung ausreichenden Qualität verfügbar waren. Der RH kritisierte weiter, dass bis 2012 weder das BMLFUW als Auftraggeber der Landwirtschaftskammern noch die AMA als Zahlstelle regelmäßig vorgesehene Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durchführten, obwohl Hinweise über Mängel vorlagen.

27.3 (1) *Laut Stellungnahme der AMA gebe es zum Mehrfachantrag-Flächen seit dem Jahr 2002 Qualitätskontrollen in der AMA. Die Ergebnisse seien dem BMLFUW als Auftraggeber und den jeweiligen INVEKOS-Koordinatoren jährlich rechtzeitig vor der Antragstellung zur Verfügung gestellt worden. Seit Beginn der verpflichtenden Digitalisierung seien auch die digitalisierten Flächen qualitätsgesichert bzw. im Jahr 2012 zudem auf Qualität kontrolliert worden.*

(2) Die Landwirtschaftskammer Salzburg teilte – auch mit Bezug auf TZ 28 – mit, dass, etwa die Abteilung EU Finanzkontrolle/Interne Revision des BMLFUW überwiegend anhand der Hofkarte Qualitätskontrollen der Digitalisierungen vorgenommen habe, ohne sich einen Überblick über die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort zu verschaffen. Die INVEKOS-GIS-Verordnung verpflichtete den Antragsteller, der die aktuellen Verhältnisse vor Ort kenne, zur Mitwirkung bei der Digitalisierung. Die Landwirtschaftskammer Salzburg führe die Flächenfeststellung nicht vor Ort, sondern ausschließlich anhand von Hofkarten unter verpflichtender Mitwirkung des Antragstellers durch.

27.4 Der RH erwiderte der AMA, dass sie in ihren regelmäßig vorgesehenen Nachkontrollen der Qualität bis zum Jahr 2012 die Antragserfassung durch die Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern prüfte, nicht jedoch die ab dem Antragsjahr 2010 verpflichtende Flächendigitalisierung. Der RH hielt seine Kritik daher aufrecht.

⁴⁷ Eine Anfang 2010 durchgeführte Stichprobenerhebung der AMA zur Digitalisierung ergab, dass weiterhin nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen mitdigitalisiert wurden. Bei einer im Auftrag des BMLFUW im Jahr 2011 auf Grundlage ihrer Vor-Ort-Kontroll-Ergebnisse durchgeführten Prüfung, ob beantragte, nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen (z.B. Wald, Gebäude, Wege) auf Hofkarten eindeutig erkennbar gewesen wären, stufte die AMA rd. 24 % der betroffenen Flächen als am Luftbild erkennbar ein.



28.1 (1) Auf Anweisung des BMLFUW kontrollierte die AMA ab 2012 die Qualität der Flächendigitalisierung der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern. Die AMA machte dazu einen Bildschirm-Abgleich zwischen den Ergebnissen der Flächendigitalisierung und den Luftbildern, auf deren Basis die Digitalisierung erfolgt war. Der Abgleich bezog sich auf eine Stichprobenauswahl zur Beurteilung, inwieweit nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen im Referenzsystem einbezogen waren und ob Änderungen bei der Digitalisierung im vorgeschriebenen Ausmaß dokumentiert wurden.

(2) Entsprechend den Vorgaben der AMA zur Qualitätskontrolle war zwischen eindeutig und nicht eindeutig erkennbaren nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen zu unterscheiden.

- Bei eindeutig erkennbaren Fällen sollten die Qualitätskontrollen den Ergebnissen der Verwaltungs- oder Vor-Ort-Kontrollen gleichgesetzt und die im INVEKOS vorgesehenen Sanktionen angewandt werden.

- Bei nicht eindeutig erkennbaren Fällen (z.B. Waldränder und Almflächen) sollte weder eine Richtigstellung noch eine Sanktionierung stattfinden, weil gemäß AMA-Vorgaben dabei eine subjektive Einschätzung mit einer anderen subjektiven Einschätzung verglichen würde. Die Bestimmungen der AMA sahen diesfalls als mögliche Maßnahmen u.a. Vor-Ort-Kontrollen oder Hinweise an die Bezirksbauernkammern zur sorgfältigeren Bearbeitung vor.

(3) Sowohl der AMA-Vorstand als auch das BMLFUW sollten einen Bericht zu den Ergebnissen der Qualitätskontrollen und den daraus abzuleitenden Maßnahmen erhalten. Die AMA informierte die INVEKOS-Koordinatoren im November 2012 über die Ergebnisse der Qualitätskontrollen 2012 in Form einer Präsentation. Ein abschließender schriftlicher Bericht der zuständigen Fachabteilung der AMA lag zum vorgesehenen Berichtstermin Ende 2012 nicht vor.

In dem mit August 2013 datierten Ergebnisbericht erläuterte die AMA, die bei der Qualitätskontrolle der Digitalisierung festgestellten Abweichungen wären überwiegend kleiner als 3 Ar gewesen. Handlungsbedarf erkannte die AMA bei Grünland und Almen. Konkrete handlungsanleitende Maßnahmen enthielt der Ergebnisbericht ebenso wenig wie (bundesländerspezifische) Fehlerquoten.

(4) Die Landwirtschaftskammern hatten der AMA ab 2012 Informationen über Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei der Digitalisierung zu übermitteln. Sie sollten im Rahmen der jährlichen Berichtslegung

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

die Methode zur Auswahl der kontrollierten Betriebe, die Ergebnisse, getroffene Abhilfemaßnahmen sowie ihre Erkenntnisse berichten. Die drei überprüften Landwirtschaftskammern waren dieser Verpflichtung für das Jahr 2012 nachgekommen. Eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse war wegen der fehlenden methodischen Vorgaben nicht gegeben.

28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die AMA erstmals für 2012 eine systematische Qualitätskontrolle der Flächendigitalisierung der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durchführte. Er kritisierte ferner, dass die Anweisungen der AMA zu den am Bildschirm nicht eindeutig erkennbaren nicht-landwirtschaftlichen Flächen kein einheitliches, verbindliches Vorgehen vorsahen. Der RH bemängelte auch, dass für die durch die Landwirtschaftskammern durchgeföhrten Qualitätskontrollen der Digitalisierung methodische Vorgaben des BMLFUW und der AMA fehlten.

Der RH empfahl der AMA, bei nach Qualitätskontrollen der Flächendigitalisierung aufgedeckten Mängeln einen verbindlichen Prozess zur Nachverfolgung (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) bei den betroffenen Betrieben vorzusehen. Weiters empfahl er dem BMLFUW und der AMA, konkrete Vorgaben für die Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern (z.B. zur Methodik bei der Betriebsauswahl) zu formulieren, um eine Vergleichbarkeit der vorgelegten Ergebnisse zu gewährleisten.

28.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Anlastung von Seiten der Europäischen Kommission in Höhe von ursprünglich 64 Mio. EUR Anlass für eine verstärkte und ausgeprägte Qualitätskontrolle durch das BMLFUW gewesen. Diese Vorgangsweise habe eine Reduktion der Anlastung von 64 Mio. EUR auf schließlich 3,63 Mio. EUR bewirkt.*

(2) Laut Stellungnahme der AMA sei die Vorgehensweise bei Erkennen nicht-landwirtschaftlicher Nutzflächen in Arbeitsanweisungen eindeutig geregelt. Zudem sei geregelt, wie erkannte „Problemflächen“ zu dokumentieren seien. Dies sei in der Task-Force Arbeitsgruppe unter der Leitung des BMLFUW bzw. unter Einbindung der Landwirtschaftskammern erarbeitet, festgelegt und mittels AMA-Arbeitsanweisungen umgesetzt worden.

Die Empfehlung, aufgedeckte Mängel nachzuverfolgen, sei laut AMA bereits umgesetzt. Beispielsweise besuche der Interne Revisionsdienst im Zuge seiner Digitalisierungsprüfungen bei den Bezirksbauernkammern stichprobenartig auch Betriebe mit Flächenaufläufigkeiten. Ab dem Jahr 2013 seien Betriebe mit tatsächlicher Aufläufigkeit zur Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt worden.



(3) Die Landwirtschaftskammer Salzburg verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 27.

28.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Qualitätskontrollen primär der Prävention von Anlastungen dienen sollten und hielt seine Empfehlung aufrecht, auch für die kammereigenen Qualitätskontrollen methodische Vorgaben zu formulieren, um vergleichbare Ergebnisse zu gewährleisten.

Integriertes Kontroll-
system inkl.
Sanktionssystem

Allgemeines

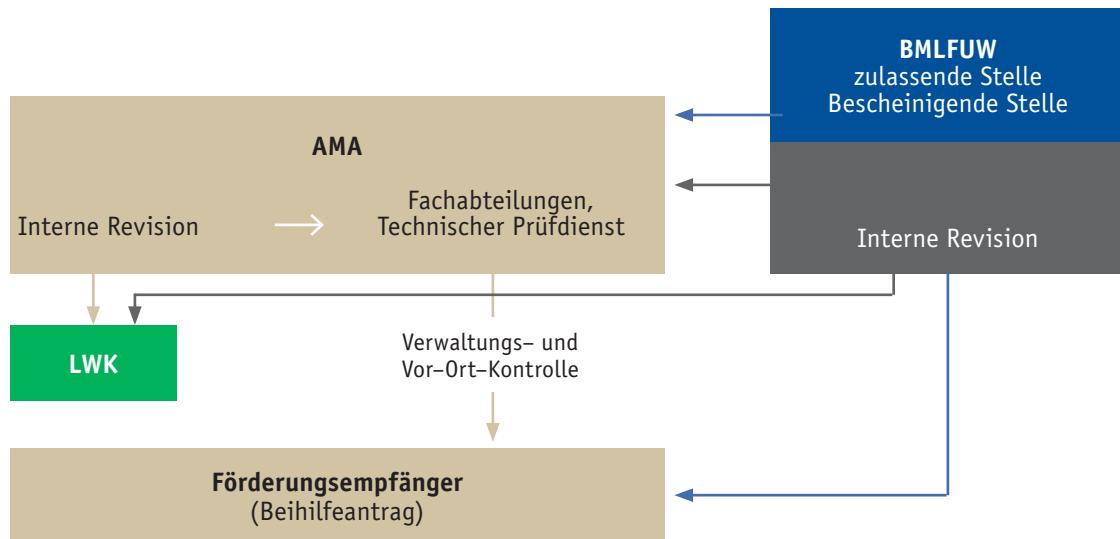
29.1 Das integrierte Kontrollsysteum umfasste regelmäßige Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen⁴⁸ sowie ein Sanktionssystem⁴⁹. Diese Kontrollen bezogen sich unmittelbar auf die Förderungsempfänger. Darüber hinaus prüfte die AMA die Tätigkeit der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern im Rahmen des INVEKOS. Die im BMLFUW angesiedelten Kontrollorgane (zulassende Stelle und Bescheinigende Stelle im Rahmen des INVEKOS, Interne Revision im Rahmen der Werkvertragsbeauftragung) hatten die Ausführung der Zahlstellenaufgaben durch die AMA bzw. die Werkvertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern zu beaufsichtigen bzw. zu prüfen, wie nachfolgende Abbildung zeigt:

⁴⁸ Alle Beihilfeanträge unterliegen einer automatisierten Verwaltungskontrolle in Bezug auf richtige Berechnung, Vermeidung von Doppelzahlungen und Datenabgleich. Mindestens 5 % aller Antragsteller pro Jahr unterliegen einer Vor-Ort-Kontrolle. Dabei wird eine Prüfung auf Übereinstimmung der Antragsangaben mit den realen Gegebenheiten durchgeführt. Die Auswahl der Betriebe (Stichprobe) erfolgt aufgrund einer Risikoanalyse, siehe Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009. i.V.m. Art. 30, 31 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

⁴⁹ Bei Nichteinhaltung der Vorschriften kann die bewilligte Beihilfe gekürzt oder gestrichen werden. Siehe Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Abbildung 10: Kontrollebenen im Bereich des österreichischen INVEKOS



Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

Die grundsätzlichen Schwächen, die sich aus der rechtlich-institutionellen Konstellation zwischen den drei Hauptakteuren des INVEKOS (BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern) ergaben (siehe TZ 11), zeigten sich im österreichischen Kontrollsysteem dahingehend, dass proaktive, zeitgerechte und systembezogene Abhilfemaßnahmen auf interne Prüffeststellungen in der Regel unterblieben (beispielsweise bezüglich der geeigneten Sicherstellung der Qualität der Flächendigitalisierung – siehe TZ 27).

29.2 Der RH hielt fest, dass im Bereich des INVEKOS regelmäßige Kontrollen auf Ebene der Förderungsempfänger und auf Ebene der für die Abwicklung des österreichischen INVEKOS verantwortlichen Stellen vorgesehen waren, um Unregelmäßigkeiten vorzubeugen bzw. festzustellen. Er hob kritisch hervor, dass die umfangreichen Kontrolltätigkeiten innerhalb des INVEKOS für sich genommen in der Regel keine zeitgerechten systembezogenen Abhilfemaßnahmen, beispielsweise zur geeigneten Qualitätssicherung der Flächendigitalisierung, hervorriefen.



Verwaltungskontrollen der AMA

30.1 (1) Entsprechend den EU-Vorschriften waren für alle Beihilfeanträge Verwaltungskontrollen zur Prüfung der Beihilfevoraussetzungen durchzuführen. Dabei sollten Unregelmäßigkeiten mittels EDV-Einsatzes automatisch festgestellt werden. Die Prüfung der Beihilfefähigkeit einer Fläche sollte beispielsweise mit Gegenkontrollen zwischen beantragten Flächen und im INVEKOS nachgewiesenen Referenzparzellen erfolgen. Die Vor-Ort-Kontrollen ergänzten die Verwaltungskontrollen und konnten dazu dienen, Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten nachzugehen.

(2) Die von der AMA elektronisch durchgeführten Gegenkontrollen zu den beantragten Flächen waren nach Feststellungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008 nur eingeschränkt wirksam, weil die beihilfefähigen Flächen von Referenzparzellen in Österreich teilweise zu hoch angegeben waren. Als Abhilfemaßnahme führte die AMA ab 2011 rückwirkende Kontrollen (Flächenabgleich) über die beantragten Flächen durch (siehe TZ 37 ff.).

(3) Beim Flächenabgleich prüfte die AMA die Flächenveränderungen von aufeinanderfolgenden Antragsjahren und untersuchte Fälle mit Flächenverringerungen auf eine eventuelle Falschbeantragung. Blieben die beantragten Flächen über die Jahre unverändert, waren die Flächen nicht Gegenstand des Flächenabgleichs. Ein Zusammenführen von Daten aus dem Flächenabgleich mit weiteren Datenquellen der AMA (z.B. Qualitätskontrollen der Digitalisierung), um anhand von Risikogruppen potenzielle Falschbeantragungen festzustellen, fand nicht statt.

30.2 Der RH hielt fest, dass die automatisierten Verwaltungskontrollen der AMA grundsätzlich ein geeignetes Mittel waren, um alle Beihilfeanträge zu prüfen und potenzielle Unregelmäßigkeiten bereits im Vorfeld von Vor-Ort-Kontrollen aufzudecken, deren Effektivität jedoch entscheidend von der Datenqualität der Referenzfläche abhing. Der RH bemängelte, dass die AMA die in ihrer EDV verfügbaren Daten erst infolge der 2008 ergangenen Prüffeststellungen der Europäischen Kommission für bestimmte Analysezwecke (z.B. Flächenabgleiche) nutzte. Er kritisierte auch, dass die AMA verfügbare Daten aus verschiedenen Datenquellen nicht miteinander abglich und so nicht für weitere Analysen nutzbar machte.

Der RH empfahl der AMA, die aus verschiedenen Datenquellen vorhandenen Daten systematischer für besondere Analysezwecke (wie etwa zur Aufdeckung von Falschbeantragungen) zu nutzen.



Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

30.3 *Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung des RH, vorhandene Daten künftig systematischer für Analysen zu nutzen, in Umsetzung.*

Vor-Ort-Kontrollen des Technischen Prüfdienstes der AMA

31.1 (1) Vor-Ort-Kontrollen dienten dazu, die Angaben der Beihilfeanträge mit der tatsächlichen Situation beim landwirtschaftlichen Betrieb vor Ort zu vergleichen. Gemäß EU-Vorgaben hatte die AMA zur Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen einen Technischen Prüfdienst eingerichtet. Jährlich waren mindestens 5 % aller Betriebsinhaber, die Beihilfeanträge stellten, vor Ort zu kontrollieren.

(2) Die AMA berichtete über die Ergebnisse der Flächenkontrollen in jährlichen „Kontrollstatistiken“ an die Europäische Kommission (getrennt nach erster und zweiter Säule) sowie in Kontrollberichten für die Maßnahmen Ausgleichszulage und ÖPUL an das BMLFUW. Regelmäßige, zusammenfassende Berichte über die Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen der AMA – beispielsweise gegliedert nach Bundesländern, Maßnahmen, Umfang der Kontrollen und dem Ausmaß der festgestellten Beanstandungen – zur Information der Aufsichtsorgane und des AMA-Vorstands lagen nicht vor.

31.2 Der RH wies darauf hin, dass die Vor-Ort-Kontrollen als Bindeglied zwischen Bewilligungs- und Auszahlungsphase eines Beihilfesystems ein zentrales Element eines Kontrollsysteams waren. Er hielt fest, dass bei der AMA über ihre Vor-Ort-Flächenkontrolltätigkeit keine zusammenfassenden Auswertungen zu den Ergebnissen – beispielsweise gegliedert nach Bundesländern – für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle vorlagen.

Der RH empfahl daher der AMA, ein standardisiertes Berichtswesen über ihre Vor-Ort-Kontrolltätigkeiten einzurichten sowie für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle relevante Kennzahlen (z.B. Umfang der Kontrollen, Ausmaß der Beanstandungen, regionale Verteilung) aufzubereiten und periodisch vorzulegen.

31.3 *Die AMA teilte mit, dass die Empfehlung in Umsetzung sei. Das standardisierte Berichtswesen werde in Form eines zusätzlichen Quartalsberichts des Technischen Prüfdiensts der AMA ausgebaut.*



32.1 (1) Die an die Europäische Kommission übermittelten Kontrollstatistiken enthielten für Gesamt-Österreich u.a. Angaben zur Anzahl der für die Kontrollen ausgewählten Anträge und zu den festgestellten Flächenabweichungen. Die nachfolgende Tabelle stellt die Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen bei der Einheitlichen Betriebspromie im Zeitraum 2007 bis 2012 dar.⁵⁰

Tabelle 14: Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen (Einheitliche Betriebspromie)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl						
Anträge						
Kontrollauswahl	7.461	7.317	7.454	7.774	7.438	7.001
Beanstandete Anträge	1.237	869	1.359	1.333	2.201	4.163
<i>davon</i>						
<i>Abweichung < 3 %</i>	746	409	758	772	1.410	1.901
<i>Abweichung 3 bis 20 %</i>	418	352	527	522	725	1.867
<i>Abweichung > 20 %</i>	73	108	74	39	66	395
in %						
Anteil beanstandeter Anträge in Kontrollauswahl	16,6	11,9	18,2	17,1	29,6	59,5
in ha						
Flächen						
Kontrollauswahl	112.539,8	126.031,4	182.035,6	165.058,0	132.485,4	147.400,6
Beanstandete Flächen	1.041,1	1.800,9	2.062,1	1.098,0	1.747,4	6.112,1
<i>davon</i>						
<i>Abweichung < 3 %</i>	143,9	138,9	278,4	262,2	521,1	681,0
<i>Abweichung 3 bis 20 %</i>	534,5	621,0	962,1	640,2	890,5	3.158,6
<i>Abweichung > 20 %</i>	362,7	1.041,0	821,7	195,5	335,8	2.272,5
in %						
Anteil beanstandeter Anträge in Kontrollauswahl	0,9	1,4	1,1	0,7	1,3	4,1
in ha						
Durchschnittliche beanstandete Fläche pro beanstandetem Antrag	0,8	2,1	1,5	0,8	0,8	1,5

Quelle: AMA-Daten; Darstellung: RH

⁵⁰ Bei Beanstandungen bis 3 % Abweichung erfolgte eine Richtigstellung auf die vor Ort ermittelte Fläche, bei Beanstandungen über 3 % waren zusätzlich Kürzungen und Ausschlüsse (Sanktionen) zu verhängen.



Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

In den Jahren 2008, 2011 und 2012 hatte das Ausmaß der bei Vor-Ort-Kontrollen festgestellten zu hoch beantragten Flächen im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr stark zugenommen. Die AMA begründete dies mit den wesentlich höheren Flächenabweichungen bei Almkontrollen, die zudem in den Jahren 2011 und 2012 – bei jeweils rückläufiger Anzahl der insgesamt kontrollierten Anträge – verstärkt stattfanden. Die Kontrollpraxis des Technischen Prüfdienstes hätte sich in den vergangenen Jahren nicht geändert.

(2) Die Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen waren insbesondere von der Qualifikation und Erfahrung der mit den Prüfungen betrauten AMA-Kontrollorgane, vom technischen Fortschritt (z.B. genauere Hofkarten), von der Methode zur Auswahl der kontrollierten Betriebe und von allfälligen Kontroll-Schwerpunkten beeinflusst. Beispielsweise reagierte die AMA auf Feststellungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008, wonach Kontrollore der AMA nicht–landwirtschaftlich genutzte Flächen (z.B. hofnahe Flächen, die als Freizeitflächen genutzt wurden) als beihilfefähig anerkannt hatten, mit Klarstellungen im Prüferhandbuch sowie mit einer gezielteren Auswahl hofnaher Feldstücke für die Vor-Ort-Kontrollen.

32.2 Der RH hielt fest, dass bei Vor-Ort-Kontrollen die Beanstandungen wegen überhöhter Flächenangaben insbesondere seit 2011 aufgrund der Flächenabweichungen zwischen beantragten und festgestellten Almflächen stark zunahmen. Er kritisierte, dass die Almflächen erst ab 2011 verstärkt kontrolliert wurden, obwohl die AMA bei ihren Vor-Ort-Kontrollen dort bereits 2008 auffällig hohe Flächenabweichungen festgestellt hatte.

32.3 *Laut Stellungnahme der AMA seien tatsächlich auch früher Flächenauffälligkeiten bei Almen festgestellt worden. Da nur regional, hätten diese, gemäß Arbeitsdokument DS/2009/27 der Europäischen Kommission, zu keiner generellen Kontrollquotenerhöhung geführt.*

Informationsweitergabe von Vor-Ort-Kontrollergebnissen

33.1 Die AMA präsentierte Ergebnisse der jährlichen Vor-Ort-Kontrollen des Technischen Prüfdienstes bei den Sitzungen der INVEKOS-Koordinatoren. In den Präsentationsunterlagen zu den Jahren 2011 und 2012 waren u.a. Beispiele aus Vor-Ort-Kontrollen dargestellt. Spezifische Fehlerquoten und –ursachen, gegliedert nach flächenbezogenen Maßnahmen und aggregiert dargestellt für Gesamt–Österreich, die Bundesländer oder die Zuständigkeitsbereiche der Bezirksbauernkammern, stellte die AMA den Landwirtschaftskammern nicht zur Verfügung.



33.2 Der RH kritisierte, dass die AMA die Landwirtschaftskammern nur mangelhaft über die deren Zuständigkeitsbereich betreffenden quantitativen Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen informierte.

Der RH empfahl der AMA, den Landwirtschaftskammern aggregierte Daten für ihr jeweiliges Bundesland (untergliedert nach Bezirksbauernkammern) zu den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen zeitgerecht zur Verfügung zu stellen.

33.3 Laut *Stellungnahme der AMA seien Auffälligkeiten aus den Vor-Ort-Kontrollen in den Besprechungen der INVEKOS-Koordinatoren und bilateral zwischen Mitarbeitern der Landwirtschaftskammern und den Regionalleitern des Technischen Prüfdiensts der AMA kommuniziert worden. Die häufigsten Fehler und Abweichungen bei Vor-Ort-Kontrollen würden zudem jährlich vor der Antragstellung über einschlägige Medien kommuniziert. Einschlägige Informationen und Checklisten für Antragsteller seien auch auf der AMA-Homepage verfügbar.*

Die Empfehlung des RH, diese Informationen noch spezifischer und gegliedert nach Zuständigkeitsbereichen zu erstellen, werde der Technische Prüfdienst der AMA ab dem Jahr 2014 umsetzen.

33.4 Der RH bekräftigte gegenüber der AMA, dass die quantitativen Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen – anonymisiert und regional aufbereitet – insbesondere auch den Landwirtschaftskammern für deren Aufgabenerfüllung zeitgerecht zur Verfügung gestellt werden sollten, und verwies bezüglich Datenanalysen auch auf seine Empfehlung zu TZ 30 und 46.

Sanktionen

34.1 (1) Bei Abweichungen zwischen der beantragten und bei einer Kontrolle ermittelten Fläche von über 3 % bzw. 2 ha⁵¹ waren Sanktionen zu verhängen, deren Ausmaß sich nach der Höhe der Flächenabweichung richtete und von Kürzungen der Beihilfe bis zum Ausschluss von der Beihilfe reichte⁵². Bei der Festsetzung des Ausmaßes der Sankti-

⁵¹ Unter dieser Grenze oder bei Nachweis der Schuldlosigkeit kam es lediglich zur Neuberechnung und Rückzahlungsverpflichtung der zuviel ausbezahnten Beihilfe.

⁵² In der ersten Säule reichten die Sanktionen von der Kürzung der Beihilfe um die doppelte Differenz des der Flächenabweichung entsprechenden Betrages (Abweichungen zwischen 3 % und 20 %), über den Ausschluss von der Beihilfe für die gesamte betreffende Kulturgruppe (Abweichung zwischen 20 % und 50 %) bis zum Ausschluss von der Beihilfe im Ausmaß des der doppelten Flächenabweichung entsprechenden Betrages (Abweichungen über 50 %). In der zweiten Säule kam ein ähnliches System von Sanktionen zur Anwendung.

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

onen bestand für die Zahlstelle AMA wenig Ermessensspielraum. Dies zum einen, weil die EU-Vorgaben die Verhängung und das Ausmaß der Sanktionen an prozentuale Abweichungen zwischen beantragter und festgestellter Fläche knüpften; zum anderen wegen der Mitwirkungspflicht des Landwirts bei der Digitalisierung, die einen Verweis auf guten Glauben oder auf Schuldlosigkeit an den Falschangaben in der Regel ausschloss.

(2) Übernahm ein Antragsteller das Ergebnis einer Vor-Ort-Kontrolle der AMA in seinen Mehrfachantrag Flächen, so handelte er „in gutem Glauben“ und hatte somit – wenn die AMA bei einer weiteren Vor-Ort-Kontrolle ein höheres oder ein geringeres Flächenausmaß feststellte – keine Sanktionen zu befürchten. Korrigierte der Landwirt bei der Antragstellung seine Flächenangaben selbst nach unten, traf ihn jedoch eine Sanktion, falls damit eine sogenannte „Unterdeklaration“, also eine Nichtanmeldung aller Flächen, einherging.

34.2 Der RH verwies darauf, dass der Landwirt, wenn er das Flächenergebnis der Vor-Ort-Kontrolle unverändert in seinen Mehrfachantrag übernahm, im guten Glauben handelte und somit keiner Sanktionsgefahr mehr ausgesetzt war.

AMA-Bescheide und Mitteilungen

35.1 Die Erläuterungen der AMA in ihren Bescheiden bzw. Mitteilungen waren teilweise unklar und konnten von den Empfängern zum Teil nur mit Hilfestellung der Bezirksbauernkammern, die ihrerseits dann längere Recherchen durchführen mussten, nachvollzogen werden.

35.2 Der RH bewertete die Bescheide bzw. Mitteilungen der AMA an die Landwirte insoweit als teilweise schwer verständlich und nicht selbst erklärend, als aus ihnen nicht schlüssig jene Fläche hervorging, auf die sich das jeweilige Schreiben bezog.

Der RH empfahl der AMA, in den an die Landwirte gerichteten Bescheiden bzw. Mitteilungen die bezughabenden Flächen nachvollziehbar anzuführen. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlungen aus den Jahren 2007 (Reihe Bund 2007/3 „Einheitliche Betriebspämie“, TZ 3) und 2010 (Reihe Bund 2010/3 „Einheitliche Betriebspämie“, TZ 7), Mitteilungen und Bescheide der AMA an die Landwirte transparenter und informativer zu machen.



35.3 Laut Stellungnahme sei die AMA bestrebt, im Zuge der Neugestaltung der Bescheide und Mitteilungen für die Periode 2014 bis 2020 die Verständlichkeit weiter zu erhöhen.

Bereits 2012 sei die Nachvollziehbarkeit der Daten in den Bescheiden zur Einheitlichen Betriebspämie verbessert worden. Seit dem Antragsjahr 2012 werde in der Begründung die Berücksichtigung der beantragten Fläche („Flächentabelle“) ausführlich dargestellt. Zwecks Nachvollziehbarkeit der Berechnung seien die einzelnen Rechenschritte angeführt. Für Betriebe mit Almflächen würden in einer separaten „Almtabelle“ jeweils die Almfläche insgesamt sowie die anteiligen Almfutterflächen aufgelistet. Allfällige Flächenbeanstandungen bei Vor-Ort-Kontrollen würden konkret und nachvollziehbar in der sogenannten „VOK-Tabelle“ dargestellt. Weitere Informationen (z.B. zu Zahlungsansprüchen, Referenzwerten) seien auf der Homepage unter eAMA verfügbar.

35.4 Der RH nahm die bereits erfolgte bzw. die von der AMA für die Periode 2014 bis 2020 angestrebte weitere Verbesserung der Verständlichkeit der Bescheide und Mitteilungen positiv zur Kenntnis.

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Allgemeines

36 (1) Infolge der Prüfungen der Europäischen Kommission im Jahr 2008 mit Anlastungsdrohung von rd. 64,19 Mio. EUR (siehe TZ 8) und des ERH zum Haushaltsjahr 2011 (siehe TZ 7) leitete die Europäische Kommission zwei Konformitätsabschlussverfahren (siehe TZ 5) ein und forderte Österreich jeweils auf, Maßnahmen zur Behebung der in beiden Prüfungen festgestellten Mängel des Systems der Flächenfeststellung zu setzen. Während im Zentrum des ersten Verfahrens Mängel bei der Flächenfeststellung im Allgemeinen – insbesondere bei hofnahen Heimflächen – standen, betraf das zweite Verfahren Mängel im Bereich der Almfutterflächen.

(2) Bereits aufgrund des ersten, im Jahr 2008 eröffneten Verfahrens leitete Österreich ein Bündel an Abhilfemaßnahmen ein, darunter rückwirkende wie auch solche, die das INVEKOS und seine Zuverlässigkeit grundsätzlich verbessern sollten. Aufgrund des zweiten, im Jahr 2012 eröffneten Verfahrens ergänzte und erweiterte Österreich diese Abhilfemaßnahmen insbesondere für den Bereich der Almfutterflächen (TZ 45 ff.).



Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Rückwirkende Maßnahmen – Flächenabgleiche

Überblick und Verfahren

37.1 (1) Die von der Europäischen Kommission angeregten rückwirkenden Flächenabgleiche bezweckten, das Ausmaß der potenziellen bzw. tatsächlichen Flächen-Übererklärung in jedem Einzelfall zu ermitteln – mittels elektronischen Abgleichs und anschließender Abklärung von dabei festgestellten Flächendifferenzen – und die zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen – gegebenenfalls unter Verhängung von Sanktionen – wieder einzuziehen und den EU-Agrarfonds gutzuschreiben (siehe TZ 38). Die Ergebnisse bildeten im Schlichtungsverfahren mit der Europäischen Kommission auch eine wesentliche Grundlage für die Bewertung des tatsächlichen finanziellen Schadens bzw. potenziellen Risikos für die EU-Agrarfonds sowie für die Höhe der finanziellen Berichtigung. Der rückwirkende Flächenabgleich 2010 trug zu einer deutlichen Reduktion des von der Europäischen Kommission ursprünglich in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigungsbetrags (von rd. 64,19 Mio. EUR auf rd. 3,63 Mio. EUR) bei.

(2) Die ab dem Jahr 2011 im Rahmen der AMA-Verwaltungskontrollen (siehe TZ 30) durchgeführten Flächenabgleiche erfolgten getrennt nach Betrieben (Heimbetrieb, Heimflächen) bzw. Almen (Almbetrieb, Almfutterflächen) und bezogen jeweils drei Vorjahre ein:



Tabelle 15: Rückwirkende Flächenabgleiche (Heimflächen und Almflächen)

Jahr der Durchführung	Flächenabgleich		In Rückabwicklung einbezogene Jahre	Stand der Durchführung bis Ende August 2013 und Ausblick
	Referenzjahr	Basisjahr		
2011	2010	2009	2009, 2008, 2007	<p>Heimflächen: Betriebe mit Abweichungen von mehr als 0,5 ha erhielten im Juli 2011 Sachverhaltserhebungen der AMA, bei Betrieben mit geringeren Abweichungen ging die AMA von Übererklärungen aus; Rückforderungen begannen im Frühjahr 2012</p> <p>Almflächen: Die AMA führte Sachverhalts-erhebungen (Anfang Juli 2011) bzw. Vor-Ort-Kontrollen bei Almbetreibern durch. Toleranz: 10 %, maximal 3 ha</p>
2012	2011	2010	2010, 2009, 2008	<p>Heimflächen: alle Betriebe mit Abweichungen erhielten Sachverhaltserhebungen, Bearbeitung der Antworten auf Sachverhaltserhebungen im August 2013 abgeschlossen</p> <p>Almflächen: AMA-Sachverhalts-erhebungen bzw. Vor-Ort-Kontrollen bei Almbetreibern. Toleranz: 10 %, maximal 3 ha</p>
2013	2012	2011	2011, 2010, 2009	<p>Beurteilung der beantragten Heimflächen anhand von Luftbildern bis September 2013</p> <p>Almflächen: AMA-Sachverhalts-erhebungen bzw. Vor-Ort-Kontrollen bei Almbetreibern. Toleranz: 3 %</p>
2014	2013	2012	2012, 2011, 2010	Durchführung in Aussicht genommen, falls Qualität der beantragten Flächen weiterhin Mängel aufweist

Quelle: Angaben der AMA; Darstellung: RH

Das BMLFUW kündigte der Europäischen Kommission auch für die Referenzjahre 2011 und 2012 Flächenabgleiche mit Rückabwicklung an. Aus Sicht der AMA könnten sich rückwirkende Flächenabgleiche aufgrund der getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Flächenreferenzsystems mit dem Referenzjahr 2013 erübrigen.

(3) Stellte die AMA Verringerungen zwischen den im Referenzjahr beantragten landwirtschaftlichen Nutzflächen und jenen des Basisjahrs (i.e. Vorjahr) fest, so überprüfte sie für jeden einzelnen Fall, ob die Differenzflächen im Basisjahr sowie in den beiden Vorjahren zu Recht beantragt und gefördert worden waren oder ob sie schon früher als nicht–landwirtschaftlich genutzte Flächen nicht förderbar gewesen wären.



Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

37.2 Der RH hielt fest, dass der rückwirkende Flächenabgleich 2010 dazu beitrug, den ursprünglich von der Europäischen Kommission angedrohten finanziellen Berichtigungsbetrag deutlich (von rd. 64,19 Mio. EUR auf rd. 3,63 Mio. EUR) zu reduzieren, indem der potenzielle maximale finanzielle Schaden für den EU-Haushalt bis zum Jahr 2007 zurück auf Ebene der Endbegünstigten ermittelt, die zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen wieder eingezogen und den EU-Agrarfonds gutgeschrieben wurden.

Abgleich Heimflächen 2010 und 2011

38.1 (1) Beim ersten Flächenabgleich 2010 zeigte sich, dass österreichweit rd. 20.800 Betriebe – etwa ein Sechstel aller antragstellenden Landwirte – geringere Heimflächen als im Vorjahr zur Förderung beantragt hatten. Im zweiten Flächenabgleich 2011 traf dies auf rd. 17.300 Betriebe zu. Regional unterschiedliche Zyklen der Aktualisierung der Hofkarten bzw. Änderungsdigitalisierungen beeinflussten Anzahl und regionale Verteilung der betroffenen Betriebe dabei maßgeblich.

(2) Als Ergebnis des Flächenabgleichs 2010 bewertete die AMA – auf Basis ihrer Sachverhaltserhebungen und der Rückmeldungen der Landwirte – mit Stand Oktober 2012 österreichweit rd. 46,8 % (4.828 ha) der in einem ersten Schritt elektronisch ermittelten maximal möglichen Heimflächen-Übererklärungen⁵³ (10.323 ha) endgültig als nicht–landwirtschaftlich genutzte (NLN) und daher nicht förderfähige Flächen. Von den rd. 20.800 Betrieben mit potenziellen Übererklärungen wiesen rd. 15.900 Betriebe (rd. 75 %) tatsächlich nicht–landwirtschaftlich genutzte Flächen auf. Im Durchschnitt der beanstandeten Betriebe belief sich die nicht–landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Betrieb auf rd. 0,30 ha (30,4 Ar). Bei rd. 4 % dieser Betriebe betrug die von der AMA festgestellte Übererklärung jeweils weniger als 0,1 ha (10 Ar). Etwa 3 % dieser Betriebe wiesen Übererklärungen von jeweils mehr als 1 ha auf, darunter 19 Betriebe mit mehr als 5 ha bis maximal 11,3 ha.

Beim Flächenabgleich 2011 bewertete die AMA mit Stand August 2013 österreichweit 11,7 % (rd. 1.100 ha) der elektronisch ermittelten maximal möglichen NLN–Flächen (9.400 ha) auf Basis eigener Vorabklärungen sowie Sachverhaltserhebungen und Rückmeldungen der

⁵³ Die elektronische Ermittlung der maximal möglichen nicht–landwirtschaftlich genutzten Flächen erfolgte durch EDV–technisches Herausfiltern all jener Mehrfachanträge (Flächen) mit (auf GATL–Ebene) niedrigeren Flächenangaben als im Vorjahr. Auch die Beurteilung der Plausibilität der Flächenveränderungen anhand von Luftbildern war in einem gewissen Ausmaß EDV–technisch unterstützt.

Landwirte endgültig als nicht förderfähige NLN-Flächen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen wurden Differenzflächen kleiner oder gleich 3 Ar pro Feldstück nicht hinterfragt. Von den rd. 17.300 Betrieben mit potenziellen Überklärungen wiesen rd. 6.900 (rd. 40 %) NLN-Flächen auf (durchschnittlich knapp 0,16 ha (15,9 Ar) pro Betrieb). Beinahe die Hälfte (48,2 %) dieser Betriebe wies Übererklärungen von jeweils weniger als 0,1 ha (10 Ar) auf. Knapp 1 % wies Übererklärungen von jeweils mehr als 1 ha auf, darunter vier Betriebe mit mehr als 5 ha bis maximal 17,5 ha.

**Tabelle 16: Ergebnisse der AMA-Flächenabgleiche 2010 und 2011 bei Heimflächen
jeweils gegenüber dem Vorjahr**

	Nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen (NLN-Flächen) ³			NLN-Fläche pro Betrieb ⁴
	potenzielle, maximale NLN- Flächen	davon als NLN-Flächen festgestellt	Anteil der festgestellten NLN-Flächen	
	in ha		in %	
Flächenabgleich 2010¹ Österreich	10.323	4.828	46,8	30,4
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	1.535	563	36,7	27,7
<i>Salzburg</i>	1.087	377	34,7	36,0
<i>Steiermark</i>	1.953	1.084	55,5	31,8
Flächenabgleich 2011² Österreich	9.403	1.096	11,7	15,9
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	3.279	239	7,3	16,4
<i>Salzburg</i>	490	67	13,7	21,4
<i>Steiermark</i>	2.377	394	16,6	14,6

¹ AMA-Daten Flächenabgleich 2010, Stichtag 22. Oktober 2012

² AMA-Daten Flächenabgleich 2011, Stichtag 1. August 2013

³ jeweils für das Basisjahr des betreffenden Flächenabgleichs (siehe Tabelle 15)

⁴ Durchschnitt der Betriebe mit festgestellten NLN-Flächen

Quellen: AMA-Daten, Berechnungen und Darstellung: RH, Rundungsdifferenzen möglich

Der beim Flächenabgleich 2010 festgestellte nicht-landwirtschaftlich genutzte Anteil bei Heimflächen lag in Niederösterreich und Salzburg (rd. 36,7 % bzw. rd. 34,7 %) deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt von rd. 46,8 %, in der Steiermark dagegen mit rd. 55,5 % deutlich darüber. Beim Flächenabgleich 2011 lag der nicht-landwirtschaftlich genutzte Anteil bei Heimflächen in Niederösterreich (rd. 7,3 %)

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

unter, in Salzburg bzw. in der Steiermark (rd. 13,7 % bzw. 16,6 %) über dem österreichischen Durchschnitt von rd. 11,7 %. Im Durchschnitt aller Betriebe mit Übererklärungen sanken die nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen pro Betrieb von über 30 Ar (Flächenabgleich 2010) auf knapp 16 Ar (Flächenabgleich 2011).

Der deutliche Rückgang der jeweils festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Anteile (Flächenabgleich 2010 gegenüber 2011) war laut AMA auf vorgesetzte, AMA-eigene Analysen der elektronisch festgestellten maximal möglichen Flächen-Übererklärungen anhand von Luftbildern⁵⁴ sowie auf das geänderte Verfahren der Sachverhaltserhebung zurückzuführen (siehe TZ 42).

(3) Der Betrag der Rückforderungen aus dem rückwirkenden Flächenabgleich 2010 bei Heimflächen belief sich in Summe auf rd. 5,28 Mio. EUR. Nachstehende Tabelle schlüsselt den Gesamtbetrag nach Maßnahmen und Jahren auf:

Tabelle 17: Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 infolge des Flächenabgleichs 2010 bei Heimflächen

Maßnahme	2007	2008	2009	Summe 2007 bis 2009
	in EUR			
Einheitliche Betriebspromö (EBP)	388.377	420.043	507.812	1.316.232
Ausgleichszulage (AZ)	453.827	511.133	581.324	1.546.284
ÖPUL	695.951	801.098	922.204	2.419.253
Summe	1.538.155	1.732.274	2.011.340	5.281.770

Quelle: AMA-Daten mit Stichtag 22. Oktober 2012 zum Flächenabgleich 2010; Berechnungen und Darstellung: RH,
Rundungsdifferenzen möglich

Der Großteil der Rückforderung 2007 bis 2009 bei Heimflächen (knapp 46 %) entfiel auf ÖPUL. Rund drei Viertel der für das Jahr 2009 zurückzufordernden Beträge waren auch schon im Jahr 2007 zu Unrecht ausbezahlt worden.

Die Summe der Rückforderungen aus dem Flächenabgleich 2011 lag zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht vor.

⁵⁴ Ab dem Flächenabgleich 2011 verfügte die AMA für die Luftbildbeurteilung über die Möglichkeit, im Wege einer Historisierung von Luftbildern Digitalisierungen von unterschiedlichen Jahren EDV-technisch übereinander zu legen. Dieses technische Hilfsmittel bestand nicht für Almen.



(4) Nach Auskunft von AMA-Vertretern wiesen die Flächenabgleiche 2010 und 2011 bei Heimflächen auf eine zunehmend bessere Qualität der Flächenfeststellung bzw. Digitalisierung hin. Die AMA konnte dem RH jedoch keine eigenen Auswertungen ihrer Flächenabgleichsdaten, die diese Einschätzung belegten, vorlegen.

38.2 Der RH bewertete die Durchführung von Flächenabgleichen mit – auch rückwirkenden – Wiedereinziehungen von zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen bei den Empfängern als grundsätzlich zweckmäßig (siehe TZ 5 und 37).

Der RH stellte anhand seiner Analysen der von der AMA vorgelegten Daten zu den rückwirkenden Flächenabgleichen 2010 und 2011 fest, dass das Ausmaß der von der AMA festgestellten Flächen-Übererklärungen bei Heimflächen insgesamt bzw. im Durchschnitt aller beanstandeten Betriebe vergleichsweise gering war. Wiewohl sich in der Tendenz österreichweit eine Verbesserung abzeichnete, bestanden länderspezifisch für einzelne Rückabwicklungsjahre größere Unterschiede. Der RH konnte daher gesamthaft betrachtet allein aus den Ergebnissen der beiden Flächenabgleiche eine durchgängig und nachhaltig verbesserte Qualität der Flächenfeststellung nicht zweifelsfrei ablesen.

38.3 *Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich hätten die rückwirkend gesetzten Maßnahmen zur Bereinigung von Überdeklarationen (nicht-landwirtschaftliche Anteile) in Form der Flächenabgleiche (jedenfalls im Heimgutflächenbereich) gut funktioniert. Sie seien von den Landwirten – bei ausreichender und entsprechender Erklärung (Richtigstellung) – angenommen worden und hätten zur deutlichen Reduzierung der Anlastung geführt. Sie seien ein gutes Beispiel für eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen dem BMLFUW, der AMA und der Landwirtschaftskammer Niederösterreich.*

39.1 (1) Bei der Überprüfung und Bewertung der im Flächenabgleich 2010 festgestellten potenziellen Übererklärungen unterschied die AMA – auf Basis einer in der Steuerungsgruppe INVEKOS-GIS des BMLFUW getroffenen Entscheidung, die das Anliegen der Vertreter der Landwirtschaftskammern nach Verwaltungsvereinfachung berücksichtigte – zwei Fallgruppen:

- Landwirte mit potenziellen Übererklärungen von über 0,5 ha erhielten von der AMA eine Aufforderung, Zeitpunkt und Grund von Flächenänderungen zu erklären bzw. nachzuweisen, dass mittlerweile nicht mehr beantragte Flächen in den Vorjahren noch landwirtschaftlich genutzt worden waren.

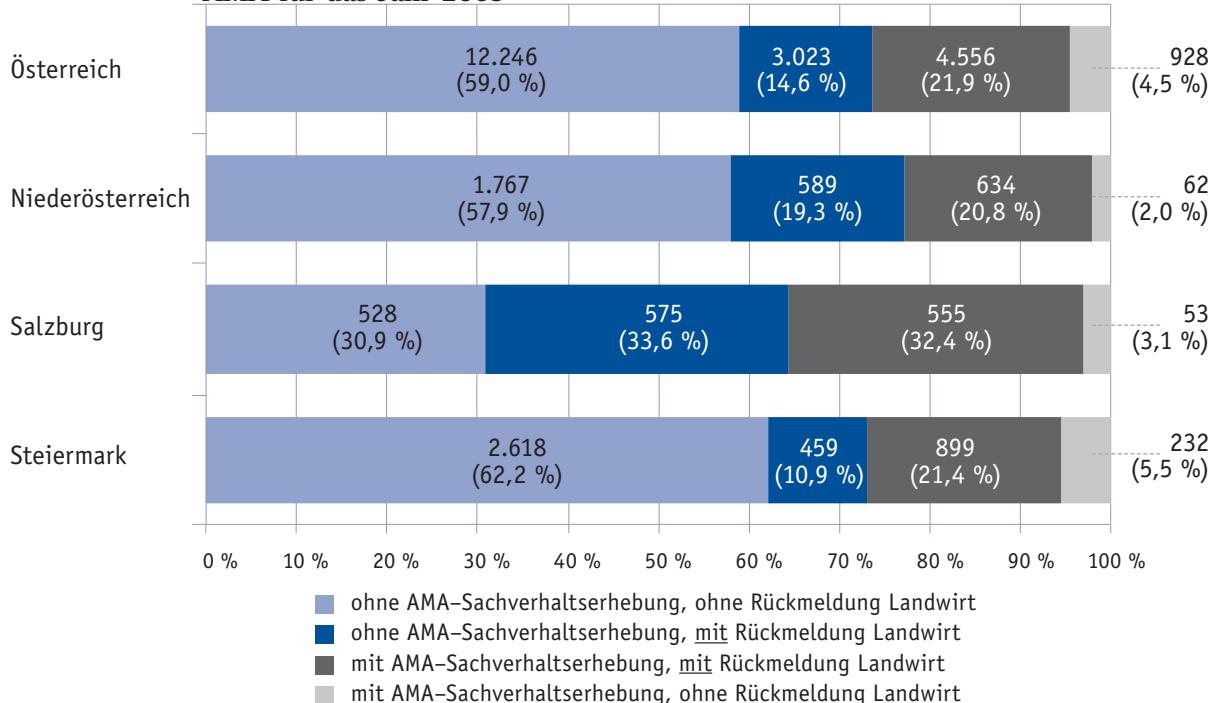
Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

- Landwirte mit potenziellen Übererklärungen von 0,5 ha und weniger erhielten keine derartige Aufforderung. Die AMA wertete Abweichungen unter 0,5 ha ohne weitere Erhebungen als „nicht vorgefundene Flächen“ und zog dafür ausbezahlte Beihilfen rückwirkend wieder ein. Den Antragstellern stand es frei, dagegen Rechtsmittel zu ergreifen.

(2) Die Finanzprokuratur erachtete die gewählte Vorgangsweise in ihrer Stellungnahme vom November 2011 an das BMLFUW als Umkehr der Beweislast. Ihrer Auffassung nach bestand auch keine Rechtsgrundlage dafür, die Nichtreaktion des Landwirts auf die Aufforderung, bei der Sachverhaltserhebung mitzuwirken, als Eingeständnis einer früheren Flächen-Überdeklaration zu werten.

(3) Nachstehende Abbildung zeigt, dass österreichweit gut ein Viertel der im Flächenabgleich 2010 erfassten Betriebe eine AMA-Sachverhaltserhebung erhielten. Der Anteil dieser Fälle entsprach in der Steiermark mit 26,9 % annähernd dem österreichweiten Anteil und lag in Niederösterreich mit 22,8 % etwas unter, in Salzburg mit 35,5 % deutlich über dem österreichischen Vergleichswert.

Abbildung 11: Flächenabgleich 2010 – Anzahl der Fälle und prozentuelle Anteile der AMA-Sachverhaltserhebungen sowie Rückmeldungen von Landwirten an die AMA für das Jahr 2009



Quellen: AMA-Daten Flächenabgleich 2010, Stichtag 22. Oktober 2012; Berechnungen und Darstellung: RH
Rundungsdifferenzen möglich



Der Anteil der Landwirte, die beim Flächenabgleich 2010 – mit und ohne vorherige AMA-Sachverhaltserhebung – Rückmeldungen (Berufungen, Einsprüche) an die AMA richteten (siehe Abbildung 11, dunkle Balken), lag in Niederösterreich mit rd. 40 % leicht und in Salzburg mit 66 % sehr deutlich über dem österreichischen Vergleichswert von 36,5 %, während er in der Steiermark mit 32,3 % darunter lag.

(4) Beim Flächenabgleich 2011 nahm die AMA dagegen für alle Heimflächen, die sie nicht zweifelsfrei als landwirtschaftlich genutzte Flächen identifizieren konnte, Sachverhaltserhebungen vor.

39.2 Der RH kritisierte die beim Flächenabgleich 2010 unterlassene Sachverhaltserhebung bei Betrieben mit Flächenabweichungen von 0,5 ha und weniger als bedenklich und verwies auf die diesbezügliche Stellungnahme der Finanzprokuratur. Er bewertete die geänderte Vorgangsweise beim Flächenabgleich 2011, die eine Gleichbehandlung aller Antragsteller sowie Sachverhaltserhebungen in allen seitens der AMA nicht abklärbaren Fällen gewährleistete, als zweckmäßig.

40.1 Die AMA-Sachverhaltserhebung bei Landwirten mit über 0,5 ha Flächendifferenz umfasste ein Antwortformular mit vier Begründungsmöglichkeiten für Flächenverringerungen⁵⁵. Grund und Zeitpunkt der Flächenverringerung sollten die Landwirte zudem durch geeignete Unterlagen nachweisen. Als Grundlage für ihre Entscheidung prüfte die AMA die vorgebrachten Begründungen der Landwirte auf Plausibilität. In Einzelfällen prüfte sie die Begründungen summarisch und anerkannte auch mangels geeigneter Nachweise nicht eindeutig nachvollziehbare Vorbringen als plausibel.

40.2 Der RH kritisierte, dass die AMA auch nicht eindeutig nachvollziehbare Begründungen – insbesondere mangels geeigneter Nachweise – in Einzelfällen akzeptierte. Der RH empfahl der AMA, bei ihren Plausibilitätsprüfungen der im Rahmen der Rückabwicklung vorgebrachten Begründungen der Landwirte auf die Vorlage von geeigneten Nachweisen zu bestehen.

40.3 Laut *Stellungnahme der AMA* seien zur Plausibilisierung der vorgebrachten Begründungen der Landwirte bei der Flächenrückabwicklung nach Möglichkeit offizielle Belege (z.B. Verbauung, Aufforstung, witterungsbedingte Flächenverluste) verlangt worden. In vielen Fällen sei die Futterflächenabnahme mit einer Zunahme der Überschirmung

⁵⁵ Diese lauteten: keine weitere landwirtschaftliche Nutzung der Fläche, Kommassierungsverfahren bzw. Grundstückszusammenlegung, Übergabe der Fläche an Betrieb, der keinen Mehrfachantrag stellt, und Sonstiges.



Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

begründet worden. Bei unklaren Sachverhalten seien die Betriebe zur Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt worden.

Abgleich Almflächen 2010 und 2011

41.1 (1) Im Rahmen der Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011 übermittelte die AMA den betreffenden Antragstellern (Almbetreibern bzw. Alm-obleuten) gesonderte Sachverhaltserhebungen. Die aus Sicht der AMA mangelhafte Qualität der ihr übermittelten Sachverhaltsdarstellungen veranlasste die AMA, ergänzend zu den Sachverhaltsdarstellungen bei rd. 57 % (Flächenabgleich 2010) bzw. rd. 97 % (2011) der Almen mit potenziellen Flächen-Übererklärungen eigene Vor-Ort-Kontrollen vorzunehmen (siehe Tabelle 18). Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens einigte sich Österreich mit der Europäischen Kommission auf die Anwendung einer Toleranzgrenze von 3 ha bzw. maximal 10 %.

Der Alm-Flächenabgleich 2010 betraf österreichweit 945 (10,6 %) der etwa 8.900 Almen (Stand Mehrfachanträge 2010) bzw. über 7.400 Aufsteller; der Alm-Flächenabgleich 2011 umfasste 316 (3,7 %) von insgesamt etwa 8.600 Almen (Stand Mehrfachanträge 2011) bzw. rd. 2.500 Aufsteller:



**Maßnahmen in Reaktion auf
flächenbezogene Prüffeststellungen**

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

**Tabelle 18: Nicht–landwirtschaftlich genutzte Flächen bei Almen,
Flächenabgleiche 2010 und 2011**

	Nieder– österreich	Salzburg	Steiermark	Österreich
Anzahl der Almen lt. Mehrfachanträge 2010 insgesamt	120	1.842	1.926	8.880
davon				
Anzahl der Almen im Flächenabgleich 2010	2	257	121	945
Anzahl der Auftreiber	10	1.351	377	7.433
potenzielle NLN–Flächen (Jahr 2009) in ha	29,7	5.454,8	1.554,3	24.971,2
Anzahl der veranlassten AMA–Vor–Ort–Kontrollen von Almen	1	125	58	542
als Ergebnis der AMA–Vor–Ort–Kontrollen endgültig festgestellte NLN–Flächen in ha	0,0	2.667,4	416,6	17.444,3
Anteil der NLN–Flächen in %	0,0	15,3	2,4	100,0
Anzahl der Almen lt. Mehrfachanträge 2011 insgesamt	80	1.755	1.949	8.625
davon				
Anzahl der Almen im Flächenabgleich 2011	16	154	26	316
Anzahl der Auftreiber	146	989	128	2.507
potenzielle NLN–Flächen (Jahr 2010) in ha	152,3	2.713,0	175,6	5.396,9
Anzahl der veranlassten AMA–Vor–Ort–Kontrollen von Almen	14	152	24	305
als Ergebnis der AMA–Vor–Ort–Kontrollen endgültig festgestellte NLN–Flächen in ha	31,1	2.804,0¹	196,9¹	5.765,2¹
Anteil der NLN–Flächen in %	0,5	48,6	3,4	100,0

¹ Die endgültig festgestellte NLN–Fläche lag über der elektronisch ermittelten potenziellen NLN–Fläche.

Quellen: AMA–Daten zum Alm–Flächenabgleich 2010 und 2011, Stand 14. Juni 2013;
Berechnungen und Darstellung: RH

Der Flächenabgleich 2010 führte österreichweit zu einer Reduktion der Almfutterflächen im Ausmaß von über 17.400 ha. Aufgrund des Flächenabgleichs 2011 reduzierten sich die Almfutterflächen um weitere rd. 5.800 ha. Das Bundesland Salzburg war davon jeweils in besonders hohem Maße betroffen.

Während die AMA bei den Heimflächen im Durchschnitt der beanstandeten Betriebe rd. 0,30 ha (Flächenabgleich 2010) bzw. 0,16 ha (2011) nicht–landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Betrieb feststellte

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

(siehe TZ 38), stellte sie bei den Almflächen im Durchschnitt rd. 32 ha (Flächenabgleich 2010) bzw. rd. 19 ha (Flächenabgleich 2011) nicht-landwirtschaftlich genutzte Fläche pro vor Ort kontrollierter Alm fest.

(2) Die AMA erhöhte in diesem Zusammenhang mit den Flächenabgleichen 2010 und 2011 ihre Kontrollquoten beträchtlich (siehe TZ 32) und veranlasste in den betreffenden Jahren insgesamt rd. 850 Vor-Ort-Kontrollen von Almen.

(3) Der Betrag der Rückforderungen aufgrund des rückwirkenden Alm-Flächenabgleichs 2010 belief sich in Summe auf 1,50 Mio. EUR. Nachstehende Tabelle schlüsselt den Betrag nach Maßnahmen auf:

Tabelle 19: Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 infolge des Alm-Flächenabgleichs 2010

	Nieder- österreich	Salzburg	Steiermark	Österreich insgesamt
Anzahl der Almen im Flächenabgleich 2010	2	257	121	945
davon mit Vor-Ort-Kontrolle	1	125	58	542
Rückforderungen	in EUR			
Einheitliche Betriebspromie	168,8	68.401,4	44.998,2	535.202,6
Ausgleichszulage	5.650,5	127.957,7	82.944,2	873.678,7
ÖPUL Alpung und Behirtung	528,0	15.070,2	10.835,7	91.131,7
Rückforderungen insgesamt	6.347,2	211.429,3	138.778,0	1.500.013,0
Rückforderung pro Alm mit Vor-Ort-Kontrolle	6.347,2	1.691,4	2.392,7	2.767,6

Anmerkung: Die Rückforderung pro Alm umfasst jeweils die Rückforderungen gegenüber den einzelnen Auftreibern. Da eine Trennung in Alm- und Heimbetrieb nicht möglich war, ordnete die AMA-Auswertung die gesamte Rückforderung eines Aufreibers der Alm zu, auch wenn diese nicht allein aus dem Alm-Flächenabgleich resultierte, sondern noch andere Ursachen hatte (z.B. Flächenabgleich beim Heimbetrieb, Verwaltungskontrolle).

Quellen: AMA-Daten Alm-Flächenabgleich 2010, Stand 14. Juni 2013; Berechnungen und Darstellung: RH,
Rundungsdifferenzen möglich

Knapp 60 % der Rückforderungen infolge des Almflächenabgleichs 2010 entfielen österreichweit wie auch im Durchschnitt der überprüften Länder auf die Ausgleichszulage. Der Betrag pro betroffener Alm – der sich jeweils aus den Rückforderungen an die einzelnen Aufreiber zusammensetzte – belief sich im österreichischen Durchschnitt auf knapp 2.800 EUR. Salzburg und die Steiermark lagen mit rd. 1.700 EUR bzw. rd. 2.400 EUR unterhalb des österreichischen Durchschnitts.


**Maßnahmen in Reaktion auf
flächenbezogene Prüffeststellungen**
Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

(4) Nachstehende Tabelle illustriert die Häufigkeit und Verteilung der Rückforderungsbeträge in Größenklassen (für die Einheitliche Betriebsprämie und die Ausgleichszulage jeweils pro Auftreiber, für die ÖPUL-Maßnahme Alpung und Behirtung pro Alm):

Tabelle 20: Verteilung der Rückforderungsbeträge (inkl. allfälliger Sanktionen) infolge des Almen–Flächenabgleichs 2010 bezogen auf Auftreiber

Rückforderungsbeträge		Anzahl der Auftreiber auf Almen mit Flächenabgleich 2010			
Einheitliche Betriebsprämie		Niederösterreich, Salzburg, Steiermark	in %	Österreich	in %
gleich 0 EUR		1.519	87,40	6.139	82,59
größer 0 bis 1.000 EUR		197	11,33	1.171	15,75
größer 1.000 bis 5.000 EUR		20	1,15	117	1,57
größer 5.000 bis 10.000 EUR		1	0,06	4	0,05
größer 10.000 EUR		1	0,06	2	0,03
Summe		1.738	100,00	7.433	100,00
Ausgleichszulage					
gleich 0 EUR		1.562	89,87	6.857	92,25
größer 0 bis 1.000 EUR		115	6,62	349	4,70
größer 1.000 bis 5.000 EUR		56	3,22	190	2,56
größer 5.000 bis 10.000 EUR		2	0,12	30	0,40
größer 10.000 EUR		3	0,17	7	0,09
Summe		1.738	100,00	7.433	100,00

		Anzahl der Almen mit Flächenabgleich 2010			
ÖPUL		Niederösterreich, Salzburg, Steiermark	in %	Österreich	in %
gleich 0 EUR		325	85,53	821	85,70
größer 0 bis 1.000 EUR		47	12,37	109	11,38
größer 1.000 bis 5.000 EUR		8	2,11	28	2,92
größer 5.000 bis 10.000 EUR		0	0	0	0
größer 10.000 EUR		0	0	0	0
Summe		380	100,00	958	100,00

Anmerkung: siehe Tabelle 19; die ÖPUL-Maßnahme 17 Alpung und Behirtung wird nicht für einzelne Auftreiber, sondern für Gemeinschaftsalmen gewährt.

Quelle: AMA–Auswertung Alm–Flächenabgleich 2010, Stand 14. Juni 2013; Darstellung: RH

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

- Bei der Einheitlichen Betriebspromie hatten über 87 % der betroffenen Aufreiber in den überprüften Ländern keine Rückforderung (Österreich: rd. 82,6 %), ferner erhielten rd. 11,3 % der Aufreiber Rückforderungen von bis zu 1.000 EUR (Österreich: knapp 16 %).
- Bei der Ausgleichszulage hatten knapp 90 % der Aufreiber in den überprüften Ländern keine Rückforderung (Österreich: über 92 %), rd. 6,6 % der Aufreiber hatten Rückforderungen von bis zu 1.000 EUR (Österreich: rd. 4,7 %).
- Bei ÖPUL entsprachen die Rückforderungsbeträge pro Alm in den überprüften Ländern annähernd dem österreichischen Durchschnitt.

Der Anteil der sehr hohen Rückforderungen aus dem Flächenabgleich 2010 betraf einen vergleichsweise geringen Anteil der Almen bzw. Aufreiber.

41.2 Der RH hielt fest, dass die Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011 trotz höherer Toleranz sowohl in Summe (rd. 23.200 ha) als auch pro vor Ort kontrollierter Alm (Flächenabgleich 2010: rd. 32 ha bzw. Flächenabgleich 2011: rd. 19 ha) erheblich höhere nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen ergaben als die Heimflächenabgleiche 2010 und 2011 (in Summe rd. 5.900 ha, pro Betrieb rd. 30 Ar bzw. 16 Ar) (siehe TZ 38). Von der bei den Flächenabgleichen 2010 und 2011 insgesamt festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Fläche (rd. 29.100 ha) entfielen etwa vier Fünftel auf Almen. Der RH anerkannte, dass die AMA die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen bei Almen deutlich erhöhte, betonte jedoch kritisch, dass die AMA entsprechenden Hinweisen bereits in früheren Jahren hätte nachgehen sollen.

Der RH hielt ferner fest, dass der Großteil (rd. 22.300 ha bzw. rd. 77 %) der bei den Flächenabgleichen 2010 und 2011 insgesamt festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Heim- und Almflächen auf den Flächenabgleich 2010 entfiel. Von den im Flächenabgleich 2010 erfassten Aufreibern erhielten österreichweit rd. 1,7 % (Einheitliche Betriebspromie) bzw. rd. 3,1 % (Ausgleichszulage) Rückforderungen von mehr als 1.000 EUR. Jeweils mehr als 80 % bzw. 90 % der betroffenen Aufreiber hatten bei keiner der beiden Maßnahmen Rückzahlungen zu leisten.

41.3 Die Landwirtschaftskammer Niederösterreich wies darauf hin, dass trotz höherer Toleranz etwa 80 % der bei den Flächenabgleichen festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen auf Almen und demgemäß etwa 20 % auf Heimgutflächen entfielen. Es sei aus ihrer Sicht nicht erklärlich, warum – hauptsächlich auf Basis der nur gerin-



Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

BMELFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

gen Flächenabweichungen bei den Heimgutflächen – Fehler erkannt und umfangreich kommentiert worden seien. Dieses Ungleichgewicht wäre zu objektivieren.

41.4 Der RH erwiderte der Landwirtschaftskammer Niederösterreich, dass die Europäische Kommission im Jahr 2008 das System der Flächenfeststellung im Allgemeinen prüfte und dabei insgesamt Mängel feststellte. Dabei stellte sie insbesondere bei den Heimgutflächen Mängel fest, weshalb sie im Jahr 2011 eine Anlastung von 64 Mio. EUR androhte (siehe TZ 8). Aus diesem Grund waren auch für den Bereich der Heimgutflächen umfangreiche organisatorische, prozedurale, rechtliche und technische Maßnahmen zu treffen, um ein anlastungssicheres System zu schaffen (siehe TZ 50). Er wies ferner darauf hin, dass die Rückforderungen (rd. 5,3 Mio. EUR) aus dem Heimflächen-Abgleich 2010 (siehe TZ 38) höher waren als jene (rd. 1,5 Mio. EUR) aus dem Alm-Flächenabgleich 2010 (siehe TZ 41). Aus diesem Grund war ein entsprechender Fokus auf die Heimflächen gelegt worden.

Sanktionslose Richtigstellungen

42.1 (1) Gemäß Art. 73 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 konnten Förderungswerber fehlerhafte Beihilfeanträge ohne Anwendung von Kürzungen und Ausschlüssen korrigieren, wenn die Richtigstellung auf Initiative des Antragstellers schriftlich – vor Ankündigung einer Vor-Ort-Kontrolle oder Hinweisen der zuständigen Behörde auf Unregelmäßigkeiten im Beihilfeantrag – erfolgte. Die AMA wies die Antragsteller im Jahr 2012 ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, ihre Beihilfeanträge unter Einhaltung der geltenden Voraussetzungen sanktionsfrei richtigzustellen. Auf Ersuchen des BMELFUW bestätigte die Europäische Kommission im März 2012, dass diese Bestimmung auch auf frühere Antragsjahre Anwendung finden konnte.

42.2 Der RH hielt fest, dass Betriebe, die von der ab 2012 angewandten sanktionsfreien Richtigstellung Gebrauch machten, eine Besserstellung gegenüber jenen erlangten, denen diese Möglichkeit im Vorjahr noch nicht in dieser Form eröffnet worden war.

Summe der Wiedereinziehung und finanziellen Berichtigung

43.1 (1) Anlässlich eines Prüfbesuchs im April 2013 überzeugte sich die Europäische Kommission von den zwischenzeitig ergriffenen Maßnahmen und zog eine Herabsetzung des Betrags der finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR auf rd. 3,63 Mio. EUR in Betracht und

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

bestätigte dies in ihrem Beschluss im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens Ende 2013.

(2) Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die von den betroffenen Landwirten im Rahmen der Flächenabgleiche 2010 und 2011 wieder eingezogenen Förderungsbeträge (EU-Agrarfondsmittel bzw. nationale Kofinanzierungsmittel) sowie die in Aussicht gestellte reduzierte finanzielle Berichtigung zu Lasten des Budgets des BMLFUW.

Tabelle 21: Überblick über Wiedereinziehungen und finanzielle Berichtigung im Rahmen des 2008 eröffneten Konformitätsabschlussverfahrens

	Betrag in Mio. EUR	davon zugunsten der EU-Agrarfonds	Anmerkungen
Wiedereinziehung bei Endbegünstigten	max. 10,80	max. 6,78	für Agrarförderungen in Österreich wieder einsetzbare Mittel
<i>davon</i>			
<i>Heimflächen</i>	5,28	5,28	<i>siehe TZ 38, Tabelle 17</i>
<i>Almflächen</i>	max. 1,50	max. 1,50	<i>genaue Abgrenzung zu Heimflächen nicht möglich, siehe TZ 41, Anmerkung zu Tabelle 19</i>
<i>nationale Kofinanzierung</i>	4,02		
Finanzielle Berichtigung zu Lasten Österreichs	3,63	3,63	für Agrarförderungen in Österreich nicht mehr einsetzbare Mittel
Budgetmittel des BMLFUW	3,63	3,63	<i>siehe TZ 6, Tabelle 6</i>
Summe	max. 14,43	max. 10,41	

Quellen: AMA-Daten zum Alm- und Heimflächenabgleich 2010, Unterlagen des BMLFUW und der AMA; Berechnungen und Darstellung: RH

43.2 Der RH hielt fest, dass Österreich das Finanzvolumen der ursprünglich von der Europäischen Kommission in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR gesamthaft betrachtet auf voraussichtlich rd. 14 Mio. EUR (Wiedereinziehungen bei den Endbegünstigten in Höhe von rd. 10,8 Mio. EUR sowie finanzielle Berichtigung zu Lasten des Budgets des BMLFUW in Höhe von rd. 3,63 Mio. EUR) reduzieren konnte. Er bewertete die getroffene Vorgangsweise im Sinne der Wiederherstellung von Recht- und Ordnungsmäßigkeit auch auf Ebene der Endbegünstigten sowie der Minimierung eines finanziellen Schadens zu Lasten des Bundesbudgets als grundsätzlich zweckmäßig.



Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, die aus der Rückabwicklung gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich aller damit verbundenen Kosten der Beteiligten umfassend zu analysieren und im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements präventiv zu berücksichtigen.

43.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien Rückforderungen von Forderungen, unabhängig von der Höhe der Kosten, jedenfalls einzuleiten.*

43.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass ein proaktives Herangehen zur Gewährleistung einer EU-konformen Flächenfeststellung den Umfang der rückwirkenden Flächenabgleiche sowie die Anzahl der tatsächlichen Rückforderungen wie auch der Berufungen, Bescheidbeschwerden bzw. Ersuchen um Richtigstellung – laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich zu TZ 11 – hätte reduzieren können. Er hielt daher seine Empfehlung, den Aufwand der INVEKOS-Akteure aus den Rückabwicklungen kostenmäßig zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen für das Risikomanagement zu ziehen, aufrecht.

Maßnahmen im Bereich der Almflächen

Allgemeines

44 (1) Bewirtschaftete Almen bedecken rd. 10 % (rd. 8.400 km²) des österreichischen Staatsgebiets.⁵⁶ Davon waren im Jahr 2012 rd. 393.000 ha als für die Beweidung nutzbare Almfutterflächen deklariert. Der Anteil der INVEKOS-Almfutterflächen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche insgesamt betrug im Jahr 2012 österreichweit etwa 14,5 %. In Salzburg lag dieser Anteil mit 42,1 % weit über dem Durchschnitt, in der Steiermark belief er sich auf 12,4 % und in Niederösterreich auf knapp 0,5 %.

Nachstehende Tabelle veranschaulicht Almstrukturen und Inanspruchnahme der drei großen Flächenmaßnahmen in den vom RH überprüften Bundesländern:

⁵⁶ vergleiche Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs 2013, Kapitel 01

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Tabelle 22: Almstruktur und Inanspruchnahme von EU-Flächenmaßnahmen 2012

	Nieder- österreich	Salzburg	Steiermark	Österreich
Daten zur Almstruktur 2012				
Anzahl der Almen	74	1.745	1.881	8.405
Almfutterfläche in ha	3.336	76.227	45.740	392.256
ha pro Alm	45,1	43,7	24,3	46,7
Anzahl der Almaufreiber	608	4.619	4.343	27.249
Durchschnitt pro Alm	8,2	2,6	2,3	3,2
Großvieheinheiten (GVE)	3.551	59.079	39.431	281.085
ha pro GVE	0,9	1,3	1,2	1,4
Einheitliche Betriebsprämie				
Anzahl der Betriebe	27.346	6.966	23.530	108.635
Zahlungen in Mio. EUR	263,32	16,77	75,02	608,17
Zahlung/Betrieb in EUR	9.629	2.407	3.188	5.598
ÖPUL-Maßnahme 17 Alpung und Behirtung				
Anzahl der Betriebe	61	570	1.084	3.278
Flächen in ha	2.730	20.495	21.033	99.391
Abgeltung in Mio. EUR	0,20	1,78	1,52	8,62
Abgeltung/Betrieb in EUR	3.351	3.119	1.405	2.630
Ausgleichszulage				
Anzahl der Betriebe	17.191	7.041	22.294	90.177
Flächen in ha	341.310	106.859	279.389	1.359.475
Zahlungen in Mio. EUR	49,54	22,56	48,97	237,81
Zahlung/Betrieb in EUR	2.882	3.203	2.197	2.637

Quellen: BMLFUW, Grüner Bericht 2013, Tab. 3.1.15 (Struktur Almen, Stand November 2012), Tab. 5.2.1 (Betriebsprämie 2012, Stand April 2013), Tab. 5.2.15 (ÖPUL-Maßnahme 17, Stand April 2013), Tab. 5.2.12 (Ausgleichszulage, Stand März 2013). Laut Anmerkungen des BMLFUW zu den Tabellen waren zum jeweiligen Datenstand aufgrund der noch laufenden Almfutterflächenfeststellung Teilbeträge der einzelnen Maßnahmen noch nicht ausbezahlt, bspw. ein Betrag von 15 Mio. EUR für die ÖPUL-Maßnahme 17 Alpung und Behirtung; Darstellung und Berechnungen: RH

(2) Almfutterflächen verbesserten unter bestimmten Voraussetzungen den wirtschaftlichen Spielraum der Betriebe, die ihre Heimflächen durch Hinzunahme von Almfutterflächen vergrößern, ihren Tierbestand aufstocken und dementsprechend mehr öffentliche Mittel (Einheitliche Betriebsprämie, Ausgleichszulage) beantragen konnten. Gemeinschaft-



**Maßnahmen in Reaktion auf
flächenbezogene Prüffeststellungen**

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

salmen konnten überdies die ÖPUL-Untermaßnahme 17 „Alpung und Behirtung“ in Anspruch nehmen.

Risikobewertung durch die Europäische Kommission

45.1 (1) Infolge der Prüffeststellungen des ERH zur ZVE 2011 (siehe TZ 7) richtete die Europäische Kommission im Dezember 2012 eine Mitteilung und ein Auskunftsersuchen an das BMLFUW sowie die Aufforderung, Abhilfemaßnahmen für die festgestellten Mängel im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen einschließlich geographischem Informationssystem (LPIS-GIS) für Almfutterflächen zu treffen und zu Unrecht gezahlte Beträge bzw. zugewiesene Zahlungsansprüche wieder einzuziehen.

Tabelle 23: Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Mängel des LPIS-GIS für Almweideflächen

Feststellungen	Bewertung durch die Europäische Kommission
Übererklärung von Almfutterflächen	Die von Österreich mitgeteilten Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen der Jahre 2010 und 2011 lassen bei Almweiden ein erhöhtes finanzielles Risiko für den Agrarfonds erkennen.
Verwendung von veralteten Luftbildern	finanzielles Risiko für den Agrarfonds; veraltete, die Gegebenheiten am Boden nicht mehr widerspiegelnde Bilder können die Aussagekraft von Verwaltungskontrollen beeinträchtigen
Uneinheitliche Anwendung der Überschirmungs- und nicht-landwirtschaftliche Nutzfläche-Faktoren des Almleitfadens	finanzielles Risiko für den Agrarfonds; subjektives Ermessen der Mitarbeiter der Bezirksbauernkammern führt zu uneinheitlicher Anwendung; Gefahr unrichtiger Referenzflächenfeststellung und unrechtmäßiger Zahlungen

Quelle: Schreiben der Europäischen Kommission vom 19. Dezember 2012, Darstellung: RH

(2) Österreich wies in seiner Stellungnahme vom Februar 2013 auf zwischenzeitig ergriffene Maßnahmen (siehe TZ 47, Tabelle 24) hin. Die Europäische Kommission hielt ihre Position, dass Österreich den EU-Vorgaben nicht vollständig nachgekommen wäre, aufrecht. Im Rahmen des im Dezember 2012 eröffneten Verfahrens betreffend Mängel des eingerichteten Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) kündigte die Europäische Kommission im August 2013 einen neuerlichen Prüfbesuch in Österreich für Herbst 2013 an.

45.2 Der RH wies darauf hin, dass die Europäische Kommission im Rahmen des im Dezember 2012 eröffneten Verfahrens – nicht zuletzt im Lichte bereits früher aufgetretener Mängel im Bereich der Almfutter-

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

flächenfeststellung – Österreich neuerlich eine finanzielle Berichtigung in Aussicht stellen könnte.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, im Hinblick auf die mögliche Verhängung einer weiteren finanziellen Berichtigung seitens der Europäischen Kommission unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen einzuleiten bzw. vollständig umzusetzen.

45.3 (1) Das BMLFUW teilte zu den Feststellungen des RH betreffend Angaben über die Almfutterflächen – auch mit Bezug auf TZ 46 und 47 – mit, dass es derzeit von Seiten der Europäischen Kommission keine Veranlassung für eine finanzielle Berichtigung gebe, weil diese Verwaltungsverfahren von der Europäischen Kommission endgültig und rechtskräftig abgeschlossen worden seien. Eine finanzielle Berichtigung sei in diesem Zusammenhang aus heutiger Sicht kein Thema.

(2) Laut Stellungnahme der AMA habe die Europäische Kommission mit dem Konformitätsabschluss zur Untersuchung Nr. AA/2008/01 und Nr. AA/2013/33 der flächenbezogenen Beihilfen sowie mit dem Durchführungsbeschluss vom 12. Dezember 2013 die finanzielle Berichtigung über rd. 3,6 Mio. EUR beschlossen. In ihrem Abschlussbeschreiben vom 20. Dezember 2013 habe sie bekannt gegeben, dass die Untersuchung AA/2009/01 im Rahmen der Untersuchung AA/2008/001/AT behandelt worden sei und damit ebenfalls als abgeschlossen angesehen werden könne. Eine allfällige neuerliche Berichtigung sei gemäß AMA daher aus heutiger Sicht nicht nachvollziehbar.

Die AMA habe, auf Basis der Erkenntnisse aus Prüfungen des ERH zur Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2011, umgehend umfassende Verbesserungen in Bezug auf die Almfutterflächen eingeleitet. Die Europäische Kommission habe diese Abhilfemaßnahmen in ihre Prüfbemerkungen vom Dezember 2012 aufgenommen und keine weiteren spezifischen Maßnahmen gefordert. In der Zuverlässigkeitserklärung 2012 des Zahlstellenleiters sei die Almfächenthematik in Form einer entsprechenden Meldung inklusive der bereits umgesetzten sowie der zusätzlich vorgesehenen Maßnahmen der Europäischen Kommission mitgeteilt worden.

In den Jahren 2009, 2010 und 2011 seien zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung des Referenzsystems⁵⁷ gesetzt und in den Jahren 2012

⁵⁷ z.B. verpflichtende Digitalisierung ab 2010, neue nationale Rechtsgrundlage mit Präzisierungen im Flächenbereich, verwaltungstechnische Rückverfolgung von Flächenveränderungen mit rückwirkenden Richtigstellungen und Sanktionierungen, Umstellung des Referenzsystems auf das Feldstück



**Maßnahmen in Reaktion auf
flächenbezogene Prüffeststellungen**

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

und 2013 weitere Nachbesserungen⁵⁸ durchgeführt worden. Alle diese Maßnahmen würden auch den Almflächenbereich inkludieren, für den darüber hinaus die Verbesserung des Referenzsystems veranlasst worden sei.

45.4 Der RH hielt gegenüber dem BMLFUW und der AMA fest, dass sich die Europäische Kommission in ihrer Reaktion auf die Prüffeststellungen des ERH im Dezember 2012 und März 2013⁵⁹ ausdrücklich vorbehalten hatte, Ausgaben ganz oder teilweise von der EU-Finanzierung auszuschließen.

Entwicklung der Almfutterflächen in Österreich

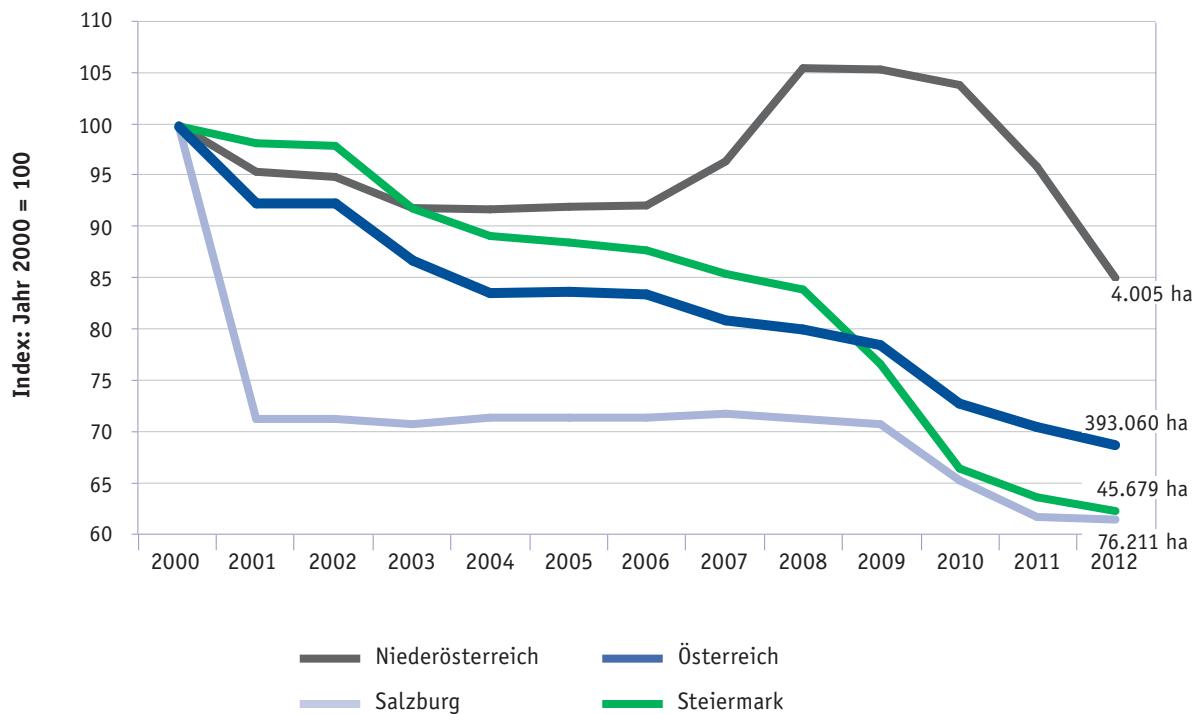
46.1 (1) Laut Grünem Bericht 2013 des BMLFUW verringerten sich die INVEKOS-Almfutterflächen österreichweit von rd. 574.700 ha im Jahr 2000 auf rd. 393.000 ha im Jahr 2012. Die Differenz von 181.700 ha entsprach einem Rückgang um 31,6 %. Im Ländervergleich war der Rückgang in diesem Zeitraum in Salzburg mit 38,8 % am höchsten, gefolgt von der Steiermark mit 37,9 %.

⁵⁸ Qualitätskontrollen, lagegenaue Dokumentation von Flächenveränderungen, kürzere Intervalle der Befliegungen für Hofkarten, Prüfung der Umstellung des Referenzsystems auf das Blocksystem

⁵⁹ Schreiben der Europäischen Kommission an Österreich betreffend Untersuchung Nr. NAC-2012-009 der Europäischen Kommission (siehe TZ 7)

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Abbildung 12: Entwicklung der INVEKOS-Almfutterflächen 2000 bis 2012



Anmerkung: Der atypische Verlauf in Niederösterreich erklärt sich aus einer Anpassung nach oben ab 2007 aufgrund besserer Orthofotos und aus dem vergleichsweise geringen Ausmaß an Almfutterflächen (rd. 4.000 bis 5.000 ha im betrachteten Zeitraum).

Quelle: RH-Darstellung auf Basis von Daten des BMLFUW, Grüner Bericht 2013, Tab 3.1.11: Landwirtschaftlich genutzte Fläche nach Bundesländern lt. INVEKOS-Daten im Zeitvergleich (Almen)

(2) Gemessen am österreichischen Durchschnitt und insbesondere an Salzburg verzeichnete die Steiermark in den Jahren 2001 bis 2008 eine deutlich geringere Abnahme der Almfutterflächen. Im Ländervergleich lag die Steiermark ab 2001 (nach Einführung des AMA-Almleitfadens, siehe TZ 48) um jeweils 4 bis 6 Prozentpunkte über den vergleichbaren österreichischen Werten, näherte sich ab 2009 jedoch beschleunigt dem Entwicklungspfad der Almfutterflächen in Salzburg an.

(3) Luftbilder und Hofkarten als wesentliche Hilfsmittel zur Feststellung der Almfutterflächen standen in einzelnen Regionen der Steiermark – aufgrund mangelnder Kooperation auf Bundesebene sowie zwischen dem Bund und den Ländern bei der Befliegung und Erstellung von Luftbildern – erst später als in anderen Bundesländern zur Verfügung.

46.2 Der RH stellte fest, dass die Almfutterflächen in der Steiermark im Zeitraum 2001 bis 2008 in geringerem Ausmaß als im österreichischen Durchschnitt sanken, ab dem Jahr 2009 jedoch stark überproportional



abnahmen. Aus Sicht des RH wären – unbeschadet der späten Verfügbarkeit von Luftbildern in der Steiermark – schon aus einer Analyse der Entwicklungspfade der (alpinen) Bundesländer bzw. Regionen Erkenntnisse hinsichtlich allfälliger Risiken (z.B. potenzielle Überdeklaration von Almfutterflächen) und präventiver Maßnahmen bereits deutlich früher möglich gewesen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, der AMA sowie der Landwirtschaftskammer des Landes Steiermark, flächenrelevante Entwicklungen künftig verstärkt auch auf regionaler Ebene bzw. in Zeitreihen vergleichend zu analysieren und allfällige Abweichungen näher zu untersuchen.

46.3 (1) Das BMLFUW verwies betreffend Angaben über die Almfutterflächen auf seine Stellungnahme zu TZ 45.

(2) Die AMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Informationen aus der laufenden Abwicklung und aus Prüffeststellungen künftig noch stärker systematisch analysieren werde.

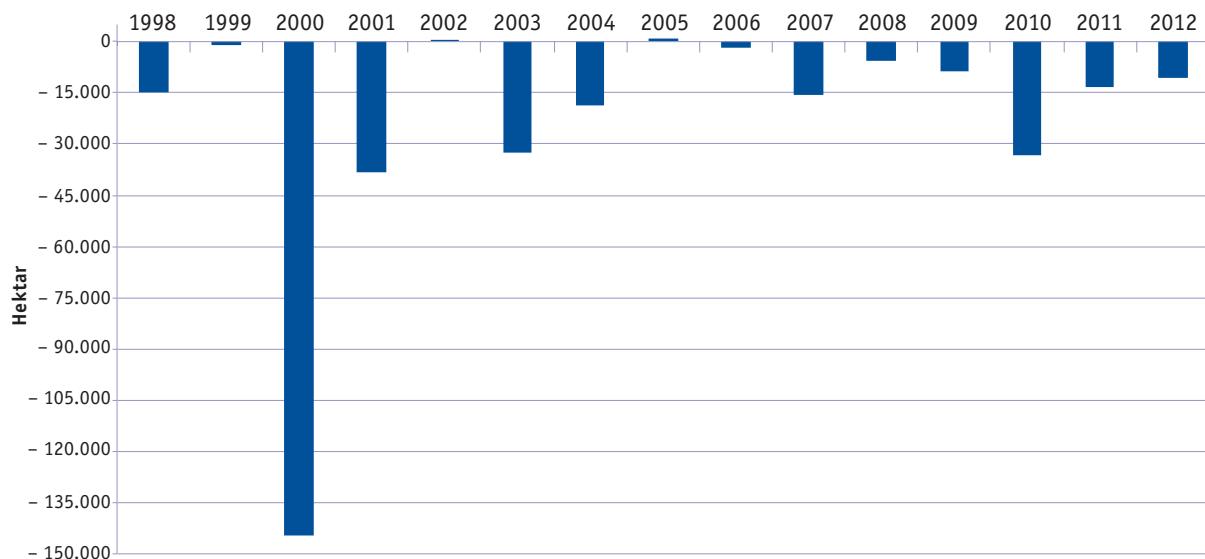
(3) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Steiermark sei die Digitalisierung und Feststellung bei Futterflächen objektiv weit schwieriger als bei Flächen in der Ebene. Die Almfutterflächen hätten sich im Beobachtungszeitraum auch in der Steiermark massiv reduziert, in den Jahren 2000 bis 2002 gemäß den (vom Grünen Bericht abweichenden) Auswertungen der AMA von rd. 73.000 ha auf rd. 68.000 ha. Nach Einführung des Almleitfadens seien die Futterflächen von mehr als 50 % der Almen – in Ermangelung entsprechender Luftbilder – mit Unterstützung der Agrarbehörde ermittelt worden. Dies sei mit ein Grund, warum der Flächenrückgang bis 2008 im Ländervergleich weniger stark ausgefallen sei. Weiters hätten Vor-Ort-Kontrollen bis einschließlich 2007 kaum Beanstandungen und Sanktionen ergeben, weshalb kein Anlass bestanden habe, an der Richtigkeit der Futterflächenangaben zu zweifeln. Mittlerweile sei in der Steiermark die anteilige Futterfläche je aufgetriebener Großvieheinheit teils deutlich geringer als in anderen Bundesländer.

46.4 Der RH verkannte nicht die in den Ausführungen des Landes Steiermark zum Ausdruck kommenden Schwierigkeiten, er hielt jedoch seine Empfehlung, flächenrelevante Entwicklungen künftig auch auf regionaler Ebene bzw. in Zeitreihen vergleichend zu analysieren, im Sinne der gebotenen Risikoidentifikation und Prävention aufrecht.

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

47.1 (1) Die Gründe für den Rückgang der Almfutterflächen lagen teils in der Natur (Verwaldung, Aufforstung, Muren, Lawinen u.a.), teils in Änderungen der Vorschriften (z.B. Einführung des AMA-Almleitfadens 2000) und besseren technischen Möglichkeiten der Flächenfeststellung (z.B. GPS, Verfügbarkeit hochauflösender Luftbilder), teils in Änderungen des Förderungssystems und der damit verbundenen Anreizsetzungen (GAP-Reform, neue Programmperiode ab 2007). Maßgeblich wirkten sich jeweils auch die Zeitpunkte von Kontrollen aus.

Abbildung 13: Rückgang (ausgenommen 2002, 2005) der INVEKOS-Almfutterflächen inkl. Bergmähder in Österreich 1998 bis 2012, jeweils zum Vorjahr, in ha



Quelle: Daten des BMLFUW, Grüner Bericht 2013, Tab 3.1.11; Darstellung: RH

(2) Der Rückgang der Almfutterflächen in einzelnen Jahren ließ sich zumeist konkreten administrativen Vorgängen zuordnen:



Tabelle 24: Verwaltungsmaßnahmen mit Einfluss auf die Entwicklung der INVEKOS-Almfutterflächen

Jahr	Ereignis
1999 bis 2001	Einführung des AMA-Almleitfadens (siehe TZ 48) und Prüffeststellungen des ERH in Salzburg (siehe TZ 7)
2003/2004	Entkopplung der Extensivierungsprämien (GAP-Reform)
2006/2007	Beginn der Programmperiode 2007 bis 2013, Kontrollberichte der Abteilung Interne Revision des BMLFUW
2008/2009	Prüffeststellungen der Europäischen Kommission und infolgedessen verstärkte Kontrolltätigkeit der AMA
ab 2010	Verpflichtende Digitalisierung, freiwillige Richtigstellungen, verstärkte AMA-Vor-Ort-Kontrollen, Einleitung grundlegender Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung (siehe TZ 50)

Quellen: Unterlagen des BMLFUW und der AMA; Darstellung: RH

(3) Die Daten des Grünen Berichts stellen eine wichtige Zahlenbasis für (agrar)wissenschaftliche Forschungen dar. Das BMLFUW nahm im Grünen Bericht 2013 noch keine rückwirkende Berichtigung der Flächen- und Auszahlungsdaten entsprechend den Ergebnissen des Flächenabgleichs 2010 und der Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 vor.

47.2 Der RH stellte fest, dass Verwaltungsmaßnahmen (insbesondere Kontrollen sowie veränderte Rahmenbedingungen für EU-Agrarförderungen) in einzelnen Jahren in bedeutendem Maße zum Rückgang der Almfutterflächen beitrugen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, zur Sicherung der Datenqualität die Flächen- und Auszahlungsdaten im Grünen Bericht entsprechend den Ergebnissen der rückwirkenden Flächenabgleiche und Rückforderungen zu berichtigen und die entsprechenden Tabellen erforderlichenfalls zu kommentieren, um allfälligen Fehlinterpretationen vorzubeugen.

47.3 Das BMLFUW verwies hinsichtlich der Feststellungen des RH betreffend die Angaben über die Almfutterflächen auf seine Stellungnahme zu TZ 45.

Feststellung der Almfutterflächen anhand des Almleitfadens

48.1 (1) Das BMLFUW, die AMA und die Landwirtschaftskammern befassten sich bereits Ende der 1990er, Anfang der 2000er Jahre – infolge von externen Prüffeststellungen (siehe TZ 7) – mit der Feststellung der Almfutterflächen und erarbeiteten einen Almleitfaden zur verbesserten

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

und einheitlichen Ermittlung und Bewertung des Anteils der Almfutterfläche an der Bruttoalmfläche.

(2) Auf Ersuchen des BMLFUW bzw. der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern unterstützten die Bundesländer (Agrarbezirksbehörden, Alminspektorate), die im Gegensatz zum Bund bereits über GIS verfügten, in den Jahren 2000 und 2001 die Landwirte bei der Feststellung der Almfutterflächen.

(3) Der Vorschlag der Landwirtschaftskammern, die Abgrenzung von Futterfläche und Wald anhand von Überschirmungsgraden vorzunehmen, fand im Almleitfaden Berücksichtigung. Die Überschirmungsgrade kamen auch für Waldweiden⁶⁰, für deren Anerkennung als Futterfläche die Landwirtschaftskammern ebenfalls nachdrücklich eingetreten waren, zur Anwendung.

Tabelle 25: Almfutterflächenfeststellung bei baumbestandenen Almflächen (Überschirmungsgrade)

Überschirmung einer Fläche in %	Als Almfutterfläche beantragbarer Anteil	Faktor	Anwendungsbeispiel: Bruttofläche 15 ha * Faktor = Almfutterfläche
0 bis 20	100	1,0	15 ha * 1,0 = 15,0 ha
> 20 bis 50	70	0,7	15 ha * 0,7 = 10,5 ha
> 50 bis 80	30	0,3	15 ha * 0,3 = 4,5 ha
> 80 bis 100	0 (Wald)	0,0	15 ha * 0,0 = 0,0 ha

Quellen: AMA-Almleitfaden; Darstellung: RH

Die Einordnung einer Fläche in eine der vier Überschirmungsklassen verlangte in Grenzfällen (20 % oder 21 %, 50 % oder 51 %, 80 % oder 81 %) – abgesehen vom Erfordernis technischer Hilfsmittel (z.B. Orthofotos, GPS) – in jedem Fall auch eine subjektive Einschätzung mit bedeutenden Auswirkungen auf das Ausmaß der festgestellten Almfutterfläche.

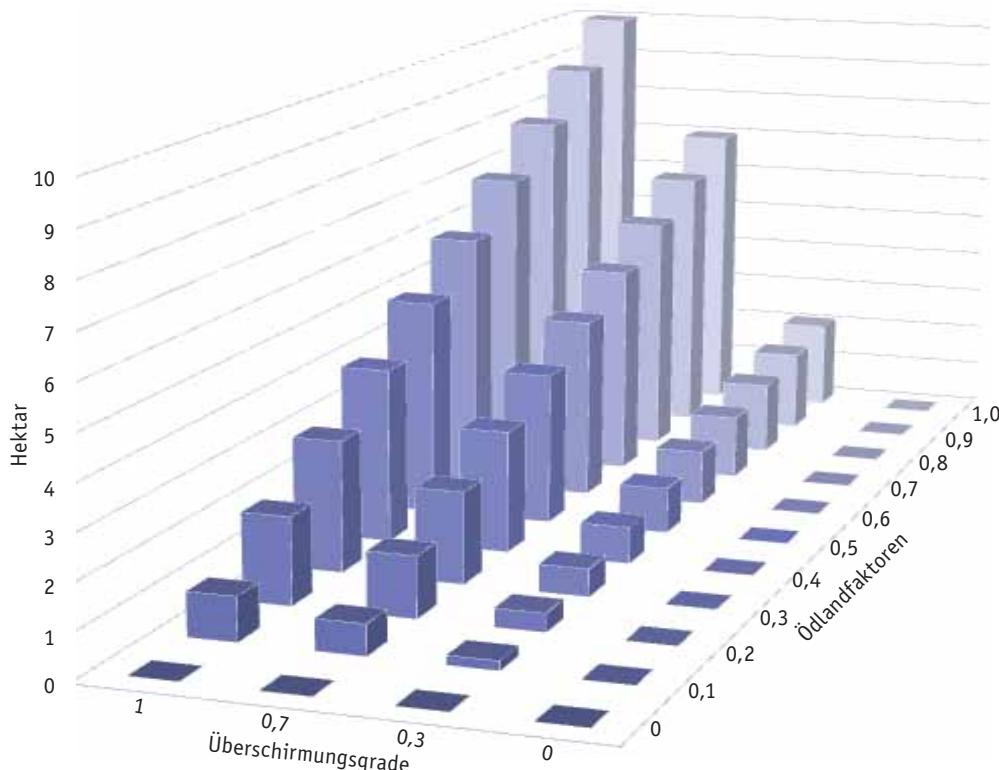
(4) Auf Vorschlag einzelner Landwirtschaftskammern und Länder führte die AMA im Jahr 2010 – im Einvernehmen mit dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern – anstelle des schon bisher erforderlichen

⁶⁰ Waldweiden stellen rechtliche Ansprüche (Weiderechte, Servitute) von Landwirten an den jeweiligen Waldbesitzer dar. In der Natur sind Waldweiden und deren Bewirtschaftungsgrenzen häufig nicht eindeutig erkennbar. Die Digitalisierung förderfähiger Futterflächen stellt jedoch auf in der Natur erkennbare Bewirtschaftungsgrenzen ab.

Abzugs unproduktiver Flächen (z.B. Geröll, Fels, Gräben, für Weide-tiere nicht zugängliche Flächen u.a.) den Ödland- bzw. NLN-Faktor ein.

Der Ödlandfaktor reduzierte die Bruttoalmfläche in 10 %-Stufen um nicht-landwirtschaftlich nutzbare und daher nicht beihilfefähige Flächenanteile. Zunächst kam der Ödlandfaktor und in einem zweiten Schritt der Überschirmungsfaktor zur Anwendung. Durch die Kombination der Faktoren vervielfachten sich die Einstufungsmöglichkeiten, bei denen jeweils auch subjektive Einschätzungen zum Tragen kamen.

Abbildung 14: Möglichkeiten, den Anteil der Almfutterfläche zu bewerten, am Beispiel einer Almfläche von 10 ha (Brutto-Schlaggröße)



Quellen: AMA-Almleitfaden und -Hotline-Information 13/2010; Darstellung: RH

(5) Anders als in Österreich erfolgte in Bayern gemäß den Richtlinien zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen die Abgrenzung förderfähiger Almflächen von Wald anhand eines einzigen Beschirmungsgrads von 40 %. Auch die österreichische Benutzungsarten-

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Nutzungen-Verordnung⁶¹ fand bei der Abgrenzung landwirtschaftlich genutzter Grundflächen (inkl. beweideter Flächen) von Wald im Sinne des Forstgesetzes 1975 mit einem einzigen Überschirmungsgrad von jedenfalls unter 50 % das Auslangen.

(6) Zur praktischen Ermittlung der Almfutterflächen schrieb der Almleitfaden die Bildung von Teilflächen nach den unterschiedlichen Überschirmungsgraden vor. Weder der Almleitfaden noch die AMA-Information vom März 2010 zur Einführung des Ödlandfaktors enthielten genaue Anweisungen, wie und nach welchen Kriterien diese Teilflächen bzw. Schläge sachgemäß zu bilden waren.

Im Unterschied zu den Landwirtschaftskammern, die die Almreferenzflächen bis 2012 generell anhand vergleichsweise großflächiger Teilflächen und Schläge feststellten, bildete die AMA bei ihrer im Winter 2012 durchgeführten (vorläufigen) Referenzflächenfeststellung kleinere Teilflächen und Schläge, was – in Kombination mit einer restriktiven Anwendung der Überschirmungs- und Ödlandfaktoren – eine beträchtliche Reduktion der Almfutterflächen nach sich zog (siehe TZ 49).

Im Mai 2013 wies die AMA die Landwirtschaftskammern an, die Schlag-einteilung so vorzunehmen, dass jeder Schlag nur einen Ödlandfaktor und einen Überschirmungsgrad aufwies.

48.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Überschirmungsgrade des Almleitfadens scheinbar genaue und objektive Bewertungen erlaubten, dass die Anwendung des jeweils niedrigeren oder höheren Faktors in Grenzfällen – zumal bei nicht sachgemäßer Bildung von Teilflächen bzw. Schlägen – jedoch eine subjektive Einschätzung erforderte. Die Einführung des zehnstufigen Ödlandfaktors – ohne genaue Anweisungen zur sachgemäßen Bildung von Schlägen – erhöhte die Anzahl zu treffender Entscheidungen zwischen jeweils höheren oder niedrigeren Bewertungen beträchtlich. Der RH gab ferner zu bedenken, dass hinsichtlich der Almfutterflächenqualität von Waldweiden ein Spannungsverhältnis zwischen (historisch) verbrieften Weiderechten einerseits und den EU-rechtlich allein maßgeblichen, in der Natur bzw. auf der Hofkarte erkennbaren Bewirtschaftungsgrenzen andererseits bestand.

⁶¹ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über die Angabe und Definition der Benützungarten und Nutzungen im Grenzkataster (Benützungarten-Nutzungen-Verordnung – BANU – V), BGBl. II Nr. 116/2010, § 2 Abs. 2 Z 3



**Maßnahmen in Reaktion auf
flächenbezogene Prüffeststellungen**

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, bei einer künftigen Adaptierung des Almleitfadens klare, objektiv messbare und in Anlehnung an bereits bestehende Modelle einfachere Abgrenzungskriterien zu schaffen, die das subjektive Ermessen möglichst einschränken.

49.1 (1) Im Rahmen eines im Herbst 2012 auf agrarpolitischer Ebene⁶² vereinbarten Maßnahmenpakets („Almfahrplan“) konnten Antragsteller aus eigener Initiative Flächen rückwirkend und sanktionsfrei richtigstellen. Im Ergebnis führte dies zu einer Reduktion der in Österreich insgesamt beantragten Almfutterflächen vom Mehrfachantrag 2012 zum Mehrfachantrag 2013 um über 52.000 ha bzw. –13 % (siehe nachfolgende Tabelle 26).

Tabelle 26: Freiwillige Richtigstellung von Almfutterflächen ab dem Mehrfachantrag 2012 zum Mehrfachantrag 2013

	Österreichweit beantragte Alm- futterflächen (8.789 Almen lt. MFA 2012) in ha	Ausmaß der freiwilligen Richtigstellung vom MFA 2012 zum MFA 2013	
		in ha	in %
Österreich	401.929	– 52.447	– 13,0
<i>davon</i>			
<i>Niederösterreich</i>	4.338	124	+ 2,9
<i>Salzburg</i>	78.475	– 6.770	– 8,6
<i>Steiermark</i>	45.881	– 5.591	– 12,2

Quellen: AMA-Daten mit Stand 3. Juli 2013; Berechnungen und Darstellung: RH

(2) Der Großteil der freiwilligen Richtigstellungen (rd. 45.000 ha von insgesamt über 52.000 ha) entfiel auf rd. 5.000 Almen, bei denen in den Jahren 2011 und 2012 noch keine Vor-Ort-Kontrollen der AMA stattgefunden hatten. Die Reduktion erfolgte bei diesen Almen in zwei Phasen: In der ersten Phase (Herbstantrag 2012) wurden österreichweit rd. 17.000 ha freiwillig berichtigt und in der zweiten Phase (Mehrfachantrag 2013) weitere rd. 28.000 ha.

⁶² Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Agrarreferenten der Länder (Landesagrарreferentenkonferenz)

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Tabelle 27: Freiwillige Richtigstellung der Almfutterflächen von 5.033 Almen (zwischen März 2012 und Juni 2013)

	Almfutterflächen von 5.033 Almen ohne Vor-Ort-Kontrollen in den Jahren 2011 und 2012				
	beantragte Flächen (MFA 2012, März 2012)	freiwillig berichtigte Flächen (Herbstantrag 2012, Sept. 2012)	(vorläufige) AMA-Referenzflächenfeststellung (Ende 2012)	freiwillig berichtigte Flächen (MFA 2013, Juni 2013)	Flächenreduktion von März 2012 auf Juni 2013
in ha					
Österreich	259.720	242.658	188.285	214.555	– 45.165
<i>davon</i>					
<i>Niederösterreich</i>	888	886	831	831	– 57
<i>Salzburg</i>	51.393	48.450	40.485	45.015	– 6.378
<i>Steiermark</i>	18.341	16.949	12.865	14.411	– 3.930
Index Mehrfachantrag 2012 = 100					in %
Österreich	100,0	93,4	72,5	82,6	– 17,4
<i>Niederösterreich</i>	100,0	99,7	93,6	93,5	– 6,5
<i>Salzburg</i>	100,0	94,3	78,8	87,6	– 12,4
<i>Steiermark</i>	100,0	92,4	70,1	78,6	– 21,4

Quelle: AMA-Daten mit Stand 3. Juli 2013; Berechnungen und Darstellung: RH

(3) Im März 2013 beschlossen die Landesagrарreferenten und Landwirtschaftskammerpräsidenten einen „Erweiterten Almfahrplan“, der die AMA-Referenzflächenfeststellung vom Winter 2012 als „vorläufiges Ergebnis“ qualifizierte, das den Antragstellern und den Landwirtschaftskammern als Hilfestellung für deren Flächenfeststellung dienen sollte.

(4) Die von der Europäischen Kommission gewährte Verlängerung der Einreichfrist für den Mehrfachantrag 2013 bis 28. Juni 2013 erlaubte allen Almbewirtschaftern, eine weitere sanktionsfreie Richtigstellung ihrer Futterflächen vorzunehmen. Dabei reduzierten die Antragsteller mit den Landwirtschaftskammern die Almfutterflächen gegenüber dem Herbstantrag 2012 um insgesamt weitere rd. 33.000 ha bzw. 8,6 %. Davon entfielen rd. 28.000 ha auf jene rd. 5.000 Almen ohne Vor-Ort-Kontrollen in den Jahren 2011 und 2012 (siehe Tabelle 27), die dabei auch die Ergebnisse der vorläufigen AMA-Referenzflächenfeststellung berücksichtigten. In den vom RH überprüften Ländern war der



Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

BMELFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Korrekturbedarf in Niederösterreich jeweils am geringsten, dagegen in Salzburg (in ha) bzw. in der Steiermark (in Prozent) am höchsten.

49.2 Der RH hielt fest, dass die Almbewirtschafter zwischen dem Mehrfachantrag 2012 und dem Herbstantrag 2012 sowie zwischen dem Herbstantrag 2012 und dem Mehrfachantrag 2013 ihre Flächenangaben jeweils sanktionslos richtigstellen konnten. Die erste Möglichkeit wurde vergleichsweise wenig genutzt. Nachdem die AMA in ihrer Funktion als Zahlstelle die Digitalisierung der Almreferenzflächen von rd. 5.000 Almen Ende 2012 von den Landwirtschaftskammern an sich zog und das Ergebnis ihrer – ursprünglich als endgültig, später als vorläufig qualifizierten – Referenzflächenfeststellung Hinweise auf bedeutende Überdeklarationen ergab, korrigierten Antragsteller und Landwirtschaftskammern die Almfutterflächen im Rahmen des Mehrfachantrags 2013 in einem merkbar höheren Maße nach unten.

Der RH erachtete eine Trennung der Referenzflächenfeststellung (als amtliche Feststellung der maximal beantragbaren Fläche) von den jährlichen Flächenanträgen für sinnvoll (vergleiche dazu auch TZ 21). Er empfahl dem BMELFUW und der AMA, zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Vorgangsweise die amtliche Referenzflächenfeststellung künftig zentral vorzunehmen.

49.3 (1) Laut Stellungnahmen des BMELFUW und der AMA erfolge mit dem Mehrfachantrag 2014 die zentrale Referenzflächenfeststellung bei den Almflächen bereits durch die AMA.

(2) Die AMA teilte ferner mit, dass sie sich um eine verbesserte Feststellung der Almfutterflächen, aber auch aller anderen Flächen laufend bemühe. Eine zentrale Referenzflächenfeststellung für alle Flächen würde aus Sicht der AMA zur weiteren Verbesserung des Systems beitragen. Die entsprechenden Vorbereitungen dazu würden laufen.

(3) Die Landwirtschaftskammer Salzburg merkte an, dass die AMA die Referenzfläche bei Almfutterflächen ausschließlich anhand der Hofkarte festgestellt habe. Eine objektive Einschätzung der Futterflächenprozentsätze – nur anhand der Hofkarte, ohne Kenntnis der Verhältnisse vor Ort – sei aus Sicht der Landwirtschaftskammer Salzburg unmöglich. Ob tatsächlich Übererklärungen vorgelegen seien, wäre nur im Wege von Vor-Ort-Kontrollen feststellbar gewesen. Landwirte hätten ihre beantragten Futterflächen rückwirkend dennoch korrigiert, um drohende Sanktionen zu vermeiden.



Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

49.4 Der RH würdigte die von BMLFUW und AMA getroffene Weichenstellung für eine zentrale Referenzflächenfeststellung als zweckmäßig zur Gewährleistung einer einheitlichen Vorgangsweise sowie zur Vermeidung institutioneller Interessenkonflikte.

Gegenüber der Landwirtschaftskammer Salzburg verwies der RH auf die beträchtlich erhöhte Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen der AMA im Zuge der Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011. Das von der AMA infolge des Alm-Flächenabgleichs 2011 bei Vor-Ort-Kontrollen festgestellte Ausmaß der Übererklärungen lag – unter anderem auch in Salzburg – noch über dem von der AMA anhand der Hofkarten ermittelten potenziellen Ausmaß (siehe Tabelle 18 in TZ 41).

Systemverbessernde Maßnahmen

50.1 Neben rückwirkenden Flächenabgleichen (TZ 37 bis 43) veranlasste das BMLFUW, gestützt auf die im März 2011 eingesetzte „Task Force Flächen“, eine Reihe von Maßnahmen – organisatorische, prozedurale, rechtliche wie auch technische –, die die Zuverlässigkeit des INVEKOS erhöhen bzw. den gesamten Prozess der Förderungsabwicklung von der Antragstellung bis zu den Kontrollen und zur Qualitätssicherung verbessern sollten.


**Maßnahmen in Reaktion auf
flächenbezogene Prüffeststellungen**
Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Tabelle 28: Überblick über wesentliche, ab 2009 eingeleitete Maßnahmen im Bereich der INVEKOS–Flächenfeststellung

Bereich	Maßnahmen
organisatorische Maßnahmen	Einsetzung der „Task Force Flächen“ im März 2011 mit dem Ziel, die Anlastungsgefahr zu reduzieren Sitzungen der INVEKOS–Koordinatoren der Landwirtschaftskammern ab Anfang 2012 unter Leitung der AMA (siehe TZ 12)
rückwirkende Maßnahmen	Flächenabgleiche und Wiedereinziehungen bis zum Antragsjahr 2007
Feststellung der Referenzflächen	verpflichtende Digitalisierung ab 2009 Neufestlegung der Almreferenzflächen Almreferenzflächenermittlung 2013 durch die Zahlstelle AMA mit nachgängiger Qualitätskontrolle verpflichtende lagegenaue Dokumentation von Flächenveränderungen Prüfung der Umstellung des Referenzsystems auf das sogenannte Feldblock–System ¹
Antragstellung	AMA–Arbeitsanweisung an die Landwirtschaftskammern betreffend die Vermeidung von Interessenkonflikten (siehe TZ 22) Digitalisierung von Brutto–Almflächenschlägen seit Antragstellung 2010 und Ermittlung der tatsächlichen Futterflächen mittels Faktoren (siehe TZ 48), Präzisierung der verpflichtenden Schlagdigitalisierung von Almfutterflächen mit Mehrfachantrag 2013
Auszahlungen	vorübergehende Auszahlungssperren bis zum Abschluss von Kontrollen bzw. der Referenzflächenfeststellung auf Almen
Kontrollen	Verwaltungskontrollen (Flächenabgleiche) Erhöhung der Rate der Vor–Ort–Kontrolle von Almen auf 16,08 % (2011) und 30,67 % (2012, voraussichtlich auch 2013)
Qualitätssicherung	standardisierte AMA–Qualitätskontrollen der von den Landwirtschaftskammern/Bezirksbauernkammern durchgeführten Digitalisierungen (siehe TZ 28) Digitalisierungshandbuch legt Verfahren fest und enthält Foto–Beispiele für die einzelnen Überschirmungsstufen
(technische) Voraussetzungen und Hilfsmittel zur Flächenfeststellung und –kontrolle	Historisierung von Luftbildern für Vergleichszwecke Verbesserung der Qualität von Luftbildern; Senkung des Höchstalters der Alm–Orthofotos von 5 auf 3 Jahre Neuorganisation der Luftbildbeschaffung ab 2013 raschere Zurverfügungstellung der Orthofotos in digitaler Form

¹ Ein Feldblock ist von relativ dauerhaften, natürlichen Grenzen (z.B. Wald, Straßen, bebautes Gebiet, Gewässer) umgeben. Er umfasst überwiegend nur eine Bodenhauptnutzungskategorie, z.B. Ackerland oder Grünland, und wird von mehreren Landwirten bewirtschaftet.

Quellen: Unterlagen des BMLFUW – Schreiben der Europäischen Kommission vom 19. Dezember 2012, Stellungnahme des BMLFUW vom 19. Februar 2013 u.a.

50.2 Der RH bewertete die getroffenen Maßnahmen in Summe als zweckmäßig, verwies in diesem Zusammenhang jedoch nachdrücklich auf seine Empfehlungen in TZ 11 zur nachhaltigen Verbesserung der Governance.

**Kostentragung
im Falle von
finanziellen Berich-
tigungen**

51.1 (1) Die Verbundenheit der öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden manifestierte sich im Zusammenhang mit EU-Förderungsmaßnahmen in mehrfacher Hinsicht:

- bei der Aufbringung des EU-Beitrags,
- bei der Kofinanzierung der EU-Mittel und
- im Falle einer fehlerhaften Anwendung von EU-Vorschriften und finanziellen Berichtigungen (EU-Anlastungen) auch bei der innerstaatlichen Haftung und Kostentragung.

Tabelle 29: Innerstaatliche Kostentragung für EU-Agrarförderungen

	EU-Beitrag	nationale Kofinanzierung	EU-Anlastung
Allgemeines Budget	Finanzierung gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2008: Bund rd. 72,7 %, Länder rd. 23,0 %, Gemeinden rd. 4,3 %	Finanzierung aus Mitteln des Bundes, der Länder und zum Teil Gemeinden ¹	Bund/BMF, falls budgetäre Vorsorge des BMF wegen der Höhe des Anlastungsbetrags unabdingbar ist; Beteiligung der Länder (Allgemeine Budgets) nicht geregelt
Landwirtschaftsbudget		Bund, Länder, Gemeinden bei Maßnahmen des Programms LE 07–13 gemäß Landwirtschaftsgesetz (LWG) 1992: Bund (BMLFUW) 60 %, Länder (Agrarbudgets) 40 %	Bund/BMLFUW, falls budgetäre Vorsorge durch das BMLFUW erfolgt; Beteiligung der Länder (Agrarbudgets) nicht geregelt
Abwicklungsstellen, Förderstellen		im Namen und auf Rechnung des Bundes oder des jeweiligen Landes	Beteiligung der Abwicklungs- bzw. Förderstellen nicht näher geregelt
Endbegünstigte Förderungsempfänger			im Falle der Wiedereinziehung von rechtsgrundlos geleisteten Zahlungen

¹ siehe Reihe Bund 2012/7 LEADER 2007 – 2013, TZ 31

Quellen: Finanzausgleichsgesetz 2008, Landwirtschaftsgesetz 1992, einschlägige Sonderrichtlinien des BMLFUW;
Darstellung und Berechnungen: RH

(2) Länder und Gemeinden trugen seit dem EU-Beitritt 1995 zur Finanzierung des österreichischen Beitrags zum EU-Haushalt bei. Im Jahr 2011 belief sich der Beitrag der Länder auf rd. 578,55 Mio. EUR und jener der Gemeinden auf rd. 106,73 Mio. EUR.



(3) Gemäß § 3 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 erfolgte die Aufbringung der nationalen Kofinanzierungsmittel durch Bund und Länder⁶³ im Verhältnis 60 : 40. Zudem flossen in die Finanzierung einzelner Maßnahmen des Programms LE 07–13 auch Gemeindemittel (siehe Reihe Bund 2012/7 LEADER 2007–2013, TZ 31).

(4) Gegenüber der EU haftete jeweils der Mitgliedstaat. Nach dem bisherigen Verfahren forderte das BMF das BMLFUW auf, entsprechende Mittelbindungen vorzunehmen und diese dem BMF mitzuteilen. Falls der von der EU ermittelte Anlastungsbetrag im Budget des BMLFUW aufgrund seiner Höhe „nicht darstellbar“ (d.h. nicht bedeckbar) wäre, müsste das BMF budgetäre Vorsorge dafür treffen. Im Jahr 2011 trat dieser Fall aufgrund der von der EU angedrohten Anlastung von rd. 64,19 Mio. EUR erstmals ein.

(5) Innerstaatlich waren weitergehende Regelungen möglich. Die Frage der innerstaatlichen Haftung sowie Risiko- und Kostentragung bei allfälligen Fehlern in der Abwicklung von EU-Förderungsmaßnahmen und Anlastungen seitens der EU wurde für den Agrarbereich nur punktuell geregelt. Im Jahr 2006 wurde § 5 der INVEKOS-Werkverträge zwischen dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern wie folgt ergänzt: „Kommt es zu Anlastungen durch die Europäische Union gegenüber der Republik Österreich, haftet der Auftragnehmer bei ihm zuzurechnendem Verschulden.“ Weitergehende Festlegungen zur Operationalisierung dieser Regelung fehlten (siehe TZ 17 (1)).

(6) Die Landesagrarrreferenten und die Direktoren der Landwirtschaftskammern übten maßgeblichen Einfluss auf Entscheidungen des BMLFUW im Zusammenhang mit Flächenfeststellungen aus, insbesondere bei der Festlegung der Vorgangsweise zur Feststellung der Almfutter-Referenzflächen 2013 bzw. zur sanktionslosen Richtigstellung von Almfutterflächen. In „Vertretung der hauptbetroffenen Institutionen/Behörden“ nahmen neben Vertretern des BMLFUW und der AMA auch Vertreter der Länder und der Landwirtschaftskammern an der ab Mai 2013 tätigen Sonderkommission Almflächen teil.

(7) Die zwischen dem Bund und den Ländern getroffene Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG vom 2. Mai 2008 über das Verwaltungs- und Kontrollsyste in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013 sah vor, dass die Haftung für nicht wiedereinziehbare EU-Förderungsmittel bzw. EU-Finanzkorrekturen jeweils von jenem Vertragspartner (Bund, Land bzw. deren zwischengeschaltete Stellen) zu tragen war, durch dessen Fehler oder Fahrlässigkeit ein Verlust

⁶³ Dies betrifft jeweils das Bundesland, auf dessen Territorium das konkrete Förderungsvorhaben umgesetzt wird.



Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen

entstanden war bzw. in dessen Zuständigkeitsbereich Unregelmäßigkeiten aufgetreten waren. Eine vergleichbare Bund-Länder-Vereinbarung bestand für den Bereich der EU-Agrarfonds nicht.

(8) In Deutschland trugen nach einer im Grundgesetz verankerten Regelung bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen der Bund und die Länder jeweils einen bestimmten prozentuellen Anteil des Betrags. Der Länderanteil setzte sich zusammen aus einem kleineren prozentuellen Anteil, der von der Ländergesamtheit zu tragen war, und aus einem größeren Teil, der auf die verursachenden Länder entfiel. In Österreich standen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine vergleichbaren Regelungen zur Diskussion.

51.2 Der RH stellte fest, dass nähere rechtliche Bestimmungen zur innerösterreichischen Kostentragung im Falle etwaiger finanzieller Berichtigungen der Europäischen Kommission für den Bereich der EU-Agrarförderungen – anders als im Bereich der EU-Strukturförderungen – fehlten. Es bestand daher das Risiko, dass allfällige höhere, im Budget des BMLFUW nicht bedeckbare EU-Anlastungsbeträge aus allgemeinen Budgetmitteln des Bundes zu tragen wären.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Einvernehmen mit dem BMF geeignete Modelle zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen im Agrarbereich mit dem Ziel einer möglichst verursachergerechten, die allgemeinen Budgets des Bundes und der Länder schonenden Kostentragung zu entwickeln.

51.3 Das BMLFUW teilte mit, dass es aufgrund der Empfehlung des RH politische Beschlüsse für eine Regelung zur innerösterreichischen Kostentragung im Falle etwaiger finanzieller Berichtigungen der Europäischen Kommission für den Bereich der EU-Agrarförderungen anstreben werde.



Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

52 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**BMLFUW, AMA,
Landwirtschafts-
kammern der Länder
Niederösterreich,
Salzburg und
Steiermark**

(1) Die jeweiligen Verantwortlichkeiten (zulassende Stelle bzw. Auftraggeber; Zahlstelle; Auftragnehmer mit Teilaufgaben einer Zahlstelle) wären gemäß den einschlägigen EU-Bestimmungen proaktiv wahrzunehmen und die damit verbundenen Aufgaben mit größtmöglicher Sorgfalt auszuüben. **(TZ 11)**

**BMLFUW, AMA und
Landwirtschafts-
kammer des Landes
Steiermark**

(2) Flächenrelevante Entwicklungen wären künftig verstärkt auch auf regionaler Ebene bzw. in Zeitreihen vergleichend zu analysieren und allfällige Abweichungen näher zu untersuchen. **(TZ 46)**

BMLFUW und AMA

(3) Dem Anlastungsrisiko wäre künftig verstärkt proaktiv zu begegnen, indem aus eigener Initiative einzelfallbezogene Prüffeststellungen auf deren möglichen Systemcharakter hin analysiert und gegebenenfalls geeignete systembezogene Abhilfemaßnahmen gesetzt werden. **(TZ 7)**

(4) Die Arbeitsgruppen bzw. Task Forces wären so auszurichten, dass deren Entscheidungsstrukturen und Arbeitsaufträge klar festgelegt sind und dem Ziel einer verbesserten Gesamtsteuerung unter Wahrung der jeweiligen Verantwortlichkeiten der Akteure BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern gemäß EU-Vorgaben gerecht werden. **(TZ 12)**

(5) Die bestehenden Sonderrichtlinien bzw. Antragsdokumente wären auf ihre Kohärenz und sachliche Richtigkeit mit Hinblick auf die Beauftragung der Landwirtschaftskammern zu überprüfen und, wo erforderlich, entsprechende Klar- bzw. Richtigstellungen vorzunehmen. **(TZ 18)**

(6) Es wären konkrete Vorgaben für die Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern (z.B. zur Methodik bei der Betriebsauswahl) zu formulieren, um eine Vergleichbarkeit der vorgelegten Ergebnisse zu gewährleisten. **(TZ 28)**



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(7) Die aus der Rückabwicklung gewonnenen Erkenntnisse wären hinsichtlich aller damit verbundenen Kosten der Beteiligten umfassend zu analysieren und im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements präventiv zu berücksichtigen. (TZ 43)

(8) Im Hinblick auf die mögliche Verhängung einer weiteren finanziellen Berichtigung seitens der Europäischen Kommission wären unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen einzuleiten bzw. vollständig umzusetzen. (TZ 45)

(9) Bei einer künftigen Adaptierung des Almleitfadens wären klare, objektiv messbare und in Anlehnung an bereits bestehende Modelle einfachere Abgrenzungskriterien zu schaffen, die das subjektive Ermessen möglichst einschränken. (TZ 48)

(10) Zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Vorgangsweise wäre die amtliche Referenzflächenfeststellung künftig zentral vorzunehmen. (TZ 49)

BMLFUW

(11) Die bestehende rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion wäre in die Richtung zu adaptieren, dass, sofern eine Übertragung von (Teil-)Aufgaben der Zahlstelle AMA an andere Einrichtungen (wie die Landwirtschaftskammern) erfolgen soll, die Zahlstelle AMA selbst in EU-konformer Weise im direkten Wege mit den anderen Einrichtungen schriftliche Vereinbarungen schließen sollte. (TZ 11)

(12) Grundsatzentscheidungen über neue Weichenstellungen hinsichtlich der bestehenden rechtlich-institutionellen Dreiecks-Konstruktion wären zeitnah herbeizuführen, um möglichst rasch stabile Rahmenbedingungen für die fortlaufende Programmumsetzung zu gewährleisten. (TZ 11)

(13) Die bestehende Beauftragung der Landwirtschaftskammern wäre als übertragene Aufgabe im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 anzuerkennen und ihr im Rahmen der Zuständigkeiten als Bescheinigende Stelle vollinhaltlich Rechnung zu tragen. Dabei wäre von der Bescheinigenden Stelle unter Einbeziehung aller relevanten Prüffeststellungen und Bewertungen auch zu prüfen, ob im Rahmen des im vollen Umfang durchzuführenden Bescheinigungsverfahrens allfällig eine Hervorhebung von Sachverhalten bzw. eine Einschränkung des Bescheinigungsurteils vorzunehmen wären. (TZ 13)



(14) Für den Fall der Beibehaltung der Auftraggeberfunktion des BMLFUW gegenüber den Landwirtschaftskammern wären unverzüglich klare Vertragsbestimmungen in die Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern aufzunehmen, die eine regelmäßige Kontrolle der Einhaltung der für die übertragene Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben – und nicht allein der Arbeitsanweisungen der AMA – in geeigneter Form samt Follow-up sicherstellen. **(TZ 14)**

(15) Für den Fall einer Fortsetzung der Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern wären die Zuständigkeiten und Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der AMA-Arbeitsanweisungen bzw. zur Feststellung von gravierenden Verstößen klar (auch in Bezug auf die Prüfbefugnis der AMA) festzulegen und Vorgaben bzw. Kriterien für eine qualitative Leistungsbeurteilung samt angemessener Frist zur Mängelbeseitigung festzulegen, die zur faktischen Kontrolle und Beurteilung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung heranzuziehen wären. **(TZ 17)**

(16) Dem aus dem Gesetzesauftrag als Berufsvertretung resultierenden institutionellen Interessenkonflikt der Landwirtschaftskammern wäre bei der Ausgestaltung des INVEKOS-Werkvertrags Rechnung zu tragen, indem beispielsweise bestimmte, mit behördlichem Charakter verbundene Zahlstellen(teil)aufgaben (wie etwa die amtliche Referenzflächenfeststellung) von der Übertragung ausgeschlossen würden. **(TZ 21)**

(17) Es wären konkrete, den EU-Vorgaben entsprechende Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in den INVEKOS-Werkvertrag aufzunehmen und deren Einhaltung in geeigneter Form sicherzustellen. **(TZ 22)**

(18) Zur Sicherung der Datenqualität wären die Flächen- und Auszahlungsdaten im Grünen Bericht entsprechend den Ergebnissen der rückwirkenden Flächenabgleiche und Rückforderungen zu berichtigen und die entsprechenden Tabellen erforderlichenfalls zu kommentieren, um allfälligen Fehlinterpretationen vorzubeugen. **(TZ 47)**

(19) Im Einvernehmen mit dem BMF wären geeignete Modelle zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen im Agrarbereich mit dem Ziel einer möglichst verursachergerechten, die allgemeinen Budgets des Bundes und der Länder schonenden Kostentragung zu entwickeln. **(TZ 51)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

AMA, Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark

AMA

(20) Die vermehrte Nutzung der elektronischen Antragstellung des Mehrfachantrags Flächen durch die Landwirte wäre aktiv voranzutreiben. **(TZ 24)**

(21) Auch bei pauschal verhängten finanziellen Berichtigungen wäre auf die Wahrung der Rechtskonformität auf der Ebene der Begünstigten zu achten und allfällig unrechtmäßig erfolgte Zahlungen aus eigener Initiative wieder einzuziehen. **(TZ 5)**

(22) Die an die Landwirtschaftskammern bezüglich der Ausübung von Zahlstellen(teil)aufgaben gerichteten Arbeitsanweisungen wären künftig zeitgerecht und ausreichend spezifisch mit dem Ziel der umfassenden Sicherstellung einer einwandfreien INVEKOS-Umsetzung zu erlassen und es wäre auf die Einhaltung dieser Arbeitsanweisungen sowie der relevanten EU-Vorgaben durch die Landwirtschaftskammern mit allen gebotenen Mitteln zu dringen. **(TZ 14)**

(23) Die vom AMA-eigenen Internen Revisionsdienst festgestellten Mängel wären rechtzeitig auf deren möglichen systemischen Charakter hin zu analysieren und in den Prüfberichten deren potenzielles finanzielles Risiko zu erläutern. **(TZ 15)**

(24) Es wären unverzüglich die notwendigen Schritte zu setzen, die den raschen Abbau des seit 2010 bestehenden Prüfrückstandes des Internen Revisionsdienstes der AMA ermöglichen und künftig einen Rückstand vermeiden. **(TZ 15)**

(25) Künftig wäre bei Vorliegen von deutlichen und mit wesentlichem Risiko behafteten Mängeln im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteem zeitgerecht ein Vorbehalt in der ZVE des Zahlstellenleiters auszusprechen und – auch im Hinblick auf die eingesetzten nationalen Kofinanzierungsmittel – aus eigener Initiative heraus geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. **(TZ 16)**

(26) Es wäre die Arbeitsanweisung in Bezug auf Vermeidung von Interessenkonflikten den EU-Vorgaben entsprechend anzupassen, deren Einhaltung in geeigneter Form zu kontrollieren und im Bedarfsfall unverzüglich Abhilfemaßnahmen von den Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern zu fordern. **(TZ 22)**



Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

(27) Bereits in der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung wären genauere Belehrungen über die Tragweite der Mitwirkungspflicht aufzunehmen und detaillierter über die finanziellen Konsequenzen (maximales Ausmaß von Sanktionen) im Falle unrichtiger (Flächen-)Angaben aufzuklären. (TZ 25)

(28) Bei nach Qualitätskontrollen der Flächendigitalisierung aufgedeckten Mängeln wäre ein verbindlicher Prozess zur Nachverfolgung (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) bei den betroffenen Betrieben vorzusehen. (TZ 28)

(29) Die aus verschiedenen Datenquellen vorhandenen Daten wären systematischer für besondere Analysezwecke (wie etwa zur Aufdeckung von Falschbeantragungen) zu nutzen. (TZ 30)

(30) Es wäre ein standardisiertes Berichtswesen über die Vor-Ort-Kontrolltätigkeiten der AMA einzurichten sowie für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle relevante Kennzahlen (z.B. Umfang der Kontrollen, Ausmaß der Beanstandungen, regionale Verteilung) aufzubereiten und periodisch vorzulegen. (TZ 31)

(31) Den Landwirtschaftskammern wären aggregierte Daten für ihr jeweiliges Bundesland (untergliedert nach Bezirksbauernkammern) zu den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen zeitgerecht zur Verfügung zu stellen. (TZ 33)

(32) In den an die Landwirte gerichteten Bescheiden bzw. Mitteilungen wären die bezughabenden Flächen nachvollziehbar anzuführen. (TZ 35)

(33) Bei Plausibilitätsprüfungen der im Rahmen der Rückabwicklung vorgebrachten Begründungen der Landwirte wäre auf die Vorlage von geeigneten Nachweisen zu bestehen. (TZ 40)

(34) Es wäre auf eine Anpassung des jeweiligen Landwirtschaftskammer-Gesetzes mit dem Ziel hinzuwirken, Zweck und Befugnisse der Aufsicht durch die Landesregierung im übertragenen Wirkungsbereich ausreichend zu regeln. (TZ 20)

(35) Die Kontrollausschusstätigkeiten wären auch auf die werkvertragsbezogene Gebarung zu erstrecken und der Vollversammlung in angemessener Weise darüber Bericht zu erstatten, insbesondere um den mit dem INVEKOS-Werkvertrag verbundenen Risiken gebührend Rechnung zu tragen. (TZ 20)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Landwirtschafts- kammern der Länder Niederösterreich und Steiermark

(36) Bei der Ausgestaltung und Umsetzung von zukünftigen Beauftragungen mit Zahlstellen(teil)aufgaben wäre der rechtlichen Eigenständigkeit der Bezirksbauernkammern in geeigneter Form Rechnung zu tragen, um damit Rechtsunsicherheit insbesondere in Gewährleistungs- oder Haftungsfällen zu vermeiden. [\(TZ 19\)](#)

Landwirtschafts- kammer des Landes Steiermark

(37) Es wäre auf eine angemessene Berichterstattung über INVEKOS-bezogene Prüfungstätigkeiten des Kontrollausschusses an die Vollversammlung zu achten. [\(TZ 20\)](#)



BMLFUW

ANHANG

ANHANG

Chronologie

Chronologie	
2. Mai 2000	Schreiben des BMLFUW an Europäische Kommission über die Berücksichtigung von Futterflächen auf Almen mit dem Ersuchen, die Rechtmäßigkeit des darin enthaltenen Vorschlags eines neuen Messsystems zu bestätigen (Feststellung von Almfutterflächen nach Grad der Überschirmung unter Verwendung von Orthofotos)
9. Mai 2000	Aussendung des Dokuments „Horizontale Anweisung 2000“ durch die AMA an die Landwirtschaftskammern mit der „Arbeitsanweisung betreffend ‚Futterflächen auf Almen‘ – Leitfaden der AMA“ einschließlich der Beschreibung des neuen Messsystems
28. November 2000	Mitteilung der Europäischen Kommission an das BMLFUW, wonach der im Schreiben vom 2. Mai 2000 gemachte Vorschlag EU-konform sei und die österreichischen Behörden vorbehaltlich bestimmter Bemerkungen wie vorgeschlagen vorgehen könnten
7. bis 11. Mai 2001	Vor-Ort-Prüfung des ERH zur Extensivierungsprämienregelung in Salzburg
13. September 2001	Übermittlung des Prüfergebnisses des ERH an das BMLFUW, das erhebliche Vorbehalte an der Rechtmäßigkeit der in Österreich im Jahr 2000 gezahlten Extensivierungsprämien und sonstiger EU-Mittel, bei denen die tatsächlich erfassten Weideflächen, insbesondere auf Almen, Bewilligungskriterium waren, beinhaltet
12. Juni 2002	Mitteilung der Europäischen Kommission an österreichische Dienststellen zu den Prüfergebnissen des ERH mit dem Hinweis, dass Ergebnisse der Luftbilder nicht rückwirkend verwendet und nach Auswertung der Luftbilder die größeren Flächen berücksichtigt worden seien
28. November 2002	Jahresbericht 2001 des ERH: Feststellung zu überhöhten Flächenangaben auf Grundlage von Katasterangaben bei Almflächen in Österreich
29. September 2003	Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates zu den Gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP
21. April 2004	Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Europäischen Kommission zu den Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum INVEKOS
30. Juni 2004	Endbericht der Schlichtungsstelle; Feststellung, dass u.a. Nichteinhaltung der vereinbarten Regelung für die Erhebung der tatsächlichen Almflächen ein Mangel bei der Umsetzung einer Schlüsselkontrolle sei
19. August 2004	Veröffentlichung der INVEKOS-GIS-Verordnung 2004 (gültig für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2005)
21. Juni 2005	Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik
15. Juli 2005	Entscheidung 2005/555/EG der Europäischen Kommission zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des EAGFL, Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung. Pauschalberichtigung zu Lasten Österreichs wegen Überklärung alpiner Futterflächen und Nichtanwendung des Systems zur Messung der Flächen beträgt 1,58 Mio. EUR
26. September 2005	Eingang der Klagschrift der Republik Österreich zur Entscheidung 2005/555/EG beim Europäischen Gericht erster Instanz

Fortsetzung:	Chronologie
27. September 2007	Jahresbericht 2006 des ERH: Feststellungen zur fehlerhaften Aktivierung von Zahlungsansprüchen zum Erhalt von Betriebspromienzahlungen in Österreich; Bewertung der Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen von Betriebspromien in Österreich als nur teilweise zufriedenstellend
1. bis 5. September 2008	Prüfbesuch der Europäischen Kommission in Österreich zur Verwaltung und Kontrolle der Flächenbeihilfen gemäß EU-Recht ab dem Antragsjahr 2006 (Untersuchung Nr. AA/2008/01)
15. Dezember 2008	Übermittlung der Prüffeststellungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Prüfbesuch vom 1. bis 5. September 2008 mit Ersuchen um Stellungnahme zu den festgestellten Mängeln (v.a. betreffend Flächenidentifikationssystem, Vor-Ort-Kontrollen, Verhängung von Sanktionen und Berechnung von Zahlungen)
19. Jänner 2009	Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates zu den Gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003
13. Februar 2009	Stellungnahme des BMLFUW zu den Prüffeststellungen der Europäischen Kommission zum Prüfbesuch vom 1. bis 5. September 2008
23. Juni 2009	Bilaterale Besprechung zwischen Europäischer Kommission und BMLFUW
4. September 2009	Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz: Abweisung der Klage der Republik Österreich über die Nichtigerklärung der Entscheidung 2005/555/EG
19. Oktober 2009	Veröffentlichung der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 (gültig für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2010)
19. bis 23. Oktober 2009	Follow-up-Prüfbesuch der Europäischen Kommission in Österreich zur Verwaltung und Kontrolle der Flächenbeihilfen nach dem EU-Recht ab dem Antragsjahr 2006 (Untersuchung Nr. AA/2009/01)
30. November 2009	Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Europäischen Kommission zu den Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteins
12. März 2010	Aussendung des Dokuments „Hotlineinformation der AMA – MFA 13/2010“ durch die AMA an die Landwirtschaftskammern zur Weiterleitung an Bezirksbauernkammern betreffend die Anwendung des Nicht-landwirtschaftlichen Nutzfläche-Faktors auf Almen und Gemeinschaftsweiden
16. März 2010	Übermittlung der Prüffeststellungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Prüfbesuch vom 19. bis 23. Oktober 2009 (deutsche Fassung) mit Ersuchen um Stellungnahme zu den festgestellten Mängeln (v.a. betreffend Flächenidentifikationssystem, Verwaltungsverfahren, Vor-Ort-Kontrollen und Berechnung von Zahlungen)
9. März 2011	Aussendung des Dokuments „Hotlineanweisung der AMA – MFA 07/2011“ durch AMA an Landwirtschaftskammern zur Weiterleitung an Bezirksbauernkammern zur Maßnahme Rückabwicklung (d.h. Analyse der Reduktion beantragter Flächen im Zeitraum 2007 bis 2010 und gegebenenfalls Rückforderung ungerechtfertigt beantragter Beihilfen für nicht vorhandene Flächen)

Fortsetzung:	Chronologie
3. Jänner 2011	Förmliche Mitteilung der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Prüfbesuch vom 1. bis 5. September 2008 (Untersuchung AA/2008/01), dass die Umsetzung der flächenbezogenen Zahlungen in Österreich in den Antragsjahren 2006 bis 2008 nicht mit den EU-Vorschriften im Einklang stand, weshalb für diese drei Jahre rd. 64,19 Mio. EUR von der EU-Finanzierung auszuschließen wären
1. Februar 2011	Antrag des BMLFUW auf Schlichtung zur Untersuchung AA/2008/01 an die Schlichtungsstelle
10. März 2011	Start der „Task Force Flächen“ unter Leitung BMFLUW zur Errichtung einer anlastungsresistenten Flächendatenbank
11. Mai 2011	Anhörung bei der Schlichtungsstelle
31. Mai 2011	Übermittlung des Endberichts der Schlichtungsstelle vom 27. Mai 2011 zu Untersuchung AA/2008/01 mit der Aufforderung an die Europäische Kommission und Österreich abzuklären, inwieweit ein gemeinsames Verständnis über die Grundlage für die vorgeschlagene finanzielle Berichtigung möglich ist
16. Juni 2011	Ergänzende Informationen des BMLFUW an die Europäische Kommission zu den bereits eingeleiteten Schritten zur Rückabwicklung und zur Referenzsystemumstellung
24. August 2011	Endgültiger Standpunkt der Europäischen Kommission zu Untersuchungen AA/2005/58 und DPU/2007/103 zur Einheitlichen Betriebspromie in Österreich mit dem Vorschlag einer finanziellen Berichtigung von 1,3 Mio. EUR. Davon betreffen 0,2 Mio. EUR die unzulässige und systematische Konsolidierung von Almfutterflächen
12. Oktober 2011	Veröffentlichung der INVEKOS-GIS-Verordnung 2011 (gültig für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2012)
17. Februar 2012	Start der INVEKOS-Steuerungsgruppe unter Leitung des BMLFUW
12. März 2012	Start der Kerngruppe INVEKOS unter Leitung des BMLFUW
25. Oktober 2012	BMLFUW kündigt AMA-Digitalisierung von Almflächen an. Bei Almen, die 2011 und 2012 keiner Vor-Ort-Kontrolle unterzogen wurden, wird die Referenzfläche einer Verwaltungskontrolle unterzogen und zentral festgelegt. Almen, bei denen dies auf dem Bildschirm nicht möglich ist, werden im Jahr 2013 einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen
12. November 2012	Jahresbericht 2011 des ERH: Beurteilung der österreichischen Überwachungs- und Kontrollsysteme bei der Einheitlichen Betriebspromie aufgrund von Mängeln im Flächenidentifizierungssystem und wegen der Berechnung von Zahlungen auf einer fehlerhaften Grundlage als bedingt wirksam. Feststellungen zur fehlerhaften Aktivierung von Zahlungsansprüchen zum Erhalt von Betriebspromienzahlungen namentlich bei Alpfälen
28. November 2012	BMLFUW kündigt sanktionsfreie Richtigstellung von Almfutterflächen für die Jahre 2008 und 2009 für Betriebe an, die ihre Flächenangaben 2010 richtiggestellt haben

Fortsetzung:	Chronologie
27. März 2013	Erweiterter Almfahrplan: BMLFUW kündigt sanktionsfreie Richtigstellung von Almfutterflächen an, falls eine Differenz zwischen der für 2013 bei der zuständigen Bezirksbauernkammer beantragten Fläche und der von der AMA zentral ermittelten Fläche größer als 7 % ist. Der Antragsteller hat die Möglichkeit, gemeinsam mit der Bezirksbauernkammer die Fläche neuerlich festzustellen und von einer verlängerten Antragsfrist bis Juni 2013 Gebrauch zu machen
16. April 2013	Follow-up-Prüfbesuch der Europäischen Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft) in Wien zu AA/2008/01 (Schwerpunkt Rückabwicklung)
22. April 2013	BMLFUW kündigt die Einrichtung einer Sonderkommission Almflächen unter Leitung eines ehemaligen Mitglieds der Europäischen Kommission an. Schwerpunktmäßig soll die Sonderkommission folgende Punkte überprüfen: (a) Übereinstimmung des bestehenden Systems zur Futterflächenermittlung mit den EU-Vorgaben, (b) Anwendung des Systems sowie (c) kritische Fälle, bei denen bereits eine AMA-Mitteilung bzw. ein Bescheid vorliegt
28. Juni 2013	Verlängerte Einreichfrist für den Mehrfachantrag Flächen 2013 betreffend Almen (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 649/2013 der Europäischen Kommission)

Quellen: EU-Verordnungen, Unterlagen der überprüften Stellen; RH-Darstellung





Wien, im September 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

Reihe Bund 2014/1

Bericht des Rechnungshofes

- Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien
- Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Reihe Bund 2014/2

Bericht des Rechnungshofes

- EU-Finanzbericht 2011
- Haftungen des Landes Kärnten für HYPO-ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG und HYPO-ALPE-ADRIA-BANK AG
- Projekt Allgemeines Krankenhaus Informationsmanagement (AKIM) des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien

Reihe Bund 2014/3

Bericht des Rechnungshofes

- Veränderung der Bundesstraßen
- Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung
- Pilotprojekt e-Medikation
- Pilotprojekt Freiwilligenmiliz
- Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten
- Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung
- Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Reihe Bund 2014/4

Bericht des Rechnungshofes

- Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in den Bildungseinrichtungen der politischen Parteien

Reihe Bund 2014/5

Bericht des Rechnungshofes

- Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen
- Liegenschaftstransaktionen des BMLVS, der ASFINAG und des Stadtentwicklungsfonds Korneuburg
- Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren
- Bundeswohnbaufonds
- Militärische Vertretungen im Ausland; Follow-up-Überprüfung
- Blutversorgung durch die Universitätsklinik für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien; Follow-up-Überprüfung

**Reihe Bund 2014/6****Bericht des Rechnungshofes**

- Pensionsrecht der Bediensteten der Österreichischen Nationalbank
- Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus)
- Personalmaßnahmen im Rahmen der Reorganisation der Österreichischen Post AG
- Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst
- Stipendienstiftung der Republik Österreich
- Kriegsopfer- und Behindertenfonds

Reihe Bund 2014/7**Bericht des Rechnungshofes**

- Altenbetreuung in Kärnten und Tirol; Entwicklungen unter Berücksichtigung der Pflegereform 2011/2012
- Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS
- Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in burgenländischen Krankenanstalten
- Justizbetreuungsagentur
- ÖBB-Infrastruktur AG: Erste Teilprojekte der Koralmbahn
- Binnenschifffahrtsfonds

Reihe Bund 2014/8**Bericht des Rechnungshofes**

- Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz
- Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
- Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU
- Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien – Medizinischer Universitätscampus

Reihe Bund 2014/9**Bericht des Rechnungshofes**

- Bedarfsorientierte Mindestsicherung
- Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte; Follow-up-Überprüfung
- Universitätslehrgänge; Follow-up-Überprüfung
- Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark; Follow-up-Überprüfung

Reihe Bund 2014/10**Bericht des Rechnungshofes**

- Bundestheater-Holding GmbH
- Öffentliche Pädagogische Hochschulen
- Controlling im Bundesschulwesen; Follow-up-Überprüfung
- Verein Schulungszentrum Fohnsdorf
- Nationale Maßnahmen zum 7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration



Reihe Bund 2014/11

Bericht des Rechnungshofes

- Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung
in Kärnten und Salzburg
- Weinmarketing
- Familie & Beruf Management GmbH

