



BMELF

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

LEADER 2007 bis 2013

Tabelle 8: Finanzierungsplan des Programms LE 07–13 nach Schwerpunkten

Schwerpunkt	Finanzierungsplan bei Erstgenehmigung des Programms 2007			Finanzierungsplan nach der 3. Programmänderung 2009		
	ELER-Mittel	Beteiligungssatz des ELER	Öffentliche Gesamtmittel	ELER-Mittel	Beteiligungssatz des ELER	Öffentliche Gesamtmittel
	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	540,86	50,15	1.078,46	539,61	50,36	1.071,57
Schwerpunkt 2 Umwelt	2.828,51	49,96	5.661,48	2.918,53	50,17	5.817,86
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	254,05	50,20	506,07	277,00	50,40	549,66
Schwerpunkt 4 LEADER	213,68	50,50	423,12	214,07	50,60	423,02
Technische Hilfe	74,37	48,56	153,16	76,36	48,69	156,83
Insgesamt	3.911,47	50,00	7.822,29	4.025,57	50,20	8.018,94

Anmerkung: Die angeführten Beteiligungssätze des ELER sind Mischsätze, die sich – ausgehend von den ELER-Mitteln unter Zuzählen der zugesagten nationalen öffentlichen Mittel – aus dem für Nicht-Konvergenzregionen errechneten Satz und jenem für Konvergenzregionen ergeben. Mit diesen Beteiligungssätzen des ELER korrespondieren die nationalen Kofinanzierungssätze und damit die Höhe der nationalen öffentlichen Mittel pro Schwerpunkt.

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

Die – unter Einhaltung der EU-Mindestdotierungsvorgaben (siehe TZ 19) vorgenommene – starke Betonung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) (mit Zuteilung von über 72 % der ELER- bzw. öffentlichen Gesamtmittel) war Ergebnis eines politischen Kompromisses des BMELF mit der Europäischen Kommission.

28.2 Der RH wies darauf hin, dass dies gegenüber der Vorperiode 2000 bis 2006, in der Österreich noch 87,5 % der öffentlichen Gesamtmittel (ohne LEADER+) für den Schwerpunkt 2 (Umwelt) eingesetzt hatte, einen deutlichen Rückgang darstellte.²⁴

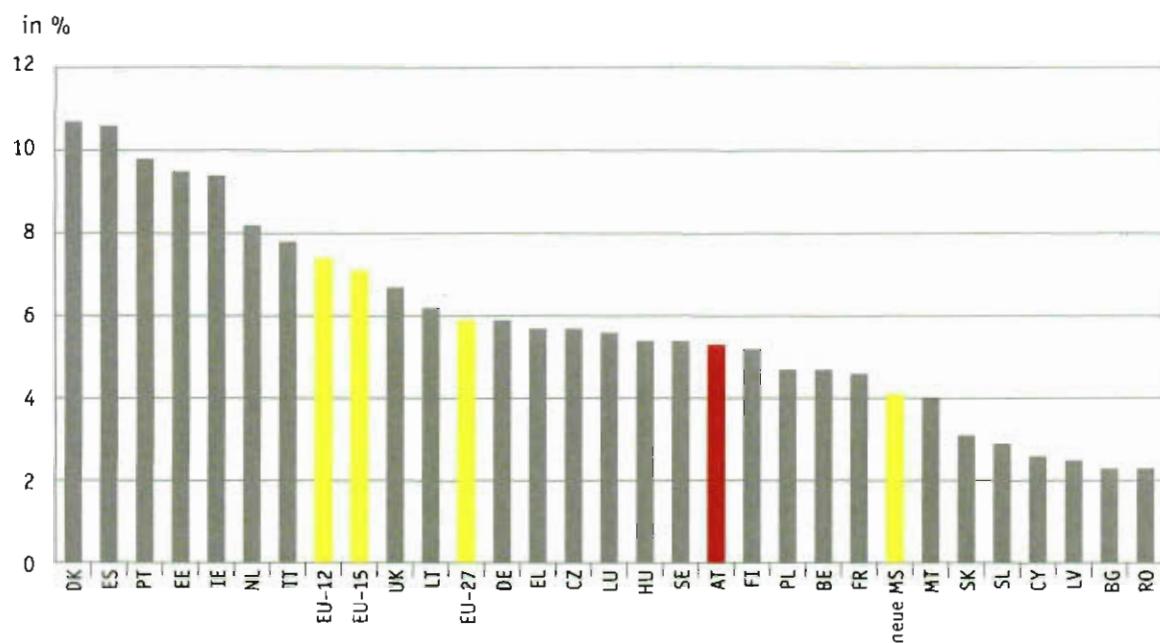
²⁴ Gemäß Evaluierungsbericht 2008 des BMELF „Ex-post-Evaluierung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums“ beliefen sich die Ausgaben dieses Programms auf insgesamt rd. 7.009,1 Mill. EUR. Davon wurden 87,5 % (bzw. rd. 6.133,8 Mill. EUR) für die beiden Maßnahmen Agrar-Umweltprogramm ÖPUL und Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ausgegeben.

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

- 28.3 Laut *Stellungnahme des BMLFUW* sei die starke Betonung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) weniger das Ergebnis eines politischen Kompromisses des BMLFUW mit der Europäischen Kommission gewesen, sondern vielmehr das Ergebnis der österreichischen strategischen Festlegungen von Regierung, Parlament, Interessenvertretungen und Nichtregierungsorganisationen. Schon allein bedingt durch die Mindestdotierungsvorgaben für die Schwerpunkte wäre eine Verringerung des Mittelanteils im Schwerpunkt 2 (Umwelt) im Programm LE 07–13 erforderlich gewesen. Hier habe es gegolten, die politische Auseinandersetzung mit der Stakeholder-Konsultation zu vereinigen und mit den finanziellen Möglichkeiten (EU-Anteil und nationale Kofinanzierungsanteile) abzustimmen. Der Fokus der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission sei gewesen klarzustellen, dass die national angestrebte Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte dem Nationalen Strategieplan entsprach.
- 28.4 Der RH hielt zu den ergänzenden Ausführungen des BMLFUW, wonach die Dotierung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) vor allem einer innenpolitischen Kompromissfindung bedurft hätte, fest, dass unter anderem die relative Gewichtung der Schwerpunkte 1 (Wettbewerb) und 2 (Umwelt) auf der Kompromissbildung mit der Europäischen Kommission beruhte.
- 29.1 Nachfolgende Abbildung zeigt, dass Österreich im EU-Vergleich mit der Dotierung des Schwerpunkts 4 LEADER in Höhe von rd. 5,5 %, die sich im Zuge der Programmänderungen auf rd. 5,3 % weiter verringerte, unter dem Durchschnitt der EU-15 (rd. 6,3 %) wie auch der EU-27 (rd. 6 %) liegt. Letzteres war insoweit bemerkenswert, als die Mindestdotierung von 5 % für LEADER nur für die „alten“ EU-15-Mitgliedstaaten galt. Für die Mitgliedstaaten, die der EU mit 1. Mai 2004 beigetreten waren, war nur eine Mindestdotierung von 2,5 % vorgeschrieben.

**R
H****BMLFUW**
3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013
LEADER 2007 bis 2013

Abbildung 3: Gewichtung von Schwerpunkt 4 LEADER im EU-Vergleich



Quellen: Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2010, Annex G, Dezember 2010, Darstellung RH

29.2 Der RH beurteilte die vom BMLFUW verfolgte Ausrichtung an der EU-Mindestdotierung von 5 % zuzüglich eines Sicherheitspuffers in Anbetracht dessen, dass die im EU-Vergleich unterdurchschnittliche Dotierung von LEADER im Programm LE 07–13 gegenüber der Vorperiode jedenfalls fast eine Vervierfachung der verfügbaren öffentlichen Mittel darstellte (siehe TZ 9), für zweckmäßig.

Nationale Kofinanzierung

30 Während die erste Säule der GAP nahezu gänzlich aus dem EU-Budget finanziert wird, gilt für die zweite Säule das Prinzip der nationalen Kofinanzierung (siehe TZ 3 und 4).

Die Höhe der nationalen Mittel, die für die vollständige Ausschöpfung der ELER-Mittel erforderlich sind, ergibt sich aus den Rechtsvorschriften der EU. Gemäß Art. 70 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind in den Schwerpunkten 1 (Wettbewerb) und 3 (Diversifizierung) jeweils 50 %, in den Schwerpunkten 2 (Umwelt) und 4 (LEADER) jeweils 45 % an nationaler Kofinanzierung erforderlich. In der (in Österreich einzigen) Konvergenzregion Burgenland beträgt der nationale Anteil 25 % bzw. 20 %. Damit sind – umgelegt auf das Programm LE 07–13 – im

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

Durchschnitt 46,2 % bzw. im Burgenland 21,2 % an nationalen Mitteln notwendig, um das Höchstmaß an ELER-Mitteln auszuschöpfen.

31.1 (1) Das Landwirtschaftsgesetz 1992 nennt in § 1 Z 7 als eines der Ziele der österreichischen Agrarpolitik, die unter Bedachtnahme auf die GAP verfolgt werden, die verfügbaren EU-Mittel für die österreichische Land- und Forstwirtschaft umfassend auszuschöpfen. Damit bietet das Landwirtschaftsgesetz eine rechtliche Grundlage für die Bereitstellung von nationalen Budgetmitteln des Bundes (und indirekt der Länder) in jener Höhe, die für die umfassende Ausschöpfung der EU-Mittel erforderlich ist (Kofinanzierung). Gemäß § 3 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 erfolgt die Aufbringung der nationalen Mittel durch Bund und Länder²⁵ im Verhältnis 60 : 40.

(2) Die Landesagrarrreferentenkonferenz²⁶ fasste am 6. Oktober 2006 einen Beschluss, wonach die Beteiligung des ELER auf Programmebene 50 % der öffentlichen Mittel für das gesamte Bundesgebiet nicht überschreiten solle. Die nationale Beteiligung sollte demnach – obwohl seitens der EU zulässig – nicht unter 50 % sinken. Ein Ministerratsbeschluss in Bezug auf das (Mehr-)Ausmaß der nationalen Kofinanzierung lag nicht vor.

Diese politische Übereinkunft wurde unter dem Begriff des nationalen „Verdoppelungserfordernisses“ der EU-Mittel so kommuniziert, als müssten die Österreich zugesprochenen EU-Mittel durch nationale Mittel verdoppelt werden, um jeden Euro an EU-Mitteln abholen zu können.²⁷

²⁵ Dies betrifft jeweils das Bundesland, auf dessen Territorium das konkrete Förderungsvorhaben umgesetzt wird.

²⁶ Teilnehmer der Landesagrarrreferentenkonferenz sind neben dem für das Agrarressort zuständigen Bundesminister die ressortzuständigen Landesregierungsmitglieder.

²⁷ So enthielt beispielsweise der Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft im Jahre 2007 gemäß § 9 Landwirtschaftsgesetz 1992 vom September 2006 mit Bezug auf das zugesagte Förderungsvolumen von 3,9 Mrd. EUR für die nächsten sieben Jahre die Aussage: „Zu diesem Geld von der EU muss im Rahmen des „Grünen Pakts für Österreichs Landwirtschaft“ jeweils noch einmal so viel aus dem nationalen Budget kommen. Ziel ist es, auch weiterhin jeden Euro an EU-Mittel abzuholen, wobei der Bund seine Bereitschaft zur Kofinanzierung wie in der Vergangenheit bereits zugesagt hat.“ Das Anfang 2007 beschlossene Regierungsprogramm 2007 bis 2010 hielt fest: „Für Österreich stehen für die Periode 2007–2013 3,9 Mrd. EUR EU-Mittel zur Verfügung und sind national durch Verdopplung zu kofinanzieren.“ Gemäß Parlamentskorrespondenz Nr. 201 vom 22. März 2007 informierte der Landwirtschaftsminister, dass „jeder Euro aus Brüssel abgeholt werden soll“ und die einzelnen Maßnahmen des Programms LE 07–13 „zu 50 % kofinanziert werden müssen“.


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

Der folgende Vergleich des Mindestmaßes an nationaler Kofinanzierung gemäß EU-Vorgaben mit dem tatsächlichen Ausmaß gemäß Programm LE 07–13 zeigt, dass die nationale Kofinanzierung wesentlich höher war als notwendig, um die verfügbaren ELER-Mittel vollständig auszuschöpfen.

Tabelle 9: Ausmaß der nationalen Kofinanzierung

Schwerpunkt	Mindestmaß laut EU-Vorgaben			Tatsächliches Ausmaß laut Programm LE 07–13 (nach der 3. Programmänderung 2009)		
	Nicht-Konvergenz-regionen	Konvergenz-region (Burgenland)	Mischsatz	Nicht-Konvergenz-regionen	Konvergenz-region (Burgenland)	Mischsatz
in %						
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	50	25	48,4	51,3	25	49,6
Schwerpunkt 2 Umwelt	45	20	43,5	51,3	25	49,8
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	50	25	48,3	51,3	25	49,6
Schwerpunkt 4 LEADER	45	20	43,1	51,3	25	49,4
Insgesamt	46,2	21,2	44,7	51,3	25	49,8

Quelle: Programm LE 07–13, Stand vom 14. Dezember 2009; Art. 70 der VO (EG) Nr. 1698/2005

Der nationale Kofinanzierungsanteil (inkl. der Konvergenzregion Burgenland) betrug nach der dritten Programmänderung 2009 insgesamt durchschnittlich 49,8 % anstatt 44,7 % (bzw. 51,3 % anstatt 46,2 % in den Nicht-Konvergenzregionen und 25 % statt 21,2 % in der Konvergenzregion Burgenland).²⁸ In absoluten Beträgen belief sich die nationale Kofinanzierung auf rd. 3.993 Mill. EUR, obwohl zur EU-konformen vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel nur rd. 3.252 Mill. EUR erforderlich gewesen wären.

(3) Bereits zum Zeitpunkt der Ersteinreichung des Programms im Jänner 2007 belief sich das vom BMLFUW vorgeschlagene Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung auf rd. 670 Mill. EUR und erhöhte sich im Zuge der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission um wei-

²⁸ Bei der Programmgenehmigung 2007 war der nationale Kofinanzierungsanteil mit 50 % des Programmvolumentrs noch höher als nach der dritten Programmänderung 2009 (49,8 %). Dies entsprach einer nationalen Überdotierung von rd. 741,7 Mill. EUR. Bei allen EFRE-Programmen wurde von österreichischer Seite dagegen nur die gemäß EU-Verordnung erforderliche Mindestkofinanzierung in die Programme eingebbracht.

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

tere 11 % auf rd. 741,7 Mill. EUR (Oktober 2007) bzw. 741,2 Mill. EUR (Dezember 2009). Nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung dieses Betrags auf die einzelnen Schwerpunkte.²⁹

Tabelle 10: Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung 2007 bis 2013

Schwerpunkt	Mehrausmaß nach der 3. Programm- änderung 2009	Mehrausmaß	Verteilung
	in EUR	in %	
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	26.295.844	5,2	3,5
Schwerpunkt 2 Umwelt	650.431.599	28,9	87,8
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	13.467.834	5,2	1,8
Schwerpunkt 4 LEADER	46.925.638	29,0	6,3
Technische Hilfe	4.108.934	5,4	0,6
Insgesamt	741.229.849	22,8	100,0

Quelle: Programm LE 07–13, Stand vom 14. Dezember 2009; Art. 70 der VO (EG) Nr. 1698/2005

Fast 90 % des Mehrausmaßes (bzw. rd. 650 Mill. EUR) flossen in Schwerpunkt 2 (Umwelt), weitere rd. 6 % (bzw. rd. 47 Mill. EUR) in Schwerpunkt 4 LEADER.

(4) Gemeindemittel waren im Programm LE 07–13 nicht als öffentliche Mittel ausgewiesen und in der nationalen Kofinanzierung folglich nicht berücksichtigt. Die indikative Mittelaufteilung für den Schwerpunkt 4 LEADER wies neben öffentlichen Ausgaben von rd. 423 Mill. EUR auch private Ausgaben von rd. 327 Mill. EUR aus, darunter – zumindest teilweise – verpflichtend für die Finanzierung der Arbeit der LAG bereitzustellende Gemeindemittel in nicht bezifferter Höhe.

31.2 (1) Der RH vertrat die Auffassung, dass das Landwirtschaftsgesetz 1992 eine rechtliche Grundlage für die Bereitstellung nationaler Mittel des Bundes (und indirekt der Länder) in der Höhe, die zur umfassenden Ausschöpfung von EU-Mitteln erforderlich ist, darstellt. Es bietet jedoch keine rechtliche Grundlage für über dieses Ausschöpfungsziel hinausgehende nationale budgetäre Verpflichtungen.

Der RH betonte, dass das Gebot der Nachvollziehbarkeit der budgetären Folgen von öffentlichen Maßnahmen und mehrjährigen Verpflichtungen auf die öffentlichen Haushalte sinngemäß auch für mehrjäh-

²⁹ Diese Summe teilt sich in 718,9 Mill. EUR für die Nicht-Konvergenzregionen und 22,3 Mill. EUR für die Konvergenzregion Burgenland auf.


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

rige EU-Programme Geltung hat. Er unterstrich, dass die Budgethoheit der allgemeinen Vertretungskörper auch Transparenz hinsichtlich der im Rahmen von EU-Vorschriften bestehenden Optionen für die Budgetpolitik des Bundes und der Länder erfordert.

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, dafür Sorge zu tragen, dass hinkünftig freiwillige nationale – über das im Landwirtschaftsgesetz 1992 normierte Ausschöpfungsziel hinausgehende – Mehrverpflichtungen über eine geeignete Rechtsgrundlage verfügen. Dabei wäre aus Sicht des RH auch zu prüfen, inwieweit für solche Mehrverpflichtungen im Landwirtschaftsgesetz 1992 eine Verordnungsermächtigung vorgesehen werden könnte, die in Analogie zu § 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1992³⁰ der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats unterläge. Die Festlegung eines von den vorgeschriebenen Mindestbeteiligungssätzen der EU nach oben abweichenden nationalen Kofinanzierungsanteils im Verordnungswege hätte jeweils rechtzeitig vor der Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission zu erfolgen, so dass bilaterale Verhandlungsergebnisse mit der Kommission kein Präjudiz für die Budgethoheit des Parlaments und der Landtage darstellen.

(2) Der RH kritisierte, dass mangels Ministerratsvorlage (siehe TZ 22) keine Beschlussfassung über das (Mehr-)Ausmaß der nationalen Kofinanzierung durch den Ministerrat erfolgte. Er betonte, dass das „nationale Verdoppelungserfordernis“ der ELER-Mittel nicht auf rechtlichen Vorgaben der EU beruhte, sondern Ausdruck einer durch den Landesagrarreferentenbeschluss dokumentierten politischen Willensbildung war, auf deren Grundlage das BMLFUW die bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Kommission führte. Er beanstandete die Bezeichnung als „Erfordernis“ als irreführend, da sie den Schluss nahelegte, die nationale Verdoppelung der ELER-Mittel sei eine EU-Vorgabe, ohne deren Erfüllung die zugesagten ELER-Mittel nicht vollständig ausgeschöpft werden könnten.

(3) In Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER kritisierte der RH, dass die über das Mindestmaß hinausgehende nationale Mittelbereitstellung von rd. 47 Mill. EUR (29 % mehr als erforderlich) zur Vervierfachung der LEADER-Mitteldotierung mit beitrug und den Ausschöpfungsdruck spürbar verstärkte (siehe dazu TZ 32).

³⁰ Dieser regelt die Bestimmung der Berggebiete und der benachteiligten förderungswürdigen Gebiete durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates mittels Verordnung.

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

(4) Der RH wies darauf hin, dass sich das freiwillige Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung von rd. 741,2 Mill. EUR bei Berücksichtigung der Gemeindemittel weiter erhöht. Die Gemeindemittel belaufen sich nach Schätzungen des RH für die gesamte Programmperiode allein im Schwerpunkt 4 LEADER auf mindestens 100 Mill. EUR, die im Programm LE 07–13 nicht ausgewiesen wurden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in Abstimmung mit den Ländern sowie dem Städte- und Gemeindebund die Einbeziehung von Gemeindemitteln in den nationalen Kofinanzierungsanteil rechtzeitig vor der nächsten Programmperiode ab 2014 zu prüfen. Im Sinne der gebotenen Transparenz wären jedenfalls die laut Programm verpflichtend bereitzustellenden Gemeindemittel in der indikativen Programmfinanzplanung bzw. im Berichtswesen als weitere öffentliche Mittel auszuweisen.

31.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW richte sich die Empfehlung des RH an den nationalen Gesetzgeber, insbesondere in Bezug auf das Haushaltrecht, und unterliege nicht seinem Einflussbereich.

Die Dotierung des Programms mit nationalen Mitteln stelle nach Rechtsansicht des BMLFUW kein Präjudiz dar, welches die Budgetfreiheit des Parlaments und der Landtage beeinträchtige, da sowohl die Dotierung des Programms mit Bundesmitteln als auch der Mittelabruf nur nach Maßgabe der in den Bundesfinanzgesetzen dafür vorgesehenen finanziellen Mittel erfolgen könne.

Im Rahmen der nationalen budgetären Möglichkeiten wären ausschließlich strategisch begründete, wirksame und den EU-Vorgaben entsprechende Programme zu entwickeln und nicht Programme, die die Mindestanforderungen zur Absorption der EU-Mittel erfüllten. In diesem Zusammenhang verwies das BMLFUW darauf, dass gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 der EU-Anteil nicht unter 20 % liegen dürfe. Damit sei es den Mitgliedstaaten erlaubt, bis zu 80 % nationale Mittel in das Programm einzubringen. Es sei dabei nicht die Aufgabe des BMLFUW zu hinterfragen, wie die Landtage die Bereitstellung der jeweils erforderlichen Landesmittel organisierten. Entscheidend sei jedoch, dass gemäß § 3 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 der Bund nur dann Mittel zur Verfügung stellen könnte, wenn das jeweilige Land Landesmittel im Ausmaß von zwei Dritteln der Bundesmittel bereitstelle. In der Realität brächten die Länder deutlich mehr Mittel in das Programm ein.

Nicht nachvollziehen könne das BMLFUW die Ansicht des RH, dass § 1 Abs. 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 nur die Rechtsgrundlage für eine nationale Kofinanzierung im Mindestmaß darstelle. Indem die Österreich zugeteilten ELER-Mittel durch das vorgelegte


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

Programm jedenfalls zur Gänze beansprucht würden, sei die Zielsetzung der Bestimmung erreicht. Diese Bestimmung präjudiziere den Budgetgesetzgeber – wenn überhaupt – lediglich hinsichtlich des Mindestausmaßes der Kofinanzierung, nicht jedoch in der Entscheidung, über das Mindestmaß hinaus nationale Mittel bereitzustellen. Die Rechtsordnung verpflichte den Gesetzgeber nicht, in einem Selbstbindungsgesetz für Förderungen bereits finanzielle Grenzen vorzusehen. Der Vorschlag einer Verordnungsermächtigung analog zum § 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 stelle nach Ansicht des BMLFUW für den Nationalrat keinen wesentlichen Mehrwert dar, da dieser die nationale Beteiligung direkt (Bundesmittel) und indirekt (Landesmittel) ohnchin über die Bundesfinanz(rahmen)gesetze festlege.

Es sei im Rahmen des gesamten strategischen Prozesses offensichtlich gewesen, dass ohne Aufbringung dieses – in der Darstellung des RH für die Auslösung der EU-Mittel nicht erforderlichen – zusätzlichen Geldes die beiden Kernmaßnahmen des Programms LE 07–13 (Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen) nicht im strategisch festgelegten Ausmaß finanzierbar gewesen wären. Daher sei in keiner Phase der Programmvorbereitung diskutiert worden, im Schwerpunkt 2 nur die Mindestkofinanzierung vorzusehen. Eine Verringerung des Gesamtvolumens angesichts der an der Mindestdotierungsgrenze liegenden Dotierung des Schwerpunkts 4 wäre von den außerlandwirtschaftlichen Stakeholdern als ungerechtfertigte Kürzung außerlandwirtschaftlicher Projekte qualifiziert worden. Zu beachten sei auch, dass eine größere Anzahl unterschiedlicher Kofinanzierungssätze innerhalb eines einzigen Programms die Administrierbarkeit der Finanzabwicklung erschwere.

Laut Stellungnahme erwecke die Darstellung des RH betreffend die politische Übereinkunft der Landesagrарreferentenkonferenz den Eindruck, diese sei mit der Kommunikation des Begriffes „Verdoppelungserfordernis der EU-Mittel“ erreicht worden. Die Verdoppelung habe das BMLFUW in dieser Diskussion nicht eingefordert; vielmehr würden seitens der Bundesländer weitere Mittel eingesetzt und im Programm dargestellt. Es handle sich beim zitierten, im EU-Recht nicht vorgeschienenen „Verdoppelungsgebot“ um eine politische Selbstbindung der Bundesregierung, die mit dem Regierungsprogramm 2007–2010 bekräftigt worden sei. Die bisherige Bereitschaft und Fähigkeit Österreichs, mehr nationale Mittel in das Programm einzubringen, als für die Absorption der EU-Mittel unbedingt erforderlich wäre, habe Österreich in der zweiten Säule der GAP zu einem der Key-Player Europas gemacht.

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

Eine Verpflichtung, alle öffentlichen Mittel in die nationale Kofinanzierung einzubeziehen, bestehe nicht. Die jetzige Lösung gehe auf ein dringendes Ersuchen aller SVL zurück. Die Verwaltungsbehörde werde die Anregung des RH, Gemeindemittel im Berichtswesen als öffentliche Mittel auszuweisen, jedoch bereits für diese Periode umsetzen. Auch sagte das BMLFUW zu, die jetzige Praxis, Gemeindemittel nicht in die EU-Kofinanzierung einzubeziehen, für die nächste Periode zu überdenken.

31.4 (1) Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass gemäß §§ 2 und 3 Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F. Angelegenheiten der Agrarpolitik und des Landwirtschaftsrechts dem BMLFUW obliegen. Dies umfasst auch die Wahrnehmung und Prüfung einschlägiger Fragen sowie die Vorbereitung von Rechtsgrundlagen, etwa zur näheren Determinierung der landwirtschaftlichen Förderungen des Bundes.

Nach Auffassung des RH wurden die allgemeinen Vertretungskörper durch die zwischen dem BMLFUW und der Europäischen Kommission beschlossene Gesamtdotierung des Programms insofern präjudiziert, als jede nachfolgende Reduzierung der nationalen Kofinanzierungsmittel unter das mit der Europäischen Kommission vereinbarte Ausmaß eine automatische Verringerung der ELER-Mittel zur Folge hätte. Eine solcherart durch die allgemeinen Vertretungskörper ausgelöste Verringerung der ELER-Mittel würde dem Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 entgegenstehen.

Der RH erachtete eine periodische Festlegung der finanziellen Obergrenze für die nationale Kofinanzierung im Rahmen einer Verordnungsermächtigung – wenngleich nicht verpflichtend – als taugliches Steuerungsinstrument. Damit könnte auch eine transparente Darstellung der mehrjährigen finanziellen Auswirkungen sichergestellt werden, die gerade im Hinblick auf die Verbundenheit der öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden geboten ist. Das Landwirtschaftsgesetz 1992 enthält keine Bestimmungen, in welcher Höhe im Rahmen mehrjähriger EU-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums – über das Ausschöpfungsziel des § 1 Abs. 7 hinaus – nationale Budgetverpflichtungen einzugehen wären.

(2) Bezugnehmend auf die Aussagen des BMLFUW zum strategischen Prozess und zur Dotierung der Schwerpunkte verwies der RH auf seine Feststellungen und Beurteilungen in TZ 14 bis 19. Dem Einwand des BMLFUW, dass eine größere Anzahl unterschiedlicher Kofinanzierungssätze innerhalb eines einzigen Programms die Administrierbarkeit der Finanzabwicklung erschwere, hielt der RH entgegen, dass der bei unterschiedlichen Kofinanzierungssätzen entstehende administra-



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

tive Mehraufwand am Betrag der freiwilligen nationalen Kofinanzierung zu messen wäre.

(3) Hinsichtlich des „Verdoppelungsgebotes“ hielt der RH an seiner Kritik fest, dass die Kommunikation irreführend war: Die national beschlossene „Verdoppelung“ wurde häufig mit dem Hinweis kommuniziert, es gehe darum, „jeden Euro aus Brüssel abzuholen“. Diese Verknüpfung erzeugte de facto den Eindruck, es gebe ein Verdopplungserfordernis seitens der EU.

(4) In Bezug auf die Stellungnahme des BMLFUW zur Einbeziehung von Gemeindemitteln in den nationalen Kofinanzierungsanteil anerkannte der RH die Zusage des BMLFUW, die Gemeindemittel bereits in dieser Periode im Berichtswesen auszuweisen, als positiv. Er vermerkte, dass dies auch für jene Ländermittel geschehen sollte, die freiwillig über die Kofinanzierungsmittel hinaus aufgebracht werden.

Aufteilung der Mittel auf Maßnahmen;
Auszahlungsstand

- 32** Die Aufteilung der Mittel auf die Maßnahmen der vier Schwerpunkte oblag den Mitgliedstaaten. Das BMLFUW erarbeitete in Abstimmung mit den Bundesländern einen Vorschlag für die Mittelaufteilung, über den die Landesagrarreferentenkonferenz am 6. Oktober 2006 einen positiven Beschluss fasste. Dieser Beschluss war Grundlage für die im Programm LE 07–13 enthaltene indikative Mittelaufteilung.

Die nachfolgende Tabelle stellt die indikative Mittelaufteilung zum Zeitpunkt der Erstgenehmigung des Programms (Oktober 2007) und der dritten Programmänderung (Dezember 2009) im Vergleich zum Auszahlungsstand per Ende 2010 dar.

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

Tabelle 11: Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen des Programms LE 07–13

Maßnahmen (M) des Programms LE 07–13	Indikative öffentliche Mittel bei Erstgenehmigung 2007	Indikative öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009	Vorläufige Zahlungen 2007 bis 2010 (kumuliert)	Auszahlungsgrad per Ende 2010
	in Mill. EUR		in %	
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	1.078,46	1.071,57	646,80	60,4
Schwerpunkt 2 Umwelt	5.661,48	5.817,86	3.291,27	56,6
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	506,07	549,66	167,03	30,4
Schwerpunkt 4 LEADER	423,12	423,02	132,66	31,4
davon				
M 411 Umsetzung der LES – Wettbewerb	77,02	76,31	30,06	39,4
M 412 LES – Umwelt	9,29	8,74	2,03	23,2
M 413 LES – Diversifizierung	283,13	284,10	88,67	31,2
M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	14,00	14,06	1,20	8,6
M 431 Arbeit der LAG	39,68	39,81	10,70	26,9
Technische Hilfe	153,16	156,83	27,05	17,3
Insgesamt	7.822,29	8.018,94	4.264,81	53,2

Quelle: Angaben laut Programm LE 07–13 bei Erstgenehmigung 2007 und nach der dritten Programmänderung 2009 sowie vorläufige Zahlungsdaten per 31. Dezember 2010 des BMLFUW (Tabelle 5.1.17b)

Die insgesamt verfügbaren öffentlichen Mittel erhöhten sich mit der dritten Programmänderung um rd. 200 Mill. EUR auf rd. 8,02 Mrd. EUR. Diese Erhöhung betraf nicht Schwerpunkt 4. Von den Gesamtmitteln des Programms waren bis Ende 2010 rd. 4,26 Mrd. EUR ausbezahlt. Dies entsprach einem Auszahlungsgrad von 53 %. Der Auszahlungsgrad des Schwerpunkts 4 LEADER lag zu diesem Zeitpunkt mit 31 % (bzw. Auszahlungen in Höhe von rd. 132,66 Mill. EUR) deutlich unter dem Programmiveau. Eine genauere Aufschlüsselung und Analyse der Umsetzungsdaten innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER, insbesondere in Bezug auf die überprüften Länder Kärnten, Salzburg und Tirol, ist der TZ 71 zu entnehmen.

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

Mittelausstattung und quantifizierte Ziele von ausgewählten Maßnahmen

- 33 Die zu den einzelnen Hauptprioritäten bzw. Maßnahmen festgelegten Indikatoren (siehe TZ 25 und Tabelle 6) waren den EU-Vorgaben entsprechend mit nationalen quantifizierten Zielen zu versehen, die bis zum Ende der Programmperiode erreicht und, soweit möglich, nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselt sein sollten.

Die nachfolgende Tabelle stellt die im Programm LE 07–13 quantifizierten Ziele und die öffentliche Mitteldotierung der Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER sowie jener Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) dar, die sich besonders für die Umsetzung von LEADER eignen (jeweils zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung bzw. nach der dritten Programmänderung).

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

Tabelle 12: Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele

Maßnahme (M)	Öffentliche Mittel bei Erstgenehmigung 2007 (in Mill. EUR)	Quantifizierte Ziele bei Erstgenehmigung 2007	Öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009 (in Mill. EUR)	Quantifizierte Ziele nach der 3. Programmänderung 2009
Schwerpunkt 1 Wettbewerb				
M 123 Erhöhung der Wertschöpfung	138,8	<ul style="list-style-type: none"> - 600 geförderte Unternehmen, - 900 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen 	160,9	unverändert
Schwerpunkt 2 Umwelt				
M 226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials	83,6	<ul style="list-style-type: none"> - 70.000 ha sanierte (Schutz-)Wälder 	82,1	<ul style="list-style-type: none"> - 20.000 Wiederaufbauaktionen, - 70.000 ha sanierte (Schutz-)Wälder
Schwerpunkt 3 Diversifizierung				
M 311 Diversifizierung in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten	30,6	<ul style="list-style-type: none"> - 5.000 Begünstigte, - 80 Mill. Gesamtinvestitionsvolumen, - 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze 	41,3	<ul style="list-style-type: none"> - 6.000 Begünstigte, - 80 Mill. Gesamtinvestitionsvolumen, - 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 312 Unterstützung von Kleinstunternehmen	18,6	<ul style="list-style-type: none"> - 1.000 unterstützte Kleinstunternehmen, - 300 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze 	15,0	unverändert
M 313 Förderung des Fremdenverkehrs	18,1	<ul style="list-style-type: none"> - 250 neu unterstützte Tourismusinfrastrukturen, - 30 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, - 50 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze 	32,3	<ul style="list-style-type: none"> - 250 neu unterstützte Tourismusinfrastrukturen, - 36 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, - 50 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 321 Grundversorgung ländlicher Gebiete	177,3	<ul style="list-style-type: none"> - 200 geförderte Projekte, - 300 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, - 200 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze 	206,3	<ul style="list-style-type: none"> - 2.270 geförderte Projekte, - 550 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, - 200 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 322 Dorferneuerung und -entwicklung	3,0	<ul style="list-style-type: none"> - 150 Dörfer, in denen Aktionen stattfinden, - 6 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, - 40 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze zur Durchführung der Investitionen 	2,7	<ul style="list-style-type: none"> - 250 Dörfer, in denen Aktionen stattfinden, - 9 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, - 40 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze zur Durchführung der Investitionen


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

Fortsetzung Tabelle 12: Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele				
M 323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	210,8	- 2.000 Aktionen, - 110 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, - 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	200,0	unverändert
M 331 Berufsbildung und Information	37,2	- 16.000 geförderte Teilnehmer, - 11.000 Schulungstage	42,4	unverändert
M 341 Kompetenzentwicklung	10,4	- 150 Aktionen in Gemeinden bzw. Regionen, - 1.500 Teilnehmer	9,7	unverändert
Schwerpunkt 4 LEADER				
M 411 Lokale Entwicklungsstrategie (LES) – Wettbewerb	77,0	- 100 geförderte LAG, 73.000 km ² , - 1.500 von den LAG finanzierte Projekte,	76,3	unverändert
M 412 LES – Umwelt	9,3	- 875 (Männer) und 875 (Frauen) geschaffene Brutto-Arbeitsplätze,	8,7	
M 413 LES – Diversifizierung	283,1	- 770 Netto-Vollzeitarbeitsplätze	284,1	
M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	14,0	- 40 geförderte Kooperationsprojekte, - 25 kooperierende LAG, - 15 (Männer) und 15 (Frauen) geschaffene Brutto-Arbeitsplätze	14,1	unverändert
M 431 Arbeit der LAG	39,7	- 200 bis 300 Qualifikationssteigerungsmaßnahmen, - 150 bis 200 (Männer) und 150 bis 200 (Frauen) Teilnehmer	39,8	unverändert
Schwerpunkt 1 bis 4 Summe	1.151,5		1.215,7	

Quelle: RH auf Basis des Programms LE 07–13 (Erstgenehmigung und Fassung nach dritter Programmänderung)

34.1 Mit den öffentlichen Mitteln der für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 in Höhe von 728,4 Mill. EUR sollten zum Zeitpunkt der Erstgenehmigung des Programms (2007) insgesamt 790 Netto-Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Die pro Netto-Vollzeitarbeitsplatz vorgesehenen Mittel bewegten sich je nach Maßnahme von 60.000 EUR bis zu 2,11 Mill. EUR, ohne dass für die unterschiedliche Bewertung eine sachliche Begründung gegeben wurde.

Im Zuge der dritten Programmänderung (2009) erhöhten sich die verfügbaren Mittel für diese Maßnahmen um 8,8 % auf 792,7 Mill. EUR, der Indikator „geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze“ wurde jedoch

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

bei keiner dieser Maßnahmen an die neuen Beträge angepasst. Auch alle anderen quantifizierten Indikatoren blieben bei fünf der zehn Maßnahmen unverändert.

Nur bei den Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER erfolgte eine Aufschlüsselung von Indikatoren nach Geschlecht; eine Aufschlüsselung nach Alter erfolgte bei keiner Maßnahme des Programms LE 07–13.

34.2 Der RH kritisierte, dass die Dotierung einzelner Maßnahmen in keinem nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang zu den angestrebten quantifizierten Zielen stand. Er bemängelte weiters, dass quantifizierte Ziele trotz Änderung der Mittelausstattung unverändert blieben, nur bei Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER eine Aufschlüsselung nach Geschlecht erfolgte und eine Aufschlüsselung nach Alter gänzlich unterblieb. Er wertete diese Mängel als Ausdruck der Unverbindlichkeit der inhaltlichen Zielvorgaben für die verantwortlichen Stellen auf Bundes- und Länderebene.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine sachlich nachvollziehbare Abstimmung von maßnahmenspezifischen Zielen und Ergebnisindikatoren mit den pro Maßnahme verfügbaren Mitteln und, soweit möglich, eine Aufschlüsselung der Indikatoren nach Geschlecht und Alter unverzüglich nachzuholen, um eine Überprüfung der Ergebnisse und des Zielerreichungsgrades zu ermöglichen. Er empfahl dem BMLFUW und den überprüften Ländern, die Verantwortung ihrer Führungskräfte für die Erreichung inhaltlicher Zielvorgaben im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung (analog zur Verantwortung für die Erreichung und Einhaltung finanzieller Umsetzungsziele) zu stärken.

34.3 (1) *Das BMLFUW teilte mit, es nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung hänge allerdings von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode 2014 – 2020 ab. Aus Sicht des BMLFUW wären neben der Erreichung und Einhaltung der finanziellen Umsetzungsziele auch die inhaltlichen Zielvorgaben zu überwachen. Diese wären mit den jährlichen Zwischenberichten zur Umsetzung des Programms an die Europäische Kommission nachzuweisen.*

(2) *Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg kämen grundsätzlich die bundesweiten Indikatoren zur Erreichung der Zielvorgaben zur Anwendung. Im Übrigen bestehe aus Sicht des Landes hier eventuell ein Widerspruch zur Einhaltung des Bottom-up-Prinzips.*



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

LEADER 2007 bis 2013

(4) Laut Stellungnahme des Landes Tirol befindet sich die generelle Einführung der Wirkungsorientierung in der Tiroler Landesverwaltung nach der erfolgreichen Durchführung von Pilotprojekten im Rahmen der Aufgabenreform im Anfangsstadium.

- 34.4 Der RH merkte gegenüber dem BMLFUW an, dass eine Abstimmung der Ziele und Indikatoren mit den jeweils verfügbaren Mitteln auch für die Überprüfung der Zielerreichung der laufenden Programmperiode angezeigt ist.

Im Übrigen hielt der RH an seiner Empfehlung, die Verantwortung der Führungskräfte in Richtung Wirkungsorientierung zu stärken, fest. Diese steht, wie der RH zum Hinweis des Landes Salzburg bemerkte, nicht im Widerspruch zum Bottom-up-Prinzip von LEADER, sondern ist Bestandteil guter Verwaltungsführung.

Aufteilung der Mittel auf die Bundesländer

- 35.1 (1) Nach der Festlegung und Dotierung der Maßnahmen legte das BMLFUW im Oktober 2006 – mit Zustimmung der Landesagrarrreferenten der Bundesländer – die Länderanteile pro Maßnahme indikativ fest. Bei einigen Maßnahmen wurden die Länderanteile anhand von objektiven Verteilungskriterien ermittelt, bei anderen ging die Planung von historischen Erfahrungswerten aus, die im Zuge der Programmumsetzung angepasst wurden. Im Rahmen der „Jahresplafonds“ pro Land und Maßnahme bzw. Maßnahmenbereich vereinbarten das BMLFUW und die Länder Durchlässigkeit. Die Länder nutzten diesen Umschichtungsspielraum auf Maßnahmenebene unterschiedlich. So betrachtete Tirol den Finanzplan als indikative Richtschnur und schichtete zwischen Maßnahmen um, während Kärnten die ihm zugeteilten Beträge pro Maßnahme in Form eines Regierungsbeschlusses festschrieb und Salzburg den Spielraum für Umschichtungen sehr gering hielt.

(2) Während die indikative Verteilung der Finanzmittel auf Maßnahmen im Oktober 2006 feststand, starteten die LAG erst den Prozess der Erarbeitung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien, der bis Herbst 2007 dauerte. Ein Abgleich der top-down geplanten Maßnahmenbudgets mit den bottom-up ermittelten Budgetprioritäten der LAG fand nicht statt. Aus Sicht der Europäischen Kommission stand diese Bindung von nationalen Kofinanzierungsmitteln an bestimmte Maßnahmen nicht im Einklang mit dem Bottom-up-Konzept. Dazu hielt das BMLFUW fest, dass eine derartige Zuordnung lediglich indikativen Charakter habe und im Zuge der Umsetzung eine umfangreiche Durchlässigkeit bestünde (siehe TZ 76).

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

35.2 Der RH hielt fest, dass die maßnahmenbezogene (top-down) Finanzplanung der drei thematischen Schwerpunkte (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) in einem Spannungsverhältnis zur strategiebezogenen (bottom-up) Herangehensweise der LAG stand.

Um die Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategien finanziell entsprechend abzubilden, empfahl der RH dem BMLFUW, hinkünftig deren finanzielle Implikationen zu prüfen und allfällige Anpassungen bei der indikativen Finanzplanung von besonders LEADER-geeigneten Maßnahmen vorzunehmen. Weiters sollte das BMLFUW verstärkt auf die Bereitstellung von LEADER-Mitteln für Projekte, die keiner der vorab definierten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) zuzuordnen sind, achten.

35.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW gehe die positive Entwicklung dieser Maßnahmen aus den Jahresberichten zur Programmumsetzung hervor. Es teilte ferner mit, dass es nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission für die kommende Periode „vorab definierte Maßnahmen“ nicht mehr geben werde.*

Monitoring der Finanzplanung

36.1 (1) Das BMLFUW überwachte und steuerte die Umsetzung der Finanzplanung des Programms LE 07–13. Ein einziger Mitarbeiter des BMLFUW führte die aufgrund ihrer Untergliederung nach Schwerpunkten, Maßnahmen, Jahren und Ländern äußerst umfangreiche und durch Verknüpfungen in sich komplexe Finanzplanung als Excel-Tabelle. Fortlaufende Anpassungen der Finanzplanung erfolgten händisch auf Basis von Ländermeldungen über vorgenommene Bindungen und Umschichtungen auf Maßnahmenebene bzw. aufgrund der dritten Programmänderung 2009. Die in der Tabelle ausgewiesenen Kofinanzierungssätze stellten sich in der Folge als Mischsätze dar. Aufgrund ihres Umfangs war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine gesamthaftes Betrachtung der Finanzplanungstabelle nur durch Projektion auf Leinwand möglich. Eine Verknüpfung (Soll-Ist-Vergleich) der indikativen Planungsdaten mit den Auszahlungsdaten bestand nicht.

(2) Während der Gebarungsüberprüfung setzte das BMLFUW Schritte zur Einrichtung eines Finanzsteuerungsmoduls, das – aufbauend auf einem Pflichtenheft – in die AMA-Datenbank integriert sein und künftig den laufenden Abgleich von Planungs- und Umsetzungsdaten ermöglichen soll.

36.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMLFUW die Finanzplanung für das Programm LE 07–13 in unübersichtlicher und fehleranfälliger Form führte und ihre Handhabung von einer Person abhängig war, was einen


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

erheblichen Risikofaktor darstellte. Mangels stabiler Basiswerte erwies sich dieses Verfahren zur Gesamtsteuerung der Planung und Umsetzung als wenig praktikabel.

Nach Ansicht des RH erfüllte die vom BMLFUW geführte Finanzplanungstabelle den Zweck eines Steuerungs-Tools unzureichend, da ein Soll-Ist-Vergleich zwischen geplanten Ausgaben und tatsächlich erfolgten Auszahlungen nicht möglich war.

(2) Der RH beurteilte die Schritte des BMLFUW zur Einrichtung eines auf einer Datenbank basierenden Steuerungs-Tools positiv und empfahl dem BMLFUW, das Datenbank-Tool so rasch wie möglich in Vollbetrieb zu nehmen.

36.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die Zahlstelle AMA angewiesen, die erforderlichen EDV-technischen Maßnahmen unverzüglich umzusetzen. Das Datenbank-Tool für das Monitoring der Programmfinanzabwicklung sei inzwischen im Vollbetrieb.*

36.4 Der RH wertete es als positiv, dass das BMLFUW unverzüglich Maßnahmen zur Erreichung des Vollbetriebs des Datenbank-Tools setzte.

Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms LE 07–13

37 Die Mitgliedstaaten waren dafür verantwortlich, dass ein den EU-Vorgaben entsprechendes Verwaltungs- und Kontrollsysteem eingerichtet wurde und dieses wirksam funktionierte. Gemäß Art. 74 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatte jeder Mitgliedstaat drei hauptverantwortliche Stellen gegenüber der Europäischen Kommission zu benennen:

- eine Verwaltungsbehörde, die dafür verantwortlich ist, dass das Programm LE 07–13 effizient, wirksam und ordnungsgemäß verwaltet

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

und durchgeführt wird;³¹ diese Funktion nahm in Österreich das BMLFUW (Abteilung Koordination Ländliche Entwicklung) wahr; zur Abstimmung der Programmumsetzung zwischen BMLFUW und den Ländern benannten die Länder je eine Programmverantwortliche Landesstelle (PVL);

- *eine zugelassene Zahlstelle*, welche die Zahlungen bewilligt, kontrolliert (und ausreichende Gewähr dafür bietet, dass die Förderungsvorhaben den EU-Vorschriften entsprechen) und durchführt;³² diese Funktion nahm die AMA wahr; und
- *eine bescheinigende Stelle*, die unter Berücksichtigung der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstelle bescheinigt; diese Funktion nahm das BMLFUW (Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision) wahr.³³

38 Die Zulassung der AMA als Zahlstelle erfolgte in Form einer Beauftragung durch das BMLFUW. Diese erging mit Schreiben vom 14. Juni 2007. Abgesehen vom Ersuchen des BMLFUW an die AMA, alle erforderlichen Veranlassungen zur rechtmäßigen Ausübung der Zahlstellenfunktion zu treffen, beinhaltete sie keine näheren Vorgaben. Infolge

³¹ Zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zählen insbesondere, dafür zu sorgen, dass:

- die zu finanzierenden Vorhaben den Auswahlkriterien entsprechen,
- die Aufzeichnung und Erfassung von statistischen Informationen zur Umsetzung in einer für die Zwecke der Begleitung und Bewertung geeigneten Form gewährleistet sind,
- die Begünstigten und die sonstigen für die an der Durchführung der Vorhaben beteiligten Stellen sich bewusst sind, dass sie einschlägige Daten zu liefern sowie Aufzeichnungen über die erzielten Erträge und Ergebnisse anzufertigen haben,
- die Bewertungen fristgerecht und gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durchgeführt werden, und
- die Zahlstelle vor der Bewilligung der Zahlungen über alle notwendigen Informationen verfügt. Weiters hat die Verwaltungsbehörde den Begleitausschuss zu leiten und ihm alle erforderlichen Unterlagen für eine ordnungsgemäße Begleitung zu übermitteln sowie den jährlichen Zwischenbericht – nach dessen Bestätigung durch den Begleitausschuss – der Europäischen Kommission zu übermitteln.

³² Die Aufgaben der Zahlstelle (mit den drei Funktionen Bewilligung und Kontrolle der Zahlungen, Ausführung der Zahlungen und Verbuchung der Zahlungen) sind in Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Agrarpolitik geregelt. Alle Aufgaben mit Ausnahme der Zahlungsfunktion können delegiert werden. Die Bedingungen für die Zulassung der Zahlstelle durch den Mitgliedstaat wie auch die Bedingungen, nach denen Aufgaben der Zahlstelle delegiert werden können, sind in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006, ABl. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006, festgelegt.

³³ Die Aufgaben der bescheinigenden Stelle sind in Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Agrarpolitik geregelt.


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

der Integration von LEADER in das Programm LE 07–13 (siehe TZ 9) umfasste die Beauftragung der AMA erstmals auch LEADER.

39 Die Bewilligungsfunktion wurde von der Zahlstelle AMA an 24 zwischengeschaltete bewilligende Stellen übertragen. Dabei handelte es sich – je nach Maßnahme – um

- die Ämter der Landesregierungen,
- die Landes-Landwirtschaftskammern,
- ausgewählte Förderungseinrichtungen³⁴ und
- für Förderungen zuständige Stellen im BMLFUW sowie anderen Bundesministerien.

Zur Übertragung der Bewilligungsfunktion schloss die AMA Verwaltungsübereinkommen mit den Landeshauptleuten³⁵ bzw. Verträge mit den Landwirtschaftskammern und dem ERP-Fonds. Im Einzelnen umfasste die Übertragung der Bewilligungsfunktion folgende Aufgaben:

- die Entgegennahme der Förderungsanträge,
- die Beurteilung der Vorhaben,
- die Entscheidung über die Förderungsanträge,
- die verwaltungstechnische Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen der Sonderrichtlinien, und
- die Entscheidung über die Höhe des Auszahlungsbetrags.

Diese Übertragung änderte jedoch nichts an der Verantwortung der AMA für die wirksame Verwaltung dieser Aufgaben.

40.1 Von der Übertragung ausgeschlossen waren jene Förderungsanträge, bei denen eine zwischengeschaltete bewilligende Stelle *selbst als Förderungswerber auftrat*. Damit blieb die AMA bei Projekten von Fach-

³⁴ Dazu zählen beispielsweise der ERP-Fonds und die Kommunalkredit Public Consulting GmbH.

³⁵ Innerhalb des Amtes der Landesregierung werden die übertragenen Aufgaben regelmäßig von verschiedenen Organisationseinheiten wahrgenommen.

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

abteilungen der Landesverwaltung (wie beispielsweise im Bereich Naturschutz) bewilligende Stelle. Insbesondere bei Naturschutzprojekten verließ sich die AMA inhaltlich auf die fachliche Aufbereitung der Fachabteilungen des Landes, wodurch die Bewilligungsfunktion der AMA einen überwiegend formalen Charakter annahm.

Die Zahlstellenfunktion war der AMA auch im Falle der Beherrschung von Unternehmen durch „finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen“ seitens der Länder vorbehalten (zu den Umsetzungsproblemen siehe TZ 66 und TZ 129).

40.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Wahrnehmung der Bewilligungsfunktion – insbesondere im Bereich Naturschutz – in materiell-inhaltlicher Hinsicht durch die AMA und empfahl ihr, im Zuge der Bewilligung den Projektinhalt in **angemessener Weise** auch einer **eigenständigen** fachlichen Beurteilung **zu unterziehen**.

40.3 *Die AMA wies darauf hin, dass Angelegenheiten des Naturschutzes in Verwaltung und Gesetzgebung in der Kompetenz der Bundesländer lägen. Die AMA nehme ihre Bewilligungsfunktion insofern auch in materieller Hinsicht wahr, als sie das vorhandene, unabhängige naturschutzfachliche Know-how der Experten in der Landesverwaltung (Naturschutzabteilungen, Umweltanwaltschaften etc.) nutze.*

40.4 Wie der RH in seiner Gebarungsüberprüfung feststellte, bestand die von der AMA in ihrer Stellungnahme **angeführte** Nutzung des Know-how der Experten in der Landesverwaltung darin, deren Gutachten der Bewilligung **zugrunde zu legen, ohne diese durch eigenständige Beurteilungen zu verifizieren**. **Da diese Vorgangsweise nicht** die Anforderungen an die von der AMA auszuübende Bewilligungsfunktion erfüllte, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

41 Nachfolgende Abbildung veranschaulicht das Zusammenspiel der Akteure, die für die Abwicklung von LEADER-Förderungen Verantwortung tragen.

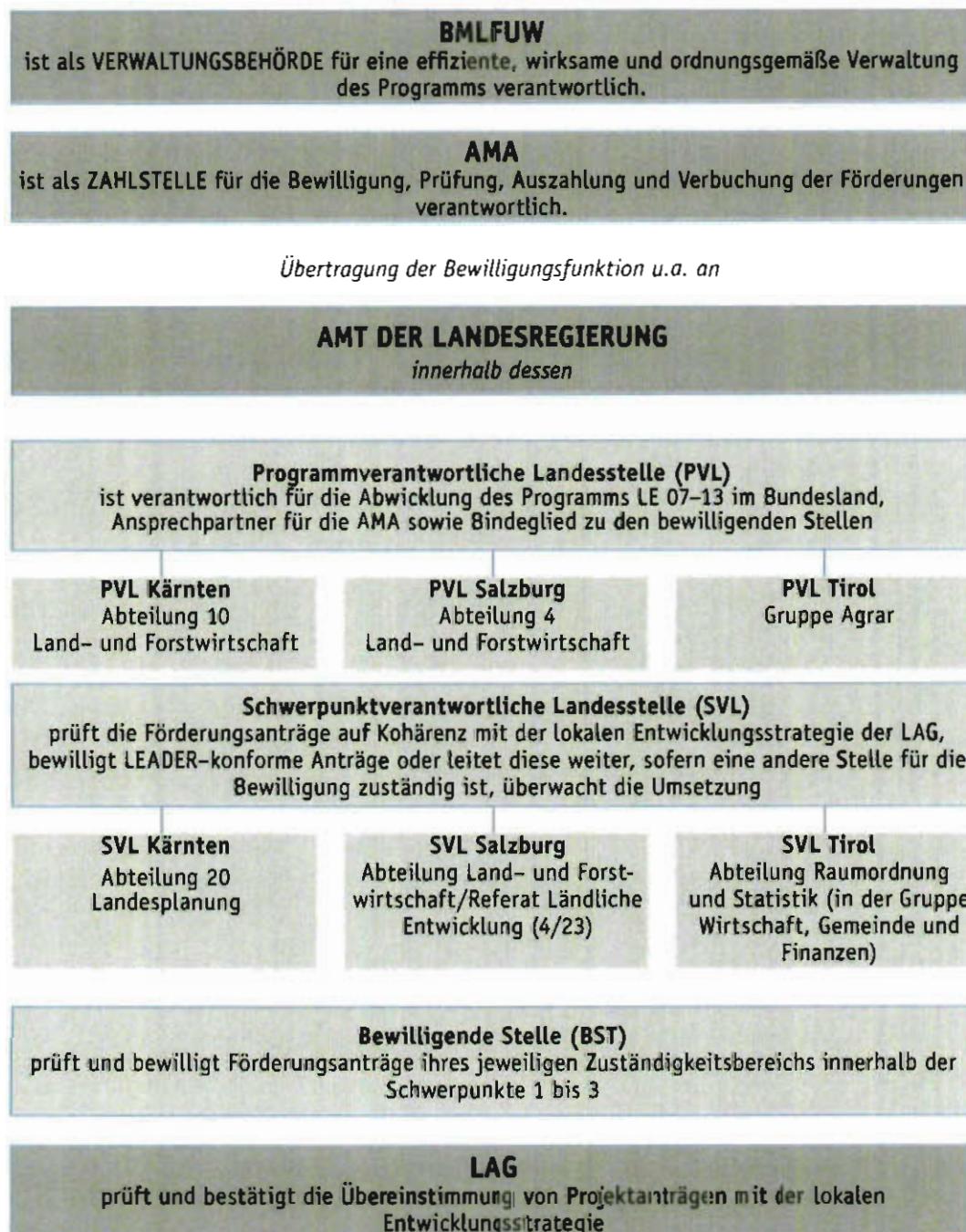


BMLFUW

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

LEADER 2007 bis 2013

Abbildung 4: Akteure bei der Abwicklung von LEADER-Förderungen



Quelle: RH



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

Förderungsverfahren von LEADER

Projektauswahlkriterien

42 Die Verwaltungsbehörde ist gemäß Art. 75 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 dafür verantwortlich, dass die für eine Förderung ausgewählten Projekte den festgelegten Auswahlkriterien entsprechen.

43.1 Das BMLFUW legte die Kriterien für die Auswahl von Projekten – basierend auf dem Programm LE 07–13 – am 4. Juni 2008 in einem eigenen Dokument³⁶ fest, obwohl diese gemäß Art. 78 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 innerhalb von vier Monaten nach der Programmgenehmigung – d.h. bis zum 25. Februar 2008 – dem Begleitausschuss (siehe TZ 51 bis 55) vorzulegen gewesen wären. Die Europäische Kommission machte das BMLFUW mit Schreiben vom 5. Februar 2008 darauf aufmerksam, dass die Festlegung und Einhaltung solcher Kriterien Voraussetzung für eine Beteiligung des ELER an der Finanzierung von Projekten ist.

43.2 Der RH bemängelte die zeitliche Verzögerung bei der Vorlage der Projektauswahlkriterien durch das BMLFUW.

44.1 (1) Die vom BMLFUW am 4. Juni 2008 festgelegten Auswahlkriterien für LEADER-Maßnahmen wurden zur Gänze der Sonderrichtlinie LEADER entnommen, welche ihrerseits aus dem Programm LE 07–13 stammten. Zusätzliche Auswahlkriterien kamen nicht hinzu. Der Begleitausschuss erörterte die Projektauswahlkriterien in seiner Sitzung vom 19. Juni 2008.

³⁶ Programm LE 07–13 – Kriterien für die Projektauswahl, BMLFUW, Stand 4. Juni 2008

3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013
LEADER 2007 bis 2013
Tabelle 13: Auswahlkriterien für LEADER

LEADER-Maßnahmen (M)	Faktoren	LEADER Auswahlkriterien		
		gemäß Programm LE 07–13	gemäß Sonderrichtlinie LEADER (Fassung vom 5. Dezember 2007)	gemäß Dokument des BMLFUW vom 4. Juni 2008
M 41 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien	LAG-Entscheidungsgremium	positive Beschlussfassung muss vorliegen		
	Projekt	1. muss in einem LEADER-Gebiet liegen 2. muss mit den Maßnahmzezielen übereinstimmen 3. muss sich auf die Entwicklungsschwerpunkte mit Impuls wirkung gemäß lokaler Entwicklungsstrategie konzentrieren 4. muss hinsichtlich Nachhaltigkeit (insbesondere in Richtung Netzwerkbildung und Kooperation) erläutert sein 5. muss regionale Eigeninitiative stärken und entwickeln 6. muss neutral bis positiv zu Umweltverträglichkeit und Chancengleichheit beitragen 7. muss neutral bis positiv zur Wahrnehmung und Förderung der regionalen Identität beitragen		
M 42 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	LAG-Entscheidungsgremium	positive Beschlussfassung muss vorliegen (sofern nicht LAG selbst Förderungswerber ist)		
	Projekt	1. muss in einem LEADER-Gebiet bzw. in einem Gebiet liegen, dessen Struktur dem LEADER-Konzept entspricht 2. muss mit der lokalen Entwicklungsstrategie übereinstimmen 3. muss einen positiven Effekt für die beteiligte LEADER-Region haben 4. muss neutral bis positiv zur Umweltverträglichkeit und Chancengleichheit beitragen		
M 43 LAG-Management	LAG-Manager	1. muss Fähigkeiten im kaufmännischen Bereich und im Finanzmanagement haben 2. muss Projektleitungs- und Projektmanagementerfahrung haben 3. muss über Regionskenntnis verfügen		

Quellen: Programm LE 07–13, Sonderrichtlinie LEADER (Fassung vom 5. Dezember 2007), Dokument des BMLFUW vom 4. Juni 2008, Darstellung RH

(2) Gemäß Sonderrichtlinie LEADER und BMLFUW-Dokument vom 4. Juni 2008 waren die Projektauswahlkriterien 1 bis 7 der Maßnahme 41 vollständig zu erfüllen. Die abgeänderte Fassung der Sonderrichtlinie LEADER vom 12. Juli 2009 weichte diese Festlegung weitestgehend auf, indem sie nur mehr die Einhaltung mindestens eines der angeführten Projektauswahlkriterien forderte. Die abgeänderte Passage lautete nunmehr: „Das Vorhaben muss mindestens einem der folgenden Kriterien entsprechen.“

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

(3) Der Europäische Rechnungshof stellte **bereits** im Jahr 2006 zur **Programmperiode 2000 bis 2006** in Bezug auf Maßnahmen zur Förderung **der Entwicklung** des ländlichen Raums fest, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen keine wirksamen Verfahren anwandten, um diejenigen Projekte auszuwählen, die den Bedürfnissen der ländlichen Gebiete am besten entsprachen.

Die Europäische Kommission mahnte im **Begleitausschuss** – auch mit Hinweis auf die Feststellungen des **Europäischen Rechnungshofes** – wiederholt eine selektive Projektauswahl anhand der **strategischen Prioritäten** ein. Um weitere Aufschlüsse dazu zu erlangen, führte sie im März 2011 eine **eigenständige Prüfung** durch.

44.2 Der RH kritisierte die Bestimmung der Sonderrichtlinie LEADER vom 12. Juli 2009, wonach die Einhaltung eines Kriteriums ausreichte, als völlig unzureichend, um eine selektive Projektauswahl **sicherzustellen**. Er bemängelte weiters, dass das BMLFUW den Hinweisen der Europäischen Kommission in Bezug auf die Projektauswahl zu wenig Gehör schenkte.

Der RH empfahl dem BMLFUW eine diesbezügliche Korrektur der Sonderrichtlinie LEADER, die auch für eine qualitätsvolle und transparente Projektauswahl – und damit für eine **strategische Priorisierung** der Projekte – zu **nützen** wäre.

44.3 Laut *Stellungnahme des BMLFUW* sei die Vorgabe der Einhaltung eines einzigen Kriteriums aus einem offenbar redaktionellen **Verschen heraus** im Zuge der Richtlinienänderung 2009 in den Text der **Sonderrichtlinie** aufgenommen worden. Der Fehler werde umgehend korrigiert. Gemeinsam mit den bewilligenden Stellen werde eine entsprechende Evaluierung der im fraglichen Zeitraum erfolgten Projektgenehmigungen vor genommen.

44.4 Der RH bewertete eine umgehende Korrektur der Sonderrichtlinie sowie die beabsichtigte nachträgliche Überprüfung der betroffenen Projekt genehmigungen als positiv.

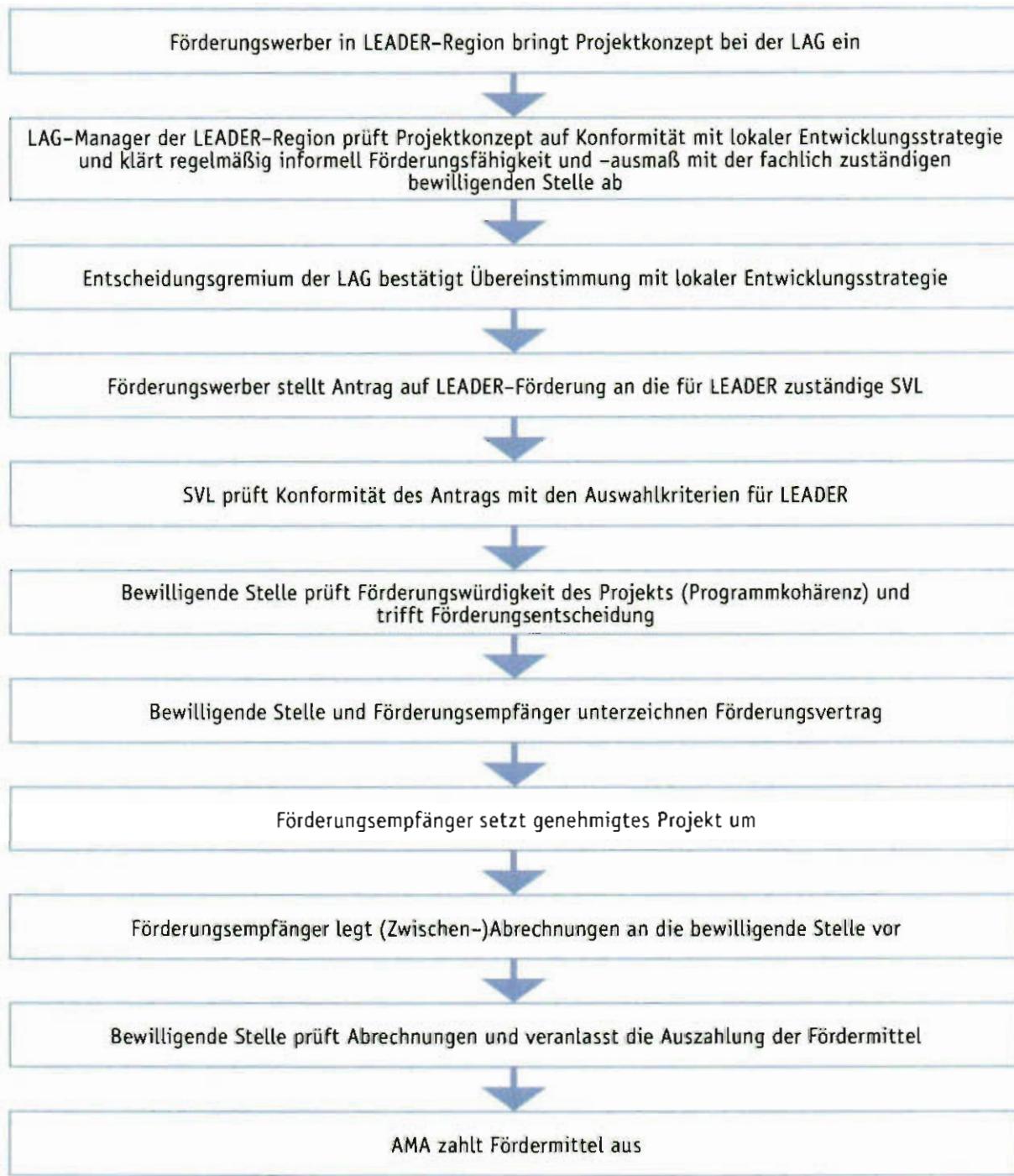
45 Die Prüfung der Projektauswahlkriterien erfolgte – wie im folgenden Kapitel ersichtlich – durch die für den Schwerpunkt 4 LEADER jeweils verantwortliche Landesstelle (SVL). Darüber hinaus hatte die bewilligende Stelle – gemäß Übertragungsvereinbarung mit der Zahlstelle AMA (siehe TZ 39, 40) – die Förderungsanträge u.a. auf die Erfüllung der Förderungsvoraussetzungen zu prüfen.

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

Verfahrensschritte vom Projektkonzept bis zur Auszahlung

46 Der Weg vom Konzept eines LEADER-Projekts über seine Genehmigung und Umsetzung bis zur Auszahlung beinhaltet grundsätzlich folgende Schritte:

Abbildung 5: Bottom-up-Verfahrensschritte bei LEADER-Förderungen



Quelle: Darstellung RH

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

47 Im Einklang mit dem für LEADER bedeutsamen Bottom-up-Konzept kam dem LAG-Management bzw. dem LAG-Entscheidungsgremium³⁷ entscheidende Bedeutung bei der Projektauswahl zu.³⁸ Als Voraussetzung für eine Förderung unter LEADER bestätigte der positive Beschluss des LAG-Entscheidungsgremiums nicht nur die Übereinstimmung mit der lokalen Entwicklungsstrategie der LAG, sondern dokumentierte auch die regionale Unterstützung für das Projekt. Nähere Erläuterungen zum Bottom-up-Konzept und seiner Umsetzung in den drei überprüften Ländern sind im Kapitel Bottom-up-Konzept (TZ 102 bis 106) enthalten.

Die in der Praxis übliche (informelle) Vorab-Beurteilung durch die fachlich zuständige bewilligende Stelle führte de facto zu einer Vorauswahl von Projekten nach Maßgabe der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln und der Förderungsfähigkeit im Rahmen bestehender nationaler Förderungsinstrumente, was im Spannungsverhältnis zu den Zielen der lokalen Entwicklungsstrategien stand. Zudem führte diese Praxis dazu, dass es kaum Fälle von Ablehnungen gab, da Förderungswerber bei negativer Aussicht auf Erfolg regelmäßig auf die Einbringung eines Förderungsantrags verzichteten. Offizielle Ablehnungsquoten waren folglich, sofern vorhanden, nicht aussagekräftig.

48.1 In Kärnten war die Förderungszusage mit der Verpflichtung zu einem Gespräch zwischen Projektträger (Förderungswerber), LAG-Vertreter und dem von der SVL benannten Projektprüfer verbunden. Dieses Gespräch fand auf Basis eines umfassenden Leitfadens zu den förderungstechnischen Aspekten (wie z.B. anrechenbare Kosten, Vergabebestimmungen, Publizität, Details zu projektspezifischen Auflagen, Abrechnungsunterlagen und Dokumentationspflichten) statt, der zugleich als Protokoll diente und von den Beteiligten zu unterzeichnen war. Auch die Abklärung der konkreten Aktivitäten und die Formulierung von messbaren und prüfbaren Aktivitäten und Zielen waren Gegenstand des Gesprächs.

In Salzburg und Tirol fanden vor Projektbeginn keine vergleichbar strukturierten und dokumentierten Gespräche zwischen der Förderungsgeber- und Förderungsnehmerseite statt.

³⁷ Die Beschlüsse des LAG-Entscheidungsgremiums, welches sich insbesondere aus Vertretern der Wirtschafts- und Sozialpartner, sonstigen Vertretern der Zivilgesellschaft und der Politik zusammensetzt, erfolgen – wiewohl gemäß Vereinsstatuten üblicherweise einfache Mehrheitsbeschlüsse ausreichen – regelmäßig auf Konsensbasis.

³⁸ Gemäß Art. 62 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 werden die im Rahmen der LAG finanzierten Projekte von den lokalen Aktionsgruppen ausgewählt.


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

- 48.2** Der RH bewertete das in Kärnten verpflichtend zu führende Gespräch mit dem Projektträger unmittelbar nach Förderungszusage als Beispiel einer guten Verwaltungspraxis und empfahl den Ländern Salzburg und Tirol eine vergleichbare Vorgangsweise. Er empfahl dem Land Kärnten, im Rahmen dieses Gesprächs auch die qualitativ aussagekräftige Befüllung der Indikatorenblätter im AMA-Antrag zu überprüfen und allenfalls für eine Vervollständigung zu sorgen.
- 48.3** (1) *Das Land Kärnten teilte mit, es nehme die positive Bewertung zustimmend zur Kenntnis und werde die Empfehlung, in den Gesprächen mit den Projektträgern die Indikatorenblätter im AMA-Förderungsantrag mit vollständigen und qualitativ aussagekräftigen Daten zu befüllen, mit sofortiger Wirkung umsetzen.*
- (2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg hätten bisher vor Bewilligung der Projekte keine verpflichtenden Gespräche mit den Förderungswerbern stattgefunden. Solche fänden nur im Falle von Unklarheiten (in der Regel vor Förderungszusage) statt. Der SVL lägen alle zur Abwicklung der Förderung relevanten Unterlagen vor Abschluss der Förderungsvereinbarung vor. Nach Meinung der SVL erscheine ein klarendes Gespräch nach Förderungszusage wenig sinnvoll.*
- (3) *Aus Sicht des Landes Tirol sei ein Gespräch zwischen Projektträger, LAG-Vertreter und Projektprüfer unmittelbar nach Förderungszusage nicht standardmäßig erforderlich. Die Abklärung der konkreten Aktivitäten, der förderbaren Kosten und Projektziele würden in Tirol schon im Zuge der Antragstellung erfolgen. Das LAG-Management verknüpfe die Projektziele mit den Zielen der regionalen Entwicklungsstrategie. Als Ergebnis der intensiven Auseinandersetzung mit Projekt und Förderungswerbern würden die jeweiligen Förderungsbedingungen in der schriftlichen Zusage individuell festgehalten.*
- 48.4** Der RH hielt gegenüber den Ländern Salzburg und Tirol fest, dass eine nähere Bestimmung der förderungsrelevanten Aktivitäten und Ziele in Hinblick auf deren Messbarkeit und Überprüfbarkeit jedenfalls nachvollziehbarer Teil des Förderungsvergabeverfahrens sein sollte. Ein ausführliches Gespräch mit allen Beteiligten, wie am Beispiel Kärnten gesehen, stellte für den RH ein geeignetes Instrument dazu dar.

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

Begleitungs- und Bewertungssystem des Programms LE 07–13

Allgemeines

- 49 Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthält detaillierte Vorgaben für die Begleitung (d.h. Überwachung und Steuerung) und Bewertung (Evaluierung) der Programmumsetzung.

Zur Begleitung zählen insbesondere die vom Begleitausschuss zu bewilligenden jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde über den aktuellen Umsetzungsstand des Programms an die Europäische Kommission. Die Begleitung erfolgt anhand von Finanz- und Ergebnisindikatoren, die auf Datenerhebungen im Zuge der Programmdurchführung basieren. Das nationale Netz für den ländlichen Raum (siehe TZ 56) unterstützt die Programmumsetzung durch Erfahrungsaustausch.

Der Bewertung dienen insbesondere die Ex-ante-Evaluierung, die Halbzeitbewertung im Jahr 2010 und die Ex-post-Bewertung im Jahr 2015. Die Bewertung der Programmumsetzung erfolgt in Österreich durch vom BMLFUW beauftragte Evaluatoren. Ziele der Evaluierung sind Rechenschaftslegung, mehr Transparenz für Behörden und Öffentlichkeit, eine verbesserte Durchführung des Programms und die Schaffung einer Grundlage für künftige Weichenstellungen. Dadurch sollen gemäß Art. 84 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 „Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum verbessert werden“.

Rolle der Verwaltungsbehörde

- 50.1 (1) Die Verwaltungsbehörde hat gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 dafür zu sorgen, dass

- die Aufzeichnung und Erfassung von statistischen Informationen zur Umsetzung in einer für die Zwecke der Begleitung und Bewertung geeigneten Form gewährleistet sind,
- die Begünstigten sowie die sonstigen an der Durchführung der Vorhaben beteiligten Stellen sich bewusst sind, dass sie einschlägige Daten zu liefern sowie Aufzeichnungen über die erzielten Ergebnisse zu führen haben und
- die Bewertungen fristgerecht und gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durchgeführt werden.

Die Verwaltungsbehörde hat weiters den Begleitausschuss zu leiten und ihm alle erforderlichen Unterlagen für eine ordnungsgemäße Begleitung zu übermitteln sowie den jährlichen Zwischenbericht – nach des-



sen Bestätigung durch den Begleitausschuss – der Europäischen Kommission zu übermitteln.

(2) Das BMLFUW nahm als Verwaltungsbehörde selbst keine Aufzeichnung bzw. Erfassung von projektbezogenen Daten vor. Auch die vom BMLFUW vorgenommene Beauftragung der AMA als Zahlstelle enthielt keine Vorgaben zur Erfassung von quantitativen und qualitativen Umsetzungsdaten in Bezug auf LEADER (siehe TZ 38).

50.2 Nach Auffassung des RH kam das BMLFUW seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER nicht ausreichend nach. So wäre beispielsweise im Rahmen der Beauftragung eine Spezifizierung der LEADER-bezogenen Anforderungen an das AMA-Monitoring zweckmäßig gewesen, zumal die AMA mit der Periode 2007 bis 2013 erstmals für LEADER Zahlstellenzuständigkeit erlangte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, unverzüglich dafür Sorge zu tragen, dass die Verfügbarkeit von ausreichendem, quantitativem und qualitativem Datenmaterial für eine ordnungsgemäße Begleitung und Bewertung der LEADER-Umsetzung hinkünftig gewährleistet ist. Weiters sollte das BMLFUW die LEADER-spezifischen Anforderungen an das Monitoring ausreichend präzisieren.

50.3 *Das BMLFUW konnte die Auffassung des RH, es käme seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER nicht ausreichend nach, nicht nachvollziehen; es bemerkte, dass es bei man gelnder Sorgfalt nicht in der Lage gewesen wäre, die geforderten jährlichen Zwischenberichte an die Europäische Kommission erfolgreich zu erstellen. Ein besonderes Problem habe am Anfang der Periode bei den Evaluierungsdatenblättern bestanden, die in vielen Fällen unvollständig oder gar nicht befüllt gewesen seien. Dies habe die Qualität der Zwischenevaluierung beeinträchtigt. Dennoch habe die Europäische Kommission die Zwischenevaluierung bezüglich Qualität und Aufbereitung der Daten sehr gut bewertet. Mit den von der AMA ergriffenen technischen Maßnahmen (Einbau von zu befüllenden Pflichtfeldern) sollte dieses Problem weitgehend bewältigt sein.*

50.4 Der RH nahm von den ergriffenen Maßnahmen positiv Kenntnis; er unterstrich jedoch die Bedeutung einer ausreichenden Präzisierung der Anforderungen an das AMA-Monitoring durch das BMLFUW im Rahmen der Beauftragung.

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

Begleitausschuss

51 Zur Steuerung und Überwachung einer qualitätsvollen Umsetzung des Programms LE 07–13 war gemäß Art. 77 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ein Begleitausschuss einzurichten, dessen Zusammensetzung der Mitgliedstaat (d.h. das BMLFUW als fachlich zuständiges Ressort) unter Beachtung des Partnerschaftsprinzips festzulegen hatte.

52 Der Begleitausschuss bestand aus mehr als 40 Mitgliedern:

- stimmberechtigte Vertreter der programmfinanzierenden Förderungsstellen des Bundes und der Länder³⁹, des BMF, der für Gleichbehandlungsfragen zuständigen Bundesstelle (BKA), der Wirtschafts- und Sozialpartner, des Österreichischen Gemeindebundes, des Österreichischen Städtebundes, der LAG, von Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Einrichtungen der Zivilgesellschaft⁴⁰ und
- mit beratender Stimme versehene Vertreter der Europäischen Kommission, der Zahlstelle, der Netzwerkstelle (siehe TZ 56), des BKA, des BMASK und der Österreichischen Raumordnungskonferenz.

Das Sekretariat als Koordinierungsstelle für den Begleitausschuss wurde beim BMLFUW, das die Vorsitzfunktion des Begleitausschusses wahrnahm, angesiedelt.

53.1 (1) Laut Geschäftsordnung vom 15. Jänner 2008 hatte der Begleitausschuss zumindest einmal im Jahr zusammenzutreten. Der Begleitausschuss tagte während des Zeitraums 2008 bis 2010 insgesamt fünf Mal, dabei 2008 jeweils eintägig und ab 2009 zweitägig.

(2) Die Beschlussfassung erforderte eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen aller stimmberechtigten Mitglieder – unter der Voraussetzung, dass auch eine einfache Mehrheit der programmfinanzierenden Stellen gegeben war.⁴¹ War diese Voraussetzung nicht erfüllt, entschied die einfache Mehrheit der programmfinanzierenden Stellen. Der letztgenannte Beschlussfassungsmodus kam, wie eine Analyse der Protokolle der bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung stattgefundenen Begleitausschusssitzungen durch den RH ergab, nicht zur Anwendung.

³⁹ Dazu zählen fünf Vertreter der BMLFUW (inkl. einem Vertreter für Umweltfragen), ein Vertreter des BMWFJ sowie je ein Vertreter der PVL, somit insgesamt 15 Personen.

⁴⁰ wie Umweltorganisationen und Einrichtungen zur Förderung von Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen bzw. Menschen mit Behinderung

⁴¹ Eine Stimmenthaltung war ebenso wenig zulässig wie die Übertragung des Stimmrechts auf ein anderes Mitglied des Begleitausschusses.



53.2 (1) Der RH würdigte die ab dem Jahr 2009 gepflegte Praxis, die Begleitausschusssitzungen auf zwei Tage zu erstrecken und damit eine stärkere inhaltliche Erörterung von ausgewählten Themenbereichen zu ermöglichen, positiv.

(2) Der RH gab zu bedenken, dass der für den Begleitausschuss festgelegte Beschlussfassungsmodus insoweit dem Wesen des Partnerschaftsprinzips zuwiderlief, als er de facto nicht nur ein Vetorecht für die programmfinanzierenden Stellen verankerte, sondern diesen Stellen eine endgültige Entscheidungsbefugnis einräumte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Angemessenheit der zugunsten der programmfinanzierenden Stellen getroffenen Beschlussfassungsbestimmungen in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses unter dem Gesichtspunkt des von der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 geforderten Partnerschaftsprinzips zu hinterfragen und eine diesbezügliche Anpassung der Geschäftsordnung ins Auge zu fassen.

53.3 Das BMLFUW teilte mit, die Geschäftsordnung sei in Übereinstimmung mit der Europäischen Kommission per Mehrheitsbeschluss beschlossen worden. Die Partnerschaft werde im Einklang mit der jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Verantwortlichkeit der einzelnen Kategorien von Partnern umgesetzt und sei in voller Übereinstimmung mit Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Der Beschlussfassungsmodus trage gemäß Art. 6 Abs. 2 dieser Verordnung der finanziellen Verantwortung der programmfinanzierenden Stellen Rechnung.

53.4 Der RH gab dem BMLFUW zu bedenken, dass in vergleichbaren Geschäftsordnungen von Begleitausschüssen österreichischer Strukturfondsprogramme das Partnerschaftsprinzip insofern stärker ausgeprägt ist, als einvernehmliche Beschlussfassungsregelungen für die stimmberechtigten Mitglieder, die über den Kreis der programmfinanzierenden Stellen hinausgehen, zur Anwendung gelangen. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die Angemessenheit der im Begleitausschuss des Programms LE 07–13 geltenden Regelungen zu überdenken.

54.1 Der Begleitausschuss hatte – abgesehen von der Erörterung bzw. Überprüfung der Projektauswahlkriterien (siehe TZ 42 bis 44) – insbesondere die Aufgabe, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Programms und der Programmschwerpunkte regelmäßig zu überprüfen. Er stützte sich dabei auf die vom BMLFUW vorgelegten Unterlagen. Seit einer Novelle der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatte der

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

Begleitausschuss zudem ab dem Jahr 2009 jeden Vorschlag für substantielle Änderungen im Programm LE 07–13 zu billigen.⁴²

Der Begleitausschuss billigte die jährlichen Zwischenberichte des BMLFUW, bevor diese der Europäischen Kommission übermittelt wurden, ebenso wie den dritten Programmänderungsantrag. Den vierten Programmänderungsantrag legte das BMLFUW dem Begleitausschuss dagegen – nach Übermittlung an die Europäische Kommission – nur zur Kenntnisnahme vor, wiewohl einige Mitglieder eine Bewilligung des Begleitausschusses für erforderlich erachteten. Die Ergebnisse aus der Halbzeitbewertung 2010 wurden, nachdem das BMLFUW den Bericht an die Europäische Kommission übermittelt hatte, in der Begleitausschusssitzung vom 20. bis 21. Jänner 2011 erörtert. Einige Mitglieder kritisierten auch hier mit Verweis auf das partnerschaftliche Prinzip die mangelnde Einbindung des Begleitausschusses.

54.2 Die Stimmengewichtung zugunsten der programmfinanzierenden Stellen (siehe TZ 53) begünstigte nach Auffassung des RH, dass sich das Augenmerk bei der Überwachung des Programmfortschritts im Schwerpunkt 4 LEADER überwiegend auf die finanzielle Umsetzung richtete. Die Größe des Begleitausschusses erschwerte die Erörterung der qualitativen Fortschritte bei der Zielerreichung, was durch die Ausweitung von ein- auf zweitägige Sitzungen (ab 2009) nur teilweise ausgeglichen werden konnte. Eine angemessene Steuerung und Überwachung der Erreichung der qualitativen Ziele von LEADER war für den RH nicht hinreichend erkennbar.

Um die Wirksamkeit der Arbeit des Begleitausschusses zu erhöhen und dem Partnerschaftsprinzip stärker Rechnung zu tragen, empfahl der RH dem BMLFUW, den Begleitausschuss von geplanten Programmänderungen rechtzeitig vor deren Übermittlung an die Europäische Kommission zu informieren bzw. im Falle von substantiellen Änderungen dessen Bewilligung einzuholen. Ebenso sollten Evaluierungsresultate, bevor sie der Europäischen Kommission zugeleitet werden, im Begleitausschuss zur Diskussion gelangen.

⁴² Die im Art. 78 lit. f der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthaltene Bewilligungspflicht des Begleitausschusses zu Programmänderungsvorschlägen, die eine Änderung der ELER-Beteiligung zum Inhalt hatte, wurde durch Verordnung (EG) Nr. 74/2009 vom 19. Jänner 2009 dahingehend erweitert, als ab 2009 jeder substantielle Änderungsvorschlag einer Bewilligung durch den Begleitausschuss bedarf. Die Europäische Kommission betonte anlässlich des jährlichen Treffens am 12. Dezember 2008 mit der Verwaltungsbehörde BMLFUW, dass „Informationen dem Begleitausschuss frühzeitig mitgeteilt werden müssen und dass jeder Änderungsantrag einer Zustimmung durch den Begleitausschuss bedarf. Dabei sollte auf eine gute zeitliche Planung geachtet werden.“

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

Der RH empfahl dem BMLFUW weiters, geeignete Schritte zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung des Begleitausschusses in Bezug auf LEADER zu ergreifen, die beispielsweise – in Reaktion auf Evaluierungsergebnisse – auch die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe mit konkreten Handlungsaufträgen zur Steuerung und Überwachung bestimmter qualitativer Umsetzungsaspekte umfassen könnten.

54.3 Das BMLFUW teilte mit, dass der Begleitausschuss bei Programmänderungen in Konformität mit den EU-Vorschriften rechtzeitig informiert und befasst werde. Das EU-rechtlich vorgegebene enge Zeitkorsett habe die Vorlage der Zwischenevaluierung an den Begleitausschuss vor der Übermittlung an die Europäische Kommission (Abgabefrist 31. Dezember 2010) nicht zugelassen. Daher sei im Jänner 2011 eine umfassende Diskussion in Anwesenheit der Europäischen Kommission in einem eigens einberufenen Begleitausschuss erfolgt. Bedeutsame Anregungen von Mitgliedern des Begleitausschusses hätten zu Ergänzungen bzw. Korrekturen vor allem in Bezug auf zukünftige Programmänderungen führen können. Ein substantieller Verbesserungsvorschlag, welcher eine Abänderung des Evaluierungsberichts erfordert hätte, sei ausgeblieben. Das BMLFUW nehme die Anregung des RH sehr ernst und werde sich bemühen, kommende Evaluierungen noch vor der Übermittlung an die Europäische Kommission dem Begleitausschuss vorzulegen.

Die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe LEADER erfordere den Antrag zumindest eines Mitglieds des Begleitausschusses. Da es bisher nicht dazu gekommen sei, gehe das BMLFUW davon aus, dass im Rahmen der Sitzungen des Begleitausschusses ausreichend Möglichkeit für eine intensive Behandlung von LEADER betreffenden Aspekten bestehe.

54.4 Der RH unterstrich, dass das BMLFUW den Ermessensspielraum beim Begriff einer „substanziellen Änderung“ des Programms im Sinne des Partnerschaftsprinzips nutzen sollte. Im Übrigen sollte es durch vorausschauende Planung eine zeitgerechte Vorlage von Evaluierungsberichten und anderen Vorlagen an den Begleitausschuss sicherstellen.

Der RH erwiderte ferner, dass auch der Vorsitz selbst eine temporäre Arbeitsgruppe des Begleitausschusses vorschlagen kann, um spezifische Probleme in der LEADER-Umsetzung aufzugreifen, wie etwa die angestrebte Steigerung des Anteils an innovativen Projekten (siehe hiezu auch die diesbezügliche Stellungnahme des BMLFUW zu TZ 111).

55.1 Die Geschäftsordnung des Begleitausschusses ermöglichte die Einsetzung von Arbeitsgruppen zur Behandlung spezifischer Themen im Bedarfsfall.

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

Der Begleitausschuss initiierte mit Beschluss vom 26. Juni 2009 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Chancengleichheit“. Diese nahm unter der Leitung der Netzwerkstelle (siehe TZ 56) im März 2010 ihre Arbeit auf. Die Vorlage des Endberichts erfolgte im Jänner 2011. Viele Erkenntnisse und Empfehlungen deckten sich mit den Ergebnissen einer bereits in der Vorperiode zum gleichen Thema tätigen Arbeitsgruppe. Eine im Jahr 2010 angeregte Arbeitsgruppe zum Thema „Arbeit und Beschäftigung im ländlichen Raum“ wurde auf Wunsch des BMLFUW erst in der Begleitausschusssitzung vom Jänner 2011 eingerichtet.

Der Vertreter der Europäischen Kommission im Begleitausschuss würdigte die Arbeit des Begleitausschusses als wichtiges Instrument für Information und Diskussion und beurteilte die in Österreich gepflegte Praxis als sehr gut und transparent.

55.2 Der RH beurteilte die Einrichtung von Arbeitsgruppen als hilfreiches Mittel zur tiefergehenden Analyse von Umsetzungsproblemen und zur Erarbeitung von geeigneten Maßnahmen zu deren Behebung. Er empfahl dem BMLFUW, die Berichte und Vorschläge von Arbeitsgruppen des Begleitausschusses in geeigneter Weise weiterzuverfolgen und ein geeignetes Follow-up-Verfahren gegebenenfalls auch in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses zu verankern.

55.3 Laut *Stellungnahme des BMLFUW* würden Berichte und Vorschläge der Arbeitsgruppen im Begleitausschuss weiterverfolgt und führten zu konkreten Handlungsanweisungen an das BMLFUW. Dies ließe sich etwa am Beispiel der inzwischen abgeschlossenen Arbeitsgruppe Chancengleichheit nachvollziehen.

Nationales Netz für den ländlichen Raum

56 Den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 entsprechend war zur Unterstützung der Programmumsetzung ein nationales Netz für den ländlichen Raum einzurichten. Zur Koordination dieses Netzes diente eine eigene Netzwerkstelle.

Am 11. Dezember 2008 schloss das BMLFUW mit der in einem Ausschreibungsverfahren ermittelten Bietergemeinschaft⁴³ einen Vertrag und beauftragte sie, die erforderliche Struktur zur Betreuung des Netzwerks LE 07–13 einzurichten.

Hauptaufgabe der Netzwerkstelle, die unter der Bezeichnung Netzwerk Land Anfang 2009 ihre Tätigkeit aufnahm, war die Förderung

⁴³ Die Bietergemeinschaft bestand aus drei Partnern: dem Verein zur Förderung von Regional- und Agrarprojekten (Agrar.Punkt.Verein), der ÖAR Regionalberatung GmbH und der UmweltDachverband GmbH.

**BMLFUW****3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013****LEADER 2007 bis 2013**

des Austauschs von Erfahrungen und Fachwissen zwischen allen vier Schwerpunkten des Programms LE 07–13 und die Unterstützung der Programmumsetzung. Ferner koordinierte sie den Informationsfluss zwischen der lokalen, nationalen und europäischen Ebene. Die Arbeit des Netzwerks Land erfolgte auf Basis jährlicher Arbeitsprogramme.

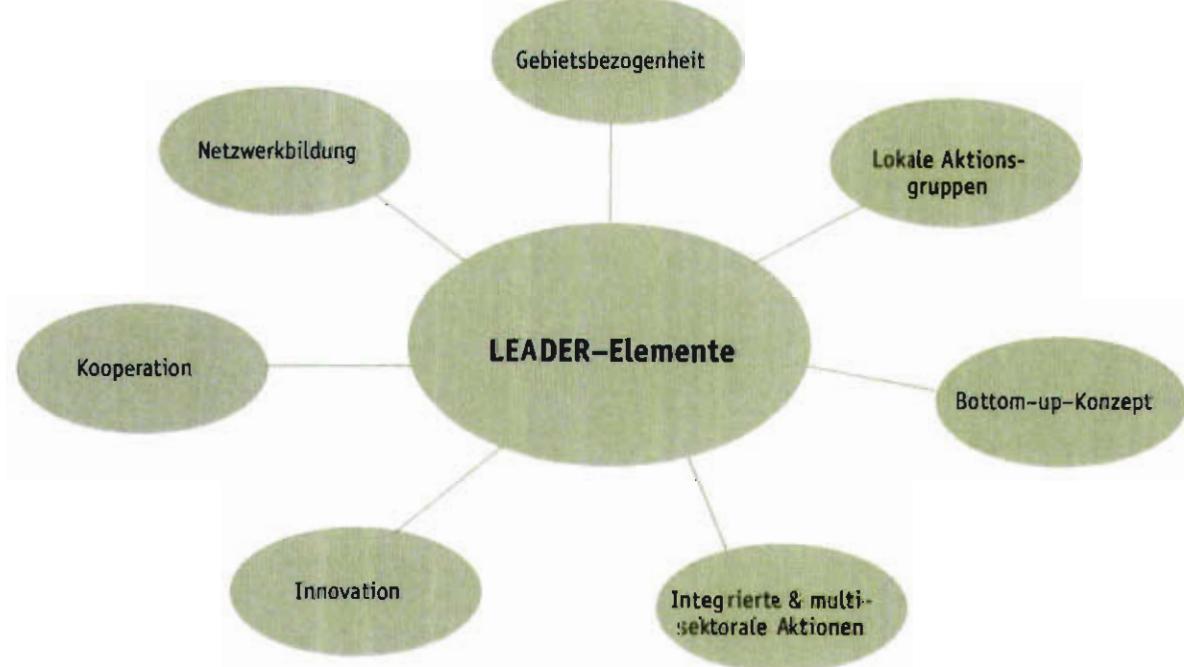
Für den Schwerpunkt 4 LEADER bestand im Vergleich zur Vorperiode erhöhter Vernetzungsbedarf, welcher sich insbesondere aus der höheren Anzahl von LEADER-Regionen mit teilweise neuer Gebietsabgrenzung ergab. Das Netzwerk Land organisierte eine Reihe von Veranstaltungen mit LEADER-Bezug, u.a. zur Rolle und zu den Aufgaben der LAG-Manager, zu LEADER-Methoden und Instrumenten, zum Innovationsmanagement oder auch zum regionalen Wissensmanagement.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

LEADER-Methode

57 Anders als die drei thematischen Schwerpunkte (siehe TZ 25 Tabelle 6) stellt der Schwerpunkt 4 LEADER als methodischer Schwerpunkt primär ein Verfahren zur Entwicklung des ländlichen Raums dar, das sich durch sieben spezifische Elemente auszeichnet. Diese Elemente sind – ungeachtet des „Mainstreaming“ (siehe TZ 9) – seit dem Jahr 1991 in ihren Grundzügen gleich geblieben.⁴⁴

Abbildung 6: Sieben Elemente der LEADER-Methode



Quelle: Fact-sheet „Der LEADER-Ansatz“ der Europäischen Kommission, 2006; adaptiert durch RH

Die sieben Elemente lassen sich folgendermaßen beschreiben:

- a) *Gebietsbezogenheit* stellt ab auf gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien für genau umrissene ländliche Gebiete;
- b) *Lokale Aktionsgruppen (LAG)* stellen repräsentative Gruppierungen aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen⁴⁵ der jewei-

⁴⁴ Siehe Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

⁴⁵ Dazu zählen u.a. Berufsverbände, Landwirte, Organisationen vor Ort, lokale politische Vertreter, Umweltverbände, Dienstleister im kulturellen und sozialen Bereich, Medien, Frauenvereinigungen und junge Menschen.

ligen Region dar, auf der Ebene der Entscheidungsfindung müssen die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen;

- c) *Bottom-up-Konzept* beinhaltet die Entscheidungsbefugnis der LAG bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien;
- d) *Integrierte und multisektorale Aktionen* beruhen auf dem Zusammenspiel der Akteure aus den verschiedenen Bereichen der lokalen Wirtschaft;
- e) *Innovation* bedeutet Umsetzung neuer Konzepte;
- f) *Kooperation* stellt ab auf die Durchführung von (gebietsübergreifenden) Kooperationsprojekten;
- g) *Netzwerkbildung* steht für die Vernetzung der LAG.

58.1 Gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind die LAG als Träger der integrierten lokalen Entwicklungsstrategien insbesondere für die Umsetzung der LEADER-Elemente a) bis d) und g) verantwortlich. Die zwei verbleibenden LEADER-Elemente „e) Innovation“ und „f) Kooperation“ müssen nicht zwingend von den LAG umgesetzt werden.

58.2 Dem RH erschloss sich die Zweckmäßigkeit des optionalen Entfalls der Umsetzung der beiden Elemente „Innovation“ und „Kooperation“ durch die LAG nicht, zumal dies der zugrunde liegenden Programmkonzeption zuwiderläuft.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Die drei Maßnahmen von LEADER

59 (1) Der Schwerpunkt 4 LEADER umfasst drei Maßnahmen:

Tabelle 14: Drei Maßnahmen innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER

Schwerpunkt 4 LEADER (423,02 Mill. EUR)

Maßnahmen (M) (indikative öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009)

M 41 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien	M 42	M 43
M 411 Wettbewerbsfähigkeit (76,31 Mill. EUR) RH-Kurzbezeichnung „Wettbewerb“	M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit: Umsetzung von Kooperationsprojekten (14,06 Mill. EUR) RH-Kurzbezeichnung „Kooperationsprojekte“	M 431 Arbeit der LAG: Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in den betreffenden Gebieten (39,81 Mill. EUR) RH-Kurzbezeichnung „Arbeit der LAG“
M 412 Umwelt und Landwirtschaft (8,74 Mill. EUR) RH-Kurzbezeichnung „Umwelt“		
M 413 Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (284,10 Mill. EUR) RH-Kurzbezeichnung „Diversifizierung“		

Quelle: RH

(2) Die finanziell bedeutendste der drei LEADER-Maßnahmen war die Maßnahme 41 „Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien“ mit den drei Untarmaßnahmen 411 (Wettbewerb), 412 (Umwelt) und 413 (Diversifizierung), welche die drei thematischen Schwerpunkte des Programms LE 07–13 widerspiegeln. Die Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen konnten über jeden der thematischen Schwerpunkte umgesetzt werden, wobei Schwerpunkt 3 (Diversifizierung) dafür besonders geeignet war. Aber auch Projekte außerhalb der thematischen Schwerpunkte konnten realisiert werden, wenn diese zur Erreichung der Ziele der lokalen Entwicklungsstrategien beitrugen.

Es bestand eine enge Verschränkung zwischen den drei thematischen Schwerpunkten und LEADER, da Projekte doppelt angerechnet werden konnten, sofern sie der Umsetzung der LEADER-Maßnahme 41 und eines thematischen Schwerpunkts gleichermaßen dienten (siehe TZ 26).

(3) Die anderen zwei Maßnahmen waren ausschließlich dem Schwerpunkt 4 LEADER zugeordnet und damit ohne Doppelanrechnungsmöglichkeit:

- die Maßnahme Kooperationsprojekte (Maßnahme 421) diente der Förderung und Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Gebieten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten bzw. Drittstaaten, und

- die Maßnahme Arbeit der LAG (Maßnahme 431) umfasste die Einrichtung und Ausübung eines professionellen und effizienten LAG-Managements sowie die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Finanzgebarung der LAG. Maximal ein Fünftel der Gesamtausgaben für die Maßnahme 41 durfte zur Finanzierung des LAG-Managements verwendet werden.

Begünstigte der LEADER-Maßnahmen

Allgemeines

60 Das Programm LE 07–13 sah für die Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien) einen sehr weit gefassten Kreis von möglichen Begünstigten vor, der von Vereinen über Nichtregierungsorganisationen, natürliche und juristische Personen (gemeinnützige und nicht gemeinnützige Gesellschaftsformen), Firmenkooperation und sonstige Organisationsformen der gewerblichen Wirtschaft, Ausbildungseinrichtungen, Gemeinden und Gemeindekooperationen bis zu „sonstige“ reichte. Bei der Maßnahme 421 (Kooperationsprojekte) kamen als Begünstigte in erster Linie die LAG in Frage, bei der Maßnahme 431 (Arbeit der LAG) waren nur die LAG als Förderungswerber zugelassen.

Die Sonderrichtlinie LEADER präzisierte diesen Begünstigtenkreis insoweit, als Förderungswerber sein konnten:

- natürliche Personen,
- juristische Personen bzw. Personenvereinigungen, sofern die Beteiligung des Bundes und der Länder 25 % nicht überstieg,
- LAG und
- Gemeinden.

Ausdrücklich als Förderungswerber für Bundesmittel ausgeschlossen waren Gebietskörperschaften (ausgenommen Gemeinden) und deren Einrichtungen sowie Einrichtungen, in welchen Gebietskörperschaften bestimmender Einfluss (mehr als 25 % beteiligt bzw. entsprechender Einfluss) zukam. Die Förderung aus EU- und Landesmitteln blieb von dieser Einschränkung unberührt.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Organisation der Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen

Kärnten

- 61.1** In Kärnten übte die für Raumordnung und Regionalentwicklung zuständige Abteilung 20 „Landesplanung“ des Kärntner Amtes der Landesregierung die Funktion der SVL aus (siehe TZ 41, Abbildung 4).⁴⁶ Mitarbeiter der SVL hatten Aufsichtsratsfunktionen in der Regionalmanagement Kärnten GmbH (RMK) inne, die maßgeblich in die Umsetzung von LEADER eingebunden war.
- 61.2** Der RH verwies auf seine weiteren Ausführungen in TZ 62 bis 63 sowie TZ 66 und 125.
- 61.3** Laut *Stellungnahme des Landes Kärnten habe die Landesregierung die beiden gemäß Betrauungsvertrag mit der AMA als Bewilliger der Förderungen sowie als Bewilliger der Zahlungen benannten Mitarbeiter der SVL im ersten Jahr des Bestehens der RMK in den Aufsichtsrat bestellt. Beide Mitarbeiter legten ihre Funktionen jedoch auf eigenen Wunsch zurück. Die Unvereinbarkeit sei damit rechtzeitig erkannt und vorsorglich behoben worden.*

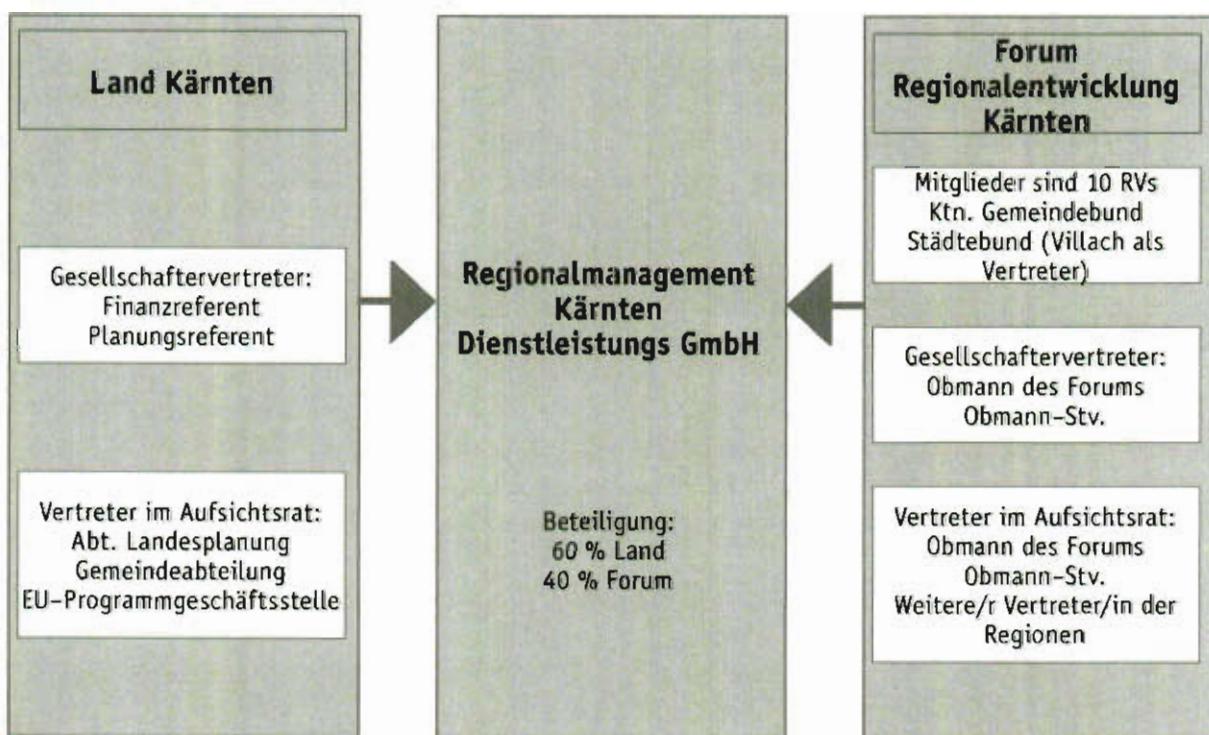
Des Weiteren teilte das Land Kärnten mit, dass im Rahmen einer Verwaltungsreform die Abteilung 20 „Landesplanung“ per 1. Juli 2011 mit der Abteilung 3 „Gemeinden“ fusioniert worden sei. Die bewilligende Stelle der SVL sei in der Unterabteilung Orts- und Regionalentwicklung angesiedelt, die LEADER-Förderungsabwicklung in der Unterabteilung Wirtschaftliche Gemeindeaufsicht. Weiters finde ein umfassender Prozess der Neuorganisation des Regionalmanagements bzw. LAG-Managements statt. Ab 1. Juli 2012 würden alle fünf Kärntner LAG-Regionen die Funktion des AG-Managements wieder selbst direkt wahrnehmen. Das Land Kärnten werde im Haushaltsjahr 2012 als Gesellschafter aus der RMK ausscheiden. Am 6. März 2012 habe die Landesregierung einstimmig der geplanten Auflösung und Liquidation der RMK zugestimmt.

- 61.4** Der RH entgegnete, dass die Unvereinbarkeitsproblematik auch nach dem Ausscheiden eines SVL-Mitarbeiters im ersten Jahr sowie des zweiten SVL-Mitarbeiters im Jänner 2010 nicht behoben war, da der Leiter der SVL weiterhin als Vorsitzender des Aufsichtsrates der RMK tätig war. Die Mitteilung zur Änderung der Geschäftseinteilung sowie zur laufenden Neuorganisation des Regionalmanagements bzw. LAG-Managements wird zur Kenntnis genommen.

⁴⁶ Die SVL lagerte bestimmte Koordinationsaufgaben sowie die Führung des LEADER-Sekretariats im Zuge einer In-house-Vergabe im Jahr 2009 an das Kärntner Institut für Raumordnung, Raumentwicklung, Naturschutz und EU-Programmabwicklung aus.

62.1 Die RMK wurde am 26. September 2006 auf Basis von Landesregierungsbeschlüssen gegründet. Das Land Kärnten war an der RMK zu 60 % beteiligt, die restlichen 40 % hielt das Forum Regionalentwicklung Kärnten. Mitglieder des Forums waren die zehn Regionalverbände bzw. -vereine Kärntens⁴⁷, der Kärntner Gemeindebund und der Städtebund (Landesgruppe Kärnten).

Abbildung 7: Beteiligungsverhältnisse der RMK



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung/Landesplanung: Regionalmanagement Kärnten

62.2 Der RH wies darauf hin, dass dem Land Kärnten aufgrund seiner Mehrheitsbeteiligung bestimmender Einfluss auf die RMK zukam.

62.3 Laut *Stellungnahme des Landes Kärnten* sei das Ziel der – nach umfangreichen Vorarbeiten und Evaluierungen – gewählten Struktur gewesen, die Regional- und LEADER-Managements zu bündeln, um bei der Umsetzung der regionalen Strategien unter Nutzung der agrar-

⁴⁷ In diesen Regionalverbänden bzw. -vereinen waren die bei der RMK angestellten LAG-Manager regelmäßig als Regionalmanager engagiert.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

und strukturpolitischen Instrumente optimale Synergien erreichen zu können. Diese Bündelung sei österreichweit jahrelang als vorbildlich gelobt worden.

Das Land Kärnten sehe die Anregungen des RH zur RMK positiv und als wertvollen Beitrag zum ohnehin bereits eingeleiteten Prozess der Neuorganisation des Regional- bzw. LAG-Managements (siehe TZ 61).

- 63.1 Das Land Kärnten bezweckte mit der Gründung der RMK, einerseits die Förderungsmaßnahmen für den ländlichen Raum durch Zusammenfassung des Regional-, LEADER- und Naturparkmanagements in einer Organisation zu bündeln und andererseits dem Land durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags, die Anstellung der LAG-Manager bei der RMK und die Finanzierungskonstruktion der RMK einen direkten Zugriff auf das Regionalmanagement zu verschaffen, ohne auf die Zustimmung der einzelnen Regionalverbände angewiesen zu sein.

Der Gesellschaftsvertrag vom 26. September 2006 sicherte dem Mehrheitsgesellschafter Land Kärnten, der drei (von insgesamt sechs) Aufsichtsratsmitglieder (darunter den Aufsichtsratsvorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden) aus seiner Landesverwaltung (darunter die SVL) entsandte, ein umfassendes Durchgriffsrecht hinsichtlich Zusammensetzung der Geschäftsführung, Personalauswahl und Budget.

- 63.2 Der RH kritisierte die Durchgriffsmöglichkeit des Landes Kärnten auf die RMK und die bei ihr angestellten LAG-Manager zur Durchsetzung von Landesinteressen als gänzlich dem Bottom-up-Konzept von LEADER widersprechend.

- 63.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten habe es zu keiner Zeit den Versuch einer Einflussnahme seitens des Landes gegeben. Die LEADER-Regionen würden völlig autonom über die Umsetzung ihrer regionalen Leitbilder entscheiden. Die Bewertung und Beschlussfassung über Projekte werde ausschließlich zwischen den Regionsgremien und den LAG-Managements abgestimmt. Da die wesentlichen Entscheidungen in der RMK immer einstimmig beschlossen worden seien, könne nach Auffassung des Landes Kärnten nicht von einer einseitigen Steuerung durch das Land gesprochen werden.*

- 63.4 Der RH entgegnete, dass gemäß den im Jahr 2006 gefassten Beschlüssen der Kärntner Landesregierung die Gründung der RMK „zur Umsetzung von Landesinteressen direkt auf das Regionalmanagement“ diente. Im



Übrigen verwies der RH auf seine Feststellungen in den TZ 77, 102, 103 und 128.

64.1 Aufgabe der RMK gemäß Gesellschaftsvertrag war die Erbringung von Dienstleistungen aller Art zur strategischen und organisatorischen Weiterentwicklung des Regionalmanagements in Kärnten, insbesondere mit Bezug auf die Geschäftsfelder

- regionale Basisbetreuung: dazu zählten insbesondere Projekt- und Förderungsberatung, regionale Vernetzung und Kontakt mit Förderungsstellen,
- Projekt- und Beratungsleistungen: dazu zählten insbesondere Projektentwicklung, -einreichung, -abwicklung und Projektträgerschaften sowie
- ProjektServices und -administration: dazu zählten die formale Unterstützung von Projekten (z.B. bei Projektabrechnungen und Berichtswesen) sowie Projektprüfungsdienstleistungen (z.B. first level control von Förderungsprojekten⁴⁸).

64.2 Der RH kritisierte die intransparente Vermengung von Projektträgerschaft der RMK (eigene Förderungsprojekte zur Eigenfinanzierung⁴⁹) mit der Projektcontrolltätigkeit (first level control) und die (potentiellen) Interessenkonflikte durch die Betreuung eigener und fremder Förderungsprojekte.

64.3 Laut *Stellungnahme des Landes Kärnten werde eine Prüftätigkeit im Sinne einer Verwaltungskontrolle nur von der benannten Prüf- und anweisenden Stelle bei der Abteilung 3, Unterabteilung Wirtschaftliche Gemeindeaufsicht, vorgenommen. Das LAG-Management übernehme lediglich die Vor- und Aufbereitung der Vollständigkeit der Abrechnungsunterlagen mit den Projektträgern. Dies stelle keine Kontrolltätigkeit im Sinne der Verwaltungskontrolle dar. Das Land Kärnten betonte ferner, die RMK sei nie Projektträger eines LEADER-Projekts. Welche Mitarbeiter aus welchen Mitteln finanziert würden, wäre bei jeder Rechnungslegung mittels Stundenaufzeichnung dokumentiert. Durch klärende Regelungen habe der Aufsichtsrat der RMK inzwischen eine*

⁴⁸ Die first level control beinhaltete die Prüfung von LEADER-Projektabrechnungen auf deren Korrektheit.

⁴⁹ Hinsichtlich der Finanzierung der RMK hielt die Kärntner Landesregierung bereits in ihrem Regierungsbeschluss vom 31. Jänner 2006 fest, dass diese überwiegend über die EU-Programme LEADER und Territoriale Kooperation (vormals INTERREG) erfolgen sollte.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

noch eindeutigere Trennung zwischen Basisbetreuung und Projektmitarbeit erwirkt.

- 64.4** Der RH wies darauf hin, dass der Gesellschaftsvertrag die „first level control von Förderungsprojekten“ ausdrücklich als eine der Aufgaben der RMK nannte. Auch lagen dem RH Unterlagen vor, wonach die RMK im Rahmen eines Kooperationsprojekts als Partner der förderungswerbenden LAG fungierte und anteilig Förderungen erhielt. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht.
- 65.1** Die Geschäftsführung der RMK wurde mit Gesellschafterbeschluss vom 26. September 2006 bestellt. Für RMK-Geschäftsführer galt gemäß Punkt 6.4 des Gesellschaftsvertrags Konkurrenzverbot, von dem nur mit Zustimmung der Gesellschafter abgegangen werden konnte. Bis Frühsommer 2009 fungierte die Geschäftsführerin der RMK auch als Geschäftsführerin der LAG Nockregion-Oberkärnten. Somit stellte die RMK-Geschäftsführerin als – lt. AMA-Formular – Vertretungsbefugte der LAG Nockregion-Oberkärnten (und damit Auftraggeberin der RMK) Zahlungsanträge an die Zahlstelle AMA zur Abrechnung von Zahlungen ihrer LAG für das „RMK: LAG-Management“.
- 65.2** Der RH kritisierte die Nichtbeachtung des Konkurrenzverbots und betrachtete die Vermengung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen für unzulässig. Er empfahl der AMA und dem Land Kärnten, die ausgezahlten Förderungen auf deren Recht- und Ordnungsmäßigkeit nachträglich zu überprüfen und im Bedarfsfall zurückzufordern.
- 65.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde in einem Protokoll der LAG Nockregion-Oberkärnten vom 16. Oktober 2007 festgehalten, dass die bisherige Geschäftsführerin diese Funktion aufgrund der Übernahme der RMK-Geschäftsführung nicht mehr wahrnehmen könne und die Regionsbetreuung offiziell an die Nachfolgerin übergeben worden sei. Nach Recherche im Förderungsakt halte das Land fest, dass alle fünf Zahlungsanträge jeweils vom amtierenden Obmann der LAG Nockregion unterfertigt worden seien. Aufgrund dieses Sachverhalts wäre eine Überprüfung durch die AMA bzw. eine Rückforderung nicht angebracht.*
- 65.4** Der RH erwiderte, dass die RMK-Geschäftsführerin – ungeachtet der Unterfertigung der Zahlungsanträge durch den jeweils amtierenden LAG-Obmann – aus den dem RH vorliegenden Antragsunterlagen bzw. den diesbezüglichen Prüfberichten bis 2009 als Geschäftsführerin, Vertretungsbefugte und Ansprechperson der LAG Nockregion-Oberkärnten hervorging. So trug beispielsweise die Belegaufstellung

der LAG Nockregion-Oberkärnten im Zahlungsantrag vom 16. Oktober 2008 die Unterschrift der RMK-Geschäftsführerin. Auch die SVL Kärnten adressierte bis Ende 2009 alle an die LAG Nockregion-Oberkärnten gerichteten Auszahlungsschreiben an diese. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

66.1 Am 21. März 2007 fand die erste Aufsichtsratssitzung der RMK statt. Ein Tagesordnungspunkt war das Gehaltsschema für die Mitarbeiter der RMK, die überwiegend übernommene (ehemalige) Manager der Regionalverbände waren. Die RMK stellte ihre Managementleistungen jenen vier LAG, die die RMK mit dem LAG-Management beauftragt hatten (siehe TZ 67), in Rechnung. Die fünfte LAG beauftragte einen eigenständigen Manager. Zur Finanzierung des LAG-Managements schloss jede der fünf Kärntner LAG ab Sommer 2008 mit der SVL jeweils über LEADER geförderte Zweijahresverträge ab.

Damit war die RMK (indirekt) Begünstigte von LEADER-Mitteln, wiewohl sie als Förderungsempfänger aufgrund der Vorgaben der Sonderrichtlinie LEADER (siehe TZ 60) nicht in Betracht kam.

66.2 Der RH bemängelte die nicht richtlinienkonforme (mittelbare) LEADER-Finanzierung einer mehrheitlich im Landeseigentum stehenden Gesellschaft. Er vertrat zudem die Auffassung, dass die SVL die Förderungsverträge mit jenen LAG, die Auftraggeber gegenüber der RMK waren, nicht hätte bewilligen dürfen, da dem Land durch seine Mehrheitseigentümerschaft an der RMK zugleich Förderungsempfängerstatus zukam (siehe TZ 40). Folglich hätte die AMA bei ordnungsgemäßer Wahrnehmung ihrer Verantwortung als Zahlstelle die vom Land Kärnten gewählte Konstruktion kritisch hinterfragen, auf die schwerwiegenden rechtlichen Mängel hinweisen und auf deren Bereinigung drängen müssen.

Der RH empfahl der AMA, unverzüglich alle Schritte zu unternehmen, die für eine richtlinienkonforme Behebung der festgestellten Mängel notwendig sind. Weiters empfahl er dem Land Kärnten, die gewählte Regionalmanagementstruktur grundlegend zu überdenken und bei einer Neuausrichtung auf Richtlinienkonformität zu achten. Er empfahl dem BMLFUW, die Vorgabe von Mindeststandards für die künftige Organisation der LAG-Managements zu erwägen.

66.3 (1) Das BMLFUW teilte mit, dass es die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme. Ihre konkrete Ausgestaltung hänge allerdings von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode 2014–2020 ab.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

(2) Laut Stellungnahme der AMA handle es sich beim Förderungswerber um eine LAG. Die Tätigkeiten des LAG-Managements dürften an Dritte vergeben werden. Die Vergabe sei im gegenständlichen Fall rechtens, da die Sonderrichtlinie LEADER keine Vorgaben zum Drittleister mache.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten würden in jedem Fall die LAG und nicht die RMK als Empfänger der Förderungen gelten. Die RMK trete nur als Auftragnehmer der Förderungsempfänger in Erscheinung und sei in keinem Fall direkter Empfänger von LEADER-Mitteln. Die Bewilligung seitens der SVL Kärnten sei daher rechtens. Das Land Kärnten hielt fest, dass die Gründung der RMK zu einem Zeitpunkt erfolgt sei, als die LEADER-Sonderrichtlinie noch nicht feststand und verwies zudem auf die laufende Reorganisation in der RMK bzw. deren geplante Auflösung (siehe TZ 61).

66.4 Der RH hielt der AMA und dem Land Kärnten entgegen, dass durch die gewählte Konstruktion eine mehrheitlich im Landeseigentum stehende Gesellschaft de facto Empfängerin von LEADER-Mitteln (inkl. Bundesmitteln) war, worauf deren Finanzierungsmodell gemäß Grundsatzbeschluss der Landesregierung Kärnten abstelle. Nach Auffassung des RH ist eine durch gesellschaftsrechtliche Konstruktion herbeigeführte Umgehung der Vorgaben der Sonderrichtlinie hintanzuhalten und der Intention des Richtliniengebers der Vorrang einzuräumen.

67.1 Die Erbringung des LAG-Managements für vier LEADER-Regionen wurde als öffentlicher Dienstleistungsauftrag mit einer Vertragslaufzeit von acht Jahren in einem beschleunigten Verhandlungsverfahren EU-weit ausgeschrieben. Öffentlicher Auftraggeber war, wiewohl vier LEADER-Regionen betroffen waren, allein die LAG Villach-Kärnische Region.⁵⁰ Die Bekanntmachung erfolgte am 21. Dezember 2007. Schlusstermin für die Anforderung von bzw. Einsicht in Unterlagen war der 7. Jänner 2008, Schlusstermin für den Eingang der Interessensbekundungen bzw. Teilnahmeanträge der 14. Jänner 2008. Die Bewerber mussten eine Eigenkapitalquote von 35 % des jährlichen Auftragswerts nachweisen. Am 18. Jänner 2008 wurde die RMK als alleinige Interessentin schriftlich zur Anbotslegung eingeladen und erhielt den Zuschlag.

⁵⁰ Die Person, die die Ausschreibung im Namen der LAG Villach-Kärnische Region durchführte, war zu diesem Zeitpunkt Mitarbeiter bei der LAG Nockregion-Oberkärnten. Die Geschäftsführung der LAG Nockregion-Oberkärnten übte jene Person aus, die auch die Geschäftsführung der RMK innehatte und die Interessensbekundung unterzeichnete.

- 67.2** Aufgrund der Befangenheit der den öffentlichen Auftraggeber vertretenden Person, die in einem Angestelltenverhältnis zur alleinigen Interessentin stand, erachtete der RH die Vergabe des Dienstleistungsauftrags an die RMK als rechtlich problematisch. Nach Auffassung des RH wäre zudem unter Transparenz- und Wettbewerbsgesichtspunkten die Durchführung eines normalen – nicht beschleunigten – Verhandlungsverfahrens zu bevorzugen gewesen, da die Mindestfristen auf die Weihnachtszeit und den Jahreswechsel fielen.
- 67.3** Laut *Stellungnahme des Landes Kärnten sei die RMK aufgrund einer europaweit durchgeführten Ausschreibung als Bestbieter ausgewählt worden. Es stimmte der Feststellung des RH zu, dass die Vergabe des Dienstleistungsauftrags an die RMK wegen der Befangenheit der den öffentlichen Auftraggeber vertretenden Person als rechtlich problematisch einzustufen sei. Durch die Neuorganisation der RMK werde dieser Umstand bereinigt (siehe TZ 61). Der Empfehlung des RH könne bei allfälligen künftigen Ausschreibungen entsprochen werden. Beim beschleunigten Verhandlungsverfahren habe aus Sicht des Landes Kärnten kein Formfehler vorgelegen.*
- 67.4** Der RH nahm die Zustimmung des Landes hinsichtlich der aus Gründen der Befangenheit rechtlich problematischen Vergabe zur Kenntnis. An seiner Auffassung, dass zur Stärkung von Transparenz und Wettbewerb ein normales Verhandlungsverfahren zu bevorzugen gewesen wäre, hielt er fest.

Salzburg

- 68.1** In Salzburg war die SVL im Referat „Ländliche Entwicklung“ (4/23) der Abteilung 4 „Land- und Forstwirtschaft“ des Amtes der Salzburger Landesregierung angesiedelt (siehe TZ 41, Abbildung 4) und damit Teil der PVL. Die Abteilung Raumordnung war im Gegensatz zu Kärnten und Tirol, bei denen die SVL in den für Raumordnung zuständigen Abteilungen angesiedelt war, nicht in die Abwicklung von LEADER eingebunden. Zwischen den kofinanzierenden Fachabteilungen fand kaum ein fachlicher Austausch über Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums statt.
- 68.2** Der RH hemägelte die mit Bezug auf LEADER bestehenden fragmentierten Verwaltungsstrukturen und –abläufe in der Salzburger Landesverwaltung ebenso wie das Fehlen einer gesamthaften strategischen Ausrichtung der für LEADER maßgeblichen Fachbereiche und deren Förderungsinstrumente. Der für das LEADER-Konzept wesentliche inte-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

grative, multisektorale Zugang war für den RH auf Ebene der Landesverwaltung nicht erkennbar.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, die verschiedenen Maßnahmen und Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums in ihrer Gesamtheit strategisch auszurichten und aufeinander besser abzustimmen und die Zusammenarbeit sowie den fachlichen Austausch der zuständigen Stellen des Landes bei der Umsetzung raumrelevanter Maßnahmen zu intensivieren. Dabei könnte sich die SVL Salzburg an der Herangehensweise der SVL Tirol orientieren, die beispielgebend mit den anderen Fachabteilungen kooperierte (siehe TZ 70).

68.3 Das Land Salzburg teilte mit, dass seit Beginn der Programmplanung 2007 bis 2013 darauf Bedacht genommen worden sei, LEADER bestmöglich mit den fachlich zuständigen Abteilungen abzustimmen, wozu eine Reihe von Einzel- und Koordinationsgesprächen abgehalten worden sei. Weiters erfolge laufend ein operativer und projektbezogener Austausch mit den zuständigen Abteilungen. Allein in den Jahren 2009 und 2010 wären von der SVL zu rd. 100 eingereichten Projekten Stellungnahmen der Fachabteilungen eingeholt worden.

68.4 Der RH unterstrich, dass projektbezogene Stellungnahmen eine stärkere strategische Ausrichtung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit nicht zu ersetzen vermögen.

69.1 (1) Der Leiter der SVL übte seine Funktion nur halbtags aus. Zudem überließ die SVL einer anderen Fachabteilung Personalkapazitäten für die Begutachtung von LEADER-Projekten, wodurch sich die bereits knappen Ressourcen der SVL weiter reduzierten.

(2) Die SVL Salzburg verfügte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung über keine geeignete EDV-Unterstützung für ihre Aufgaben als bewilligende Stelle, was aufgrund der Unzulänglichkeiten der AMA-Datenbank (siehe TZ 139 ff.) besonders zum Tragen kam. Noch während der Gebarungsüberprüfung stellte das Land Salzburg eine datenbankgestützte EDV-Lösung in Aussicht.

69.2 (1) Der RH empfahl dem Land Salzburg, die Angemessenheit der Personalausstattung im Verhältnis zu den Aufgaben der SVL einer Überprüfung zu unterziehen.

(2) Der RH kritisierte, dass die EDV-Unterstützung der SVL Salzburg den Anforderungen der Aufgabenstellung nicht entsprach. Er empfahl dem Land Salzburg, die EDV-Lösung – unter Bedachtnahme auf Schnittstellen zur AMA-Datenbank – voranzutreiben. Diese Lösung sollte auch für Zwecke der Qualitätssicherung nutzbar sein.

69.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei der zwischenzeitliche Engpass bei den Zeitressourcen behoben. Eine Ausweitung der Personalkapazitäten sei derzeit weder notwendig noch geplant. Das Land Salzburg teilte weiters mit, dass die SVL mittlerweile über eine Access-Datenbank verfüge, in der alle erforderlichen Daten erfasst, laufend evaluiert und ausgewertet würden. Auf eine Verknüpfung mit der AMA-Datenbank sei im Hinblick auf die Komplexität und die Problematik der Datensicherheit verzichtet worden.*

Tirol

70.1 In Tirol war die SVL in der Abteilung „Raumordnung und Statistik“ des Amtes der Tiroler Landesregierung angesiedelt (siehe TZ 41, Abbildung 8). Die Funktion der PVL hatte die Gruppe Agrar inne. Zwischen SVL und PVL bestand ein vergleichsweise hohes Maß an Kooperation. Unter der Federführung der SVL zeichnete sich die Zusammenarbeit der kofinanzierenden Fachabteilungen des Landes durch einen sektorübergreifenden Ansatz in Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums aus.

Die im Auftrag des Landes tätige LEADER-Servicestelle agierte als Netzwerkstelle und unterstützte die LAG-Managements sowie die SVL und PVL bei der Programmumsetzung in den Bereichen Koordination, Publizität, Aus- und Weiterbildung, Vorabkontrolle sowie Qualitätsmanagement.

70.2 Der RH bewertete die Wahrnehmung der Funktion der SVL durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung, die mit den anderen Fachabteilungen der Landesverwaltung eng kooperierte, als beispielgebend für die Umsetzung des LEADER-Konzepts.

70.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei die vom RH als beispielgebend bewertete Organisationsform zur Umsetzung von LEADER in Tirol auch in Kärnten gewählt worden; eine sektorübergreifende Kooperation mit anderen Fachstellen bestehe in gleicher Weise.*



4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

70.4 Der RH bemerkte gegenüber dem Land Kärnten, dass zwar die Funktion der SVL in beiden Ländern durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung wahrgenommen wurde, in der konkreten Umsetzung jedoch Unterschiede bestanden, wie die Rolle der SVL bei der RMK (siehe TZ 63) und die voneinander strikt getrennten Zuständigkeiten von PVL und SVL (siehe TZ 72).

Verfügbare LEADER-Mittel und deren Ausschöpfung

Ausschöpfungsgrad

71.1 Die folgende Tabelle stellt die den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol indikativ zugeteilten öffentlichen LEADER-Mittel für die Periode 2007 bis 2013 den bis Ende 2010 bewilligten bzw. ausgezahlten Mitteln gegenüber.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER**LEADER 2007 bis 2013****Tabelle 15: Ausschöpfungsgrad von LEADER 2007 bis 2013**

Schwerpunkt 4 LEADER – Maßnahmen (M) des Programms LE 07–13	Indikative Mittel nach der 3. Programmänderung 2009	Genehmigte Förderungsbeträge 2007 bis 2010 (kumuliert)	Genehmigungsgrad per Ende 2010	Vorläufige Zahlungen 2007 bis 2010 (kumuliert)	Auszahlungsgrad per Ende 2010
in Mill. EUR					
M 411 LES – Wettbewerb					
Österreich	76,31	68,91	90,3	30,06	37,4
Kärnten	3,35	5,37	160,3	3,15	94,0
Salzburg	5,33	2,34	43,9	0,74	13,9
Tirol	6,64	6,02	90,7	1,51	22,7
M 412 LES – Umwelt					
Österreich	8,74	14,11	161,4	2,03	23,2
Kärnten	2,02	–	–	–	–
Salzburg	0,80	–	–	–	–
Tirol	3,88	12,57	324,0	1,08	27,8
M 413 LES – Diversifizierung					
Österreich	284,10	199,53	70,2	88,67	31,2
Kärnten	30,37	22,05	72,6	9,39	30,9
Salzburg	31,45	20,36	64,7	8,65	27,5
Tirol	29,93	15,09	50,4	7,84	26,2
M 421 Zusammenarbeit					
Österreich	14,06	4,62	32,9	1,20	8,5
Kärnten	2,35	1,73	73,6	0,34	14,5
Salzburg	0,86	0,06	7,0	–	–
Tirol	1,38	0,88	63,8	0,13	9,4
M 431 Arbeit der LAG					
Österreich	39,81	23,72	59,6	10,70	26,9
Kärnten	3,17	2,04	64,4	1,22	38,5
Salzburg	2,42	0,89	36,8	0,42	17,4
Tirol	3,89	1,39	35,7	1,07	27,5
Insgesamt					
Österreich	423,02	310,89	73,5	132,66	31,4
Kärnten	41,25	31,19	75,6	14,10	34,2
Salzburg	40,86	23,65	57,9	9,82	24,0
Tirol	45,72	35,95	78,6	11,63	25,4

Quelle: BMLFUW-Daten zur indikativen Planung vom Juni 2010 bzw. BMLFUW/AMA-Daten per 31. Dezember 2010

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Bei gesamthafter Betrachtung von LEADER blieb Salzburg mit einem Genehmigungsgrad von 58 % per Ende 2010 deutlich hinter den Ländern Kärnten und Tirol zurück, die mit 76 % bzw. 79 % über dem – auch im EU-Vergleich sehr hohen – österreichweiten Durchschnitt von 74 % lagen. Unter der Annahme einer aliquoten Verteilung der Programmmittel über die siebenjährige Programmlaufzeit lag Salzburg allerdings immer noch geringfügig über vier Siebtel der indikativen Programmmittel. Auch ein Vergleich der einzelnen Maßnahmendotierungen des Schwerpunkts 4 LEADER mit der tatsächlichen Inanspruchnahme ergab teilweise große Unterschiede zwischen den überprüften Ländern. So bewilligte Tirol mehr als das Dreifache der geplanten Mittel für die Maßnahme 412 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie – Umwelt), während Kärnten und Salzburg diese Maßnahme entgegen der Planung bislang nicht umsetzten. Kärnten und Tirol erreichten bei der Maßnahme 421 (gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit) weit über dem österreichischen Schnitt liegende Genehmigungsgrade, Salzburg blieb deutlich darunter.⁵¹

Österreichweit lag der Auszahlungsgrad für den Schwerpunkt 4 LEADER aufgrund der häufig mehrjährigen Projektlaufzeiten mit 31 % deutlich hinter dem österreichweiten Genehmigungsgrad (74 %). Von den überprüften Ländern war nur Kärnten mit seinem Auszahlungsgrad von 34 % über dem Bundesschnitt, während Salzburg und Tirol mit 24 % bzw. 25 % darunter blieben. Dahei war zu berücksichtigen, dass förderungsfähige Ausgaben noch zwei Jahre über die Programmperiode hinaus geltend gemacht werden können.

71.2 Die von den Ländern Kärnten und Tirol bis Ende 2010 erreichten Bewilligungswerte spiegelten ein sehr hohes Umsetzungsniveau, jene von Salzburg ein mittleres wider. Aufgrund des teilweise großen Auseinanderklaffens zwischen der Dotierung einzelner Maßnahmen und deren tatsächlicher Inanspruchnahme empfahl der RH dem BMLFUW, in enger Abstimmung mit dem jeweils betroffenen Land geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, die verfügbaren LEADER-Mittel besser mit dem vorhandenen strategiekonformen Umsetzungspotenzial in Einklang zu bringen.

Angesichts des geringen Auszahlungsgrades (31 %) empfahl der RH dem BMLFUW eine konsequente Überwachung und Steuerung, um eine Geltendmachung der Ausgaben gegenüber der Europäischen Kommission bis Ende 2015 jedenfalls sicherzustellen.

⁵¹ Innerhalb von zwei LAG erfolgte – ohne Zurechnung zur Maßnahme 421 – eine bundesländerübergreifende Kooperationstätigkeit (Salzburg mit Tirol bzw. Salzburg mit Oberösterreich).



71.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW erfolge diese Abstimmung. Im Übrigen sei eine konsequente Überwachung und Steuerung aus der Chronologie der Programmänderungen ablesbar. Zudem vermerkte das BMLFUW, dass es nach dem Jahr 2013 eine mögliche Differenz zwischen den bis Ende 2013 für Projekte zu bindenden Mitteln und dem erforderlichen Nachweis der förderungsfähigen Kosten nicht mehr beeinflussen könne.

Zuständigkeit der schwerpunktverantwortlichen Landesstellen für LEADER-Mittel

Kärnten

72.1 Die SLV (Abteilung 20 Landesplanung) nahm ihre Zuständigkeit für die ihr zugewiesenen LEADER-Finanzmittel strikt getrennt von der PVL (Abteilung 10 Land- und Forstwirtschaft) wahr. Die der SVL zugeordneten Mittel wurden regelmäßig als „LEADER im engeren Sinne“ (bottom-up) abgewickelt, jene der PVL grundsätzlich als „LEADER im weiteren Sinne“ (top-down) (siehe TZ 106).

Die SVL als die für LEADER verantwortliche Stelle hatte zur Zeit der Geburungsüberprüfung keinen Überblick über den jeweiligen Genehmigungsstand der von der PVL abgewickelten LEADER-Projekte der Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien).

72.2 Der RH kritisierte, dass die SVL keinen vollständigen Überblick über die LEADER-Umsetzung hatte. Er empfahl dem Land Kärnten, dafür Sorge zu tragen, dass die SVL hinkünftig vollständig über den aktuellen Umsetzungsstand von LEADER auf Landesebene informiert ist.

72.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten stelle die PVL der SVL mittlerweile eine vollständige Übersicht über alle LEADER-Vorhaben des Landes Kärnten zur Verfügung.*

Salzburg

73.1 In Salzburg erfolgte die Bereitstellung der Landes-Kofinanzierungsmittel für agrarische LEADER-Projekte durch die PVL (Abteilung 4 Land- und Forstwirtschaft). Die Landes-Kofinanzierungsmittel für nicht-agrarische LEADER-Projekte brachten andere Fachabteilungen des Landes (insbesondere Bildung/Soziales/Kultur/Naturschutz/Wirtschaft, Forschung und Tourismus/Energie und Umweltschutz) auf.

73.2 Der RH hielt fest, dass die SVL (Referat Ländliche Entwicklung als Teil der PVL) nur über ein vergleichsweise geringes Kofinanzierungsvolu-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

men für LEADER-Projekte außerhalb der vorab definierten Maßnahmen verfügte.

73.3 Das Land Salzburg teilte mit, dass die Bereitstellung der Kofinanzierungsmittel des Landes beinahe ausschließlich durch die PVL erfolge. Nur in wenigen Ausnahmefällen würden Kofinanzierungsmittel von anderen Fachabteilungen bereitgestellt. Die Mittel seien den Fachabteilungen lediglich virtuell zugeordnet worden, um einen ausgewogenen Mix an Projekten in den Bereichen Tourismus, Kultur, Soziales oder Bildung zu gewährleisten. Der SVL wäre es bei Bedarf möglich, Mittel des Schwerpunkts 3 in die Maßnahme 413 „Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien“ umzuschichten, so dass zusätzliche LEADER-Projekte auch außerhalb der vorab definierten Maßnahmen finanziert werden könnten. Im Gegensatz zu den anderen überprüften Ländern werde ein großer Teil der LEADER-Projekte über die Untermaßnahmen 313 (Förderung des Fremdenverkehrs) und 322 (Dorferneuerung und Dorfentwicklung) umgesetzt.

73.4 Unter Bezugnahme auf die Finanzierung nicht vorab definierter Maßnahmen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 75.

Tirol

74.1 Zur Kofinanzierung von LEADER-Projekten erhielt die SVL des Landes Tirol (Abteilung Raumordnung und Statistik) einen eigenen Budgetansatz, dessen Dotierung durch interne Umschichtung erfolgte.

74.2 Der RH würdigte positiv, dass das Land Tirol durch interne Budgetumschichtungen bei der SVL ein eigenes, maßnahmenungebundenes LEADER-Budget bereitstellte.

Vergleich der LEADER-Mittel der überprüften Länder

75 Wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich, befand sich die Höhe des – nicht maßnahmengebundenen (siehe TZ 35) – Gesamtbudgets der SVL Kärnten für die Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie) mit rd. 11,5 Mill. EUR (bzw. 32 % von insgesamt rd. 35,7 Mill. EUR) an der Spitze der drei überprüften Länder. Die SVL Salzburg verfügte mit rd. 600.000 EUR (bzw. rd. 2 % von insgesamt rd. 37,6 Mill. EUR) über die gesamte Programmalaufzeit über einen gering ausgestatteten Finanztopf für die Maßnahme 41. Die SVL Tirol befand sich mit rd. 4,8 Mill. EUR (bzw. rd. 12 % von insgesamt rd. 40,5 Mill. EUR) im Mittelfeld.

**Tabelle 16: Vergleich der LEADER-Mittel 2007 bis 2013 der überprüften Länder**

Öffentliche Mittel	Kärnten	Salzburg	Tirol
	in EUR		
Genehmigte Mittel LEADER II (1995 – 1999)	7.074.693	1.889.566	4.427.883
Genehmigte Mittel LEADER+ (2000 – 2006)	11.756.731	6.096.444	10.567.866
Indikative Mittel Schwerpunkt 4 LEADER 2007 – 2013	41.250.935	40.856.004	45.720.826
Vervielfachungsfaktor			
Vervielfachung von Schwerpunkt 4 LEADER gegenüber LEADER+	3,5	6,7	4,3
in EUR			
davon indikative Mittel für Maßnahme 41 Umsetzung der LES (Stand Juni 2010)	35.738.312	37.576.444	40.449.466
davon nicht maßnahmengebundene indikative Mittel	11.517.152	601.736	4.753.632
davon Förderungszusagen per Ende 2010 (vorläufiger Stand)	8.187.712	588.961	2.802.060
davon maßnahmengebundene indikative Mittel	24.221.160	36.974.708	35.695.834
davon Förderungszusagen per Ende 2010 (vorläufiger Stand)	19.229.329	22.111.505	30.877.412

Quellen: Angaben des BMLFUW und der AMA

76.1 Die Europäische Kommission betonte anlässlich ihres jährlichen Trefens mit der Verwaltungsbehörde BMLFUW zur Überprüfung des Programms LE 07–13 vom 12. Dezember 2008, dass die Ex-ante-Bindung von Kofinanzierungsmitteln an bestimmte Maßnahmen bzw. Projekte dem Bottom-up-Konzept von LEADER widersprach. Sie ersuchte das BMLFUW darauf zu achten, dass Mittelzuweisungen in Form eines LEADER-Pools für die besten Projekte aus den Regionen zur Verfügung stünden.

Das BMLFUW vertrat dazu die Auffassung, dass aufgrund des indiktiven Charakters der Zuordnung im Zuge der Umsetzung eine umfangreiche Durchlässigkeit von gebundenen zu ungebundenen Mitteln bestünde.

Diese Durchlässigkeit kam, wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich, im Rahmen der Umsetzung bis Ende 2010 nicht zum Tragen.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Tabelle 17: Bewilligungsquote von LEADER-Mitteln der überprüften Länder

LEADER-Mittel per Ende 2010	Kärnten	Salzburg	Tirol
in EUR			
Maßnahmenungebundene			
indikative Mittel	11.517.152	601.736	4.753.632
bewilligte Mittel	8.187.712	588.961	2.802.060
in %			
Bewilligungsquote	71	98	59
Maßnahmengebundene			
indikative Mittel	24.221.160	36.974.708	35.695.834
bewilligte Mittel	19.229.329	22.111.505	30.877.412
in %			
Bewilligungsquote	79	60	87

Quellen: AMA, Berechnungen des RH

76.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde vorsorglich Maßnahmen zu ergreifen, um der Kritik der Europäischen Kommission an der Vorab-Reservierung von Kofinanzierungsmitteln für bestimmte Maßnahmen bzw. für bestimmte Projekte Rechnung zu tragen, insbesondere durch die Bereitstellung von ungebundenen LEADER-Mitteln für die besten Projekte aus den Regionen.

76.3 Laut *Stellungnahme des BMLFUW handle es sich bei der Vorab-Reservierung nationaler Kofinanzierungsmittel nur um vorläufige Plandaten, die durch die tatsächliche Projektauswahl der LAG veränderbar seien. Die Auswahl der „besten Projekte“ liege im Sinne eines konsequenten Bottom-up-Ansatzes ausschließlich in der Verantwortung der Projekt auswahlgremien der LAG. Das BMLFUW könne ungeachtet der Kritik der Europäischen Kommission keine dem EU-Recht widersprechende Vorgangsweise erkennen.*

76.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass eine Vorab-Bereitstellung von ungebundenen LEADER-Mitteln in einem höheren Maße zweckmäßig wäre, da in der Praxis die Veränderbarkeit der Plandaten zugunsten von LEADER-Projekten, die außerhalb des vorab definierten Maßnahmenkatalogs standen, nicht ausreichend zum Tragen kam, und verwies in diesem Zusammenhang insbesondere auf TZ 112. Im Übrigen wäre nach Auffassung des RH das den EU-Vorgaben innenwohnende Ziel nicht außer Acht zu lassen.

77.1 Das Land Kärnten teilte die der SVL zugeschriebenen LEADER-Mittel vorab indikativ den LAG zu, nicht jedoch die der PVL zugeschriebenen Mittel. Die Vorab-Reservierung von Mitteln der PVL für mehrere von Landeseite präferierte Projekte hatte de facto eine Kürzung der LEADER-Mittel sowie den weitgehenden Entzug der Projektauswahlbefugnisse der LAG zur Folge.

Auch in den Ländern Salzburg und Tirol bestand bei maßnahmengebundenen Mitteln eine eingeschränkte Auswahlfreiheit der LAG (siehe TZ 86).

77.2 Der RH kritisierte, dass durch die Vorgangsweise des Landes Kärnten ein beträchtlicher Teil der LEADER-Mittel nicht auf Basis des Bottom-up-Konzepts umgesetzt und damit die Projektauswahlbefugnisse der LAG in unzulässiger Weise beschnitten wurden. Der RH empfahl dem Land Kärnten mit Nachdruck, der Intention von LEADER durch Einhaltung des Bottom-up-Konzepts und durch Wahrung der Projektauswahlbefugnisse der LAG nachzukommen.

Der RH empfahl auch den Ländern Salzburg und Tirol, auf die Einhaltung des Bottom-up-Konzepts zu achten.

77.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wären alle Projektbewilligungen erst nach Beschluss der jeweiligen LEADER-Region erfolgt. Der nachweisbar vorherige Beschluss durch das LAG-Gremium gewährleiste in jedem Fall die Einhaltung des Bottom-up-Ansatzes. Eine ausreichende fachliche Unterstützung der LAG durch die bewilligenden Stellen noch vor der LAG-Beschlussfassung stehe aus Sicht des Landes Kärnten nicht im Widerspruch zum Bottom-up-Ansatz. Im Übrigen hielt das Land Kärnten fest, dass durch die Aufnahme von LEADER in das Programm LE 07-13 ein Mainstreaming von LEADER mit allen damit zusammenhängenden Konsequenzen verbunden gewesen wäre.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden alle Projekte unter Einhaltung der gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften und Vorgaben bewilligt und abgewickelt. Das Bottom-up-Prinzip werde berücksichtigt.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Tirol werde die Forderung des RH zur Beachtung des Bottom-up-Konzepts geteilt und in Tirol auch umgesetzt. Seiner Auffassung nach würde die Umsetzung innovativer und sektorübergreifender Projekte verstärkt wichtig sein. Aus Sicht des Landes Tirol sei die Förderung von Forstprojekten bzw. größerer landwirtschaftlicher Vorzeigeprojekte auch für die Umsetzung der LEADER-Strategien relevant, was sich aus dem „Mainstreaming“ von*

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

LEADER bzw. den Vorgaben des BMLFUW für die Zuordnung von LEADER-Projekten auch in den Schwerpunkten 1 (Wettbewerb) und 2 (Umwelt) ergäbe.

77.4 Der RH erwiderte den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol mit Verweis auf die TZ 103, 104 und 106, dass ihm vorliegenden Unterlagen zufolge in allen überprüften Ländern das Bottom-up-Prinzip in einer Reihe von Fällen nicht eingehalten wurde.

Zur Stellungnahme des Landes Kärnten hielt der RH weiters fest, dass gemäß ihm vorliegender Unterlagen für mehrere Projekte auf Landesebene eine Vorreservierung von Mitteln erfolgte. Einschlägige LAG-Beschlüsse vermerkten, dass diese Projekte die vorab indikativ zugeteilten LAG-Mittel nicht belasten würden. Er hielt folglich an seiner Empfehlung fest.

Umsetzung der LEADER-Elemente

Gebietsbezogenheit

Auswahl der LEADER-Regionen

78 Die maßgeblichen Zulassungskriterien der EU für die LEADER-Regionen waren:

- 5.000 bis 150.000 Einwohner,
- zusammenhängende Gebiete,
- Gemeinden als Basis,
- Gebiete als sachliche Einheit,
- lokale Entwicklungsstrategie.

Die Mitgliedstaaten konnten beschließen, ihr gesamtes oder einen Teil ihres Hoheitsgebiets zur Durchführung des Schwerpunkts 4 LEADER zu erfassen und die Kriterien für die Auswahl der LAG und der Gebiete, die sie repräsentieren, entsprechend anzupassen. Das Programm LE 07-13 ermöglichte eine Umsetzung von LEADER im gesamten Bundesgebiet.

79.1 Den EU-Vorgaben entsprechend musste die Auswahl der ländlichen Gebiete binnen zwei Jahren nach Programmzulassung, somit bis spätestens 25. Oktober 2009, in einem transparenten Wettbewerb erfolgen. Allen Gemeinden unter 30.000 Einwohnern stand es gemäß Sonderrichtlinie LEADER frei, sich einer LEADER-Region anzuschließen.



Damit waren zwölf Gemeinden bzw. Städte⁵² aufgrund ihrer Einwohnerzahl nicht teilnahmeberechtigt. Das BMLFUW führte ein offenes Auswahlverfahren durch und veröffentlichte dazu im August 2007 die Kundmachung im Amtsblatt der Wiener Zeitung.

79.2 Der RH würdigte die rasche Durchführung des Auswahlverfahrens durch das BMLFUW als positiv für den effektiven Programmstart.

80 Gemäß Programm LE 07–13 wurde die Bildung von 100 LEADER-Regionen angestrebt, die ungefähr 90 % des Bundesgebietes (73.000 km²) abdecken sollten.⁵³ Die Auswahl der LEADER-Regionen erfolgte anhand der eingereichten lokalen Entwicklungsstrategien sowie bestimmter Auswahlkriterien. Letztere umfassten neun Ausschluss- und 13 ergänzende Qualitätskriterien und wurden mit den Teilnahmehedingungen vorab kommuniziert. Die Ausschlusskriterien betrafen vor allem Unvereinbarkeiten mit den Zielen und Vorgaben der EU. Die Qualitätskriterien verlangten u.a. Nachweise zum Bottom-up-Verfahren der Strategieentwicklung und zum Innovationsgehalt sowie einen realistischen Finanzplan samt Eigenmittelaufbringung. Das BMLFUW ersuchte die SVL (siehe TZ 41, Abbildung 4), die LAG verstärkt auf die Bedeutung der Themen Kooperation, Vernetzung und Chancengleichheit hinzuweisen, ohne jedoch Anreize bzw. Sanktionen zu setzen.

81.1 Das Auswahlgremium, das sich aus Vertretern des BMLFUW, des BMWFJ, der SVL sowie – mit beratender Stimme – Vertretern des Gender Mainstreaming und der Netzwerkstelle zusammensetzte, bereitete die Auswahlentscheidung vor. Die Analyse der Einreichunterlagen ergab, dass nur ein Fünftel der eingereichten lokalen Entwicklungsstrategien in Bezug auf Chancengleichheit und Frauenanteil in den Entscheidungsgremien der LAG eine in Ansätzen durchgängige Logik aufwies.

Die endgültige Entscheidung über die Auswahl der LEADER-Regionen – und damit der diese Regionen repräsentierenden LAG – oblag dem BMLFUW als Verwaltungsbehörde. Im Dezember 2007, zwei Monate nach der Genehmigung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission, wurden jene 85 LAG, die sich nach dem ersten Aufruf beworben hatten, durch das BMLFUW anerkannt. Im Rahmen

⁵² Dornbirn, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Wels, Wien, Wiener Neustadt

⁵³ Erst in dem im Jahr 2009 aktualisierten Nationalen Strategieplan wurde ein Bevölkerungsanteil von 52 % als weiterer Zielwert aufgenommen, der zu diesem Zeitpunkt bereits erreicht war.



4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

eines zweiten Aufrufs kam im Oktober 2008 eine weitere LAG hinzu. Es wurden somit alle 86 LAG-Bewerbungen akzeptiert, darunter fünf aus Kärnten⁵⁴, acht aus Salzburg⁵⁵ und acht aus Tirol⁵⁶, obwohl das Auswahlgremium zum Teil erhebliche Mängel bei der Erfüllung der Qualitätskriterien feststellte.

- 81.2** Der RH bemängelte, dass der Anspruch der EU-Verordnung, die Auswahl in einem Wettbewerb zu treffen, insofern nicht umgesetzt wurde, als alle Einreichungen trotz erheblicher Mängel akzeptiert wurden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in einem künftigen LAG-Auswahlverfahren die inhaltliche Qualität der Strategien stärker zu würdigen und im Bedarfsfall Nachbesserungen zu verlangen.

- 81.3** Das BMLFUW teilte mit, dass es die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode ab 2014 erfolgen.

- 81.4** Der RH entgegnete, dass eine hohe inhaltliche Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien nicht nur im europäischen, sondern auch im nationalen Interesse liegt und das BMLFUW folglich deren Qualität in jedem Falle beurteilen sollte.

- 82.1** Auf Basis der indikativen Mittelaufteilung auf die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol führte die Auswahlentscheidung zu nachfolgender Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden:

⁵⁴ LAG Großglockner/Mölltal-Oberdrautal, LAG kärntenmitte, LAG Nockregion-Oberkärnten, LAG Region Villach-Hermagor, LAG Unterkärnten

⁵⁵ LAG Flachgau Nord, LAG Lebens.Wert.Pongau, LAG Lungau, LAG Nationalpark Hohe Tauern, LAG Saalachtal, LAG Salzburger Seenland, LAG Tennengau, LAG Fuschlseeregion

⁵⁶ LAG Regionalentwicklung Außenfern, LAG Regionalentwicklung Bezirk Imst, LAG Regionalentwicklung Bezirk Landeck, LAG Regionalentwicklung Pillerseetal-Leogang, LAG Regionalmanagement Mittleres Unterinntal Tirol, LAG Regionalmanagement Hohe Salve, LAG Regionalmanagement Osttirol, LAG Regionalmanagement Wipptal

**Tabelle 18: Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden**

Länder	Indikative LEADER- Mittel	LAG- Gemein- den ¹	Mittel pro LAG- Gemeinde	LEADER- Flächen	Mittel pro km ² LEADER- Fläche	Einwohner in LEADER- Regionen	Mittel pro Einwohner in LEADER- Region
	in Mill. EUR	Anzahl	in EUR	in km ²	in EUR	Anzahl	in EUR
Kärnten	41,25	115	358.704	8.672	4.757	355.564	116
Salzburg	40,86	108	378.296	6.894	5.926	329.795	124
Tirol	45,72	167	273.777	8.359	5.470	288.631	158
Österreich	423,02	2.020	209.418	73.697	5.740	4.359.024	97

¹ In Österreich gab es insgesamt 2.358 Gemeinden (Stand: 2006), davon 132 in Kärnten, 119 in Salzburg und 279 in Tirol.

Quellen: Grüner Bericht 2010, S. 74 sowie BMLFUW-Daten zur indikativen Finanzplanung

Da LEADER in Tirol – im Unterschied zu Kärnten und Salzburg – eine stärkere regionale Konzentration aufwies, verzeichnete Tirol eine wesentlich höhere Pro-Kopf-Förderung (158 EUR) als Kärnten (116 EUR) und Salzburg (124 EUR). In allen drei Ländern lag die Pro-Kopf-Förderung über dem österreichischen Durchschnitt von 97 EUR.

In der Programmperiode 2007 bis 2013 betrug die Anzahl der jeweils zu einer LAG zusammengeschlossenen LEADER-Regionen mit insgesamt 2.020 Gemeinden 86 anstatt der vom BMLFUW angestrebten 100 Regionen (siehe TZ 80).

Tabelle 19: Entwicklung der Anzahl der LAG seit 1995 und Größe der LAG

Länder	LEADER II 1995–1999	LEADER+ 2000–2006	Schwerpunkt 4 LEADER 2007–2013				
	Anzahl LAG		Anzahl LAG	LEADER- Regionen in km ²	LEADER- Regionen in % der Landes- fläche	Einwohner- anzahl in LEADER- Regionen	Einwohner- anzahl in LEADER- Regionen in % der Landes- bevölkerung
Kärnten	3	4	5	8.672	91	355.564	63
Salzburg	2	6	8 ¹	6.894	96	329.795	62
Tirol	3	5	8	8.359	66	288.631	41
Österreich	31	56	86	73.698	88	4.359.024	52

¹ außerdem Beteiligung an zwei bundesländerübergreifenden LAG (Tirol und Oberösterreich)

Quellen: BMLFUW, Grüner Bericht 2010, S. 74

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Während in den vom RH überprüften Ländern Kärnten und Salzburg flächenmäßig über 90 % und mit Bezug auf die Bevölkerung über 60 % Beteiligung erreicht wurden, lebten in Tirol nur rd. 40 % der Bevölkerung in LEADER-Regionen, die zwei Drittel der Landesfläche umfassten.

82.2 Der RH betonte, dass mit 88 % bundesweiter Flächenabdeckung eine regional weitgestreckte Förderungskulisse geschaffen wurde. Dies ging allerdings zu Lasten einer im Hinblick auf eine höhere Förderungseffektivität wünschenswerten Fokussierung (z.B. auf strukturschwache ländliche Regionen). Der RH empfahl dem BMLFUW, bei der Auswahl von LEADER-Regionen künftig auch geeignete regionalwirtschaftliche Kriterien anzuwenden, wie z.B. regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und in Kaufkraftparitäten, regionale Arbeitslosenquoten, Versorgungsgrad mit Einrichtungen der Grund- und Daseinsvorsorge, Bevölkerungsentwicklung.

Der RH würdigte die vergleichsweise stärkere Ausrichtung Tirols auf entwicklungs- und strukturschwache Regionen als positiv.

82.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW trete es grundsätzlich der Empfehlung bei; sie sei in Abhängigkeit von den LEADER-Vorgaben für die Periode ab 2014 zu sehen und bedürfe einer Zustimmung aller Partner der Partnerschaftsvereinbarung.*

83.1 (1) Während sich das BMLFUW in der Phase der Neu- bzw. Wiederkonstituierung der LEADER-Regionen 2007 bis 2013 in seinen bundesweiten Vorgaben im Wesentlichen auf die Wahrung der EU-Konformität beschränkte, nahmen die überprüften Länder im Vorfeld in unterschiedlicher Weise Einfluss auf die LEADER-Bewerbungen.

(2) In Kärnten bewarben sich fünf Regionen in gegenüber der Vorperiode gebietsmäßig teilweise erweiterter bzw. veränderter Form. Das Land strebte eine möglichst flächendeckende Teilnahme von maximal vier LEADER-Regionen an und versuchte, die Teilnahme einzelner Gemeinden in diesem Sinne zu beeinflussen. Die Bewerbung einer fünften Region wurde seitens des Landes zunächst, obwohl dieses für die Bewilligung der Bewerbung unzuständig war, für falsch gehalten. Da die Bewerbung nach Auffassung des BMLFUW im Einklang mit den Vorgaben der EU stand, musste das Land die erfolgreiche Bewerbung einer fünften LAG schließlich zur Kenntnis nehmen.

(3) Salzburg strebte ebenfalls eine flächendeckende LEADER-Teilnahme an, überließ die Entscheidung jedoch den Gemeinden bzw. Regionen.

Zwei LEADER-Regionen konstituierten sich neu, andere weiteten ihr Gebiet gegenüber der Vorperiode aus. Mehrere Gemeinden beteiligten sich an einer der beiden länderübergreifenden LEADER-Regionen mit Oberösterreich bzw. Tirol. Salzburg wurde damit nahezu flächendeckend zum LEADER-Gebiet (96 % der Landesfläche).

(4) Auch in Tirol galt das Prinzip der Freiwilligkeit. Entwicklungs- und strukturschwachen Regionen wurde seitens des Landes die Einrichtung eines Regionalmanagements empfohlen. Die Zahl der LEADER-Regionen stieg in Tirol gegenüber der Vorperiode von fünf auf acht. Um eine Zersplitterung der Mittel zu vermeiden, knüpfte das Land seine Kofinanzierung zur Förderung des Regionalmanagements an die Einhaltung bestimmter Vorgaben.⁵⁷ Diese zielen auf eine Verankerung der LEADER-Elemente als zentrale Regionalmanagementmethoden und eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Regionen ab.

83.2 (1) Der RH beurteilte die Rolle des BMLFUW in der Phase der (Wieder-) Konstituierung der LEADER-Regionen im Hinblick auf seine Bedachtnahme auf die Einhaltung der EU-Vorgaben positiv.

(2) Der RH kritisierte, dass das Land Kärnten versuchte, Entscheidungen von Gemeinden über deren LEADER-Teilnahme zu beeinflussen, wiewohl die Vorgangsweise der Gemeinden im Einklang mit den EU-Vorgaben stand.

(3) Der RH anerkannte die Beteiligung Salzburgs an länderübergreifenden LEADER-Regionen als beispielgebend.

(4) Der RH bewertete die Vorgaben des Landes Tirol, die auf eine Stärkung der Eigenverantwortung der LEADER-Regionen abzielten, als zweckmäßig und nachhaltigkeitsfördernd.

83.3 Laut *Stellungnahme des Landes Kärnten sei von allen Seiten versucht worden, eine Trennung in zwei LEADER-Regionen zu vermeiden. Zu diesem Zweck hätten zahlreiche regionale Veranstaltungen stattgefunden, zu denen das Land jeweils eingeladen worden sei. In diesen seien die Vorteile einer gemeinsamen Bewerbung aufgezeigt worden.*

⁵⁷ Diese umfassten insbesondere die langjährig gesicherte Bereitstellung von Eigenmitteln in Höhe von 40 % der für das Regionalmanagement erforderlichen Mittel, eine klare strategische Ausrichtung, die Verfolgung eines integrierten, sektorübergreifenden Ansatzes, grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie die verpflichtende Anwendung des Bottom-up-Ansatzes.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Landesstrategien als Bezugsrahmen

84.1 (1) In Kärnten wurden auf Basis von Konzepten der Raumordnung regionale Entwicklungsleitbilder der Regionalverbände erarbeitet. Diese flossen in eine auf 10 bis 15 Jahre ausgelegte räumliche Strategie zur Landesentwicklung Kärntens (STRALE!K) ein, die die Landesregierung am 16. Dezember 2008 beschloss. Gemäß STRALE!K diente LEADER als Instrument der Gemeindekooperation sowie der Kooperation regionaler Akteure. Auch die regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung zwischen Stadt und Land zählte zu den Aufgaben der LAG.

(2) Der Salzburger Landesentwicklungsplan, der per Verordnung der Landesregierung vom 30. September 2003 Verbindlichkeit erlangte, war auf Themen der Raumordnung im engeren Sinn ausgerichtet und orientierte sich in seiner zeitlichen Geltung nicht an den EU-Programmperioden. Er wurde ergänzt durch landesweite Sektorstrategien, etwa für den Tourismus, sowie durch die Entwicklungskonzepte der Regionalverbände.

(3) In Tirol wurde – ausgehend von den Zielen des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2006 – in einem sehr breit angelegten Prozess das Leitbild „ZukunftsRaum Tirol – Strategien zur Landesentwicklung“ vom Jänner 2007 erarbeitet, das alle raumwirksamen Maßnahmen bündelte. Diese Strategie, die ausdrücklich Bezug auf die EU-Programmperiode 2007 bis 2013 nahm, bildete den verbindlichen Rahmen für die Erarbeitung der regionalen Leitbilder und Entwicklungsstrategien der acht Tiroler LAG und gab die Grundsätze des Landes für die Weiterentwicklung und Professionalisierung des LAG- bzw. Regionalmanagements vor.

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

Der RH empfahl dem Land Salzburg, einen breiteren und integrativeren Ansatz auf Ebene der Landesentwicklungsstrategien zu verfolgen.

84.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien die betroffenen Abteilungen des Landes in die Entwicklung und Umsetzung von LEADER miteinbezogen und deren landespolitische Programme und Strategien selbstverständlich berücksichtigt worden.*

84.4 Der RH hielt gegenüber dem Land Salzburg fest, dass der in Kärnten und Tirol durchgeführte Prozess der Erarbeitung von Landesentwick-



lungsstrategien unter Beteiligung von **Experten** und Bürgern außerhalb der Landesverwaltung wichtige **Impulse** für die lokalen Entwicklungsstrategien lieferte.

Vorgaben des **BMLFUW** und der Länder zu den lokalen **Entwicklungsstrategien**

85 Die lokalen **Entwicklungsstrategien** der LAG mussten laut Vorgaben des **BMLFUW** für die Auswahl der LEADER-Regionen (siehe TZ 80) insbesondere folgende Punkte darlegen:

- das **Steuerungs-** und Qualitätssicherungssystem,
- die Qualität der Organisation der LAG,
- den multisectoralen Charakter der beabsichtigten Aktionen,
- die Berücksichtigung des Potenzials von Frauen und Jugendlichen für den ländlichen Raum,
- ein Bekenntnis zur Zusammenarbeit.

Das **BMLFUW** gab eine Gliederung vor und wies auf mögliche Themen hin, wie erneuerbare Energie, Kooperation von Wirtschaft (Tourismus) und Landwirtschaft, Qualifizierung (Humanressourcen) und Innovation.

86.1 Die überprüften Länder legten ihren LAG mit unterschiedlichem Nachdruck Themen und Vorhaben nahe, die in den lokalen Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden sollten (siehe TZ 103). Beispielsweise forderte Salzburg die Berücksichtigung von Naturschutz- und Biomassevorhaben und Kärnten die Aufnahme konkreter Einzelvorhaben. Tirol legte einen Akzent auf Schutzwaldsanierungen.

86.2 Der RH bewertete die inhaltlichen Vorgaben der Länder Kärnten, Salzburg und Tirol als problematisch, da diese den Gestaltungsspielraum der LAG, im Rahmen der Programmziele spezifische, innovative und sektorübergreifende Lösungen für die jeweilige LEADER-Region eigenverantwortlich vorzuschlagen, erheblich einschränkten.

86.3 Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die inhaltlichen Aufgabenbereiche zuvor durch die Kärntner Regionen in einem monatelangen Prozess selbst erarbeitet und keinesfalls vom Land Kärnten vorgegeben worden seien.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

86.4 Der RH sah in der Stellungnahme des Landes Kärnten keinen Widerspruch zu seiner Kritik.

Lokale Aktionsgruppen (LAG)

Rechtliche Form und Zusammensetzung der LAG

87 Gemäß Art. 62 lit. b der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 stellen die LAG eine repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen der jeweiligen LEADER-Region dar. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung (Entscheidungsgremium der LAG) mussten die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft und deren Verbände mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen. Zudem sollten Frauen in allen LAG-Gremien angemessen vertreten sein.

Die Mitglieder der LAG mussten in der jeweiligen LEADER-Region ansässig sein und sich in einer Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistete.⁵⁸ Die LAG schlossen sich in der Regel in Vereinsform zusammen.

Finanzierung der LAG

88.1 Die Sonderrichtlinie LEADER begrenzte den LEADER-Zuschuss zu Investitionen, Sach- und Personalaufwand der LAG mit maximal 65 % der anrechenbaren Kosten, erlaubte aber die gänzliche Ausfinanzierung des Eigenmittelanteils aus öffentlichen Mitteln. Damit waren primär Gemeindemittel gemeint, deren verbindliche Zusage das Programm LE 07-13 von den LAG-Gemeinden verlangte, ohne diese auch als öffentliche Mittel auszuweisen (siehe TZ 31). Die Ausschreibungsunterlagen des BMLFUW enthielten – abgesehen vom Nachweis der Eigenmittelabbringung – diesbezüglich keine weiteren Vorgaben. Die Länder forderten unterschiedlich hohe Eigenmittelanteile der LAG. Diese betrugen für Kärnten 35 %, während Salzburg und Tirol 40 % ansetzten.

Die LAG-Eigenmittel wurden von den in der LAG zusammengeschlossenen Gemeinden aufgebracht. Diese mussten in Gemeinderatsbeschlüssen ihre Teilnahme an einer LEADER-Region und ihren Finanzierungsbeitrag für die gesamte Programmperiode verbindlich erklären.

⁵⁸ Alternativ müssen sie die Verantwortung für Verwaltung und Finanzmanagement einem federführenden Partner übertragen.



88.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass das BMLFUW den Nachweis der gesicherten Eigenmittelaufbringung für die gesamte Programmperiode im Zuge der LAG-Auswahl zwingend vorschrieb.

89.1 Das Land Kärnten ersetzte jenen vier LAG, die die RMK mit der Durchführung des LAG-Managements beauftragt hatten, den 35 %igen Eigenmittelanteil im Wege einer Gutschrift seitens der GmbH.

Die Länder Salzburg und Tirol refundierten die von den LAG-Gemeinden bereitgestellten Eigenmittel nicht.

89.2 Der RH kritisierte die Refundierung der 35 % Eigenmittel der LAG (Gemeindemittel) durch das Land Kärnten an die vier LAG als nicht im Einklang mit den Intentionen des Programms LE 07–13 stehend.

89.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sollten die zusätzlichen Finanzmittel von 210.000 EUR pro Haushaltsjahr der Umsetzung weiterer regionaler Projekte dienen und die bestehenden Strukturprobleme in Kärnten mildern. Die Gemeinden würden jedenfalls die erforderlichen 35 % Eigenmittel für das LAG-Management bereitstellen. Daher sei eine korrekte Vorgangsweise des Landes gegeben.*

89.4 Der RH nahm die Stellungnahme des Landes Kärnten zur Kenntnis, welche die Refundierung der 35 % Eigenmittel an die LAG bestätigte. Inwieweit die Intention des Landes, mit den refundierten Mitteln zusätzliche **regionale Projekte umzusetzen, tatsächlich realisiert** wurde, vermochte der RH auf Basis seiner gegenständlichen Gebrauchsüberprüfung nicht zu beurteilen.

Aufgaben des LAG-Managements

90 Das LAG-Management übte als operativer Arm der LAG auf Basis der strategischen Entscheidungen des LAG-Vorstands die Geschäftsführung aus und war für die administrative und finanzielle Abwicklung des Schwerpunkts 4 LEADER im Einklang mit der lokalen Entwicklungsstrategie verantwortlich. Im Rahmen der regionalen Betreuung stimmte das LAG-Management regionale Projektvorhaben ab und initiierte sektor- bzw. regionsübergreifende Projekte durch Netzwerkarbeit.

Die LAG-Managements in den drei überprüften Ländern nahmen in unterschiedlicher Intensität auch Regionalmanagementaufgaben wahr.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

- 91.1** In Kärnten bestand bei vier (der insgesamt fünf) LAG durch personelle Verankerung in der RMK, die mehrheitlich im Eigentum des Landes Kärnten stand, weitgehend Personenidentität zwischen Regionalmanager und LAG-Manager.

Die Aufgaben der angestellten LAG-Manager umfassten gemäß Dienstvertrag die Betreuung von Regionen durch Netzwerkaufbau, Aktivierung von Themen, qualifizierte Beratertätigkeit samt Unterstützung von Projektträgern bei Projektentwicklung, Antragstellung und Förderungsabwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, die Umsetzung regionaler Entwicklungsleitbilder und die Abwicklung von LEADER in der jeweiligen LAG.

- 91.2** Der RH sah, wie im Kapitel Organisation der SVL (siehe TZ 61 bis 67) ausgeführt, die organisatorische Umsetzung des LAG-Managements insbesondere hinsichtlich des starken Durchgriffsrechts des Landes auf das LAG-Management, der intransparenten Projektträgerschaften, der Interessenkonflikte und der seiner Auffassung nach richtlinienwidrigen Bundesförderungen sehr kritisch.

- 91.3** *Das Land Kärnten teilte mit, es lägen ihm keine Informationen über richtlinienwidrige Bundesförderungen vor. Im Übrigen wiederholte es seine Stellungnahme zu TZ 63 und verwies auf TZ 64.*

- 91.4** Der RH verwies hinsichtlich der seiner Auffassung nach richtlinienwidrigen Bundesförderungen auf seine Feststellungen in TZ 66 (die RMK erhielt indirekt Bundesfördermittel, obwohl sie laut Sonderrichtlinie LEADER als mehrheitlich im Eigentum des Landes stehende Gesellschaft als Förderungsnehmer ausgeschlossen war) und TZ 129 (Richtlinienwidrigkeit der Förderungsvergabe wegen des de facto über einen 25 %-Anteil hinausgehenden beherrschenden Gesellschaftereinflusses des Landes Kärnten im Wege der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. auf den Projektträger).

- 92.1** Da in Salzburg Regionalplanung eine gemeinsame Aufgabe des Landes und der Regionalverbände darstellte, wurden die acht LAG-Managements einer Landesvorgabe entsprechend den Regionalverbänden⁵⁹ angegliedert.

⁵⁹ Regionalverbände sind gemäß § 11 des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009 zu gründen und agieren als eigenständige und eigenverantwortliche Planungsträger. Sie können Regionalprogramme und regionale Entwicklungskonzepte zur Umsetzung regionaler Ziele erstellen.



92.2 Die Anbindung der LAG-Managements an die Strukturen der Regionalverbände bewertete der RH als grundsätzlich zweckmäßig.

93.1 Den Vorstellungen der SVL entsprechend sollten die Salzburger LAG-Managements in der Programmperiode 2007 bis 2013 verstärkt als Initiatoren und Ahwickler von Kernprojekten der lokalen Entwicklungsstrategien agieren. Dazu zählte die Ablklärung der allfälligen Förderungswürdigkeit von Projektvorschlägen und ihrer Kofinanzierung aus Landesmitteln bei verschiedenen Fachaufteilungen des Amtes der Salzburger Landesregierung im Rahmen eines Vorantragsverfahrens ebenso wie die Einreichung und Prüfung von Abrechnungen. Damit nahmen die LAG-Manager – ähnlich wie in Kärnten bzw. stärker als in Tirol – die Funktion einer vorgelagerten Förderungsstelle ein, während der sektorübergreifende und territoriale Zugang in den Hintergrund trat. Bestrebungen zur Verbesserung der Regionalmanagements tendierten überwiegend in Richtung optimierter Abwicklungsverfahren für Einzelprojekte.

93.2 Der RH beurteilte den starken Fokus auf förderbare Einzelprojekte und die Rolle der LAG-Managements als vorgelagerte Förderungsstellen insoweit als zu einseitig, als deren integrative Netzwerkfunktion weniger zum Tragen kam. Der RH vertrat zudem die Auffassung, dass die Koordination der mit LEADER befassten Landesstellen nicht primär Aufgabe der LAG-Manager, sondern des Landes bzw. seiner SVL sein sollte.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, das Aufgabenprofil des LAG-Managements in Richtung Netzwerktätigkeit und regionalen Kapazitätsaufbau zu schärfen und selbst die landesinterne Förderungskoordination wahrzunehmen.

93.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg verfüge das LAG-Management über mehr Kompetenzen als lediglich die Unterstützung bei der Antragstellung sowie die Rechnungsprüfung. Auch die Projektentwicklung und Netzwerktätigkeit sei ein förderbarer und wünschenswerter Bestandteil des LAG-Managements. Bereits vor Anerkennung der LAG sei der finanzielle Rahmen auf diese umfangreichen Tätigkeiten abgestimmt worden. Die Netzwerkfunktion der LAG-Managements sei von Seiten des Landes nie eingeschränkt, sondern ausnahmslos unterstützt worden. Inwieweit die einzelnen Regionen diese Möglichkeiten jedoch ausschöpfen, bleibe diesen überlassen.*

93.4 Der RH begrüßte die Unterstützung der Netzwerkfunktion der Salzburger LAG-Managements. Angesichts der einleitend in TZ 93 zitierten

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Vorstellungen der SVL Salzburg, die primär auf eine Abwicklungs-funktion der LAG-Managements einschließlich landesinterne Förderungskoordination abstelle, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

94 In Tirol waren Regionalmanagements und LAG-Managements identisch. Die Basisaufgaben des Regional- bzw. LAG-Managements umfassten Strategieentwicklung, Plattform- und Netzwerkaktivität, Öffentlichkeitsarbeit, vereinsorganisatorische Aufgaben, projektbezogene Tätigkeiten bei der Umsetzung von EU-Programmen (Beratung, Betreuung, Projekt- und Strategieevaluierung, Kommunikation) wie auch die Projektträgerschaft bei regional bedeutenden Projekten, wenn kein geeigneter Projektträger verfügbar war. Die LEADER-Methode kam damit auch bei der Umsetzung von Förderungsprogrammen außerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER des Programms LE 07-13 zur Anwendung.

95.1 Die Tiroler Landesregierung beschloss im Mai 2006 ein „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007“, das den strategischen und operativen Rahmen sowie die Aufgaben des Regionalmanagements im Hinblick auf die Erreichung von Systemzielen festlegte. Es definierte als wesentliches Systemziel die Entwicklung von Kapazitäten und Strukturen, die den Regionen unterhalb der Landesebene im Sinne des Regional Governance-Konzepts ein ziel-, strategie- und umsetzungsorientiertes Handeln ermöglichen sollten. Besondere Bedeutung kam dabei der Koordination und Kooperation sowie der Integration sektorale ausgerichteter Institutionen und Interessen zu. Das Konzept sah insbesondere bei der Strategieentwicklung des Regionalmanagements eine Verknüpfung von Top-down- und Bottom-up-Impulsen vor.

Gemäß seinem Konzept unterstützte das Land Tirol den Kapazitätsaufbau in den Regionen auch top-down, arbeitete im Netzwerk der regionalpolitischen Akteure mit, übte eine Controlling-Funktion aus und führte regelmäßige Evaluierungen durch. Die im Auftrag des Landes tätige LEADER-Servicestelle agierte als Netzwerkstelle und unterstützte die Regionalmanagements sowie die SVL und PVL bei der Programmumsetzung in den Bereichen Koordination, Publizität, Aus- und Weiterbildung, Vorabkontrolle sowie Qualitätsmanagement.

95.2 Der RH bewertete das „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007“ des Landes Tirol als schlüssig und erachtete die Verknüpfung von Top-down- und Bottom-up-Impulsen sowie landesweite Projektangebote in dieser Form als zweckmäßig.



Vergleich des Funktionsverständnisses des LAG-Managements

- 96** Die Fragebogenerhebung des RH bei den 21 LAG-Managements in den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol ergab in wichtigen Punkten unterschiedliche Auffassungen über ihre Funktion.

Am einen Ende des Spektrums fand sich ein Verständnis von LAG-Management, das überwiegend dem eines vor Ort tätigen Förderungsvermittlungsbüros entsprach. Dieses agierte projektbezogen als Schnittstelle zwischen den Förderungswertern und den jeweils zuständigen Förderungsstellen des Landes und des Bundes. Der Fokus lag auf der reibungslosen Abwicklung von Einzelprojekten und der Förderungsoptimierung. Eine vom BMLFUW beauftragte Studie kam zu der Einschätzung, dass in der laufenden Programmperiode – im Vergleich zur Vorperiode – bislang deutlich mehr einzelbetriebliche als gemeinschaftliche Projekte gefördert wurden.

Am anderen Ende des Spektrums stand das LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Rahmen eines regionalen Kapazitätsaufbaus (Regional Governance) zur Bündelung regionaler Entwicklungsaktivitäten, Stärkung der Handlungsfähigkeit ländlicher Regionen und Mobilisierung brachliegender Potenziale. Der Fokus lag hier im Netzwerkmanagement und dem Anstoß zur Bündelung regionaler Management-, Marketing- und Entwicklungsaktivitäten. Die Förderung diente als Anreiz für neue Formen der Zusammenarbeit und zur Überwindung des „Kirchturmdenkens“.

- 97.1** Das Funktionsverständnis von LAG-Management als vorgelagerte Förderungsstelle fand sich in unterschiedlicher Ausprägung in allen drei Ländern, am stärksten in Salzburg. Auch das Verständnis von LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Sinne von Regional Governance war mehr oder weniger ausgeprägt in allen drei Bundesländern vorhanden, am deutlichsten in Tirol.

- 97.2** Der RH bewertete eine Überfrachtung der LAG-Managements mit den Aufgaben einer vor Ort tätigen Förderungsstelle als wenig zielführend im Sinne des LEADER-Konzepts. Demgegenüber erachtete der RH eine Stärkung und Unterstützung der Zusammenarbeit auf lokaler und kleinregionaler Ebene durch das LAG-Management als bedeutsam, beispielsweise für die Entwicklung und Erprobung innovativer Kooperationsmodelle zur Besorgung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf kommunaler und regionaler Ebene, wodurch sich auch Größenvorteile erzielen ließen.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Von den drei überprüften Ländern entsprach nach Auffassung des RH das in Tirol verwendete LAG-Managementkonzept dem Regional Governance-Modell am stärksten. Er empfahl dem BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern ein am Regional Governance-Modell orientiertes Funktionsverständnis des LAG-Managements weiterzuentwickeln.

97.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Anregung des RH als ein für das LAG-Management in seiner Gesamtheit zu erreichendes Ziel verstanden. Das Funktionsverständnis des BMLFUW für das LAG-Management sei nicht das einer Förderungsstelle vor Ort, sondern entspreche genau den Ausführungen des RH. Österreich habe sich bewusst für jenes Umsetzungskonzept von LEADER entschieden, das das LAG-Management von dem mit der Förderungsverwaltung zwingend einhergehenden bürokratischen Aufwand befreie. Ein Funktionsverständnis, welches das LAG-Management nur als vorgelagerte Förderungsstelle sehe, sei jedenfalls nicht im Sinne des BMLFUW. Das schließe freilich nicht aus, dass sich das LAG-Management nicht auch um Fragen der Förderungsabwicklung zu kümmern habe. Das BMLFUW stimme mit der Ansicht des RH überein, dass den Ländern eine wesentliche Rolle für die Weiterentwicklung des LAG-Managements zukomme.

Das BMLFUW könne jedoch nicht nachvollziehen, dass von den drei untersuchten Ländern das Verständnis als vorgelagerte Förderungsstelle in Salzburg am stärksten ausgeprägt sei.

97.4 Der RH anerkannte die Ausführungen des BMLFUW als grundsätzlich positiv und unterstrich die Bedeutung der Rolle des BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern dem am Regional-Governance-Modell orientierten Funktionsverständnis verstärkt Geltung zu verschaffen.

Mit Bezug auf das Land Salzburg verwies der RH auf TZ 93 und den dort festgestellten Fokus auf die Rolle der LAG-Managements als vorgelagerte Förderungsstelle mit mehr abwickelnder und weniger integrativer Funktion.

Qualitätssicherung der LAG

98 Im Vorfeld der Programmwerbung stand die Schaffung eines einheitlichen datenbankbasierten Qualitätsmanagementsystems für alle LAG zur Diskussion. Da keine Einigung aller Länder zugunsten eines gemeinsamen Modells zustande kam, beauftragten drei Länder (darunter Kärnten und Tirol) die Entwicklung eines gemeinsame software-unterstützten Qualitätsmanagementsystems als Wissensdatenbank.



Das Programm LE 07–13 sah eine strukturierte Qualitätssicherung, die dem Informations- und Steuerungsbedarf auf allen Ebenen – Bund, Länder, LAG-Regionen – dienen sollte, vor. Weiters sollte über das Netzwerk Land (siehe TZ 56) eine Unterstützung der LAG insbesondere bei der Steuerung der Strategieumsetzung und bei der Selbstbewertung und Selbstevaluierung im Rahmen eigener Qualitätssicherungssysteme erfolgen.

Im Zuge des Auswahlverfahrens übermittelten die LAG dem BMLFUW eine Darstellung der eingerichteten Steuerungs- und Qualitätssicherungssysteme. Das BMLFUW erhielt zudem als Verwaltungsbehörde jährlich im Wege der SVL Informationen über die Qualität der LEADER-Umsetzung in den LAG-Regionen. Dies sollte bei Bedarf ein gemeinsames – steuerndes und unterstützendes – Eingreifen von BMLFUW und SVL ermöglichen.

99.1 Die SVL Salzburg entwickelte gemeinsam mit den Salzburger LAG ein System zur Qualitätssicherung, das zum einen auf Indikatoren beruhte, die nach vier Dimensionen (Ressourcen, Wirkungen, Prozesse, Lernen und Entwicklung) gebündelt und untereinander verknüpft waren. Die LAG erfassten entsprechende Daten zur eigenen Positionsbestimmung (Selbstevaluierung). Zum anderen verfügte jede LAG über ein Qualitätsmanagement-Team, das jährlich eine Bewertung der Arbeit der LAG mit Hilfe einer externen Moderation durchführte. Diese Moderation erfolgte jeweils durch einen LAG-Manager aus einer anderen LEADER-Region. Die Qualitätssicherungsergebnisse wurden in der LAG präsentiert, diskutiert und der SVL zur Information übermittelt. Die Berichtlegung erfolgte nach einheitlichen Standards.

99.2 Der RH beurteilte das System der Qualitätssicherung der LAG in Form des Qualitätsmanagement-Teams samt externer Moderation als positiv.

100.1 In Kärnten und Tirol stellte das gemeinsam mit einem weiteren Land entwickelte Qualitätsmanagementsystem landesweit ein verpflichtendes Workflow-Instrument dar, das eine einheitliche Projekterfassung und -dokumentation während des gesamten Projektzyklus sicherstellte. Neben der Unterstützung und Steuerung der Arbeitsprozesse diente es dem Monitoring samt Berichtswesen ebenso wie der Indikatorenfestlegung und -auswertung. Weiters unterstützte es das Zeitmanagement sowie die Ablaufkontrolle und fungierte als Kommunikationsbasis zwischen den LAG und der SVL.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Eine Schnittstelle zwischen den Qualitätsmanagementsystemen von Kärnten und Tirol zur AMA-Datenbank bestand nicht.

100.2 Der RH würdigte die Einrichtung eines landesweiten Qualitätsmanagementsystems durch Kärnten und Tirol als positiv. Er empfahl der AMA und dem BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern Kärnten und Tirol Doppelgleisigkeiten bei der Datenerfassung soweit als möglich durch aufeinander abgestimmte EDV-Lösungen entgegenzutreten.

100.3(1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die AMA-Datenbank so konzipiert, dass Vorsysteme zur Förderungsabwicklung nicht notwendig seien. Wenn die Länder solche verwendeten, hätten sie dies selbst zu begründen und zu verantworten. Die AMA stelle für solche Fälle definierte Schnittstellen zur Datenübertragung an das AMA-System zur Verfügung. Das BMLFUW gehe nicht davon aus, dass Datenerfassungen grundlos doppelt gemacht würden. Es wisse aus eigener Erfahrung, dass Zusatzsysteme erforderlich seien, um die aus der AMA-Datenbank ermittelten Daten einer weiteren Analyse für Zwecke des Monitoring und der Evaluierung zu unterziehen.*

(2) Das Land Kärnten nahm die Würdigung der Einrichtung eines landesweiten Qualitätsmanagementsystems zustimmend zur Kenntnis.

(3) Das Land Tirol teilte mit, dass die vom RH monierte Doppelgleisigkeit der Datenerfassung im Hinblick auf die nächste Förderungsperiode geprüft werde.

101.1 Die PVL Tirol hatte – anders als die PVL Kärnten – keinen Zugriff auf das landesweite Qualitätsmanagementsystem. Der Informationsstand der PVL Tirol über LEADER-Projekte beruhte auf der AMA-Datenbank und war damit wesentlich geringer als jener der PVL Kärnten.

101.2 Der RH empfahl dem Land Tirol, den Informationsstand der PVL über LEADER-Projekte zu verbessern, etwa durch Standardauswertungen aus dem landesweiten Qualitätsmanagementsystem oder durch Einräumung angemessener direkter Zugriffsrechte (beispielsweise in Form von Leseberechtigungen) zu diesem System.

101.3 Das Land Tirol teilte mit, dass der zuständigen PVL von Anfang an Leserechte im Qualitätsmanagementsystem eingeräumt worden seien und auch regelmäßig Standardauswertungen (z.B. zum finanziellen Umsetzungsstand) übermittelt würden.



101.4 Der RH wies darauf hin, dass das Land Tirol selber die Mängel am Informationsstand der PVL festgestellt hatte: Die Empfehlung des RH beruhte auf einem ihm vorliegenden internen Bericht des Landes Tirol vom 21. Dezember 2010.

Bottom-up-Konzept **102.1** Die an der Umsetzung von LEADER beteiligten Stellen in den vom RH überprüften Bundesländern klassifizierten die Projekte in Abhängigkeit ihrer Entstehungsgeschichte (bottom-up bzw. top-down – siehe TZ 26) durchgängig als echtes LEADER (auch als klassisch oder im engeren Sinn) oder unechtes LEADER (auch als agrarisch oder im weiteren Sinn).

102.2 Der RH vermerkte, dass eine derartige Unterscheidung von LEADER-Projekten in den EU-rechtlichen Bestimmungen nicht vorgesehen ist.

102.3 *Aus Sicht des BMLFUW habe die Unterscheidung zwischen echten und unechten LEADER-Projekten keine rechtliche Relevanz und müsse als umgangssprachliche Kommunikation zur Kenntnis genommen werden.*

102.4 Der RH wies darauf hin, dass seinen Feststellungen zufolge diese Unterscheidung sehr wohl für Projektinhalte, Abläufe und Zuständigkeiten von Bedeutung war.

103 (1) Echte LEADER-Projekte standen im Einklang mit der lokalen Entwicklungsstrategie und kamen auf Initiative lokaler Akteure (bottom-up) im Wege einer Einreichung und positiven Würdigung auf LAG-Ebene zustande.

(2) Unechte LEADER-Projekte gingen mit dem Ersuchen um positive Beschlussfassung an das LAG-Entscheidungsgremium (top-down), nachdem eine Förderungsstelle einen bei ihr eingereichten Projektvorschlag vorab als LEADER-tauglich eingestuft hatte. Die Länder bereiteten ihre LAG schon vor Beginn der Programmumsetzung auf Top-down-Projekte vor und empfahlen, geeignete Formulierungen bereits in den lokalen Entwicklungsstrategien vorzusehen (siehe TZ 86). Unechte LEADER-Projekte konnten in der Folge von den LAG und den SVL als strategiekonform bestätigt werden. Zu unechten LEADER-Projekten zählten regelmäßig Projekte wie Wegebauten, Waldsanierungen, Naturschutz, Biomasseanlagen sowie in gewissen Fällen Investitionen in agrarische Verarbeitungsbetriebe.

104.1 Nachfolgende Beispiele dienen der Veranschaulichung des Auseinanderschlusses der angestrebten Prioritätensetzung auf Ebene der LAG



4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

im Wege der lokalen Entwicklungsstrategien mit der tatsächlichen – durch den Top-down-Ansatz beeinflussten – Umsetzung.

Beispiel LAG Flachgau Nord

Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie

Die lokale Entwicklungsstrategie identifizierte das leistungsfähige regionale Straßennetz als Stärke, das Angebot an öffentlichen Verkehrsverbindungen dagegen als Schwachpunkt. Sie zielte daher auf die Stärkung der autofreien Mobilität (Rad-, Reit-, Wander- und Spazierwege) und der Mobilität für alle Generationen ab.

Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie

Per März 2010 waren 17 Projekte mit einem Förderungsvolumen von insgesamt 1,4 Mill. EUR bewilligt. Rund 80 % davon entfielen auf fünf Top-down-Projekte (z.B. Wegebau), die nicht den Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie entsprachen.

Beispiel LAG Osttirol

Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie

Prioritäre Themen in der lokalen Entwicklungsstrategie waren Fragen der Bevölkerungsentwicklung (Abwanderung, demographische Alterung), Arbeitsplätze (Pendlerproblematik) sowie öffentliche Angebote in gering besiedelten Gebieten (vor allem Betreuung, Nahversorgung und öffentlicher Verkehr). Die lokale Entwicklungsstrategie enthielt keine Ziele betreffend Schutzwaldsanierung und Wegebau, das Thema Naturgefahren erwähnte sie am Rande.

Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie

Per März 2010 waren 50 Projekte mit einem Förderungsvolumen von insgesamt rd. 11,9 Mill. EUR bewilligt. Rund 69 % davon entfielen auf Top-down-Maßnahmen wie Schutzwaldsanierungen und Wegebauprojekte, die nicht als Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie aufschienen.



104.2 Der RH bemängelte das beispielhaft illustrierte Auseinanderklaffen von Prioritätensetzung in der lokalen Entwicklungsstrategie und tatsächlich erfolgter Umsetzung.

104.3 *Laut Stellungnahme des Landes Tirol sei wichtig, dass die zuständigen Fachabteilungen bei der Entwicklung lokaler Strategien im Land stets den Schutz vor Naturgefahrenen und somit die Schutzwaldverbesserung mitberücksichtigen würden. Die nachhaltige Entwicklung des begrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraums in Tirol sei wesentlich auch von Fragen der Sicherheit und eines nachhaltigen, leistbaren Schutzes vor Naturgefahrenen durch den Wald bestimmt.*

104.4 Der RH wies das Land Tirol darauf hin, dass das maßgebliche Kriterium für die Förderung unter LEADER eine Übereinstimmung des Projekts mit den Zielen bzw. Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie ist.

105.1 Unechte LEADER-Projekte sollten die rechtzeitige Ausschöpfung des mit dem Programm LE 07–13 erheblich gestiegenen LEADER-Mittelvolumens gewährleisten. Da sie vermehrt sofort nach Programmbeginn eingereicht und bewilligt wurden, wiesen sie in den überprüften Ländern ein höheres Umsetzungstempo als echte LEADER-Projekte auf. Auch waren die Förderungsvolumina und Förderungssätze vergleichsweise höher. Die verantwortlichen Stellen des Bundes und der überprüften Länder erwarteten für die weitere Programmumsetzung eine zunehmende Anzahl an echten LEADER-Projekten.

105.2 Der RH erachtete die Erwartungen der verantwortlichen Stellen des Bundes und der überprüften Länder als plausibel.

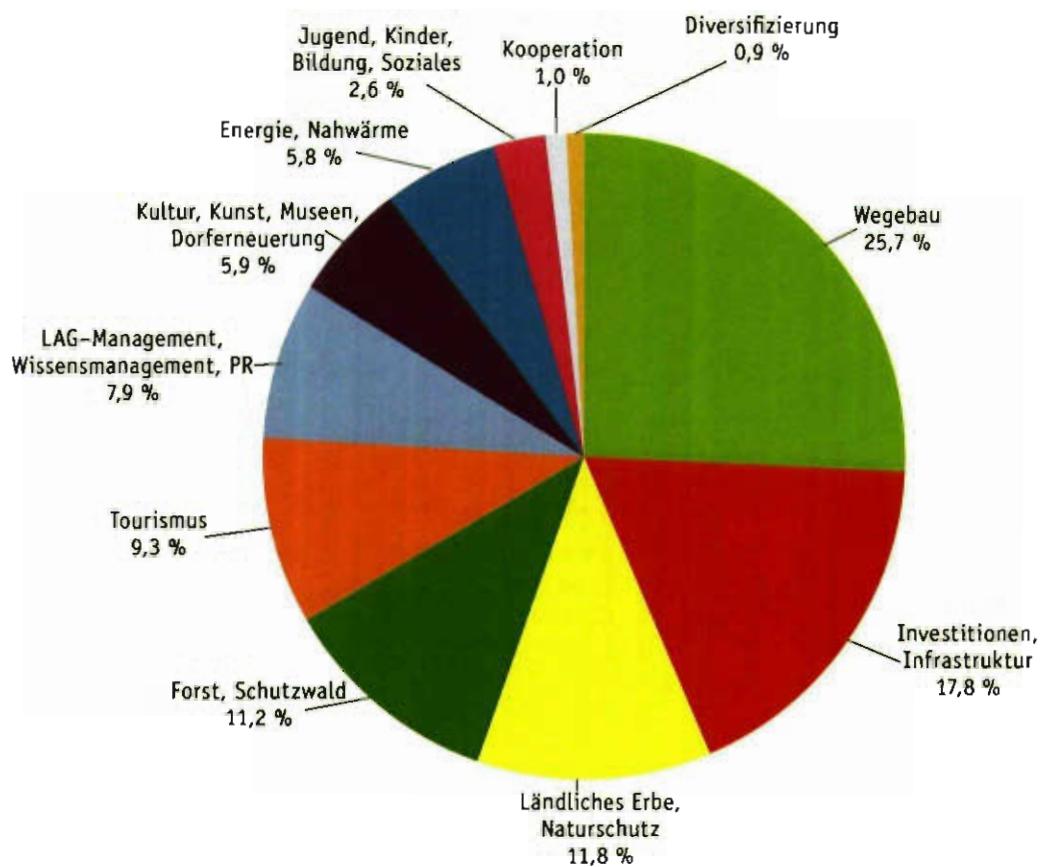
105.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das verfügbare Finanzvolumen für LEADER mit einer bloßen Ausweitung der förderbaren Gebiete Österreichs allein nicht bewältigbar, sondern erfordere auch eine maßgebliche Einbeziehung von regionalpolitisch bedeutsamen Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 1.*

106.1(1) Wie nachfolgende Abbildungen 8 bis 10 veranschaulichen, entfielen bis Ende 2010 annähernd 40 % aller Förderungsbewilligungen in Kärnten, Salzburg und Tirol allein auf Wegebau- bzw. Forstprojekte. Investitions- und Infrastrukturprojekte bzw. Naturschutz und ländliches Erbe machten in etwa weitere 25 % der bewilligten LEADER-Mittel aus. Der überwiegende Teil dieser 65 % kam als Top-down-Projekte zustande. In anderen Kategorien, wie beispielsweise Tourismus

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

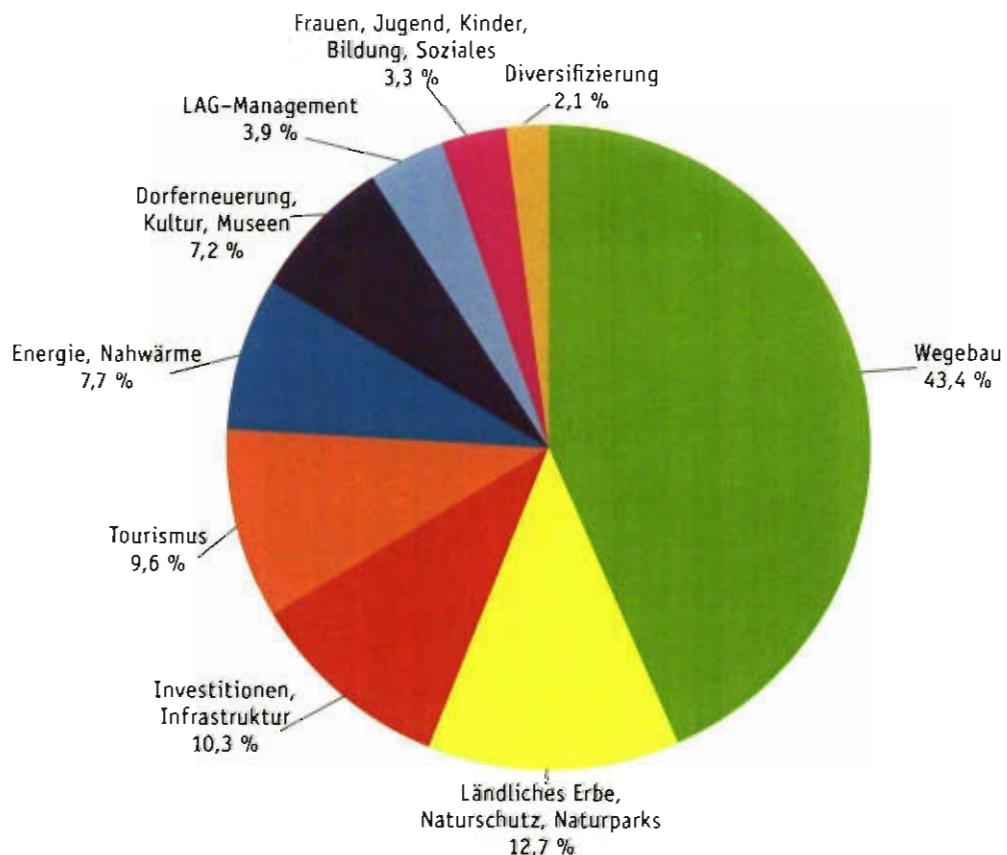
bzw. Energie und Nahwärme, war der Top-down-Charakter von geringerer Bedeutung. Die überprüften Länder setzten bei der Ausschöpfung der LEADER-Mittel unterschiedliche Top-down-Schwerpunkte.

Abbildung 8: Kärnten – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010



Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Kärnten entfiel ein Viertel aller bis Ende 2010 getätigten Förderungszusagen auf Wegebauprojekte (Maßnahme 321a) und beinahe 18 % auf landwirtschaftliche Großprojekte (Maßnahme 123a).

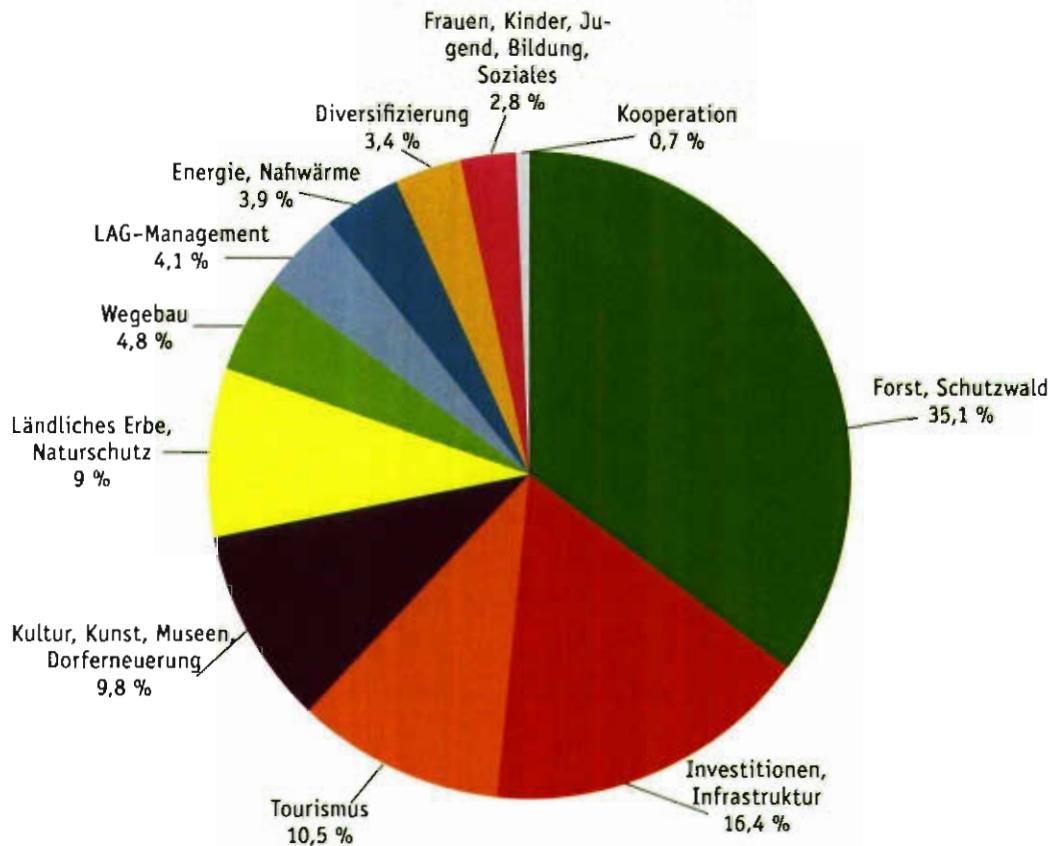
Abbildung 9: Salzburg – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010

Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Salzburg gingen rd. 43 % der bis Ende 2010 bewilligten LEADER-Mittel an Wegebauprojekte (Maßnahme 321a). Weitere Schwerpunkte lagen bei Naturschutzprojekten (13 %) und Investitionen (10 %), die top-down vorgegeben wurden, um eine ausreichende Mittelausschöpfung von LEADER zu gewährleisten.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Abbildung 10: Tirol – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010



Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Tirol wurden über 35 % der Mittel für Forstprojekte (Maßnahme 266) sowie über 16 % für landwirtschaftliche Großprojekte (Maßnahme 123a) bewilligt.

(2) Die bewilligten Förderungssummen pro unechtes LEADER-Projekt waren je nach Maßnahme vergleichsweise hoch. Die Bandbreite der durchschnittlichen Förderungsbewilligungen der Wegebauprojekte erstreckte sich beispielsweise von rd. 283.000 EUR (Kärnten) über rd. 346.000 EUR (Tirol) bis rd. 540.000 EUR (Salzburg) und jene der landwirtschaftlichen Großprojekte⁶⁰ von rd. 456.000 EUR (Salzburg) über rd. 688.000 EUR (Tirol) bis rd. 724.000 EUR (Kärnten).

⁶⁰ Dazu zählten beispielsweise große Investitionsprojekte von Milch- bzw. Fleischverarbeitungsbetrieben, Obstverwertungsanlagen, Abfüll-, Sortier- und Absackanlagen, Viehvermarktungs- und Versteigerungszentren.

Der durchschnittliche Betrag pro Tiroler Forstprojekt belief sich auf rd. 307.000 EUR.

(3) Wie nachfolgende Tabelle veranschaulicht, lag Kärnten Ende 2010 bei der durchschnittlichen Projektgröße (bewilligte Förderungsbeträge) mit rd. 203.000 EUR über dem Dreifachen, Salzburg und Tirol mit rd. 131.000 EUR bzw. 119.000 EUR immer noch beim Zweifachen des österreichischen Durchschnitts. Auf Großprojekte mit einem Förderungsvolumen von mehr als 200.000 EUR entfielen in Kärnten rd. 70 %, in Salzburg rd. 65 % und in Tirol rd. 63 % der bewilligten Förderungsbeträge. Am ausgeprägtesten war die Konzentration in Salzburg: Auf nur 11 % der insgesamt bewilligten Projekte entfielen fast zwei Drittel der bewilligten Förderungsbeträge.

Tabelle 20: Anteil von Großprojekten (ab 200.000 EUR Bewilligungssumme)¹

	Kärnten	Salzburg	Tirol	Österreich
Bewilligte Förderungsbeträge per 31. Dezember 2010 in EUR (insgesamt)	31.192.168	23.654.006	35.954.334	310.889.389
Anzahl der bewilligten Projekte (insgesamt)	154	181	300	5.118
Durchschnittliche bewilligte Förderungsbeträge in EUR pro Projekt	202.547	130.685	119.848	60.744
Anzahl der Projekte mit Bewilligungssumme über 200.000 EUR	45	20	50	311
in % der insgesamt bewilligten Projekte	29	11	17	6
Bewilligte Förderungsbeträge für Projekte mit Bewilligungssumme über 200.000 EUR in EUR	21.913.468	15.424.674	22.690.367	148.448.158
in % der bewilligten Förderungsbeträge	70	65	63	48

¹ Stand per 31. Dezember 2010

Quelle: RH-Berechnungen basierend auf AMA-Daten

(4) Der Europäische Rechnungshof kam in seiner Prüfung über die Umsetzung des LEADER-Konzepts zu dem Befund, dass nahezu alle Verwaltungsbehörden der von ihm überprüften Mitgliedstaaten (in Österreich fand keine Vor-Ort-Prüfung des Europäischen Rechnungshofes statt) für die Programmperiode 2007 bis 2013 de facto ein Top-down-System vorgegeben hatten.⁶¹ Auch in einer vom BMLFUW

⁶¹ Sonderbericht Nr. 5/2010 des Europäischen Rechnungshofs, Z 124: „Entgegen den Anweisungen der Kommission verpflichteten diese Verwaltungsbehörden die LAG zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum. Dadurch wird LEADER leichter kontrollierbar, doch gleichzeitig wird der Spielraum für innovative lokale Strategien eingeschränkt und damit der potentielle Mehrwert, mit dem das LEADER-Konzept gerechtfertigt wird, geschmälert.“

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

beauftragten Befragung von LEADER-Akteuren aus dem Jahr 2010 vertraten diese die Auffassung, dass ein beträchtlicher Teil der LEADER-Projekte nicht direkt über die LAG, sondern über die Förderungsstellen lief.⁶²

106.2 Die Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes in Bezug auf Top-down-Vorgaben trafen auch auf die vom RH überprüften Länder zu. Der RH kritisierte, dass ein hoher Anteil der LEADER-Mittel – teilweise in offenem Widerspruch zu den einschlägigen EU-Bestimmungen⁶³ – in Top-down-Projekte und damit in Projekte ohne echten LEADER-Mehrwert floss. Er wies mit Nachdruck darauf hin, dass die Mittelaus schöpfung keinen Selbstzweck darstelle, sondern den Sachzielen von LEADER unterzuordnen wäre.

Der RH empfahl dem BMLFUW und den drei überprüften Ländern, die bestehende Praxis dahingehend zu ändern, dass die Einhaltung der EU-Vorgaben gewährleistet ist.

106.3(1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei durch die aktuelle Umsetzung kein Verstoß gegen europarechtliche Bestimmungen gegeben. Im Gegensatz zur Umsetzung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 bestehe die Aufgabe der bewilligenden Stellen bei der LEADER-Umsetzung nur darin, die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Förderungsfähigkeit vorzunehmen und die fördertechnische Umsetzung des Projekts zu gewährleisten. Diese fördertechnische Umsetzung stelle keine Qualitätsbewertung bzw. Bewertung bezüglich der Relevanz für die jeweilige lokale Entwicklungsstrategie dar, denn diese sei gemäß Bottom-up-Ansatz den LAG vorbehalten. Die LAG hätten daher bezüglich der Projektauswahl das erste und für die Weiterverfolgung und Umsetzung des Projekts auch das letzte Wort. Das gelte für alle Projekte.*

Das BMLFUW könne natürlich Versuche zur Top-down-Einflussnahme nicht ausschließen, würde diese jedoch bei Kenntnis nicht dulden. Das BMLFUW habe im März 2008 entsprechende Festlegungen erlassen, wonach eine positive Entscheidung durch das LAG-Projektauswahlgremium vor der rechtsverbindlichen Genehmigung durch die bewilligende Stelle zu erfolgen habe. Die Projektgröße sei im Übrigen kein Kriterium für die Qualifikation als LEADER-Projekt.

(2) Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.

⁶² Studie im Auftrag des BMLFUW „Befragung von LEADER-Akteuren“ Endbericht, 22. Oktober 2010, Regional Consulting International GmbH Wien, Verfasser: Andreas Resch

⁶³ siehe Art. 61 lit c der Verordnung des Rates (EG) Nr. 1698/2005 zur Definition des LEADER-Konzepts

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg werde auf die Einhaltung des Bottom-up-Prinzips generell Bedacht genommen. Für alle bewilligten LEADER-Projekte lägen die erforderlichen LAG-Beschlüsse vor. Nachdem die Ländliche Entwicklung 2007–2013 ein land- und forstwirtschaftliches Förderungsprogramm sei, würden Förderungsprojekte aus diesem Bereich (main-stream) strukturell bedingt überwiegen. Die Kosten der einzelnen Projekte seien unterschiedlich, woraus sich finanzielle Schwerpunktbildungen ergäben. Der weitaus überwiegende Teil der Güterwege- und Biomasseprojekte sei als nicht-agrarisch zu klassifizieren, da vor allem die nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung von diesen Projekten profitiere.

(4) Das Land Tirol hielt fest, dass die durchschnittlichen Kosten pro Tiroler Forstprojekt von rd. 307.000 EUR dahingehend relativiert werden sollten, dass diese Projekte sich auf eine siebenjährige Umsetzungszeit beziehen und hunderte einzelne, in die Projekte eingebundene Waldbesitzer betreffen würden.

106.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass er in allen überprüften Ländern Beispiele für Projekte mit rechtsverbindlicher Förderungszusage seitens der bewilligenden Stelle bzw. mit Umsetzungsbeginn vor positiver Entscheidung des LAG-Auswahlremiums fand. Er verwies darauf, dass das Land Kärnten einen eigenen Standardablauf für Top-down-Projekte entwickelt hatte, bei denen in bestimmten Fällen keine zwingende Behandlung im LAG-Entscheidungsgremium erforderlich war, sondern der LAG-Beschluss in einem verkürzten Verfahren herbeigeführt wurde.

Der RH vermerkte in Bezug auf die Stellungnahme des Landes Salzburg, dass die SVL Salzburg die LAG zu Beginn der Programmperiode darauf hingewiesen hatte, dass unter anderem Biomasseförderungen über LEADER umzusetzen und daher in den lokalen Entwicklungsstrategien der LAG aufzunehmen waren. Insgesamt sollten laut SVL 50 % der Naturschutzprojekte über LEADER abgewickelt werden. In weiterer Folge übermittelte die SVL den LAG Unterlagen zu Top-down-Projekten mittels Standardvordruck „mit der Bitte um Fassung eines positiven LAG-Beschlusses“. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Integrierte und multisektorale Aktionen

107 Den Vorstellungen der EU-Kommission entsprechend beruht LEADER grundsätzlich auf einem integrierten und multisektoralen Zugang, der die in den lokalen Entwicklungsstrategien enthaltenen Aktionen und Projekte als zusammenhängende Einheit begreift und insbesondere Verknüpfungen zwischen den verschiedenen daran beteiligten wirt-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

schaftlichen, sozialen, kulturellen und umweltrelevanten Akteuren und Sektoren herstellt.

108.1(1) In der bisherigen Umsetzung zeigte sich – ungeachtet der multisectoralen Inhalte der lokalen Entwicklungsstrategien – eine deutliche Dominanz des landwirtschaftlichen bzw. agrarwirtschaftlichen Sektors. Daneben erlangte – bereits mit sehr großem Abstand – der Sektor Tourismus noch Bedeutung, auf den jeweils etwa 10 % der bewilligten Mittel in den überprüften Ländern entfielen. Kleingewerbe und sonstige Dienstleistungen spielten dagegen kaum eine Rolle. Die Vernetzung mit den verschiedenen Sektoren der ländlichen Wirtschaft war von untergeordneter Bedeutung.

(2) Dies zeigte sich auch beispielhaft an den Maßnahmen 311 (Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten) und 312 (Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges), die programmgemäß beide für eine Umsetzung über LEADER besonders geeignet waren.⁶⁴

Das Programm LE 07–13 identifizierte den Verlust an ortsnahen Arbeitsplätzen in Landwirtschaft bzw. Gewerbe als Problem und stellte einen strategischen Förderungsbedarf in Form von Investitionsförderung für Kleinstunternehmen im Rahmen der Maßnahmen 311 bzw. 312 fest. Die Ex-ante-Evaluierung bewertete beide Maßnahmen als positiv für die Verbesserung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens der Landbevölkerung und sah hohes Synergiepotenzial mit LEADER.

Im Einklang mit den EU-Vorgaben beschränkte das Programm LE 07–13 den Begünstigtenkreis der Maßnahme 311 auf Mitglieder des Haushalts landwirtschaftlicher Betriebe, während die Maßnahme 312 keiner sektoralen Einschränkung unterlag. Allerdings sollte sie auf besonders ländlich geprägte Gebiete und entwicklungsbedürftige Kleinregionen fokussiert werden. Die SVL Salzburg schränkte – im Unterschied zu Kärnten und Tirol – den Begünstigtenkreis der Maßnahme 312 auf Landwirte ein bzw. machte die Beteiligung von Landwirten zu einer Voraussetzung für die Förderung von Projekten.

Laut Evaluierungsbericht 2010 kamen im Rahmen der Maßnahme 311 im Zeitraum 2007 bis 2009 in allen Bundesländern über 900 Projekte (davon mehr als ein Drittel LEADER-Projekte) zustande. Von den knapp 190 Projekten der Maßnahme 312 waren 40 % LEADER zugeordnet.

⁶⁴ Beide Maßnahmen wenden sich an Personen im ländlichen Raum, die sich selbstständig machen oder ein bestehendes Kleinstunternehmen erweitern möchten.



Keines dieser LEADER-Projekte lag in den vom RH überprüften Ländern. Der Evaluierungsbericht bewertete die Maßnahme 312 als potenziell hoch wirksam und empfahl, sie zu forcieren.

108.2 Der RH kritisierte, dass die LEADER-Umsetzung in den überprüften Ländern entgegen dem integrativ und multisektoral geprägten LEADER-Ansatz der EU vorwiegend monosektoral agrarisch ausgerichtet war. Die überprüften Länder nutzten den bestehenden Spielraum für Verknüpfungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und umweltrelevanten Akteuren und Sektoren kaum oder schränkten ihn sogar ein.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne einer integrativen und sektorübergreifenden Ausrichtung von LEADER sektorale Einschränkungen bei den Begünstigten, den Förderungsgegenständen oder Förderungsvoraussetzungen der einzelnen, für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen hintanzuhalten.

Dem Land Salzburg empfahl der RH, die Maßnahme 312 im Einklang mit den EU-Vorgaben und dem Programm LE 07–13 für Projektwerber und Projektvorschläge aus allen Sektoren zu öffnen.

108.3(1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW könne die Empfehlung des RH nicht nachvollzogen werden, da die genannten Einschränkungen sich weder aus den einschlägigen Richtlinien für LEADER noch aus der Vorabreservierung von Mitteln (siche TZ 76) ableiten ließen. Die angeführten empirischen Belege gäben Auskunft über die tatsächliche bisherige Umsetzung von LEADER und die Möglichkeiten der nationalen Stellen, Kofinanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen, könnten jedoch nicht als Beleg für die vom RH angeführten Einschränkungen dienen.*

(2) Das Land Kärnten betonte, dass die Umsetzung der regionalen Leitbilder sehr wohl sektorübergreifend erfolge und verwies weiters auf seine Stellungnahme zu TZ 77.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg stehe LEADER grundsätzlich allen Sektoren offen. So sei eine Vielzahl von Projekten mit wirtschaftlichem Hintergrund aus den Sektoren Tourismus, Gesundheit, Landwirtschaft und sonstigen Freizeitangeboten in verschiedenen anderen Maßnahmen des Programms LEADER 2007–2013 unterstützt worden. Insbesondere bestünden für die Maßnahme 312 keine landespezifischen Einschränkungen. Die Maßnahme stehe somit allen Förderungswerbern laut Sonderrichtlinie des BMLFUW offen.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

108.4 Der RH hielt dem BMLFUW entgegen, dass sektorale Einschränkungen schon auf Ebene des Programms LE 07-13 vorgenommen wurden, wiewohl dieses durch Investitionsförderungen in Kleinstunternehmen dem Verlust an ortsnahen Arbeitsplätzen neben der Landwirtschaft ausdrücklich auch im Gewerbe begegnen wollte. So schränkte beispielsweise das Land Salzburg gemäß Anlage V zum Programm LE 07-13 die ELER-Mittel für die Maßnahme 312 auf Zuwendungsempfänger aus dem Landwirtschaftssektor ein.

Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass ELER-Mittel für die Maßnahme 312 gemäß Anlage V zum Programm LE 07-13 im Land Salzburg nur für Kleinstunternehmen im Rahmen eines landwirtschaftlichen Nebenerwerbs und für Kooperationsprojekte mit Beteiligung von Landwirten bereitgestellt wurden. Weder die Bestimmungen der EU noch des Programms LE 07-13 noch der Sonderrichtlinie LEADER verlangten diese Einschränkung. Hintergrund dafür war dem RH vorliegenden Unterlagen zufolge die grundsätzliche Überlegung der SVL Salzburg, dass es sich bei den Mitteln des Programms LE 07-13 im Wesentlichen um Finanzmittel handle, die der Land- und Forstwirtschaft zuzurechnen seien und daher primär in diesem Bereich zum Einsatz kommen sollten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Innovation

109 LEADER sollte gemäß den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft innovative Konzepte zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützen und den Unternehmergeist stärken. Innovation im ländlichen Raum war aus Sicht der Europäischen Kommission in einem breiteren Sinn zu verstehen und umfasste beispielsweise die Einführung neuer Erzeugnisse, Prozesse, Organisationen oder Märkte, die Übernahme und Anpassung von anderswo entwickelten Innovationen, die Modernisierung von traditionellem Know-how, die Entwicklung neuer Lösungen für spezifische Probleme ländlicher Regionen oder die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien in ländlichen Gebieten. Wegebau zählte beispielsweise nicht als innovatives Projekt. Um Innovation im ländlichen Raum zu fördern, sah die Europäische Kommission für die LAG große Freiräume und Flexibilität bei der Entscheidung über Aktionen vor.

110 Das Programm LE 07-13 spezifizierte die im Rahmen von LEADER verfolgten Innovationsziele nicht näher.

In einer vom BMLFUW beauftragten Befragung schätzten 64 % der LAG die Innovationsbereitschaft der Projektträger als mittel bis gering ein.

111.1 Weder das BMLFUW noch die überprüften Länder erhoben systematisch die Gründe für das – meist bereits in der Phase der (informellen) Vorab-Beurteilung (siehe TZ 47) stattfindende – Ausscheiden von möglicherweise auch innovativen Projektideen. Damit unterblieb auch eine Abklärung allfälliger struktureller Unterschiede in der Unterstützung innovativer Projektideen einerseits und maßnahmenkonformer Projektvorschläge andererseits oder eine Abklärung systembedingter Barrieren bei der Aufbringung der Eigenmittel wie Kofinanzierungsmittel.

111.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, im Zuge einer LEADER-Evaluierung auch die Klärung möglicher systembedingter Gründe für das geringe Zustandekommen von innovativen LEADER-Projekten ins Auge zu fassen. Dabei könnten auch die Mechanismen der Projektauswahl in den Förderungs- und Abwicklungsstellen im Hinblick auf die Behebung allfälliger systemischer Innovationshemmnisse, die u.a. in fragmentierten institutionellen Zuständigkeiten liegen könnten, näher untersucht werden.

111.3(1) *Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung für die Evaluierung aufzugreifen. Von größter Relevanz sei vor allem die Frage, ob der Grund für die – auch gemäß den Analysen des BMLFUW – zu geringe Innovationsbereitschaft in systemischen Innovationshemmnissen liegen könne.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe die SVL keinen Einfluss auf die Innovationsbereitschaft der Projektträger. Es sei vor allem die Aufgabe der LAG, den Innovationsgeist in der Region zu fördern und zu stärken. Die (informelle) Vorab-Bewertung der Projektvorschläge habe vor allem der Beurteilung der Förderungsvoraussetzung „Qualität und Nachhaltigkeit“ sowie der Finanzierbarkeit und der Folgekosten der Projekte gedient. Die SVL erachte dies als wesentlichen Beitrag zu sparsamer, zweckmäßiger und wirtschaftlicher Mittelverwendung und unbürokratischer Abwicklung für alle Beteiligten.

111.4 Der RH wertete die vom BMLFUW zugesagte Evaluierung der Gründe für das geringe Ausmaß an innovativen LEADER-Projekten als positiv.

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass mit der Gestaltung der Rahmenbedingungen – etwa für den Zugang zu Kofinanzierungsmitteln – das Land einen wesentlichen Einfluss auf die Innovationsbereitschaft von Projektträgern und die Herangehensweise der LAG ausübt.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

112.1 Ein großer Teil der im Rahmen von LEADER geförderten Projekte war konventioneller Natur und unterschied sich nicht von jenen Projekten, die ohne LEADER im Rahmen der definierten Maßnahmen des Programms LE 07–13 realisiert wurden.⁶⁵ Nur ein geringer Teil des LEADER-Mittelvolumens kam Projekten zugute, die außerhalb des vorab definierten Maßnahmenkatalogs standen. In der vom BMLFUW beauftragten Befragung von LEADER-Akteuren vermerkten 38 % der LAG Probleme bei der Zuordnung von sektorübergreifenden – und damit tendenziell innovativen – Projektanträgen.

112.2 Der RH kritisierte die geringe Anzahl an innovativen Projekten und deren – in Anbetracht des insgesamt vervierfachten LEADER-Budgets – bescheidenes finanzielles Volumen, was – ungeachtet der hohen Qualität einzelner Projekte – kaum nachhaltige Effekte für den ländlichen Raum erwarten ließ.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne des „Laborcharakters“ von LEADER den Innovationsansatz künftig ausreichend zu operationalisieren und damit bessere Voraussetzungen für innovationsförderliche Projekttypen, wie beispielsweise Pilotprojekte oder Demonstrationsvorhaben auf regionaler Ebene zu schaffen. So könnten nach Auffassung des RH auch unkonventionelle Projektkooperationen mit begrenztem Risiko befristet erprobt werden. Dafür wären genügend nicht maßnahmengebundene LEADER-Mittel anzusetzen.

112.3(1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien dazu Aufschlüsse aus der in Aussicht genommenen Evaluierung zu erwarten (siehe TZ 111). Das nach Meinung des BMLFUW größte Innovationshemmnis bei Förderungsprojekten sei das mit Innovationen einhergehende Risiko in Verbindung mit EU-Bestimmungen, die im Falle des Scheiterns von Projekten unweigerlich zu Förderungsrückzahlungen führen. Daher sei auch unter LEADER die Bereitschaft, ein solches Risiko auf sich zu nehmen, nicht sehr ausgeprägt. Die nach Lesart des BMLFUW in der Empfehlung des RH zum Ausdruck gebrachte Auffassung, innovative, aber auch risikobehaftete Projekte befristet zu erproben, wobei das Risiko nicht allein vom Projektanten zu tragen sei, entspreche der Intention des BMLFUW. Es versuche daher, die Europäische Kommission im Hinblick auf die nächste Periode dafür zu gewinnen.*

(2) Das Land Salzburg unterstrich, dass die SVL gemäß dem Bottom-up-Prinzip keinen unmittelbaren Einfluss auf den Innovationsgehalt von Projekten habe, da diese in den Regionen entwickelt würden. Umfangreiche Möglichkeiten zur Umsetzung auch sektorübergreifender,

⁶⁵ Eine genaue Klassifizierung und damit Quantifizierung der Projekte war dem RH aufgrund der mangelnden Qualität der vorhandenen Daten nicht möglich.

tendenziell innovativer Projekte böten vor allem die nicht vorab definierten Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3.

112.4 Der RH hielt gegenüber dem BMLFUW fest, dass – neben den möglicherweise auch in den EU-Vorschriften grundgelegten Innovationshemmnissen – auf nationaler bzw. regionaler Ebene entspringende Innovationsbarrieren zu untersuchen wären. Darüber hinaus sollte das BMLFUW die Voraussetzungen für die Erprobung unkonventioneller Projektlösungen verbessern, wobei allfällige höhere Projektrisiken durch geeignete Projektausgestaltungen (beispielsweise durch Festlegung von Projektphasen und Meilensteinen für „Stop-or-go-Entscheidungen“) in einem vertretbaren Rahmen zu begrenzen wären.

Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass Salzburg im Vergleich zu den anderen überprüften Ländern ein sehr geringes Mittelvolumen für nicht vorab definierte Maßnahmen vorgesehen hatte (siehe TZ 75).

Kooperation

113 Kooperation stellt auf gemeinsame Projekte von LAG innerhalb eines Mitgliedstaates oder zwischen LAG aus mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten ab. Als Begünstigte für eine Förderung kommen folglich – wie im Programm LE 07–13 festgelegt – in erster Linie die LAG in Frage. Gemäß Leitfaden der Europäischen Kommission zur Durchführung der Maßnahme „Zusammenarbeit“ im Rahmen des Schwerpunkts LEADER können entweder die LAG, wenn entsprechende Prioritäten in ihren Entwicklungsstrategien enthalten sind, Kooperationsprojekte auswählen und hinschließen. Andernfalls kann die Verwaltungsbehörde auf Basis eines Aufrufs, an dem sich die LAG beteiligen können, Kooperationsprojekte auswählen.

114 Gemäß Programm LE 07–13 zählten gebietsübergreifende und transnationale Kooperationen zu jenen wesentlichen Punkten, die den Mehrwert der LEADER-Methode ermöglichten. Es empfahl den lokalen Entwicklungsstrategien die Aufnahme eines oder mehrerer Kooperationsprojekte. Bis Ende 2010 gab es österreichweit allerdings nur eine geringe Anzahl von Kooperationsprojekten (Maßnahme 421) mit einem bewilligten Förderungsvolumen von insgesamt rd. 4,6 Mill. EUR. Wie nachfolgende Tabelle zeigt, war daran der Anteil der Länder Kärnten und Tirol sowohl betragsmäßig wie auch anzahlmäßig überdurchschnittlich hoch, wobei sich deren inhaltliches Verständnis von Kooperationsprojekten unterschied.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Tabelle 21: Kooperationsprojekte in Kärnten, Salzburg und Tirol

Maßnahme 421	Anzahl der Projekte	Förderungszusagen in Mill. EUR	Förderungszusagen in %
Kärnten	8	1,73	5,6
Salzburg	2	0,06	0,3
Tirol	13 ¹	0,88	2,5

¹ Landesweite Projekte wurden jeweils auf ein Projekt gezählt.

Quelle: Auswertung auf Basis AMA-Daten per Ende 2010

115 In Kärnten wurden im Rahmen der Maßnahme 421 drei Arten von Kooperationen finanziert:

- landesweite Projekte (z.B. Reittourismus, solare Mobilität), für die die PVL und SVL Kärnten vorab bereits LEADER-Mittel reservierten (unechte LEADER-Projekte – siehe TZ 103);
- grenzüberschreitende Projekte mit Slowenien (siehe dazu TZ 116 und TZ 130);
- landesweite Koordination des Wissensmanagements und der Öffentlichkeitsarbeit der LEADER-Regionen.

116.1(1) Die Landwirtschaftskammer Kärnten als Projektträger erhielt zwei transnationale Kooperationsprojekte der LAG Unterkärnten zu 100 % gefördert. Im Abschnitt „Geplante Kooperationen“ enthielt die lokale Entwicklungsstrategie der LAG Unterkärnten keinen Hinweis auf diese Art von grenzüberschreitenden Projekten.

(2) Bei einem der zwei Projekte standen der durch die SVL genehmigten Förderung in Höhe von 325.725 EUR nur 8.000 EUR für das korrespondierende slowenische Partenvorhaben gegenüber. Bei dem anderen Projekt (mit einem Förderungsvolumen von 218.017 EUR) bestand laut Projektbeschreibung die Kooperation im Erfahrungsaustausch (Arbeitsgruppen, Exkursionen) mit Projektpartnern in Slowenien und in der Vernetzung von Initiativen in Kärnten und Slowenien.

116.2(1) Der RH kritisierte, dass das Land Kärnten diese Kooperationsprojekte top-down zu 100 % förderte.

(2) Der RH sah den Kooperationsgehalt bei einem Finanzierungsverhältnis von 40 : 1 (Österreich : Slowenien) als unzureichend erfüllt

an. Er empfahl dem Land Kärnten, bei den eingereichten Projektabrechnungen nur jene Kosten als förderbar anzurechnen, die einen echten Kooperationsgehalt im Sinne der Maßnahme 421 aufweisen. Bereits erfolgte Projektabrechnungen wären darauf nachträglich zu prüfen und bei mangelnder Belegbarkeit wären ausbezahlte Forderungen zurückzufordern.

116.3 Das Land Kärnten trat der Top-down-Einstufung der angeführten Kooperationsprojekte mit Hinweis auf die positiven Beschlüsse der LAG vor Förderungszusage entgegen. Es stehe hinter dem Kooperationsgehalt dieser LEADER-Projekte und sehe keine Veranlassung zur Rückforderung ausbezahltter Fördermittel, da es diesbezüglich auch keine Einschränkungen durch nationale und EU-Bestimmungen gebe. Vor allem im Rahmen der INTERREG-Programme bestünde eine langjährige Kooperation mit den slowenischen Partnern, woraus ersichtlich wäre, dass die Projekte immer in einem ausgewogenen finanziellen Verhältnis zwischen Slowenien und Österreich umgesetzt worden seien. In der aktuellen Programmperiode bestehe in Slowenien für die LEADER-Vorhaben ein sehr eingeschränkter Finanzrahmen, weshalb Aktivitäten im Zusammenhang mit den Kärntner LEADER-Kooperationsprojekten anderwältig zu finanzieren gewesen seien.

116.4Der RH entgegnete mit Bezug auf die Top-down-Einstufung, dass die lokale Entwicklungsstrategie der LAG Unterkärnten grenzüberschreitende Kooperationen nicht als Ziel auswies. Aus dem RH vorliegenden Unterlagen kam der Top-down-Charakter als auf LAG-Ebene durchzuwinkendes LEADER-Projekt im weiteren Sinne eindeutig zum Ausdruck. An seiner Empfehlung hielt er fest.

117.1In Kärnten wurden Basisaufgaben des LAG-Managements – anstatt aus der Maßnahme 431 – auch im Rahmen regionsübergreifender LEADER-Kooperationsprojekte finanziert. Das als Kooperationsprojekt kommunizierte Projekt „Wissensmanagement und Öffentlichkeitsarbeit“ umfasste beispielsweise Öffentlichkeitsarbeit, das Internetportal der Regionalmanagements, die Höherqualifizierung von Mitarbeitern, Evaluierungsaufgaben und die Begleitung von LEADER-Projekten über ein Qualitätsmanagementsystem.

117.2Der RH kritisierte die Vermischung von LAG-Management und Kooperationsprojekten als intransparent und nicht sachgerecht.

117.3 Laut Stellungnahme des Landes Kärnten liege es im öffentlichen Interesse, dass die für das LEADER-Management zuständigen Stellen laufend am Prozess der Qualitätssteigerung mitwirken. Daher werde zur



4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

erfolgten Genehmigung dieses Projekts weiterhin eine positive Haltung eingenommen.

117.4Der RH hielt an seiner Kritik der intransparenten und nicht sachgerechten Vermischung von LAG-Management und Kooperationsprojekten fest.

118.1Salzburg wies bis Ende 2010 nur zwei Kooperationsprojekte mit geringem Mittelvolumen auf. Darüber hinaus **bestanden Kooperationen** im Rahmen grenzüberschreitender LAG mit Oberösterreich und Tirol.

118.2Der RH würdigte die Teilnahme an grenzüberschreitenden LAG mit anderen Bundesländern, verwies jedoch **insbesondere** auf seine Empfehlungen, die auf eine Stärkung der Netzwerktätigkeit der LAG hinzielten (TZ 93).

118.3*Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe die SVL keinen Einfluss auf die eingereichten Projekte. Es seien mittlerweile jedoch weitere Projekte bewilligt worden. Die für diese Maßnahme vorgesehenen Mittel würden bis zum Ende der Programmperiode voraussichtlich ausgeschöpft.*

119.1Das Land Tirol bemühte sich – gegenüber der Vorperiode verstärkt – um Synergien zwischen den **LEADER**-Regionen. In diesem Sinn griff es geeignete Projekte aus einzelnen LEADER-Regionen auf und bot diese anderen Regionen als landesweit abrufbare und an den regionalen Bedarf adaptierbare Projekt-Module an (z.B. Internetprojekt, Politiklehrgang für Frauen, Qualifizierungsoffensive im Tourismus). Über eine allfällige Teilnahme entschied die jeweilige LAG.

Ferner bestanden bei einzelnen LAG auch regions- und grenzüberschreitende Kooperationen. So wurde auf Initiative einer Tiroler LAG – mit Unterstützung von Netzwerk Land – eine LEADER-Konferenz, an der etwa 180 Personen aus zwölf EU-Mitgliedstaaten teilnahmen, durchgeführt.

119.2Der RH beurteilte das auf Landes- wie auch auf LAG-Ebene gezeigte **kooperative Engagement** als positiv.


Netzwerkbildung

- 120** Die Netzwerkbildung umfasst den Austausch von Erfahrungen und Know-how zwischen LAG, den LEADER-Regionen sowie mit Fragen der ländlichen Entwicklung befassten Verwaltungen und Organisationen innerhalb der EU. Zu diesem Zweck richtete die Europäische Kommission unter ihrer Leitung das europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung ein, auf nationaler Ebene formte sich das Netzwerk Land (siehe TZ 56).

Interessenkonflikte
Allgemeines

- 121** Die für das LEADER-Konzept charakteristische Einbeziehung der maßgeblichen Stakeholder einer Region in eine LAG (siehe TZ 87) barg – ungetacht der Vorzüge dieses Ansatzes – auch Risiken in sich. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Personen, die sich für ihre Region engagierten und bereit waren, Verantwortung und Funktionen zu übernehmen, konnten im Rahmen der vom LEADER-Konzept gewünschten Vernetzung und Kooperation dieser Personen Naheverhältnisse entstehen, die potenziell auch zu Interessenkonflikten führten.

- 122** Der Europäische Rechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung in mehreren Mitgliedstaaten (in Österreich wurden keine Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt) erhebliche Interessenkonflikte bei der Umsetzung von LEADER fest. In seinem Bericht vom November 2010 empfahl er folglich solide Verfahren zur Vermeidung jeglicher Interessenkonflikte.⁶⁶ Die Europäische Kommission erklärte in ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht, dass die Mitgliedstaaten für entsprechende Verfahren sorgen müssten, etwa indem sie für ihre LAG gemeinsame Regeln aufstellten.

- 123** Die von der Europäischen Kommission im Oktober 2007 genehmigte Erstfassung des Programms LE 07–13 traf keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten. Ebensowenig formulierte die Sonderrichtlinie LEADER – auch in ihrer aktualisierten Fassung vom 8. Juli 2009 – Vorgaben dazu.

Die im Jahr 2009 aktualisierte dritte Programmierung vermerkte allerdings, dass im Zusammenhang mit der Übertragung der Bewilligungsfunktion an die zwischengeschalteten Stellen (siehe TZ 39) darauf Bedacht genommen worden sei, jeglichen Verdacht auf Befangenheit und Interessenkollision schon im Vorfeld auszuräumen. Die jähr-

⁶⁶ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 5/2010, Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Luxemburg 2010

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

lich abzugebenden Berichte bzw. Erklärungen seitens der zwischen geschalteten Stellen würden dieser Programmierung zufolge auch in Bezug auf das für die Förderungsabwicklung eingesetzte Personal von der Zahlstelle AMA und der bescheinigenden Stelle im BMLFUW kontrolliert und überwacht werden. Die Übertragungsvereinbarungen enthielten diesbezüglich den Passus, dass im Falle der Befangenheit der eingesetzten Mitarbeiter der § 7 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes⁶⁷ sinngemäß anzuwenden sei.

- 124** Die AMA regelte den Inhalt der gemäß Übertragungsvereinbarung jährlich abzugebenden Berichte der bewilligenden Stellen mittels Arbeitsanweisungen. Diese Arbeitsanweisungen verlangten mit Verweis auf die Vorgaben des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006⁶⁸ zur Vermeidung von Interessenkonflikten eine Beschreibung der durch geführten (verstärkten) Dienstaufsicht.

Diesen Vorgaben bzw. Anweisungen kamen die überprüften Länder nach, indem sie schriftlich bestätigten, dass „für sensible Bereiche“ verstärkte Dienstaufsicht vorgesehen und Interessenkonflikte der einzelnen Mitarbeiter mit anderen Aufgaben bzw. Funktionen (z.B. durch Mitarbeit in durch die Stelle hewilligten Projekten) ausgeschlossen waren.

Kärnten

- 125.1** Der Leiter der SVL Kärnten übte die Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden im Aufsichtsrat der RMK aus. Er war damit sowohl in der Sphäre der RMK als Eigentümervertreter wie auch in der Sphäre des (indirekten) Förderungsgebers der RMK tätig. Er genehmigte als bewilligende Stelle die Förderungsanträge der LAG und unterzeichnete die Förderungszusagen. Erst auf Basis dieser Förderungszusagen konnten die LAG ihrerseits die RMK mit dem LAG-Management beauftragen. In weiterer Folge prüfte die SVL die von den LAG im Rahmen der Förderungsabrechnung eingereichten Rechnungen der RMK und refundierte den LAG 35 % ihrer an die RMK geleisteten Zahlungen.

Ein weiteres Mitglied des Aufsichtsrats der RMK war Gesellschafter vertreter des Forums Regionalentwicklung Kärnten und zudem Vorsit-

⁶⁷ Gemäß § 7 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG), BGBl. Nr. 51/1999 i.d.g.F., haben sich Verwaltungsorgane ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen, wenn sie selbst oder einer ihrer Angehörigen Beteiligte oder als Bevollmächtigte bestellt sind oder wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungs vorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechungsabschlusses für den EGFI und den ELER, ABl. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006

zender einer LAG, die die RMK mit dem LAG-Management beauftragte (mit daraus resultierenden Rechnungen und Gutschriften) und dafür einen Förderungsantrag bei der SVL – dessen Leiter der Aufsichtsratsvorsitzende in der RMK war – einreichte und genehmigt bekam.

Bei zwei Rechnungen der RMK (davon eine an die LAG Unterkärnten und die andere an das Forum Regionalentwicklung Kärnten als einer der zwei Gesellschafter der RMK) war die Umsatzsteuer – ohne sachlich nachvollziehbare Gründe – unterschiedlich fakturiert.

125.2 Der RH bewertete die von der SVL wahrgenommene Doppelfunktion – einerseits im Aufsichtsrat der RMK (Auftragnehmerin der LAG) und andererseits als Förderungsgeber der LAG (Auftraggeber der RMK) – als schwerwiegenden Fall von Unvereinbarkeit. Dass im Aufsichtsrat der RMK maßgebliche Personen mehrere Rollen einnahmen und einander in Aufsichtsfunktionen sowie Auftraggeber-/Auftragnehmer- und Förderungsgeber-/Förderungsnehmerfunktionen gegenüber traten, wertete der RH grundsätzlich als typische Merkmale von In-sich-Geschäften.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, unverzüglich Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Interessenkonflikte und steuerrechtlichen Ungereimtheiten zu ergreifen.

125.3 *In seiner Stellungnahme nahm das Land Kärnten die Kritikpunkte des RH zur Kenntnis. Es bestätigte, dass es zu einer organisatorischen Entflechtung und Neuausrichtung im Sinne der Empfehlungen des RH kommen werde. Dazu zähle auch, dass – vorbehaltlich des Beschlusses der Kärntner Regionen – mit Wirkung von 2012 das Personal wieder direkt bei der jeweiligen LAG angestellt werden solle. Damit werde die bisherige Auslagerung des LAG-Managements in die RMK beseitet. Das Land Kärnten trete als 60 % Eigentümer der RMK zurück.*

Im Übrigen verwies das Land Kärnten auf seine Stellungnahme zu TZ 61.

Zur Rechnungslegung der RMK teilte das Land Kärnten mit, dass aufgrund der unterschiedlichen Auftragssituation jeder Geschäftsfall der RMK steuerrechtlich gesondert bewertet werde, ob es sich um einen echten Leistungsaustausch und daher umsatzsteuerpflichtigen Umsatz handle oder um einen übertragenen Wirkungsbereich im öffentlichen Interesse. Die Erkenntnis, dass dies innerhalb eines Unternehmens möglich sei, beruhe auf einer Finanzamtsprüfung sowie einer fachlichen Beurteilung eines Wirtschaftstreuhänders, der das LAG-Management als Auf-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

gabe im öffentlichen Interesse bewertet habe. Dabei spiele keine Rolle, ob der Auftragnehmer Eigentümer der RMK sei oder nicht.

125.4 Der RH würdigte die beabsichtigte organisatorische Entflechtung und Neuausrichtung des Regionalmanagements im Sinne seiner Empfehlungen positiv. Zur Rechnungslegung der RMK bemerkte der RH, dass der Gesellschaftsvertrag der RMK keinen Hinweis auf einen übertragenen Wirkungsbereich im öffentlichen Interesse enthielt.

126 Die RMK sah in ihren Dienstverträgen ein Konkurrenzverbot vor. Dienstnehmern der RMK – und damit den vier bei der RMK angestellten LAG-Managern – war es somit ohne schriftliche Einwilligung der RMK verwehrt, im Geschäftszweig der RMK für eigene oder fremde Rechnung Geschäfte abzuschließen.

127.1 Der LAG-Manager der fünften Kärntner LAG, welche als einzige nicht die Dienstleistungen der RMK in Anspruch nahm, war mit Wissen der SVL als Alleingeschäftsführer – und ab 2008 zudem als Alleingesellschafter – eines Projektentwicklungs- und Beratungsunternehmens tätig. Gesellschaftszweck und Unternehmensgegenstand dieses Unternehmens entsprachen dem Aufgabenspektrum des LAG-Managements. Unter den auf der Homepage des Unternehmens ausgewiesenen Referenzprojekten befanden sich auch Projekte, die über LEADER gefördert wurden, ohne dass dies auf der Homepage ausgewiesen war.

Das vom LAG-Manager geführte Projektentwicklungs- und Beratungsunternehmen stellte der LAG für das Jahr 2008 Leistungen in Rechnung, die einem Prüfbericht zu einer bei der SVL eingereichten Abrechnung zufolge teilweise nicht förderungsfähig waren, ungeachtet dessen aber von der SVL akzeptiert wurden.⁶⁹ Ab September 2008 trat der LAG-Manager in ein Angestelltenverhältnis zur LAG ein.

127.2 Der RH kritisierte die unklare Abgrenzung zwischen dem Aufgabenbereich des LAG-Managements und der privaten unternehmerischen Tätigkeit des LAG-Managers. Nach Auffassung des RH missachtete das Land Kärnten durch die bewusste Anerkennung von nicht förderungsfähigen Kosten seine Pflichten als Förderungsgeber gröblich. Er empfahl dem Land Kärnten, die unrechtmäßig ausgezahlten Förderungen zurückzufordern und die unter sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendigen Schritte zu veranlassen.

⁶⁹ Darunter befanden sich auch als Reise- bzw. Telefonkosten verrechnete Personalkosten aus nicht ordnungsgemäß gemeldeten Dienstverhältnissen.

127.3 Laut *Stellungnahme des Landes Kärnten* wäre die SVL aufgrund der von ihr als kritisch eingestuften Organisation des LAG-Managements von sich aus tätig geworden und habe im Jahr 2008 mehrere unangemeldete Kontrollen durchgeführt. Die festgestellten Mängel hätten zu einem Auszahlungsstopp geführt, nach deren schrittweiser Behebung die Anstellungsverhältnisse des LAG-Managements neu organisiert worden seien. Das Land Kärnten betonte, dass keinesfalls unrechtmäßige Auszahlungen von Förderungen erfolgt seien. Die Kürzungen seien gemäß externem Gutachten vorgenommen worden. Sämtliche verrechnete Leistungen seien einer Bestätigung des LAG-Managers zufolge bei der Sozialversicherung und dem Finanzamt ordnungsgemäß vergebührt worden.

127.4 Der RH hielt dem Land Kärnten entgegen, dass der Prüfbericht vom 28. Jänner 2009 den Vermerk enthielt, dass bestimmte als nicht förderbar bewertete Ausgaben nach Rücksprache mit der SVL letztmaliig als förderungsfähig anerkannt würden. Den dem RH vorliegenden Unterlagen zufolge kam der diesbezüglich beantragte Förderungsbeitrag zur Auszahlung.

128.1 Gemäß Kärntner Landesregierungsbeschluss vom 31. Jänner 2006 zur Schaffung der RMK sollte die RMK mit einem Basisbudget von 700.000 EUR jährlich das Auslangen finden. Der darüber hinausgehende Mittelbedarf sollte über Projekte lukriert werden. Die RMK beschäftigte folglich Mitarbeiter (inkl. bei ihr angestellte LAG-Manager), die über die LEADER-Maßnahme 431 (Arbeit der LAG) basisfinanziert sowie über verschiedene, auch LAG- bzw. grenzüberschreitende LEADER-Projekte projektfinanziert wurden.

128.2 Der RH bewertete diese Konstellation aufgrund der daraus resultierenden Interessenkonflikte – Interesse der Region versus eigenes berufliches und finanzielles Interesse – als problematisch. Sie schaffte nach Auffassung des RH für die LAG-Manager einen Anreiz, bevorzugt solche Projekte auf regionaler Ebene zu generieren, die einen Personalbudgetposten beinhalteten.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, die LAG-Managements für ihre dem Schwerpunkt 4 LEADER entsprechenden Basisaufgaben richtlinienkonform in einem angemessenen Ausmaß zu finanzieren und sich hinsichtlich allfällig zusätzlicher Projektfinanzierungen mit Beteiligung eines LAG-Managers an den Vorgaben der SVL Tirol (siehe TZ 132) zu orientieren. Darüber hinaus verwies der RH auf seine Empfehlung an das BMLFUW bezüglich der Ausarbeitung von bundesweit verbindlichen Regeln (siehe TZ 133).

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

128.3 Das Land Kärnten bestätigte die Darstellung des RH bezüglich der Basis- und Projektfinanzierung von Mitarbeitern der RMK als richtig und betonte, dass die RMK keine Trägerin von LEADER-Projekten sei. Es verwies gleichzeitig auf die geplante Neuorganisation des LEADER- und Regionalmanagements im Sinne der Empfehlungen des RH (siehe TZ 61).

129.1 Im September 2008 diskutierte der Vorstand der LAG Unterkärnten ein LEADER-Projekt, das die Errichtung eines öffentlich zugänglichen Kleinkinderspielplatzes unmittelbar angrenzend an einen gewerblich betriebenen Freizeitpark als Gesamtvorhaben zum Gegenstand hatte. Der Spielplatz diente gemäß Projektbeschreibung auch als Ergänzung zum Freizeitpark (inkl. Gastronomieteil). Die zwei Argumente, die bei der Diskussion für den positiven LAG-Beschluss vorgebracht wurden, waren, dass die beantragte Förderung von 50.000 EUR für den Kinderspielplatz nur 5 % der privat aufzubringenden Gesamtprojektkosten von 2 Mill. EUR darstelle und es in der betreffenden Gemeinde keinen öffentlichen Kinderspielplatz gebe. Seine mit Kleinkindern schlecht zu Fuß erreichbare Lage außerhalb des Ortszentrums war gemäß der dem RH vorliegenden Unterlagen nicht Diskussionsgegenstand.

Projektträger des Gesamtvorhabens Freizeitpark war eine im August 2008 errichtete Gesellschaft mit beschränkter Haftung, an der sich im März 2009 die Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. mit 24,9 % beteiligte. Letztere stand zu 100 % im Eigentum der Kärntner Landesholding.⁷⁰ Der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. wurden bei ihrem Beitritt umfangreiche Sonderrechte im Gesellschaftsvertrag eingeräumt, wozu auch die Bestellung eines selbständig vertretungsbefugten Geschäftsführers zählte.

Die SVL Kärnten bewilligte den am 7. Jänner 2009 eingereichten Förderungsantrag über 50.000 EUR für den Kleinkinderspielplatz mit Gesamtkosten von 100.000 EUR⁷¹ am 19. Februar 2009. Durch die Herausnahme des Kinderspielplatzes aus dem Gesamtvorhaben Freizeitpark und die Darstellung als eigenständiges LEADER-Projekt blieben gesamthaft EU-beihilfenrechtliche Fragestellungen ausgeklammert.

⁷⁰ Die Kärntner Landesholding wurde mittels Landesgesetz vom 13. Dezember 1990 über die Einbringung des bankgeschäftlichen Unternehmens der Kärntner Landes- und Hypothekenbank in eine Aktiengesellschaft und die wesentlichen Bestimmungen über den Bestand der Kärntner Landes- und Hypothekenbank – Holding (Kärntner Landesholding-Gesetz) als juristische Person eingerichtet.

⁷¹ lt. AMA-Datenbank