Fortsetzung: Vergleich Untermaßnahmen ÖPUL 2007 und ÖPUL 2015

(22) Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz	(16) Vorbeugender Grundwasserschutz (teilweise Untermaßnahme (21) aus ÖPUL 2007 inkludiert)
	(18) Vorbeugender Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen
(23) Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen	(17) Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen
(24) Untersaat bei Mais	
(25) Verlustarme Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern und Biogasgülle	(9) Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger und Biogasgülle
(26) Seltene Nutztierrassen	(5) Erhaltung gefährdeter Nutztierrassen
(27) Seltene landwirtschaftliche Kulturpflanzen	(4) Anbau seltener landwirtschaftlicher Kulturpflanzen
(28) Naturschutz	(19) Naturschutz
(29) Tierschutzmaßnahme	(21) Tierschutz – Weide
	(22) Natura 2000 – Landwirtschaft

[1] Die Nummerierung der Untermaßnahmen entspricht der Darstellung in der jeweiligen Sonderrichtlinie.

Legende:

im ÖPUL 2015 nicht mehr angebotene Untermaßnahmen

Untermaßnahmen, die in überarbeiteter Form im ÖPUL 2015 in andere Untermaßnahmen inkludiert wurden

im ÖPUL 2015 getrennt dargestellte Aspekte aus bisherigen Untermaßnahmen bzw. einer eigenständigen Maßnahme im Programm LE 07-13 (Natura 2000)

Quellen: Sonderrichtlinien ÖPUL 2007 und ÖPUL 2015; Darstellung RH

Das ÖPUL 2015 enthielt die Untermaßnahmen zur „Integrierten Produktion“ und „Ökopunkte“ nicht mehr (siehe auch TZ 4).

Darüber hinaus überarbeitete das BMLFUW die Anforderungen in den Untermaßnahmen (siehe TZ 4).

6.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH um, indem es die Anzahl der Untermaßnahmen von 29 auf 22 reduzierte und die Anforderungen in den Untermaßnahmen in Richtung Vereinfachung überarbeitete. Der RH verwies jedoch kritisch auf die noch immer hohe Komplexität des ÖPUL 2015 und empfahl dem BMLFUW, weitere Möglichkeiten zur Verringerung der Komplexität zu nutzen.

6.3 *Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Vereinfachung des Programms ein wesentliches Ziel sei. Die Verringerung der Maßnahmenzahl stelle dabei jedoch nur einen Teilaspekt dar. Zusätzlich habe man versucht, die Anzahl der Einzelauflagen zu reduzieren, diese zu vereinfachen und ihre Überprüfbarkeit zu verbessern.*

Das BMLFUW wies auf das Spannungsverhältnis zwischen den Vereinfachungsbestrebungen und den Vorgaben zur besonderen Zielgerichtetheit von Maßnahmen und Auflagen (z.B. Naturschutz), der systemisch bedingten Komplexität mancher erwünschter Wirtschaftsweisen (z.B.

Biolandbau) sowie dem auch vom RH in TZ 14 unterstützten Wunsch nach Regionalisierung hin. Das BMLFUW und die Zahlstelle AMA würden nicht zuletzt auch aus Eigeninteresse im Rahmen des geringen Spielraums weiter an möglichen Vereinfachungen arbeiten.

7.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 38) empfohlen, die Konzeption und Kosteneffektivität der Untermaßnahme „Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen" (UBAG) mit dem Ziel einer künftigen Steigerung des Wirkungsgrads zu überprüfen. Laut Feststellungen des Vorberichts hatte UBAG – obwohl es die ausgabenstärkste ÖPUL 2007-Untermaßnahme war – nur drei Schutzgüter positiv beeinflusst und sich in keinem Fall als eine „stark wirksame" Untermaßnahme gezeigt.

(2) Wie das BMLFUW im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe es die Untermaßnahme UBAG weiterentwickelt und in ihrer Wirksamkeit – insbesondere im Bereich Biodiversität – erhöht.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW die Untermaßnahme UBAG im ÖPUL 2015 gemäß Erkenntnissen aus der Maßnahmenumsetzung und aus Evaluierungen in neu konzipierter Form als Untermaßnahme „Umweltgerechte und Biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung" (UBB) anbot.

Wesentliche zusätzliche Elemente in der Untermaßnahme UBB waren:

- eine Weiterbildungsverpflichtung im Ausmaß von fünf Stunden,
- die Anlage von Biodiversitätsflächen,
- die individuelle und nicht mehr pauschale Abgeltung für die Erhaltung und den naturverträglichen Umgang mit Landschaftselementen sowie
- ein Zuschlag für Blühkulturen sowie Heil- und Gewürzpflanzen auf Ackerflächen (dieser war im ÖPUL 2007 Teil einer eigenen Untermaßnahme).

Demgegenüber entfielen

- Anforderungen bezüglich flächenbezogener Aufzeichnungen,
- Spritzgeräteprüfungen[15],
- Düngebeschränkungen sowie
- die Teilnahme an UBB als generelle Einstiegsvoraussetzung im ÖPUL.

7.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung um, indem es die Untermaßnahme UBAG im ÖPUL 2015 in Form der Untermaßnahme UBB mit dem Ziel neu konzipierte, ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Da eine tatsächliche Steigerung des Wirkungsgrads am Beginn der Programmumsetzung noch nicht beurteilbar war, empfahl der RH dem BMLFUW, diese im Rahmen der Evaluierungsmaßnahmen für das ÖPUL 2015 zu überprüfen.

7.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es – aufgrund der unbestritten besonderen Bedeutung der Maßnahme UBB insbesondere im Bereich Biodiversität – die Ergebnisse der Untersuchungen im Rahmen des Evaluierungsprojekts „Weiterentwicklung und Verbesserung bestehender Auflagen der ÖPUL-Maßnahme Blühstreifen und Biodiversitätsflächen" schon in die Konzeption der Maßnahme einfließen habe lassen. Es werde auch entsprechende Vorgaben für die künftige Evaluierung treffen. Zur Verdeutlichung seiner Bemühungen wies das BMLFUW auf die in der Maßnahme UBB neu eingeführte verpflichtende Weiterbildung und Verankerung der Biodiversität hin.*

8.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 10, 35, 45, 60) empfohlen, die Ziele des ÖPUL und seiner Untermaßnahmen im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung in der Programmperiode ab 2014 konkret zu formulieren, sodass der Grad der Zielerreichung überprüft werden kann. Dabei wäre nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung zu differenzieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen. Demnach seien zur Beurteilung der ausreichenden Konkretisierung der allgemeinen Ziele auch die konkreten Ziele der Untermaßnahmen einzubeziehen. Der RH habe in seiner Beur-

[15] Diese sind nunmehr gesetzlich verpflichtend vorgesehen (Art. 8 und Anhang II der Richtlinie 2009/128 EG).

teilung eines der insgesamt sechs „besonderen Ziele“[16] des ÖPUL 2007 hervorgehoben – nämlich das Ziel der angemessenen Abgeltung von Umweltleistungen. Damit entstehe der Eindruck, es finde nur dieses Ziel Beachtung, nicht jedoch die fünf anderen Ziele, die vorrangig die Umweltleistung darstellten.

Für die Definition und Vorgabe von Zielen für das nächste Programm seien wie bisher primär die EU-Vorgaben ein entscheidendes Kriterium. Seitens des BMLFUW sei jedoch eine Weiterentwicklung in Form einer stärkeren Differenzierung innerhalb der Maßnahmen (z.B. Acker und Grünland) angedacht, um die Wirkung besser beurteilen zu können.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW die Ziele der vom RH überprüften Untermaßnahmen[17] im ÖPUL 2015 genauer formulierte als im ÖPUL 2007. In einzelnen Zieldefinitionen fanden sich Unterscheidungen nach Zustandserhaltung bzw. Zustandsverbesserung; eine klare Trennung erfolgte nicht.

8.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es die Ziele der vom RH überprüften Untermaßnahmen im ÖPUL 2015 konkreter formulierte als im ÖPUL 2007. Damit kann auch der Grad der Zielerreichung besser überprüft werden. Eine strikte Differenzierung der Zieldefinition nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung erfolgte allerdings nicht. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, die Ziele des ÖPUL und seiner Untermaßnahmen in künftigen Programmperioden nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung zu differenzieren.

[16] 1. Förderung einer umweltfreundlichen Landwirtschaft (und Weidewirtschaft geringer Intensität),
2. Erhaltung traditioneller und besonders wertvoller landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaften,
3. Erhaltung der Landschaft (und der historischen Merkmale auf landwirtschaftlichen Flächen),
4. Förderung der Einbeziehung der Umweltplanung in die landwirtschaftliche Praxis,
5. Beitrag zur Verwirklichung der nationalen und gemeinschaftlichen Agrar- und Umweltpolitik durch Förderung von Vertragsnaturschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Erhaltung genetischer Ressourcen im Bereich von landwirtschaftlichen Tierrassen und Kulturpflanzen, Grundwasserschutzmaßnahmen und die Förderung der biologischen Wirtschaftsweise sowie
6. Sicherung einer angemessenen Abgeltung für die angebotenen Umweltdienstleistungen

[17] Biologische Wirtschaftsweise, Naturschutz, Vorbeugender Grundwasserschutz, Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen, Vorbeugender Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen

8.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das österreichische Umweltprogramm grundsätzlich nach dem Vorsorgeprinzip (vorausschauende Vermeidung negativer Umwelteinwirkungen) und weniger nach dem Reparaturprinzip konzipiert sei. Eine Differenzierung nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung sei dabei nicht immer möglich und auch nicht unbedingt sinnvoll.*

8.4 Der RH verwies darauf, dass er unter TZ 8.1 Punkt (3) das Bemühen des BMLFUW nach zumindest partiell differenzierten Zieldefinitionen nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung festgestellt hatte. Er entgegnete dem BMLFUW jedoch, dass mit einer strikteren Differenzierung auch der Grad der Zielerreichung besser überprüft werden könne und hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

9.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 29, 45, 67) empfohlen, zusätzliche relevante Wirkungsindikatoren für das ÖPUL und seine Untermaßnahmen (z.B. Biodiversitäts- oder Bodenindikatoren) für die Programmperiode ab 2014 festzulegen und mit Zielwerten zu versehen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, wonach die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Wirkungsindikatoren im Programm LE 07-13 thematisch auf sieben Indikatoren fokussiert seien und insbesondere Aussagen auf Programmebene zulassen sollten. Wirkungsindikatoren auf Schutzgutebene seien im Konzept nicht vorgesehen. Aussagen zum Schutzgut Boden seien mit den zielorientierten Basisindikatoren und Ergebnisindikatoren zu treffen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW im Programm LE 14-20 die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung berücksichtigte. Diese waren jedoch vorwiegend output-orientiert (z.B. quantifizierbare Flächen-, Betriebs-, Teilnehmer- und Ausgabenzahlen) und vor allem für statistische Zwecke verwendbar. Sie eigneten sich bei einigen Maßnahmen nur bedingt, den Fortschritt des Programms zu steuern und seine Wirkung zu messen.

Das BMLFUW hatte zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch keine zusätzlichen Wirkungsindikatoren festgelegt. Es kündigte jedoch an, darüber im Zuge der Festlegungen für die Evaluierung des Programms LE 14-20 und damit auch für das ÖPUL 2015 zu entscheiden (siehe auch TZ 2).

9.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil es bis zur Follow-up-Überprüfung des RH keine zusätzlichen Wirkungsindikatoren für das ÖPUL 2015 definiert hatte.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, zusätzliche relevante Wirkungsindikatoren für das ÖPUL 2015 festzulegen und mit Zielwerten zu versehen.

9.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme – wie schon in TZ 2 – mit, dass für die Überprüfung der Wirkung der Maßnahmen des ÖPUL eine Reihe von Daten existierte (Flächendaten, Qualitätsdaten betreffend Wasser, Bodenerosion und andere), auf Basis derer „einfache Indikatoren" entwickelt worden seien. Neben den von der EU für das gesamte LE-Programm vorgegebenen Ex-ante-, Halbzeit- sowie Ex-post-Evaluierungen, strategischen Umweltprüfungen sowie jährlichen Durchführungsberichten würden regelmäßig erhobene Daten über die Grund- und Oberflächenwasserqualität zur Bewertung des ÖPUL verwendet. Dazu habe das BMLFUW Studien in Auftrag gegeben. Für die Periode 2014 bis 2020 sei ebenfalls geplant, ergänzend zu vorgegebenen Wirkungsindikatoren (z.B. Farmland Bird Index) und zu Indikatoren, die sich aus Akzeptanzdaten oder Messdaten ergeben, zusätzliche Daten und Indikatoren im Rahmen von Fallstudien zu erheben.*

Wie bereits in der Stellungnahme zum Vorbericht ausgeführt, sei aus Sicht des BMLFUW die Festlegung zusätzlicher Indikatoren im Vorhinein sachlich nicht erforderlich.

9.4 Der RH nahm zur Kenntnis, dass das BMLFUW zusätzlich zu den bereits verfügbaren Daten die Erhebung weiterer Daten sowie Evaluierungen und Fallstudien für die Periode 2014–2020 plante. Allerdings erachtete es der RH für eine erfolgreiche, laufende Wirkungsmessung und begleitende, zeitnahe Steuerung des ÖPUL erforderlich, bereits im Strategieprozess zur Programmperiode 2014 bis 2020 über die von der Europäischen Kommission geforderten Indikatoren hinausgehende, geeignete und ausreichend spezifische Indikatoren als Maßstab festzulegen. Er hielt daher seine Kritik und Empfehlung weiter aufrecht.

10.1 (1) Laut den Feststellungen des Vorberichts konnte die Teilnahme an der ÖPUL 2007-Untermaßnahme „Naturschutz" im Rahmen von Rot-, Gelb- oder Blauflächen[18] erfolgen. Aufgrund geringer Teilnahme hatte der RH dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 63) empfohlen, die Konzepte der Blau- und Gelbflächen im Hinblick auf Teilnahmehemmnisse zu analysieren und entweder anzupassen oder nicht mehr anzubieten.

(2) Laut Mitteilung des BMLFUW im Nachfrageverfahren werde das Konzept der Blau- und Gelbflächen in der bestehenden Form nicht weiter geführt, da die Umsetzung zu kompliziert und aufwendig bzw. im Bereich der Gelbflächen auch keine Akzeptanz gegeben sei. Für die neue Naturschutzmaßnahme würden verstärkt regionale Auflagenpakete – die sich an übergeordneten Naturschutzplanungen orientierten – eingesetzt. Auch würden alle Naturschutzflächen schlaggenau[19] im INVEKOS-GIS[20] erfasst und die Information über die Ziele auf der Fläche verbessert. In Summe sollten diese Maßnahmen zu einer effektiveren Umsetzung der Naturschutzmaßnahme führen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW auf Basis der Erfahrungswerte und Teilnehmerzahlen im ÖPUL 2007 die Konzepte der Blau- und Gelbflächen im ÖPUL 2015 nicht mehr anbot (siehe auch TZ 11).

10.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH um, indem es das Blau- und das Gelbflächenkonzept im ÖPUL 2015 nicht mehr anbot.

11.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 63) empfohlen, bereits im Vorfeld der Erstellung von Blauflächen-Projekten auf jene Faktoren zu achten, die für eine ausreichende Beteiligung maßgeb-

[18] Rotflächen waren einzelne Flächen eines Betriebs, die vor einer Antragstellung durch einen Kartierer begutachtet wurden. Bei Eignung der Flächen legte der Kartierer Bewirtschaftungsauflagen fest, die während der mehrjährigen Vertragsdauer einzuhalten waren. Bei der Teilnahme in Form von Gelbflächen begutachtete der Kartierer alle Flächen des Betriebs, wählte die potenziellen Vertragsflächen aus und legte zugleich eine jährliche Mindestbewirtschaftungsfläche fest. Der Landwirt konnte jährlich entscheiden, welche der ausgewählten potenziellen Vertragsflächen er im betreffenden Jahr auflagengemäß bewirtschaftete.
Blauflächen waren definierte Gebiete mit vorab festgelegten Schutzzwecken und Bewirtschaftungsauflagen, die ohne betriebsindividuelle Kartierung beantragt werden konnten.

[19] Ein Schlag ist ein einheitlich bewirtschafteter Teil eines Feldstücks. Ein Feldstück ist eine zusammenhängende landwirtschaftliche Fläche eines Betriebsinhabers.

[20] Das GIS ist ein geografisches Informationssystem mit – gegenüber der klassischen Landkarte – erweiterten Nutzungsmöglichkeiten. Es ist im INVEKOS-GIS mit Daten aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem der Förderabwicklung, z.B. den individuell erfassten Landschaftselementen, verknüpft.

lich sind, wie beispielsweise die Gestaltung von Prämien und Bewirtschaftungsauflagen sowie Information und Schulung.

(2) Wie das BMLFUW im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe es das Blauflächenkonzept umgestellt, sodass die Auflagenpakete jetzt zielgerichteter von den Kartierern eingesetzt werden könnten. Es habe Anstrengungen in Richtung Verbesserung der Information unternommen (z.B. Kartiererhandbuch oder GIS-Zugang für Kartierer).

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW die Untermaßnahme „Naturschutz" im ÖPUL 2015 grundsätzlich überarbeitet hatte und beispielsweise die Blau- und Gelbflächenkonzepte nicht mehr anbot (siehe auch TZ 10). Das Konzept der Rotflächen behielt das BMLFUW im ÖPUL 2015 grundsätzlich bei.

11.2 Da das BMLFUW das Blauflächenkonzept im ÖPUL 2015 nicht mehr anbot, war der Anwendungssachverhalt der Empfehlung entfallen. Eine Umsetzungsbeurteilung durch den RH war daher nicht möglich.

Prämienfestlegung

12.1 (1) Laut den Feststellungen des Vorberichts ermittelten Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (AWI) bzw. des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung (ÖKL) die Prämien bzw. Leistungsabgeltungen für Agrarumweltleistungen. Ausschreibungen zur Ermittlung der Prämien kamen in Österreich nicht zu Anwendung. Der RH hatte daher dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, ergänzend zur Prämienberechnung durch Experten auch Erfahrungen mit Ausschreibungen und ergebnisorientierten Honorierungsmodellen zu gewinnen, etwa anhand geeigneter Modellversuche und experimenteller, interdisziplinärer Forschungen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, seine Position zu Ausschreibungen sei gegenüber der Stellungnahme zum Vorbericht unverändert: Ausschreibungen seien in Art. 39 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 als eine optionale Möglichkeit genannt. Bei der kleinen Betriebs- und Flächenstruktur in Österreich und den derzeit angewandten Maßnahmen und Zielsetzungen seien Ausschreibungen jedoch ein sehr teures und ungeeignetes Instrument, bei denen die Kosten eines Verfahrens kaum in Relation zum möglichen Nutzen stünden. Bei den meisten Flächenmaßnahmen stelle sich die Frage, wie eine Bewertung und Reihung erfolgen solle. Bei der Naturschutzmaßnahme gebe es bereits ein zusätzliches Auswahlverfahren im Rahmen der Kartierung und Besichtigung vor Ort. Ebenso werde bei manchen Maßnahmen durch Regionalisierung in Form von Gebietskulissen (z.B. vorbeugender Gewässerschutz) eine Steuerungsfunktion erreicht.

Im ÖPUL 2015 werde es im Rahmen der Naturschutzmaßnahme ein Pilotprojekt mit einem ergebnisorientierten Ansatz geben. Auch sei Österreich Teilnehmer im EU-weiten Projekt „Ergebnisorientierung" im Bereich Naturschutzförderung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW für das ÖPUL 2015, aus Gründen der Kontinuität ähnlich wie schon für das ÖPUL 2007, die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (**AWI**), das Österreichische Kuratorium für Landtechnik und Landentwicklung (**ÖKL**) und die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik (**HAUP**) mit der Kalkulation der Prämien beauftragte. Mit dem von der Europäischen Kommission für das Programm LE 14-20 geforderten Gutachten[21] zur Angemessenheit und Korrektheit der Prämienkalkulationen beauftragte das BMLFUW die Universität für Bodenkultur (**BOKU**).

Eine Prämienermittlung auf Basis von Ausschreibungen nahm das BMLFUW weiterhin nicht vor.

Betreffend ergebnisorientierten Honorierungsmodellen fokussierte die Untermaßnahme Naturschutz im ÖPUL 2015 stärker auf individuelle Vorhaben. So nahmen beispielsweise zur Zeit der Follow-up-Überprüfung 20 Betriebe an einem Pilotprojekt zum „ergebnisorientierten Vertragsnaturschutz" teil. Gegenstand der Vereinbarungen bei diesem Pilotprojekt waren konkrete Ziele, parallel zu den – sonst üblichen – fix vorgegebenen Bewirtschaftungsauflagen auf Flächen.

12.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es ein Pilotprojekt zur ergebnisorientierten Honorierung im Naturschutz als alternatives Honorierungsmodell startete. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass das BMLFUW von einer Prämienermittlung auf Basis von Ausschreibungen weiterhin Abstand nahm.

Er empfahl daher dem BMLFUW neuerlich, in Anbetracht der Bedeutung und des finanziellen Volumens des ÖPUL ergänzend zu den bisherigen Ansätzen der Prämienberechnung weitere alternative Modelle zu untersuchen, zu erproben und zu entwickeln. Dazu sollten auch entsprechende Erfahrungen mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden.

[21] Gemäß Art. 62 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1305/2013 hatten die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die auf Grundlage von Standardkosten oder zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten erfolgten Prämienberechnungen angemessen und korrekt waren und im Voraus auf der Grundlage einer fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnung erstellt wurden.

12.3 *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die Umsetzung des auch vom RH festgehaltenen ergebnisorientierten Honorierungsmodells im Rahmen der Naturschutzmaßnahme. Ein Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern erfolge bereits und solle entsprechend weitergeführt werden. Beispielsweise habe Österreich im Rahmen des Forschungsprojekts MERIT (Ergebnisorientiertes Einkommen in der Berglandwirtschaft) in Kooperation mit Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien und Slowenien (Beobachterstatus) in fünf Pilotgebieten u.a. die Stärken und Schwächen von ergebnisorientierten Systemen, den Umfang des zusätzlichen Verwaltungs- und Kontrollaufwands, des Beratungs- und Weiterbildungsbedarfs sowie die Übertragbarkeit des ergebnisorientierten Systems auf andere Alpenregionen untersucht.*

Art. 49 der VO (EU) Nr. 1305/2013 sehe zwar die Möglichkeit für Ausschreibungs- bzw. Call-Verfahren vor, dies wäre jedoch für die in ÖPUL angesprochenen LE-Maßnahmen nicht verpflichtend. Grundsätzlich sei für ÖPUL-Flächenzahlungen klar geregelt, dass zusätzliche Kosten und Einkommensverluste, die aus den Verpflichtungen entstünden, abgeltungsfähig seien. Ausschreibungsverfahren seien bei der kleinen Betriebs- und Flächenstruktur und den derzeit angewandten Maßnahmen und Zielsetzungen ein sehr teures und ungeeignetes Instrument.

12.4 Der RH nahm den vom BMLFUW begonnenen Erfahrungsaustausch über ergebnisorientierte Honorierungsmodelle mit anderen Ländern positiv zur Kenntnis. Betreffend den Einsatz alternativer Prämienermittlungsmethoden entgegnete er dem BMLFUW, dass im Interesse eines effizienten und effektiven Mitteleinsatzes, wiewohl unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, anhand geeigneter Modellversuche und interdisziplinärer Forschungen zu untersuchen wäre, ob im Wege von Ausschreibungen Umweltleistungen kostengünstiger bereitgestellt werden könnten. Der RH hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

13.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, die nach längerer Teilnahme an ÖPUL-Untermaßnahmen allfällig eintretenden kostenmindernden oder ertragssteigernden Effekte, etwa eine höhere Ertragsfähigkeit des Bodens, in der Prämienkalkulation zu berücksichtigen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, gemäß der die bisherigen Effekte von Extensivierungsmaßnahmen bei der Prämienkalkulation für die Folgeperiode – wo möglich – berücksichtigt worden seien. Die Kalkulationen zu den neuen Maßnahmen seien neu zu erstellen; dabei werde das

BMLFUW abermals veranlassen, allfällige ertragssteigernde Aspekte durch umweltgerechte Bewirtschaftungsmethoden zu berücksichtigen. Eventuelle Mehrerträge aus verbesserter Bodenertragsfähigkeit würden (z.B. beim Biolandbau) indirekt berücksichtigt, weil sie sich in den durchschnittlichen Erträgen im Biolandbau wiederfänden. Nicht jede qualitative Verbesserung des Bodens habe zwangsläufig auch eine Erhöhung seiner Ertragsfähigkeit zur Folge. Für die Umwelt könne sie aber dennoch wichtig sein (z.B. Erosionsschutz oder Kohlenstoffbindung durch Humus).

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW bei zwei vom RH beispielhaft geprüften Prämienberechnungen kostenmindernde und/oder ertragssteigernde Effekte berücksichtigte:

- Die Prämienkalkulation der Untermaßnahme „Begrünung – Zwischenfruchtanbau" berücksichtigte die positive Wirkung des Zwischenfruchtanbaus,

- jene der Untermaßnahme „Silageverzicht" den Preiszuschlag für den möglichen Verkauf der Milch als Heumilch.

Die BOKU, die das BMLFUW mit der Prüfung der Angemessenheit und Korrektheit der Prämienkalkulationen beauftragt hatte, bestätigte, dass die zugrunde liegenden Berechnungen für die Prämien im Wesentlichen angemessen und korrekt waren. Ergebnisse aus der Begutachtung zu den einzelnen Prämienberechnungen diskutierte das BMLFUW mit den Experten der BOKU; gegebenenfalls führte es Änderungen durch (siehe auch TZ 15).

13.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH um, indem es bei Prämienkalkulationen etwaige Kostenminderungen oder Ertragssteigerungen berücksichtigte.

14.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die ÖPUL-Prämien in Richtung einer besseren Anpassung an die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge der Betriebe, einer Verringerung von Mitnahmeeffekten und einer Steigerung der Kosteneffektivität weiterzuentwickeln.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass das Thema Regionalisierung umfassend diskutiert worden sei. Eine räumliche Regionalisierung erfolge im neuen Programm nur im Bereich Wasserschutz. Es werde jedoch versucht, die Maßnahmen thematisch zielgerichteter zu gestalten, um gezielt bestimmte Bereiche anzuspre-

chen. Im Rahmen der Naturschutzmaßnahme werde der regionale Naturschutzplan gestärkt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW im ÖPUL 2015 bei den Untermaßnahmen „Vorbeugender Gewässerschutz", „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen", „Vorbeugender Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen" und „Naturschutz" eine regional eingeschränkte Teilnahme vorsah.

Auf eine Regionalisierung der Prämiensätze entsprechend regional unterschiedlicher Kosten und Erträge verzichtete das BMLFUW; es begründete dies mit fließenden Regionsübergängen und deren schwerer Abgrenzbarkeit.

Regionale Unterschiede flossen jedoch teilweise – über die zusammenfassenden Durchschnittswerte – in die Prämienberechnungen ein. Beispielsweise waren die unterschiedlichen Ertragsauswirkungen in Feucht- oder Trockengebieten bei den Prämien für die Untermaßnahme „Verzicht auf Fungizide und Wachstumsregulatoren" bei Getreide berücksichtigt. Bei der Prämienermittlung der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz auf Ackerflächen", die ohnehin auch eine regional eingeschränkte Teilnahme vorsah, waren zusätzlich regional unterschiedliche Deckungsbeiträge in Niederösterreich, Oberösterreich und der Steiermark mitbestimmend.

Mitnahmeeffekte versuchte das BMLFUW durch eine adäquate Prämienkalkulation – beispielsweise durch teilweise Differenzierung der Prämien für tierhaltende Betriebe, nicht tierhaltende Betriebe oder Milchviehhalter[22] – zu vermeiden. Die individuelle Erfassung der Landschaftselemente im INVEKOS-GIS ab der Periode 2014 bis 2020 ermöglichte eine gezielte betriebsbezogene Abgeltung für deren Erhalt und Pflege.

14.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es die Untermaßnahmen im Bereich Wasserschutz regional anbot, regionale Unterschiede – über zusammenfassende Durchschnittswerte – im Rahmen der Prämienkalkulationen berücksichtigte und durch differenziertere Prämien bei einzelnen Untermaßnahmen das Risiko von Mitnahmeeffekten reduzierte. Darüber hinausgehend legte das BMLFUW jedoch keine regional unterschiedlichen Prämiensätze fest.

[22] z.B. in den Untermaßnahmen „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung", „Bergmähwiesen", „Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel"

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge der Betriebe in künftigen Programmen verstärkt zu berücksichtigen.

14.3 *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die seinerzeitige Anregung des RH zu einer stärkeren Differenzierung der Prämien nach regionalen Gesichtspunkten in die Kalkulation eingeflossen sei. Eine weitere regionale Differenzierung aller Maßnahmen sei wegen des enormen, nicht abschätzbaren Verwaltungsmehraufwands und mangels einer eindeutigen und fachlich argumentierbaren Grenzziehung nicht realisierbar. Aus den vorhandenen Standarddeckungsbeiträgen und Strukturauswertungen habe sich gezeigt, dass eine regionale Prämiendifferenzierung kein geeignetes Instrument darstelle. Unterschiedliche Prämienansprüche ergäben sich vielmehr aus der ökonomischen Ausrichtung der einzelnen Betriebe (z.B. Bewirtschaftungsintensität) bzw. den Betriebstypen, die jedoch innerhalb der Regionen sehr inhomogen verteilt seien. Eine Prämiendifferenzierung anhand von Betriebstypen sei sowohl aus fachlichen als auch aus wettbewerblichen Gründen nicht sinnvoll argumentierbar. In der Kalkulation wäre daher ein „Mischbetrieb" verschiedener Betriebstypen als Kalkulationsbetrieb verwendet worden (gewichtet nach Anzahl der jeweiligen Betriebe). Die daraus errechneten Prämien würden daher dem Umstand unterschiedlicher Prämienansprüche Rechnung tragen und Mitnahmeeffekte reduzieren. An einer weiteren Verbesserung der Datengrundlage und der Verwendung differenzierterer Daten für zukünftige Kalkulationen werde weiter gearbeitet.*

14.4 Der RH hielt fest, dass er die vom BMLFUW gesetzten Maßnahmen in TZ 14.2 anerkannt hatte. Jedoch beschränkte sich die Berücksichtigung regional unterschiedlicher Gegebenheiten auf wenige Untermaßnahmen bzw. auf die Verwendung von Durchschnittswerten. Er entgegnete dem BMLFUW, dass ein höherer Verwaltungsaufwand gerechtfertigt wäre, wenn der Nutzen (geringere Mitnahmeeffekte, höhere Kosteneffektivität) gegenüber dem höheren Verwaltungsaufwand überwiegt. Im Interesse einer leistungsgerechten Abgeltung hielt der RH daher seine Empfehlung betreffend einer stärkeren Berücksichtigung weiter aufrecht.

15.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, der Prämienermittlung für die nächste Programmperiode aktuelle, nach wissenschaftlichen Standards dokumentierte und überprüfbare Daten zugrunde zu legen, die den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt im Agrarsektor berücksichtigen. Dies vor dem Hin-

tergrund, dass einige Referenzquellen für die Prämienermittlung im Programm LE 07–13 aus den 1990er Jahren stammten.

(2) Laut Mitteilung des BMLFUW im Nachfrageverfahren habe es die neuen Prämienkalkulationen entsprechend den Vorgaben der Europäischen Kommission durchgeführt und dabei den Empfehlungen des RH Rechnung getragen. Das BMLFUW verwies zudem auf die Prämienkalkulationen durch Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (AWI), des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung (ÖKL) und der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik (HAUP) sowie die externe Überprüfung durch die BOKU.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW folgende Datenquellen für die Prämienkalkulation verwendete[23]:

1. statistische/empirische Daten (INVEKOS, Arbeitskreise),
2. Literaturquellen (Standarddeckungsbeiträge, Publikationen),
3. Workshops/Fragebögen/Expertenauskünfte.

Die relevanten Annahmen (z.B. Preise) für die Kalkulationen bezogen sich grundsätzlich auf die Jahre 2010 bis 2013. Daten aus Studien, beispielsweise zu Arbeitszeitaufwänden oder Deckungsbeitragsberechnungen, waren teilweise älteren Datums[24].

Die Experten der BOKU waren laufend über den jeweiligen Stand der Prämienberechnungen informiert und hatten die Möglichkeit, Anmerkungen und Änderungsvorschläge bereits im Prozess der Prämienberechnung zu machen[25]. Damit stellte das BMLFUW sicher, dass neueste wissenschaftliche Erkenntnisse direkt in die Berechnung einfließen konnten.

15.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH um, indem es sicherstellte, dass möglichst aktuelle Daten und wissenschaftliche Grundlagen für die Prämienberechnungen verwendet wurden.

[23] Anhang 8.10.10 zum Programm LE 14–20, Grundsätze der Prämienkalkulation

[24] Prämienkalkulation Silageverzicht DB-Datenkatalog (BMLFUW 2008)

[25] z.B. Besprechungsnotiz vom 13. Februar 2013 zur „Zertifizierung der ÖPUL 2014, Kalkulation" mit Vertretern des BMLFUW, des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung (ÖKL) und der BOKU

Evaluierung der Programme

16.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, die von der Europäischen Kommission und in Evaluierungsberichten wiederholt vorgeschlagene Anpassung der Modulation (das ist die progressive prozentuelle Kürzung der Prämien ab 100 ha Nutzfläche) hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile vertiefend zu untersuchen und den Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung[26]) zu bewerten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, wonach ein direkter Zusammenhang von freiwilliger Umweltleistung und Betriebsgröße nicht ableitbar und auch in keiner EU-Verordnung angesprochen sei. Eine Modulation könne die Fixkostendegression nur näherungsweise berücksichtigen. Aufgrund der mittlerweile eingetretenen strukturellen Änderungen könne die Zunahme der Betriebsgröße – je nach Sichtweise – als Argument für oder gegen die Anhebung der Modulationsgröße von 100 ha verwendet werden. Das BMLFUW werde daher die Modulation in bestehender Form weiterführen. Es gebe nur eine geringfügige Verschärfung durch die Anpassung des Kürzungsprozentsatzes von 92,5 % auf 90 % im Bereich 100 ha bis 300 ha.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW die Modulation hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile nicht vertieft untersucht hatte. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung[27] des Programms LE 07-13 plante das BMLFUW eine Evaluierung zum Erhalt der Kulturlandschaft. Details hiezu lagen zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch nicht vor.

Das BMLFUW behielt die Modulation im ÖPUL 2015 gegenüber ÖPUL 2007 nahezu unverändert bei (Punkt 1.9.2.4 der Sonderrichtlinie ÖPUL 2015)[28]. Lediglich im Bereich von 100 ha bis 300 ha reduzierte es den Auszahlungsprozentsatz von 92,5 % auf 90 %. Das BMLFUW begründete dies damit, dass die Prämienberechnungen maßgeblich auf variablen Kosten basierten, die durch die Betriebsgröße wenig beeinflusst waren, und die Expertenmeinungen zu einer geänderten Abstufung der Modulation im ÖPUL 2015 unterschiedlich waren.

[26] Erhaltung oder Verbesserung von Landschaften und ihren charakteristischen Ausprägungen, Erhaltung der traditionellen Kulturlandschaft

[27] Der Evaluierungsbericht zur Ex-post-Bewertung des Programms LE 07-13 ist bis Ende Dezember 2016 an die Europäische Kommission zu übermitteln.

[28] Demnach waren Prämien – je nach Ausmaß der gesamten bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) – wie folgt zu gewähren: bis zum 100. ha 100 % Prämie, vom 100. bis zum 300. ha 90 % Prämie, vom 300. bis zum 1.000. ha 85 % Prämie und darüber 75 % Prämie.

16.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH nicht um: Es hatte die Modulation keiner vertieften Untersuchung hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile unterzogen und den Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft, nicht untersucht.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, die Modulation hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile vertiefend zu untersuchen und den Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) zu bewerten.

16.3 *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in der VO (EU) Nr. 1305/2013 zur ländlichen Entwicklung weder eine Modulation noch eine soziale oder rein finanztechnische Staffelung oder Kürzung von Agrarumweltzahlungen gefordert oder vorgesehen sei. Aus Sicht der angemessenen Abgeltung von Umweltleistungen stelle die Prämienberechnung auf Mindererträge und Mehrkosten ab, wobei nur variable Kosten abgegolten würden. Eine Modulation aufgrund der Fixkostendegression sei daher schwierig argumentierbar. Das BMLFUW sehe auch keinen direkten Zusammenhang von Umweltleistung und Betriebsgröße. Aufgrund der mittlerweile eingetretenen strukturellen Änderungen könne die Zunahme der Betriebsgröße als Argument für oder gegen die Modulation verwendet werden. Das BMLFUW bleibe daher bei der Ansicht, dass eine gesonderte vertiefende Untersuchung der Modulation nicht erforderlich sei. Es werde jedoch intern eine nähere Analyse und Interpretation der Teilnahmedaten nach Betriebsgröße bei den einzelnen Maßnahmen durchführen. Erste Auswertungen machten beispielsweise deutlich, dass größere Betriebe überproportional oft an der Naturschutzmaßnahme teilnehmen würden.*

16.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass in Österreich schon seit 1998 ein Modulationssystem für ÖPUL-Prämien bestand, obwohl dies in einschlägigen EU-Vorschriften nicht verpflichtend vorgesehen war. Die Modulation erfuhr einige Änderungen und wurde letztendlich auch für die Programmperiode 2014–2020 beibehalten. Nachdem das BMLFUW durch Integration eines Modulationssystems im ÖPUL 2015 selbst einen Zusammenhang zwischen dem Faktor Betriebsgröße und der Erreichung von Umweltzielen hergestellt hatte, konnte der RH die Argumentation des BMLFUW, wonach ein direkter Zusammenhang von Umweltleistung und Betriebsgröße nicht gegeben sei, nicht nachvollziehen. Vor dem Hintergrund, dass das BMLFUW keine diesbezüglichen Untersuchungen angestellt hatte, hielt der RH daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

17.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, im Rahmen der Evaluierungen geeignete Methoden zur Untersuchung von Mitnahmeeffekten einzusetzen, die notwendigen Daten zu erheben und diesbezügliche Auswertungen zu erstellen.

(2) Laut Mitteilung des BMLFUW im Nachfrageverfahren könne die Frage der gesonderten Evaluierung von Mitnahmeeffekten noch nicht abschließend beantwortet werden, da noch kein genaues Evaluierungskonzept vorliege.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW zwar durch eine adäquate Prämienberechnung eine Vermeidung von Mitnahmeeffekten anstrebte (siehe auch TZ 14), mögliche Mitnahmeeffekte jedoch nicht explizit untersucht hatte.

17.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung nicht um: Untersuchungen von Mitnahmeeffekten waren unterblieben.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, geeignete Methoden zur Untersuchung von Mitnahmeeffekten einzusetzen, die hiefür notwendigen Daten zu erheben und diesbezügliche Auswertungen zu erstellen.

17.3 *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es unerwünschte Mitnahmeeffekte weitgehend durch die Programm- und Maßnahmenkonzeption hintangehalten habe. Systematische Überzahlungen der kalkulierten Prämien seien dadurch unterbunden, dass keine Leistungen abgegolten werden könnten, die ohnehin schon auf Basis gesetzlicher Bestimmungen einzuhalten wären (Baseline). Dies sei auch durch eine externe Überprüfung der Kalkulation sowie die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission bestätigt worden.*

Bei der Prämienkalkulation werde der Deckungsbeitrag (variable Kosten) eines „Referenzbetriebes" unter Einhaltung der Baseline bei unterstellter „üblicher" Flächennutzung dem Deckungsbeitrag dieses Betriebes bei zusätzlicher Einhaltung der relevanten Maßnahmen-Verpflichtungen gegenübergestellt. Die vom RH angesprochene Untersuchung von Mitnahmeeffekten könne sich dann nur auf den Einzelbetrieb beziehen. Dies erscheine aus Sicht des BMLFUW jedoch problematisch, da hier Menschen und ihre Fähigkeiten und nicht mehr Maßnahmen verglichen würden. Die Analyse dürfe daher nicht auf Einzelbetriebe abstellen, sondern auf „Betriebstypen" oder „typische Modellbetriebe" und dies sei bereits in der Kalkulation erfolgt.

(2) Das BMLFUW verwies weiters darauf, dass nicht zwangsläufig ein Mitnahmeeffekt vorliege, wenn eine gewünschte und abgeltungswürdige Verhaltensweise auch schon vor der Abgeltung gegeben war. Beispielsweise müssten sonst in Regionen mit bisher schon extensiver Bewirtschaftung die Bioprämien für Bergbauern in Zone 3 und 4 stark reduziert oder gestrichen werden. Eine derartige Prämiendifferenzierung sei weder für den Biolandbau noch für andere extensive Wirtschaftsweisen politisch gewollt und würde auch fachlich nicht unterstützt. ÖPUL-Ziel sei es vielmehr, die biologische Bewirtschaftung oder die Bewirtschaftung der Almen beizubehalten.

Wie das partielle Agrarsektormodell PASMA gezeigt habe, würden Betriebe ohne Förderung nur mehr über die Dauer des Investitionszyklus (ca. sieben bis zwölf Jahre) die Verhaltensweise beibehalten, dann aber endgültig aufgeben (siehe Evaluierungsstudie „Indikatoren für die Auswirkungen des Programms der Ländlichen Entwicklung 2007/2013 in Österreich" und die in Ausarbeitung befindliche Fortsetzungsstudie).

(3) Das BMLFUW wies abschließend darauf hin, dass die endgültige Konzeption der Evaluierung des ÖPUL 2015 noch nicht fixiert sei, weshalb die Beurteilung, Mitnahmeeffekte würden nicht geprüft, verfrüht erscheine.

17.4 (1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass der Ermittlung eines „Referenzbetriebes" bzw. eines „typischen Modellbetriebes" eine Bandbreite an unterschiedlich wirtschaftenden Einzelbetrieben zugrunde liegen müssen. Daher erschien es auch erforderlich, die zugrunde liegenden Vorgangsweisen und Daten regelmäßig zu erheben und auf Angemessenheit – auch hinsichtlich möglicher Mitnahmeeffekte – zu analysieren.

(2) Zu dem vom BMLFUW angeführten Zielkonflikt und dem Beispiel eines extensiv wirtschaftenden Bergbauern in der Zone 3 oder 4 entgegnete der RH, dass mit ÖPUL-Förderungen die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen (z.B. biologische Wirtschaftsweise) abzudecken sind. Für naturbedingte Nachteile landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und anderen benachteiligten Regionen wären Förderungen im Rahmen der Ausgleichszulage vorgesehen. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre auch eine entsprechende Abgrenzung der Mehrkosten bzw. Mindererträge aufgrund eingegangener ÖPUL-Verpflichtungen von den mit der Ausgleichszulage abzugeltenden naturbedingten Erschwernissen sicherzustellen. Der RH hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht, entsprechende Untersuchungen im Rahmen der Evaluierung des ÖPUL 2015 vorzunehmen.

(3) Abschließend wies der RH darauf hin, dass sich seine Beurteilung auf Handlungen bezogen hatte, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits gesetzt oder in die Wege geleitet und damit überprüfbar waren. Wie das BMLFUW selbst ausführte, war die Evaluierung des ÖPUL 2015 zu dieser Zeit noch nicht konzipiert.

18.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 26, 28) empfohlen, den Grundsatz der Funktionstrennung bzw. Offenlegung allfälliger Interessenkonflikte und die Vermeidung von unklaren Über- und Unterordnungsverhältnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht in der Umsetzung des ÖPUL zu beachten. Dies betraf z.B. die Bestellung von Evaluatoren und die Beauftragung und Organisation von Teilstudien sowie die Zusammensetzung des ÖPUL-Evaluierungsbeirats.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen. Demnach stelle es keinen die Evaluierungsqualität oder die Objektivität einzelner Studien beeinträchtigenden Sachverhalt dar, wenn dieselbe Organisation, die einen Evaluator stellte, auch Evaluierungsprojekte durchführte. Dies insbesondere, wenn die Letztentscheidung für die Vergabe der Evaluierungsprojekte beim BMLFUW und nicht bei den Evaluatoren liege. Aufgrund der Expertise von nur wenigen Experten in bestimmten Themenbereichen sei es bisher nicht möglich gewesen, eine gewünschte „Funktionstrennung" zu realisieren, daher müssten in diesem Fall auch mehrere Beauftragungen an ein und dieselbe Organisationseinheit vergeben werden. Durch die gewählte Vergabepraxis habe aber das Risiko von Fehlschlägen bei der Studiendurchführung deutlich vermindert werden können. Das BMLFUW setze mittlerweile das Instrument „Interessenserkundung" im Zusammenhang mit der Vergabe von Evaluierungsprojekten konsequent ein, aktuell z.B. bei der Vergabe der Evaluierung des Netzwerk-Land.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW im Rahmen der Markterkundung zur Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 14-20 auf die Vermeidung von Interessenkonflikten unter Punkt 11 der Anbotseinholung Bezug nahm. Demnach

- waren Doppel- und Mehrfachfunktionen zu vermeiden,
- durften Personen nicht gleichzeitig in die Evaluierung und in die Programmentwicklung sowie deren begleitende Prozesse eingebunden sein,

– durften die beauftragten „Ex-ante-Evaluierungsverantwortlichen" und Evaluatoren nicht im Begleitausschuss oder ÖPUL-Evaluierungsbeirat nominiert sein.

Aufgrund der Markterkundung übertrug das BMLFUW die Ex-ante-Evaluierung an eine Kooperation aus zwei Institutionen. Im Rahmen dieser Kooperation nahmen 26 Fachexperten die Ex-ante-Evaluierung wahr, 22 davon waren in Organisationen tätig, die als nachgeordnete Dienststellen oder als ausgegliederte Gesellschaften zum BMLFUW ressortierten[29] (siehe auch TZ 20) und schon zuvor mit der Durchführung von Teilstudien beauftragt waren.

Die 26 Fachexperten waren weder im Begleitausschuss noch im ÖPUL-Evaluierungsbeirat Mitglied.

Die Evaluierungsplanung für das Programm LE 14–20 sowie die Ausarbeitung des Evaluierungshandbuchs waren zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch nicht abgeschlossen (siehe auch TZ 2). Ob ausreichend Maßnahmen zur Vermeidung allfälliger Interessenkonflikte oder unklarer Über- und Unterordnungsverhältnisse bei der Bestellung von Evaluatoren und der Beauftragung und Organisation von Teilstudien gesetzt werden, entzog sich daher einer Überprüfung durch den RH.

18.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es für die Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 14–20 Personen auswählte, die keine Mitglieder des Begleitausschusses oder ÖPUL-Evaluierungsbeirats waren. Der RH stellte jedoch kritisch fest, dass von den 26 in die Ex-ante-Evaluierung involvierten Fachexperten 22 in Organisationen tätig waren, die zum BMLFUW ressortierten und schon zuvor Teilstudien durchgeführt hatten.

Eine Umsetzungsbeurteilung hinsichtlich der Empfehlung zur Funktionstrennung bzw. Offenlegung allfälliger Interessenkonflikte bei weiteren Evaluierungen des Programms LE 14–20 war mangels abgeschlossener Evaluierungsplanung nicht möglich.

[29] Sieben Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (AWI), fünf Experten der Bundesanstalt für Bergbauernfragen (BABF), drei Experten vom Umweltbundesamt (UBA), drei Experten vom Lehr- und Forschungszentrum Raumberg-Gumpenstein, je ein Experte vom Lehr- und Forschungszentrum Francisco-Josephinum, vom Bundesforschungszentrum für Wald (BFW), vom Bundesamt für Wasserwirtschaft (BAW) und von der Österreichischen Agentur für Ernährungssicherheit (AGES). Drei Experten waren von der BOKU, eine Expertin vom Unternehmen Art of Change and Development (Arcade).

Um die Evaluierung des Programms LE 14–20 (und damit des ÖPUL 2015) unter möglichst objektiven Rahmenbedingungen zu gewährleisten, hielt der RH seine Empfehlung an das BMLFUW daher weiter aufrecht, den Grundsatz der Funktionstrennung bzw. Offenlegung allfälliger Interessenkonflikte und die Vermeidung von unklaren Über- und Unterordnungsverhältnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht zu beachten.

18.3 *Das BMLFUW wiederholte die bereits in seiner Stellungnahme zum Vorbericht vertretene Ansicht, wonach weder die Evaluierungsqualität noch die Objektivität einzelner Studien beeinträchtigt gewesen seien, wenn jene Organisation, die einen Evaluator stelle, auch externe Evaluierungsprojekte durchführe, weil die Letztentscheidung für die Vergabe beim BMLFUW liege. Es wies weiters darauf hin, dass für bestimmte Themenbereiche und Fragestellungen der Kreis der geeigneten Experten beschränkt sei und auch Alleinstellungsmerkmale der beauftragten Organisationen (z.B. Birdlife Österreich für die Erhebung des Farmland Bird Index) bestünden. Die Vorgangsweise sei auch von der EU-Kommission im Rahmen des Feedbacks zur Halbzeitbewertung nicht in Frage gestellt worden.*

Das BMLFUW werde sich jedoch im Zuge der Planung und Umsetzung der Evaluierung des Programms der Periode 2014 bis 2020 weiter bemühen, im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten auf eine möglichst umfassende Funktionstrennung und die Vermeidung von Interessenkonflikten zu achten, insbesondere auch durch die Trennung der Aufgabenbereiche „Umsetzung" und „Evaluierung" des LE-Programms.

18.4 Der RH hielt daran fest, dass die von ihm (siehe TZ 28 im Vorbericht) festgestellten personellen und organisatorischen Verschränkungen das Risiko von Interessenkonflikten bergen. Er nahm daher die Absicht des BMLFUW, künftig auf eine möglichst umfassende Funktionstrennung und Vermeidung von Interessenkonflikten zu achten, zur Kenntnis.

19.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 26) empfohlen, die Rolle des ÖPUL-Evaluierungsbeirats im Evaluierungsprozess stärker auf Qualitätssicherung auszurichten.

(2) Wie das BMLFUW im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe es die Rolle des ÖPUL-Evaluierungsbeirats überdacht; dem Aspekt der Qualitätssicherung sei bei zukünftigen Evaluierungsprojekten ein größeres Augenmerk zu schenken.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Europäische Kommission bezüglich Begleitung und Bewertung des Programms LE 14–20 die Einrichtung eines LE-Begleitausschusses vorsah. Diesen (Begleitausschuss LE 14–20) richtete das BMLFUW mit der Geschäftsordnung vom 19. Februar 2015 ein.

Das BMLFUW hatte zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht entschieden, ob zusätzlich zum Begleitausschuss LE 14–20 weiterhin ein ÖPUL-Evaluierungsbeirat als eigenes Gremium speziell für Evaluierungen im Bereich des ÖPUL 2015 eingesetzt werden sollte (z.B. als ständige Arbeitsgruppe des Begleitausschusses LE 14–20).

Der ÖPUL-Evaluierungsbeirat hatte zur Zeit der Follow-up-Überprüfung etwa zwei Jahre nicht mehr getagt, war jedoch in den jährlichen Zwischenberichten an die Europäische Kommission[30] mehrfach als Akteur im Rahmen der ÖPUL-Evaluierungen genannt.

19.2 Das BMLFUW hatte seine Überlegungen in Bezug auf einen eigenen ÖPUL-Evaluierungsbeirat zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch nicht abgeschlossen. Somit entfiel der Anwendungssachverhalt für die Empfehlung des RH und damit die Umsetzungsbeurteilung durch den RH.

Im Fall des weiteren Bestehens des ÖPUL-Evaluierungsbeirats empfahl der RH dem BMLFUW, die Rolle des ÖPUL-Evaluierungsbeirats – z.B. bei der Qualitätssicherung im Evaluierungsprozess – klar zu definieren.

19.3 *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der ÖPUL-Evaluierungsbeirat eine Sonderstellung eingenommen habe und vom BMLFUW freiwillig lange vor der verpflichtenden Vorgabe einer begleitenden Evaluierung ins Leben gerufen worden sei. Er sei von Beginn an als Expertengremium konzipiert gewesen, welches sich mit spezifischen Evaluierungsfragen betreffend das ÖPUL auseinandersetze.*

Da der Begleitausschuss LE 14–20 schon aufgrund der Vorgaben der VO (EU) Nr. 1305/2013 eine zentrale Rolle bei der Begleitung des Programms einnehme, erscheine es sinnvoll, seine Rolle zu stärken und eine Arbeitsgruppe „Bewertung" sowie eine Unterarbeitsgruppe „Bewertung von Umwelt- und Klimaauswirkungen" zu installieren. Insbesondere das letztere Gremium werde den ÖPUL-Evaluierungsbeirat ersetzen. Die Festlegung seiner Rolle werde in die Planung der Unterarbeitsgruppe einfließen. Eine erste Diskussion dazu werde im für Februar 2016 geplanten Begleitausschuss stattfinden.

[30] jährliche Berichte über die Umsetzung des Programms LE 07–13 gemäß Art. 82 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

20.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 27) empfohlen, den Leistungsumfang und die relevanten Fristen für die Abgabe der Evaluierungsberichte mit jedem Evaluator schriftlich zu vereinbaren und das Anforderungsprofil des Evaluators schriftlich festzulegen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen. Demnach sei es der Empfehlung des RH im Rahmen der Erstellung der Ex-ante-Evaluierung für die Programmperiode 2014 bis 2020 bereits nachgekommen und habe klare Anforderungsprofile für die einzelnen Evaluatoren erstellt. Auch bei anderen Evaluierungsprojekten gebe es diesbezügliche Verbesserungen. Die Empfehlungen des RH, Leistungsbeschreibungen und die Dokumentation von Vergaben und zu erbringenden Leistungen zu verbessern, würden bereits in die Konzeption und Vergabe der Ex-ante-Evaluierung einfließen. Das BMLFUW werde mit den Evaluatoren in Zukunft individuelle Leistungsvereinbarungen festlegen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW die Ex-ante-Evaluierung für das Programm LE 14-20 an eine Kooperation aus zwei Institutionen als Evaluierungsverantwortliche übertrug (siehe auch TZ 18). Im Werkvertrag waren die Rahmenbedingungen für die Evaluierungsverantwortung (z.B. Anforderungsprofil, Leistungsumfang, Zeitplan) definiert. Für die im Rahmen der beauftragten Kooperation eingebundenen 26 Fachexperten gab es jedoch keine schriftlichen Anforderungsprofile oder Leistungsvereinbarungen.

Darüber hinausgehend hatte das BMLFUW die Evaluatoren für die weiteren Evaluierungen (Teilstudien) des Programms LE 14-20 zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch nicht bestimmt. Ebenso lagen keine konkreten Anforderungsprofile für Evaluatoren oder Entwürfe für schriftliche Leistungsvereinbarungen, wie z.B. in den Werkverträgen[31] zu den einzelnen Teilstudien, vor.

20.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil es im Werkvertrag für die Ex-ante-Evaluierung das Anforderungsprofil des Evaluierungsverantwortlichen, den Leistungsumfang und den Zeitplan festlegte. Anforderungsprofile für die weiteren Evaluierungen fehlten allerdings ebenso wie schriftliche Leistungsvereinbarungen der Evaluatoren.

[31] z.B. Werkvertrag FIBL (Forschungsinstitut für biologischen Landbau) zur Teilstudie ÖPUL-Evaluierung von Blühstreifen und Biodiversitätsflächen in den Maßnahmen „Biologische Wirtschaftsweise" und „Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen (UBAG)"

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, den Leistungsumfang und die relevanten Fristen für die Abgabe der Berichte mit jedem Evaluator schriftlich zu vereinbaren und das Anforderungsprofil des Evaluators schriftlich festzulegen.

20.3 *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es in seinem Interesse liege, Evaluierungsberichte mit hoher Qualität und zeitgerecht zu erhalten, daher werde laufend an der Verbesserung der vertraglichen Vorgaben gearbeitet. Für die Ex–post–Evaluierung hätten die Evaluatoren schriftliche Unterlagen zur Orientierung für ihre Arbeit erhalten. In Besprechungen seien die Aufgaben konkret erörtert sowie Protokolle zur Festlegung von Inhalten und Fristen erstellt worden. Es sei geplant, ein Projekthandbuch mit entsprechenden generellen Vorgaben zu erarbeiten, mit den beteiligten Evaluatoren individuelle Leistungsvereinbarungen mit klar festgelegtem Leistungsumfang und Fristen abzuschließen und in den regelmäßigen Besprechungen mit den Evaluatoren konkrete Leistungen festzumachen und zu dokumentieren.*

21.1 (1) Für spezifische Fragestellungen der Evaluierung des ÖPUL vergab das BMLFUW Evaluierungsprojekte (sogenannte Teilstudien), deren Ergebnisse in die Evaluierung einflossen. Nach den Feststellungen des Vorberichts hatte das BMLFUW für die Evaluierung des ÖPUL 2007 rd. 30 Teilstudien an etwa ein Dutzend Auftragnehmer vergeben; davon bis zu sieben Teilstudien an einen einzigen Auftragnehmer. Der RH hatte daher dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 28) empfohlen, den Kreis der Auftragnehmer von Teilstudien durch Interessensbekundungen und Ausschreibungen zu erweitern.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen. Demnach werde es für die Vergabe von Evaluierungsprojekten das Instrument der Interessensbekundung verstärkt nutzen. Interessensbekundungen und Ausschreibungen würden jedoch dort unterbleiben, wo es aufgrund der Expertise und Sonderstellung einzelner Auftragnehmer keine Alternativen gebe oder eine Direktvergabe aus Effizienzgründen wirtschaftlich und fachlich sinnvoller sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW bis zur Follow–up–Überprüfung insgesamt 81 Teilstudien zur Evaluierung des Programms LE 07–13 wie folgt beauftragt hatte:

– 62 Teilstudien als Direktvergabe ohne vorhergehende Markterkundung,

– 15 Teilstudien als Direktvergabe nach Markterkundung und

– eine Teilstudie (Green care) als Direktvergabe mit vorhergehender Bekanntmachung gemäß § 41 Bundesvergabegesetz.

52 der 81 Teilstudien waren per Dezember 2012 (dem Ende der Gebarungsüberprüfung des Vorberichts) bereits abgeschlossen. Von den verbleibenden 29 Teilstudien vergab das BMLFUW eine zwecks Erweiterung des Auftragnehmerkreises (Evaluierung der Bildungsmaßnahmen im Rahmen der Initiative „Green care") nach vorhergehender Bekanntmachung.

21.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil es im Rahmen der Evaluierung des Programms LE 07–13 zumindest ein Projekt nach vorhergehender Bekanntmachung gemäß § 41 Bundesvergabegesetz vergab und damit den Auftragnehmerkreis erweiterte. Alle anderen Vergaben seit Dezember 2012 erfolgten jedoch weiterhin ohne Ausschreibung bzw. Interessensbekundung.

Im Hinblick auf die hohe Anzahl an Teilstudien empfahl der RH dem BMLFUW neuerlich, die Instrumente der Interessensbekundung und Ausschreibung künftig verstärkt zu nutzen.

21.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Anregungen des RH, die Leistungsbeschreibungen und die Dokumentation von Vergaben und zu erbringenden Leistungen zu verbessern, bereits in die Konzeption und Vergabe der Ex-ante-Evaluierung des LE-Programms für die Periode 2014 bis 2020 eingeflossen seien. Nach einer Markterkundung wären die Koordination und die Berichtsgestaltung vergeben worden. Dieser begonnene Weg würde konsequent fortgesetzt werden.*

21.4 Der RH nahm die vom BMLFUW gesetzten und künftig beabsichtigten Maßnahmen zur Kenntnis. Er verwies jedoch darauf, dass bisher Teilstudien vielfach an Fachexperten nachgeordneter Dienststellen oder ausgegliederter Gesellschaften des BMLFUW vergeben wurden. Der RH hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

22.1 (1) Nach den Feststellungen des Vorberichts war ein wichtiger Indikator für den Umsetzungsgrad des ÖPUL 2007 die geförderte Fläche. Wurde eine Fläche im Rahmen mehrerer Untermaßnahmen gefördert, so ging diese Fläche mehrfach in die Berechnung des Indikatorwerts ein. Der

RH hatte daher dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, in den Berichten und Evaluierungen zum ÖPUL bei allen Flächen, auf denen mehrere Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche – bereinigt um Mehrfachzählungen – zusätzlich anzugeben.

(2) Wie das BMLFUW im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, arbeite es laufend an der Verbesserung von Berichten, sowohl inhaltlich als auch betreffend die Darstellung. Jedoch seien die EU-Vorgaben zu beachten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW im jährlichen Zwischenbericht 2013 an die Europäische Kommission zum Programm LE 07-13 Flächen, auf denen mehrere ÖPUL-Untermaßnahmen umgesetzt waren, ohne Bereinigung um Mehrfachzählungen addierte. Die Summe lag mit 3.848.693 ha höher als die landwirtschaftliche Nutzfläche ohne Almfläche der ÖPUL-Betriebe 2013 mit 2.145.612 ha.

Der jährliche Zwischenbericht 2014 enthielt keine Flächenangaben zu ÖPUL-Untermaßnahmen. Weitere Evaluierungsberichte (wie z.B. der Ex-post-Evaluierungsbericht für das Programm LE 07-13) an die Europäische Kommission lagen zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch nicht vor.

Im Grünen Bericht 2014 gab das BMLFUW die im ÖPUL einbezogenen Flächen ebenfalls je Untermaßnahme an, wies jedoch zusätzlich die Summe der ÖPUL-Flächen bereinigt um Mehrfachzählungen[32] aus und begründete diese Darstellung mit dem Vermerk „Summenbildung bei Flächen und Betrieben wegen Mehrfachnennungen nicht möglich".

22.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil es im jährlichen Zwischenbericht 2013 an die Europäische Kommission zum Programm LE 07-13 keine Bereinigung der Mehrfachzählungen vornahm.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, in den jährlichen Zwischenberichten und künftigen Evaluierungsberichten bei allen Flächen, auf denen mehrere Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche – bereinigt um Mehrfachzählungen – zusätzlich anzugeben.

Als positives Beispiel erachtete der RH die Darstellung im Grünen Bericht 2014, die sowohl die im ÖPUL einbezogenen Flächen je Untermaßnahme als auch die um Mehrfachzählungen bereinigte ÖPUL-Fläche enthielt.

[32] Das sind Flächen, auf denen mehrere ÖPUL-Untermaßnahmen umgesetzt wurden.

22.3 *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es die Vorgaben für die jährlichen Durchführungsberichte mehrfach mit der Europäischen Kommission diskutiert habe und diese die Durchführungsberichte immer angenommen und positiv beurteilt habe. Da eine Interpretation der Daten auf Basis der Vorgaben jedoch schwierig sei, habe das BMLFUW in den Berichten zum ÖPUL immer zusätzliche Daten geliefert, die über die Anforderungen hinausgingen. Diese Daten seien nicht in den jährlichen Zwischenbericht 2014 integriert worden, weil die Finanzierung von ÖPUL und Ausgleichszulage schon aus den Mitteln der Periode 2014–2020 erfolgt sei. Damit aber keine Information verloren gehe, sei ein gesonderter Bericht erstellt worden, der dem Begleitausschuss und der Europäischen Kommission vorgelegt worden sei. Diesen Bericht habe das BMLFUW ebenfalls an den RH übermittelt. Weiters habe es die Darstellungen in den Berichten an die Europäische Kommission und im Grünen Bericht weitgehend aufeinander abgestimmt. Hiezu habe es eine Tabelle 2 („Landwirtschaftliche Nutzfläche der ÖPUL-Betriebe 2007 – 2014") sowie eine Tabelle 4 („Betriebe, Hektar und Prämien nach ÖPUL-Untermaßnahmen für das Jahr 2014") angefügt.*

22.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass er die Beweiskraft der beiden angeführten Tabellen nicht nachvollziehen konnte. Sie wiesen Differenzen auf, wie sie der RH in TZ 22.1 bereits thematisiert hatte, ohne diese entsprechend zu erläutern.

Der RH nahm zur Kenntnis, dass das BMLFUW ergänzend zu den Zwischenberichten gesonderte Berichte mit zusätzlichen Informationen verfasste. Er entgegnete dem BMLFUW jedoch, dass im Interesse der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der ÖPUL-Daten in den dafür einschlägigen Berichten, sohin in den Zwischen- und Evaluierungsberichten, bei allen Flächen, auf denen mehrere Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche – bereinigt um Mehrfachzählungen – angegeben und mit einer entsprechenden Erläuterung versehen werden sollte. Der RH hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

23.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 67) empfohlen, das österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten (zur Messung der Zielerreichung im Schutzgut Biodiversität) vollständig einzurichten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, wonach es versuche, die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren durch weitere

Daten und Fallstudien zu ergänzen, um zu einer nachvollziehbaren Aussage zu kommen. Für die Halbzeitevaluierung des ÖPUL 2007 seien die bestehenden Indikatoren und Teilstudien ausreichend gewesen. Für die Zukunft werde die Nutzung bestehender Daten und Erhebungen verstärkt geprüft. Betreffend ein österreichweites Monitoringnetz habe das BMLFUW schon erste Schritte gesetzt und ein mögliches Erhebungsraster festgelegt. Die Umsetzung hänge aber stark von budgetären Mitteln und auch der Zusammenarbeit mit anderen Stellen, z.B. den Bundesländern, ab und könne aus derzeitiger Sicht nicht zugesagt werden, werde aber weiter geprüft. Aus Sicht der Evaluierung des ÖPUL sei die Weiterführung und Ergänzung bestehender Methoden und Projekte (Teilstudien) eine sinnvolle und wahrscheinlich kostengünstigere Alternative.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW kein österreichweites Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten eingerichtet hatte. Es begründete dies damit, dass mehrere Organisationen für verschiedene Auftraggeber und Teilbereiche mit unterschiedlichen Methoden Daten erheben und in einer Datenbank erfassen sollten und es dazu noch keine Abstimmung gebe. Ebenso waren zur Zeit der Follow-up-Überprüfung weder die Kostenaufteilung noch die konkrete Stichprobenerhebung oder die Speicherung und Verwaltung erhobener Daten geklärt.

23.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil es kein österreichweites Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten eingerichtet hatte.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, das österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten vollständig einzurichten.

23.3 *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten hin, wonach das BMLFUW für „die Angelegenheiten des Mess-, Auswerte- und Dokumentationswesens auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Umweltkontrolle", worunter auch die Erfassung der biologischen Vielfalt falle, zuständig sei. Der Naturschutz und der Schutz des Bodens fielen beispielsweise in die Zuständigkeit der Länder und könnten daher gemäß Art. 15 B-VG nicht vom BMLFUW allein durchgeführt werden. Offen sei auch noch die Frage, inwieweit LE-Budgetmittel dafür herangezogen werden könnten. Der Aufwand für die Errichtung eines Messnetzes, wie vom RH in TZ 24 beschrieben, würde den Effekt bei weitem übersteigen.*

Das BMLFUW habe sich jedoch intensiv um Kooperation mit allen fachlich betroffenen Stellen, u.a. mit den Naturschutzabteilungen der Bundesländer, zur Umsetzung eines Biodiversitäts-Monitorings in Österreich bemüht, erste Schritte für ein österreichweites Monitoringnetz gesetzt und ein mögliches Erhebungsraster festgelegt. Dafür nutze und verwerte es auch Informationen aus anderen Bereichen (z.B. die Auswertungen des Zusammenhangs zwischen HNVF-Flächen (HNVF = High Nature Value Farmland) und Natura 2000-Flächen im Rahmen der LE-Evaluierung) und dem Monitoring der LE (von den 21 derzeit bewertbaren Indikatoren würden zehn Indikatoren Daten aus der LE bzw. dem INVEKOS zugrunde liegen).

23.4 Der RH nahm die Bemühungen des BMLFUW um Kooperation mit allen fachlich betroffenen Stellen auf Bundes- und Landesebene zur Kenntnis. Er entgegnete jedoch, dass ein österreichweites Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Programmumsetzung unerlässlich ist, um die Zielerreichung im Bereich Biodiversität zu messen. Neben der Effektivität können mit Hilfe der Monitoringergebnisse – im Kosten-Nutzen-Vergleich – auch Aussagen zum effizienten Mitteleinsatz getroffen werden. Der RH hielt daher sowohl aus Gründen der Effektivität aber auch der Sparsamkeit seine Empfehlung aufrecht.

24.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 22, 30, 45, 63) empfohlen, bei der künftigen Gestaltung des ÖPUL verstärktes Augenmerk auf ein – möglichst in die laufende Abwicklung integriertes – Monitoring von Daten über Zustand und Veränderungen der Agrarumwelt (etwa Bodenproben, die verstärkt verpflichtend zu erheben wären oder Daten zur Biodiversität) und die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu Informations- und Forschungszwecken zu legen. Das Monitoring sollte auch die von Landwirten im Rahmen von Monitoring-Projekten erhobenen Beobachtungsdaten umfassen und Auswertungen für die Evaluatoren sowie Rückmeldungen an die Betriebe erlauben.

(2) Laut Mitteilung des BMLFUW im Nachfrageverfahren sei die Ersterfassung der Landschaftselemente bereits abgeschlossen und werde für die Kontrolle (verwaltungstechnisch und vor Ort) bereits herangezogen. Das Thema Bodenproben sei im Rahmen der Programmgestaltung umfassend diskutiert worden und bleibe Bestandteil im Rahmen der Maßnahme „Vorbeugender Gewässerschutz". Eine Ausweitung auf andere Bereiche erachte das BMLFUW als nicht zielführend.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW für den Bereich Biodiversität über kein in die laufende Abwicklung eingebettetes Monitoring verfügte (siehe TZ 23).

Das BMLFUW beabsichtigte, die Ergebnisse aus Bodenproben in einem Monitoring künftig zentral zusammenzufassen und für Evaluierungs- und Informationszwecke zu verwenden. Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung war die Vorgangsweise betreffend Datengewinnung und -verwaltung noch nicht konkretisiert. Bodenproben waren im ÖPUL 2015 im Vergleich zum ÖPUL 2007 nicht verstärkt gefordert.[33]

Im Bereich Naturschutz plante das BMLFUW ein zentrales Monitoring. Dazu war im Juni 2015 ein Projektvorschlag „MONDAT" eingereicht, den das BMLFUW zur Zeit der Follow-up-Überprüfung jedoch noch nicht beschlossen hatte. Das Projekt zielte u.a. darauf ab, für das BMLFUW, die Länder sowie Experten relevante Fachdaten des Monitorings zu Tier- und Pflanzenarten und deren Lebensräume verfügbar zu machen und auch die Öffentlichkeit über Naturschutzmaßnahmen zu informieren.

Zusätzlich plante das BMLFUW, die Daten aus einem Bildungsprojekt im Bereich Naturschutz (Projekt „Wir schauen drauf"), welches bereits im Programmzeitraum 2007 bis 2013 gelaufen war, zu standardisieren, in die Monitoringdatenbank aufzunehmen und auch für Rückmeldungen an die Betriebe zu verwenden.

24.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH nicht um: Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung hatte das BMLFUW zwar einige entsprechende Maßnahmen geplant, aber keine Projekte umgesetzt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMLFUW aufrecht, auf ein – möglichst in die laufende Abwicklung integriertes – Monitoring von Daten über Zustand und Veränderungen der Agrarumwelt (etwa Bodenproben, die verstärkt verpflichtend zu erheben wären oder Daten zur Biodiversität) und die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu

[33] Bodenproben waren laut Sonderrichtlinie (SRL) ÖPUL 2015 nur in zwei Fällen gefordert:
1) Die einschlägigen Mindestanforderungen für den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln galten in allen Untermaßnahmen mit Mindestanforderungen für die Ausbringung von Düngemitteln. Bodenuntersuchungen waren nur vorgesehen, wenn über die Empfehlungen für die sachgerechte Düngung des Fachbeirats für Bodenschutz und Bodenfruchtbarkeit hinaus zusätzliche Phosphordünger aus Handelsdünger über 100 kg/ha P2O5 eingesetzt wurden (Punkt 1.6.8.1. der SRL ÖPUL 2015).
2) Bei der Untermaßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz" (Acker und Grünland); pro angefangene 5 ha Grünlandfläche ist bis 31. Dezember 2018 mindestens eine Bodenuntersuchung hinsichtlich des pH-Wertes sowie des Phosphor- und Kalium-Gehalts und des Humusgehalts zu ziehen.

Informations- und Forschungszwecken zu achten. Das Monitoring solle auch die von Landwirten im Rahmen von Monitoring-Projekten erhobenen Beobachtungsdaten umfassen und Auswertungen für die Evaluatoren sowie Rückmeldungen an die Betriebe erlauben.

24.3 *Ergänzend zur Stellungnahme zu TZ 23 wies das BMLFUW darauf hin, dass die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren die Grundlage für die Bewertung des Programms für den Bereich Biodiversität seien. Das BMLFUW habe diese Indikatoren durch weitere Daten und Fallstudien ergänzt. Damit sei aus seiner Sicht für die Halbzeitbewertung und die Ex-post-Bewertung der Periode 2007 bis 2013 eine ausreichende Beurteilung möglich gewesen.*

Daten für Monitoring und Evaluierung betreffend die Biodiversität sollen künftig verstärkt aus dem ÖPUL selbst, aber auch aus der projektbezogenen Naturschutzmaßnahme oder der Bildungsmaßnahme der LE gewonnen werden. Das BMLFUW nannte hiezu drei in den letzten Wochen genehmigte Projekte:

- *Einrichtung einer öffentlich zugänglichen Monitoringdatenbank für die ÖPUL-Naturschutzmaßnahme,*
- *Umsetzung des ergebnisorientierten Naturschutzplans und*
- *Verlängerung und Weiterentwicklung des Projekts „Wir schauen drauf" (Biodiversitätsmonitoring mit Landwirtinnen).*

24.4 Der RH nahm zur Kenntnis, dass das BMLFUW die von der Europäischen Kommission für den Bereich Biodiversität vorgegebenen Indikatoren um weitere Daten und Fallstudien ergänzte und einige, zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch in Planung befindliche Monitoring-Projekte zwischenzeitlich genehmigte.

ÖPUL-Begleitausschuss und ÖPUL-Evaluierungsbeirat

25.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 23, 26) empfohlen, die Geschäftsordnungen des ÖPUL-Begleitausschusses und des ÖPUL-Evaluierungsbeirats insbesondere im Hinblick auf aktuelle EU-Vorgaben zu aktualisieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass es Überlegungen gebe, den ÖPUL-Evaluierungsbeirat als ständige Arbeitsgruppe in den Begleitausschuss LE 14-20 zu integrieren.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW mit Geschäftsordnung vom 19. Februar 2015 den Ausschuss zur Begleitung der

Durchführung des Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020 (sogenannter Begleitausschuss LE 14–20) eingerichtet hatte. Es erfüllte damit die EU–Vorgaben[34] in Bezug auf die Begleitung des Programms LE 14–20.

Im Gegensatz zum Begleitausschuss LE 14–20 war der ÖPUL–Evaluierungsbeirat kein von der EU gefordertes Gremium. Er hatte zur Zeit der Follow–up–Überprüfung seit etwa zwei Jahren nicht mehr getagt. Jedoch war er im Jahresbericht 2014 an die Europäische Kommission zum Programm LE 07–13 mehrfach als beratendes Expertengremium im Evaluierungsprozess des ÖPUL angegeben (siehe auch TZ 19). Eine Entscheidung, ob zusätzlich zum Begleitausschuss LE 14–20 weiterhin ein ÖPUL–Evaluierungsbeirat als eigenes Gremium speziell für ÖPUL–Evaluierungen eingesetzt werden sollte (z.B. als ständige Arbeitsgruppe des Begleitausschusses LE 14–20), lag zur Zeit der Follow–up–Überprüfung nicht vor. Dementsprechend hatte das BMLFUW auch die Geschäftsordnung aus dem Jahr 1996 noch nicht aktualisiert.

25.2 Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH um, indem es den Begleitausschuss LE 14–20 mit aktualisierter Geschäftsordnung einrichtete.

Da zur Zeit der Follow–up–Überprüfung die Überlegungen zum Weiterbestehen des ÖPUL–Evaluierungsbeirats noch nicht abgeschlossen waren, entfiel diesbezüglich der Anwendungssachverhalt für die Empfehlung des RH und damit die Umsetzungsbeurteilung durch den RH.

Im Fall des weiteren Bestehens des ÖPUL–Evaluierungsbeirats empfahl der RH dem BMLFUW, die Geschäftsordnung des ÖPUL–Evaluierungsbeirats zu aktualisieren.

25.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Anregungen des RH betreffend die Festlegung der Rolle des Begleitausschusses einschließlich der Arbeitsgruppe „Bewertung" und der Unterarbeitsgruppe „Bewertung von Umwelt– und Klimaauswirkungen", welche den ÖPUL–Evaluierungsbeirat ersetzen werde, in die Planung der Unterarbeitsgruppe einfließen würden. Eine erste Diskussion dazu werde im für Februar 2016 geplanten Begleitausschuss stattfinden.*

26.1 (1) Nach den Feststellungen des Vorberichts wurde der Bericht über die Halbzeitevaluierung 2010 im Begleitausschuss erst nach Übermittlung an die Europäische Kommission erörtert. Der RH hatte daher dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, dem Begleitaus-

[34] Art. 47 ff. Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

schuss die Evaluierungsberichte mit ÖPUL–Bezug vor deren Zuleitung an die Europäische Kommission gemeinsam mit einer Stellungnahme des ÖPUL–Evaluierungsbeirats zur Prüfung und Diskussion vorzulegen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen. Demnach sei eine Befassung des Begleitausschusses vor Übermittlung der Evaluierungsergebnisse an die Europäische Kommission aufgrund des engen, EU–rechtlich vorgegebenen Zeitkorsetts nicht möglich gewesen. Daher sei die umfassende Diskussion der Ergebnisse im Beisein der Kommissionsvertreter in einem eigens dafür einberufenen Begleitausschuss im Jänner 2011 erfolgt. Bedeutsame Anregungen von Mitgliedern des Begleitausschusses hätten auch noch zu diesem Zeitpunkt zu Ergänzungen bzw. Korrekturen führen können. Ein substanzieller Verbesserungsvorschlag, der eine Abänderung des Evaluierungsberichts erfordert hätte, sei aber ausgeblieben.

Das BMLFUW werde sich bemühen, kommende Evaluierungen noch vor der Übermittlung an die Europäische Kommission dem Begleitausschuss vorzulegen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW über das Fortbestehen des ÖPUL–Evaluierungsbeirats bzw. dessen Aufgaben in der Periode 2014 bis 2020 noch keine Entscheidung getroffen hatte (siehe auch TZ 19 und 25).

Die Geschäftsordnung des Begleitausschusses LE 14–20 umfasste als eine seiner Aufgaben die Prüfung und Genehmigung der jährlichen Durchführungsberichte vor deren Übermittlung an die Europäische Kommission. Eine konkrete Regelung hinsichtlich der Behandlung von Evaluierungsberichten enthielt sie nicht.

26.2 Da zur Zeit der Follow–up–Überprüfung die Überlegungen zum Weiterbestehen des ÖPUL–Evaluierungsbeirats noch nicht abgeschlossen waren, entfiel der Anwendungssachverhalt für die Empfehlung des RH und damit die Umsetzungsbeurteilung durch den RH.

Im Fall des weiteren Bestehens des ÖPUL–Evaluierungsbeirats empfahl der RH dem BMLFUW erneut, dem Begleitausschuss die Evaluierungsberichte mit ÖPUL–Bezug vor deren Zuleitung an die Europäische Kommission gemeinsam mit einer Stellungnahme des ÖPUL–Evaluierungsbeirats zur Prüfung und Diskussion vorzulegen. Dies wäre in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses entsprechend zu regeln.

26.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Befassung des Begleitausschusses vor Übermittlung der Monitoring– und Evaluierungsergebnisse an die Europäische Kommission in der Geschäftsordnung entsprechend vorgesehen sei. Es hielt weiters fest, dass der Begleitausschuss vorschriftsgemäß bei Programmänderungen rechtzeitig informiert und im Rahmen der mündlichen und schriftlichen Verfahren befasst werde. Die Europäische Kommission habe die Vorbereitung der Unterlagen und die Gestaltung der Sitzungen bisher sehr positiv beurteilt.*

EU–Mittel und nationale Kofinanzierung im ÖPUL 2015

27.1 (1) Das von der Europäischen Kommission im Dezember 2014 genehmigte Programm LE 14–20 sah für die siebenjährige Programmdauer des ÖPUL 2015 EU–Mittel in Höhe von rd. 1,637 Mrd. EUR vor.

Art. 59 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sah für Österreich einen Höchstsatz der ELER[35]–Beteiligung von maximal 53 % (bzw. 63 % für das Burgenland als Übergangsregion gemäß Art. 59 Abs. 3 lit. c leg. cit.) vor. Die vollständige Ausschöpfung der EU–Mittel erforderte daher eine nationale Kofinanzierung von mindestens 47 % (bzw. 37 % im Burgenland).

Das Landwirtschaftsgesetz 1992 definierte in § 1 Z 7 als eines der Ziele der Agrarpolitik, die EU–Kofinanzierungsmöglichkeiten für die Land– und Forstwirtschaft umfassend auszuschöpfen. Es bestand somit eine materiell–rechtliche Grundlage für die Bereitstellung von nationalen Mitteln[36] in der zur umfassenden Ausschöpfung der EU–Mittel erforderlichen Höhe von 37 % bzw. 47 %.

(2) Die österreichische Bundesregierung projektierte in ihrem Arbeitsprogramm für die Jahre 2013 bis 2018 den nationalen Kofinanzierungssatz für die neuen Programme der ländlichen Entwicklung 2014 bis 2020 mit 50 %. Die Landesagrarreferenten beschlossen am 20. März 2014 eine Gesamtfördersumme (EU– und nationale Mittel) für das Programm LE 14–20 von 7,700 Mrd. EUR (siehe Kenndaten) und damit einen nationalen Kofinanzierungsanteil im Programm LE 14–20 von durchschnittlich 48,86 % über alle ELER–Maßnahmen und Regionen[37]. Daraus abgeleitet ergaben sich für das ÖPUL 2015 die nationalen Kofinanzierungssätze von 37 % für Übergangsregionen und 50,57 % für

[35] ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

[36] Gemäß § 3 Landwirtschaftsgesetz 1992 stellte der Bund Mittel für Förderungsmaßnahmen dann zur Verfügung, wenn das jeweilige Land für jede Förderungsmaßnahme Landesmittel im Ausmaß von zwei Drittel der Bundesmittel zur Verfügung stellte.

[37] Ausgehend von den zur Verfügung stehenden EU–Mitteln in Höhe von rd. 3,936 Mrd. EUR und der beschlossenen Gesamtfördersumme von rd. 7,700 Mrd. EUR errechnete sich ein Anteil nationaler Mittel von 48,86 %.

die übrigen Regionen (siehe Tabelle 3) in dem von der Europäischen Kommission genehmigten Programm LE 14–20.

Die Aufteilung der EU–Mittel (ELER–Beitragssatz) und der nationalen Kofinanzierung stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 3: Kofinanzierung für das ÖPUL 2015[3]

	ELER–Beitragssatz	EU–Mittel	nationaler Satz Kofinanzierung	nationale Kofinanzierung	gesamt
	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	
für eine vollständige Ausschöpfung der EU–Mittel erforderliche nationale Kofinanzierung gemäß EU–Vorgaben:					
Übergangsregionen[1]	63,00	179,94	37,00	105,68	**285,63**
übrige Regionen[2]	53,00	1.457,36	47,00	1.292,37	**2.749,73**
gesamt		**1.637,30**		**1.398,06**	**3.035,36**
im Programm LE 14–20 geplante nationale Kofinanzierung:					
Übergangsregionen[1]	63,00	179,94	37,00	105,68	**285,63**
übrige Regionen[2]	49,43	1.457,36	50,57	1.490,97	**2.948,33**
gesamt		**1.637,30**		**1.596,65**	**3.233,95**
Differenz		**0,00**		**198,59**	**198,59**

Rundungsdifferenzen möglich

1 gemäß Art. 59 Abs. 3 lit. c Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 – Übergangsregionen, die nicht unter Art. 59 Abs. 3 lit. b leg. cit. fallen

2 gemäß Art. 59 Abs. 3 lit. d Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 – übrige Regionen

3 Aufgliederung nach Maßnahmen siehe Anhang 2

Quellen: Programm LE 14–20 (Punkt 10. Finanzierungsplan); Art. 59 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013; RH

Die im Programm LE 14–20 geplanten nationalen Kofinanzierungsmittel für das ÖPUL 2015 in Höhe von 1,597 Mrd. EUR lagen um 198,59 Mio. EUR über dem, für eine vollständige Ausschöpfung der EU–Mittel gemäß § 1 Z 7 Landwirtschaftsgesetz 1992 erforderlichen Betrag von 1,398 Mrd. EUR. In seinem Vorbericht hatte der RH eine freiwillig höhere nationale Kofinanzierung für das ÖPUL 2007 von rd. 410 Mio. EUR ermittelt.

27.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die nationale Kofinanzierung für das ÖPUL 2015 um 198,59 Mio. EUR über das Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 Landwirtschaftsgesetz 1992 hinausging.

27.3 *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf seine schon mehrfach – auch im Zusammenhang mit anderen Berichten des RH, z.B. „LEADER 2007 bis 2013", Reihe Bund 2012/7 – dargestellte Position. Es könne die Kritik des RH hinsichtlich der fehlenden Rechtsgrundlage für einen Teil der aufgewendeten Mittel nicht nachvollziehen. Der nationale Anteil (der sogenannte Kofinanzierungssatz) könne von einem Mitgliedsland innerhalb der in der EU–Verordnung vorge-*

sehenen Bandbreite festgelegt werden. Für Österreich sei er – wie in der Regierung vereinbart – mit rd. 50 % festgelegt worden. Dieser nationale Anteil sei im Programm von der EU genehmigt, in der nationalen Umsetzungsrichtlinie festgeschrieben und in den nationalen Budgets nach jeweils längeren politischen Verhandlungen im erforderlichen Ausmaß dotiert worden. Der nationale Anteil sei daher umfassend rechtlich legimitiert. Die Interpretation des Landwirtschaftsgesetzes 1992 (LWG), wonach für nationale, über das Mindesterfordernis hinausgehende Kofinanzierungsmittel keine Rechtsgrundlage gegeben sei, weise das BMLFUW zurück. Das LWG definiere weder in § 1 noch an anderer Stelle EU–rechtlich festgelegte maximale EU–Beteiligungssätze. Vielmehr normierte es, dass die von der EU zur Verfügung gestellten Mittel jedenfalls auszunutzen seien. Wäre die Intention des Gesetzgebers die Ausnutzung von maximalen EU–Beteiligungssätzen gewesen, hätte dies im Gesetzestext zum Ausdruck gebracht werden müssen.

27.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Beschlüsse der Bundes– bzw. Landesregierungen sowie die materiell–inhaltliche Einbindung des Parlaments und der Landtage – wenngleich rechtlich nicht zwingend – allein in Anbetracht der Höhe des nationalen Mittelanteils (rd. 1,6 Mrd. EUR im Zeitraum 2014 bis 2020) geboten wären. Der RH vertrat die Auffassung, dass fehlende Transparenz über die budgetären Optionen bei der Festlegung der nationalen Kofinanzierungsmittel die Budgetrechte des Parlaments und der Landtage präjudizierte.

Der über den von der EU geforderten Mindestkofinanzierungsanteil hinausgehende nationale Anteil wurde – wie auch in der Stellungnahme des BMLFUW ausgeführt – im Programm von der EU genehmigt, in der nationalen Umsetzungsrichtlinie festgeschrieben und dotiert. Der RH verblieb daher bei seiner Position, dass eine materiell–rechtliche Grundlage für die Bereitstellung nationaler Budgetmittel des Bundes (und indirekt der Länder) in der zur umfassenden Ausschöpfung der EU–Mittel erforderlichen Höhe bestand, dass jedoch für darüber hinausgehende mehrjährige Verpflichtungen auch das Parlament und die Landtage – jeweils rechtzeitig vor der Programmeinreichung – in geeigneter Weise einzubinden wären.

Schlussempfehlungen

28 Der RH stellte zusammenfassend fest, dass das BMLFUW neun der 25 vom RH überprüften Empfehlungen umsetzte, sechs teilweise und sieben nicht umsetzte. Bezüglich drei Empfehlungen nahm der RH mangels Anwendungssachverhalt von der Umsetzungsbeurteilung Abstand.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2013/5)

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
9	Festlegen von geeigneten, ausreichend spezifischen Indikatoren für ÖPUL 2015 schon im Strategieprozess	2			X
13	nachvollziehbare Darstellung der Grundanforderungen zur Bewertung des Umfangs der prämienfähigen Agrarumweltleistungen	3	X		
14	Erwirken eines höheren Mehrwerts für die Umwelt und mehr Kosteneffektivität von ÖPUL	4	X		
16	ökologische Begründung der ÖPUL-Zahlungen zur Verhinderung von Betriebsaufgaben; Festlegung prioritärer Gebiete für den Erhalt der Bewirtschaftung nach ökologischen Kriterien	5	X		
34	Vereinfachung von ÖPUL durch Verringerung der Zahl der Untermaßnahmen	6	X		
38	Überprüfung der Konzeption der Untermaßnahme UBAG zur Steigerung des Wirkungsgrads	7	X		
10, 35, 45, 60	konkrete Formulierung der Ziele des ÖPUL und seiner Untermaßnahmen und Differenzierung nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung	8		X	
29, 45, 67	Festlegung zusätzlicher Wirkungsindikatoren für ÖPUL und seine Untermaßnahmen und Unterlegung mit Zielwerten	9			X
63	Analyse und Anpassung der Konzepte der Gelb- und Blauflächen auf Teilnahmehemmnisse; gegebenenfalls Streichung	10	X		
63	Bedachtnahme auf maßgebliche Faktoren für eine ausreichende Beteiligung bei Blauflächen-Projekten	11	kein Anwendungssachverhalt		

Fortsetzung:	Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2013/5)				
15	Prämienermittlung auch mit ergebnisorientierten Honorierungsmodellen und Ausschreibungen	12		X	
16	Berücksichtigung kostenmindernder oder ertragssteigernder Effekte von ÖPUL in der Prämienkalkulation	13	X		
17	Weiterentwicklung der ÖPUL-Prämien im Sinne einer besseren Anpassung an regional unterschiedliche Kosten und Erträge der Betriebe, einer Verringerung von Mitnahmeeffekten und einer Steigerung der Kosteneffektivität	14		X	
18	Prämienermittlung auf Grundlage aktueller, nach wissenschaftlichen Standards dokumentierter Daten und unter Berücksichtigung des technisch-wissenschaftlichen Fortschritts im Agrarsektor	15	X		
19	Untersuchung der Modulation auf ökologische Vor- und Nachteile	16			X
20	Einsatz geeigneter Methoden zur Untersuchung der Mitnahmeeffekte; Erhebung der Daten und Erstellung von Auswertungen	17			X
26, 28	Bedachtnahme auf Grundsatz der Funktionstrennung; Offenlegung von Interessenkonflikten; Vermeidung unklarer Über- und Unterordnungsverhältnisse in der Dienst- und Fachaufsicht	18		X	
26	mehr Qualitätssicherungsfunktion für den ÖPUL-Evaluierungsbeirat	19	kein Anwendungssachverhalt		
27	schriftliche Festlegung von Leistungsumfang und Anforderungsprofil der Evaluatoren sowie von relevanten Fristen zur Berichtsabgabe	20		X	
28	Erweiterung des Auftragnehmerkreises von Teilstudien durch Interessensbekundungen und Ausschreibungen	21		X	
31	Bereinigung der Flächen mit mehreren ÖPUL-Untermaßnahmen um Mehrfachzählungen	22			X
67	vollständige Einrichtung eines Monitoringnetzes zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten	23			X
22, 30, 45, 63	Erhebung und Nutzung der Zustands- und Veränderungsdaten der Agrarumwelt (z.B. Bodenproben)	24			X
23, 26	Aktualisierung der Geschäftsordnung des ÖPUL-Begleitausschusses	25	X		
24	Vorlage der Evaluierungsberichte mit ÖPUL-Bezug an den Begleitausschuss zur Prüfung und Diskussion vor Übermittlung an Europäische Kommission	26	kein Anwendungssachverhalt		

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen an das BMLFUW hervor:

(1) Sowohl für die Evaluierung des ÖPUL 2015 als auch im Strategieprozess für künftige Programme sollten zeitgerecht geeignete und ausreichend spezifische Indikatoren für die Begleitung und Bewertung des ÖPUL festgelegt werden. (TZ 2)

(2) Im Rahmen der Evaluierungsmaßnahmen für das ÖPUL 2015 wäre zu prüfen, ob der angestrebte Mehrwert für die Umwelt bzw. die Steigerung der Effektivität der eingesetzten Finanzmittel eingetreten ist. (TZ 4)

(3) Weitere Möglichkeiten zur Verringerung der Komplexität des ÖPUL wären zu nutzen. (TZ 6)

(4) Die tatsächliche Steigerung des Wirkungsgrades der Untermaßnahme „Umweltgerechte und Biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“ (UBB) sollte im Rahmen der Evaluierungsmaßnahmen für das ÖPUL 2015 überprüft werden. (TZ 7)

(5) Um den Grad der Zielerreichung besser überprüfen zu können, wären die Ziele des ÖPUL und seiner Untermaßnahmen in künftigen Programmperioden nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung zu differenzieren. (TZ 8)

(6) Es wären zusätzliche relevante Wirkungsindikatoren für das ÖPUL 2015 festzulegen und mit Zielwerten zu versehen. (TZ 9)

(7) In Anbetracht der Bedeutung und des finanziellen Volumens des ÖPUL wären ergänzend zu den bisherigen Ansätzen der Prämienberechnung weitere alternative Honorierungsmodelle zu untersuchen, zu erproben und zu entwickeln. Darüber hinaus sollten entsprechende Erfahrungen mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. (TZ 12)

(8) Die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge der Betriebe sollten zur Verringerung von Mitnahmeeffekten und zur Steigerung der Kosteneffektivität verstärkt berücksichtigt werden. (TZ 14)

(9) Die Modulation wäre hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile vertiefend zu untersuchen und der Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft zu bewerten. (TZ 16)

(10) Im Rahmen der Evaluierungen wären geeignete Methoden zur Untersuchung von Mitnahmeeffekten einzusetzen, die hiefür notwendigen Daten zu erheben und diesbezügliche Auswertungen zu erstellen. (TZ 17)

(11) In der Evaluierungsplanung für das Programm LE 14–20 (und damit für das ÖPUL 2015) sowie im Evaluierungshandbuch wären der Grundsatz der Funktionstrennung, die Offenlegung von Interessenkonflikten und die Vermeidung von unklaren Über- und Unterordnungsverhältnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht zu beachten. (TZ 18)

(12) Im Fall des Weiterbestehens des ÖPUL-Evaluierungsbeirats wäre dessen Rolle – z.B. bei der Qualitätssicherung im Evaluierungsprozess – klar zu definieren. (TZ 19)

(13) Mit jedem für die Zwischen- und Ex-post-Evaluierung des Programms LE 14–20 beauftragten Evaluator wären der Leistungsumfang und die relevanten Fristen für die Abgabe der Berichte schriftlich zu vereinbaren und das Anforderungsprofil des Evaluators schriftlich festzulegen. (TZ 20)

(14) Zur Erweiterung des Auftragnehmerkreises wären für die Vergabe von Teilstudien künftig verstärkt die Instrumente der Interessensbekundung und Ausschreibung zu nutzen. (TZ 21)

(15) In den jährlichen Zwischenberichten und Evaluierungsberichten zum ÖPUL wäre bei allen Flächen, auf denen mehrere Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche – bereinigt um Mehrfachzählungen – zusätzlich anzugeben. (TZ 22)

(16) Das österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten wäre vollständig einzurichten. (TZ 23)

(17) Auf ein – möglichst in die laufende Abwicklung integriertes – Monitoring von Daten über Zustand und Veränderungen der Agrarumwelt (etwa Bodenproben, die verstärkt verpflichtend zu erheben wären oder Daten zur Biodiversität) und die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu Informations- und Forschungszwecken wäre zu achten. Das Monitoring sollte auch die von Landwirten im Rahmen von Monitoring-Projekten erhobenen Beobachtungsdaten umfassen und Auswertungen für die Evaluatoren sowie Rückmeldungen an die Betriebe erlauben. (TZ 24)

(18) Im Fall des weiteren Bestehens des ÖPUL-Evaluierungsbeirats wäre seine Geschäftsordnung zu aktualisieren. (TZ 25)

(19) Im Fall des Weiterbestehens des ÖPUL-Evaluierungsbeirats wären die Evaluierungsberichte mit ÖPUL-Bezug vor deren Zuleitung an die Europäische Kommission dem Begleitausschuss gemeinsam mit einer Stellungnahme des ÖPUL-Evaluierungsbeirats zur Prüfung und Diskussion vorzulegen. Dies wäre in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses entsprechend zu regeln. (TZ 26)

BMLFUW

ANHANG

Anhang 1 und 2

Anhang 1

Abbildung 1: Kontext ÖPUL 2007



[1] ÖPUL 2007 diente laut Programm LE 07–13 der nationalen Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen (M 214) und der Tierschutzmaßnahmen (M 215).

Quellen: Programm LE 07–13; Darstellung RH

BMLFUW

Abbildung 2: Kontext ÖPUL 2015

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union	
Erste Säule: Einkommensstützung, Direktzahlungen	Zweite Säule: Entwicklung des ländlichen Raums, mehrjährige Programme

Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums
(Programm LE 14–20)

basiert auf sechs Prioritäten mit 18 zugeordneten Schwerpunktbereichen[1];
für ÖPUL 2015 relevant:

Prioritäten	betroffene Schwerpunktbereiche in ÖPUL 2015
Priorität 1: Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten	1A) Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Aufbaus der Wissensbasis in ländlichen Gebieten 1C) Förderung des lebenslangen Lernens und der beruflichen Bildung in der Land- und Forstwirtschaft
Priorität 2: Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer landwirtschaftlicher Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung	2A) Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung sowie der landwirtschaftlichen Diversifizierung
Priorität 3: Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette einschließlich Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft	keine Schwerpunkte in ÖPUL 2015
Priorität 4: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme	4A) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert sowie des Zustands der europäischen Landschaften 4B) Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln 4C) Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung
Priorität 5: Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft	5D) Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen 5E) Förderung der Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft
Priorität 6: Förderung sozialer Eingliederung, Senkung von Armut und ökonomische Entwicklung in ländlichen Bereichen	keine Schwerpunkte im ÖPUL 2015

ÖPUL 2015[2] besteht aus:

22 Untermaßnahmen

mit ökologisch günstigen Wirkungen auf:

Biodiversität, Luft- und Klimaschutz, Boden, Wasser, genetische Ressourcen, Tierschutz

1 Teil 6 des Anhangs I der Verordnung (EU) Nr. 808/2014

2 ÖPUL 2015 fasst die nationale Umsetzung von Art. 28 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (Agrarumwelt und Klimamaßnahmen), Art. 29 leg. cit. (Ökologischer/Biologischer Landbau), Art. 30 leg. cit. (Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie) und Art. 33 leg. cit. (Tierschutz) zusammen.

Quellen: Programm LE 14–20; Darstellung RH

Anhang 2

Tabelle 4: Mindestkofinanzierung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (Langfassung)

	ELER– Beitrags-satz	ELER–Mittel	nationaler Satz Kofinanzierung	nationale Kofinanzierung	gesamt
	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in EUR
Agrarumwelt– und Klimamaßnahme (Art. 28)					
Übergangsregionen[1]	63,00	117,26	37,00	68,87	**186,13**
übrige Regionen[2]	53,00	1.013,48	47,00	898,75	**1.912,23**
Ökologischer/Biologischer Landbau (Art. 29)					
Übergangsregionen[1]	63,00	61,80	37,00	36,30	**98,10**
übrige Regionen[2]	53,00	339,03	47,00	300,65	**639,69**
Natura 2000 und WRR (Art. 30)					
Übergangsregionen[1]	63,00	0,22	37,00	0,13	**0,35**
übrige Regionen[2]	53,00	1,56	47,00	1,38	**2,94**
Tierschutz (Art. 33)					
Übergangsregionen[1]	63,00	0,66	37,00	0,39	**1,05**
übrige Regionen[2]	53,00	103,28	47,00	91,59	**194,87**
Summe		**1.637,30**		**1.398,06**	**3.035,36**

Rundungsdifferenzen möglich

[1] Art. 59 Abs. 3 lit. c – Übergangsregionen, die nicht unter Art. 59 Abs. 3 lit. b fallen

[2] Art. 59 Abs. 3 lit. d – übrige Regionen

Quellen: Art. 59 Abs. 3c und d der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013; RH

Tabelle 5: Geplante Kofinanzierung für ÖPUL 2015 gemäß Programm LE 14–20 (Langfassung)

	ELER– Beitrags-satz	ELER–Mittel	nationaler Satz Kofinanzierung	nationale Kofinanzierung	gesamt
	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in EUR
10.3.8. M 10 – Agrarumwelt– und Klimamaßnahme (Art. 28)					
Übergangsregionen[1]	63,00	117,26	37,00	68,87	**186,13**
übrige Regionen[2]	49,43	1.013,48	50,57	1.036,86	**2.050,34**
10.3.9. M 11 – Ökologischer/Biologischer Landbau (Art. 29)					
Übergangsregionen[1]	63,00	61,80	37,00	36,30	**98,10**
übrige Regionen[2]	49,43	339,03	50,57	346,85	**685,89**
10.3.10. M 12 – Natura 2000 und WRR (Art. 30)					
Übergangsregionen[1]	63,00	0,22	37,00	0,13	**0,35**
übrige Regionen[2]	49,43	1,56	50,57	1,59	**3,15**
10.3.12. M 14 – Tierschutz (Art. 33)					
Übergangsregionen[1]	63,00	0,66	37,00	0,39	**1,05**
übrige Regionen[2]	49,43	103,28	50,57	105,66	**208,95**
Summe		**1.637,30**		**1.596,65**	**3.233,96**

Rundungsdifferenzen möglich

[1] Art. 59 Abs. 3 lit. c – Übergangsregionen, die nicht unter Art. 59 Abs. 3 lit. b fallen

[2] Art. 59 Abs. 3 lit. d – übrige Regionen

Quellen: Programm LE 14–20 (Punkt 10. Finanzierungsplan); RH

Wien, im März 2016

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Bisher erschienen:

Reihe Bund 2016/1	Bericht des Rechnungshofes - Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen - Energie-Control Austria - Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen; Follow-up-Überprüfung - Zusammenarbeit Bundessozialamt und Sozialabteilung Land Steiermark; Follow-up-Überprüfung - Wiener Stadterweiterungsfonds; Follow-up-Überprüfung
Reihe Bund 2016/2	Bericht des Rechnungshofes - Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik - Löschung von Abgabenrückständen - KELAG Wärme GmbH - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung - Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung