



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

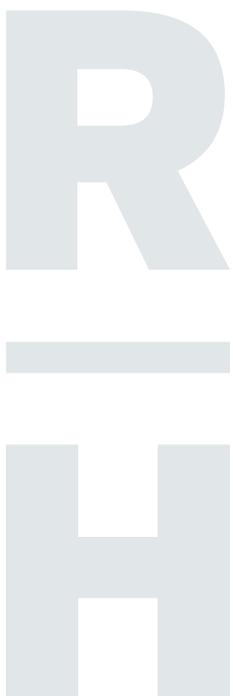
Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte

Reihe BUND 2017/18

Reihe OBERÖSTERREICH 2017/2

Reihe STEIERMARK 2017/2

Reihe TIROL 2017/4



IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im April 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzfassung	10
Kenndaten	19
Prüfungsablauf und –gegenstand	21
Grundlagen	23
Vorgaben auf EU– und nationaler Ebene	23
Finanzielle Dotierung	28
Befasste Stellen und Zuständigkeiten	43
Wirkungssteuerung	47
Bund–Länder–Koordination	47
Bundesebene	49
Länderebene	55
Begleitausschuss	57
Querschnittsthema Gleichstellung	60
Strategische Vorgaben	62
Strategiebeschreibung	62
Ziele	64
Indikatoren	70
Evaluierungen	72
Förderabwicklung	75
Antragsverfahren	75
Länderspezifische Fördereinschränkungen	81
Antragsbeurteilung	83
Auswahlverfahren	87
Erfolgskontrolle	95
Sonstige Feststellungen	98
Schlussempfehlungen	100

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Unterschiede zielorientierter Steuerungsinstrumente: Programm LE 14–20, Bund bzw. Land Steiermark (Auswahl) ____	27
Tabelle 2:	Anteil der Investitionsförderungen an den Gesamtmitteln in den Programmen LE 07–13 und LE 14–20 _____	30
Tabelle 3:	Veränderung der zugeteilten öffentlichen Mittel für die Investitionsförderungen zwischen den Programmperioden 2007–2013 und 2014–2020 _____	30
Tabelle 4:	Finanzierung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“; Programmperiode 2014–2020 _____	33
Tabelle 5:	Kofinanzierung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ _____	34
Tabelle 6:	Erhöhung der kofinanzierten Zahlungen (EU–Bund–Land) für die Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ in der Programmperiode 2007–2013 durch zusätzliche Ländermittel _____	38
Tabelle 7:	Angaben zum Wirkungsziel 2 der UG 42 (Land-, Forst- und Wasserwirtschaft) im BFG 2016 _____	50
Tabelle 8:	Zusammensetzung und Aufgaben des Begleitausschusses ____	58
Tabelle 9:	Ziele auf Ebene der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ _____	64
Tabelle 11:	Indikatoren und Zielwerte in der Priorität 2 bzw. im Schwerpunktbereich 2A gemäß Programm LE 14–20 _____	70
Tabelle 12:	Durchschnittlicher Zeitraum zwischen dem Eingangsdatum und dem Bewilligungsdatum von Förderanträgen in der Programmperiode 2007–2013 _____	78
Tabelle 13:	Durchschnittlicher Zeitraum zwischen dem Eingangsdatum und dem Bewilligungsdatum von Förderanträgen in der Programmperiode 2014–2020 _____	78

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Tabelle 14:	Auswahlkriterien einschließlich Punkteschema zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ _____	88
Tabelle 15:	Fördergegenstände bzw. –sätze der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ _____	92
Tabelle 16:	Bewilligte Projekte nach Fördergegenständen mit und ohne Auswahlverfahren in der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ (LE 14–20, Oberösterreich, Steiermark, Tirol) _____	94

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteile der Programmmaßnahmen an den gesamtveranschlagten öffentlichen Mitteln in der Programmperiode 2014–2020 _____	29
Abbildung 2:	Akteure bei der Abwicklung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ _____	43
Abbildung 3:	Bewilligte Förderungen der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ nach Fördergegenständen _____	93

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
GZ	Geschäftszahl
ha	Hektar
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
LE	Ländliche Entwicklung
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
LGBI.	Landesgesetzblatt
lit.	litera

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖPUL	Österreichisches Programm zur umweltgerechten, extensiven und den Lebensraum schützenden Landwirtschaft
Pkt. Programm LE 14–20	Punkt Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S. STRAT.AT 2020	Seite Partnerschaftsvereinbarung Österreichs zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
v.a.	vor allem
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Wirkungsbereich des

Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Landes Oberösterreich

Landes Steiermark

Landes Tirol

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte

Die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ – als eine der agrarischen Investitionsförderungen – stellte mit rd. 714,84 Mio. EUR den drittgrößten Förderbereich des österreichischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2020 (**LE 14–20**) dar. Im Vergleich zur Vorperiode (2007 bis 2013) erhöhten sich die verfügbaren Fördermittel um knapp ein Drittel. Das BMLFUW stützte sich bei der Verteilung der für Investitionsförderungen verfügbaren Programmmittel nach Ländern maßgeblich auf statistische Kennzahlen der Vorperiode und legte den Berechnungen keine Abschätzung des künftigen Investitionsbedarfs der Betriebe zugrunde, um den zur Erreichung der Förderziele benötigten Mittelbedarf festzustellen.

Die wirkungsorientierte Steuerung der „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ wies erhebliche Schwächen auf: Es gab eine Vielzahl von Zielen (19) ohne Zielwerte und ohne Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung. Die relevanten Indikatoren des Programms LE 14–20 waren zur Wirkungsmessung nicht geeignet. Das BMLFUW und das Land Steiermark nutzten die Instrumente der wirkungsorientierten Haushaltsführung nicht ausreichend zur Steuerung der eingesetzten Finanzmittel. Das Thema Gleichstellung fand keine systematische Berücksichtigung.

Eine einheitliche Beurteilung der Förderanträge in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit war aufgrund der fehlenden Vorgaben für die Plausibilisierung der Daten der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers nur eingeschränkt möglich. Die Kriterien zur Auswahl der Förderprojekte umfassten eine Reihe von formalen Anforderungen, die wenig geeignet waren, um den Beitrag der beantragten Förderprojekte zu den Förderzielen zu beurteilen. Darüber hinaus waren einzelne För-

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



dergegenstände vom Auswahlverfahren ausgenommen. Eine projektspezifische Erfolgskontrolle der Zielerreichung gab es nicht.

Bereits in der Vorperiode steuerten die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol die Förderung von Investitionsprojekten nachfrageorientiert und setzten über die im Programm vorgesehenen kofinanzierten Mittel zusätzlich weitere rd. 131,17 Mio. EUR aus den Länderhaushalten ein. Für die Programmperiode 2014–2020 beabsichtigte das Land Tirol, erneut zusätzliche Ländermittel für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ in Höhe von rd. 7 Mio. EUR einzubringen. Oberösterreich und die Steiermark schlossen die Verwendung von zusätzlichen Ländermitteln nicht aus.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Gegenstand der Gebarungsüberprüfung war die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ aus dem österreichischen Programm für ländliche Entwicklung 2014–2020 (**LE 14–20**) bzw. die vergleichbare Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ aus dem Vorgängerprogramm LE 07–13. Ziel der Gebarungsüberprüfung im BMLFUW und in den Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol war die Beurteilung der strategischen Ausrichtung der agrarischen Investitionsförderungen, des Systems der Evaluierung sowie der Indikatoren und der Bewertung der Wirksamkeit unter Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten sowie der Abwicklung der Investitionsförderungen. (**TZ 1**)

Vorgaben auf EU– und nationaler Ebene

Die Umsetzung der EU-Ziele – Europa 2020–Strategie mit den EU-Kernprioritäten, nachhaltige Entwicklung der ländlichen Gebiete, Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft – erfolgte durch mehrjährige nationale Entwicklungsprogramme. Das BMLFUW entwickelte ab 2012 das entsprechende österreichische Programm für ländliche Entwicklung (Programm LE 14–20) und erarbeitete parallel gemeinsam mit den in Österreich für die EU-Strukturfonds programmverantwortlichen Bundes- und Landesstellen die Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“ mit der Europäischen Kommission. Diese sollte sicherstellen, dass die österreichischen Programme auf die Ziele der Europa 2020–Strategie ausgerichtet waren und der EU-Mitteleinsatz zu deren Erreichung beitrug. (**TZ 2**)

Zur zielorientierten Steuerung der im Programm LE 14–20 eingesetzten Finanzmittel kamen auf Programmebene (österreichweit), auf Bundesebene sowie im Land

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Steiermark jeweils Steuerungsinstrumente – im Wesentlichen Ziele, Maßnahmen und Indikatoren – zum Einsatz. In den Ländern Oberösterreich und Tirol gab es keine vergleichbaren, rechtlich verbindlichen Vorgaben für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung; Oberösterreich orientierte sich laut einer verwaltungsin-ternen Regelung an den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die enge Koordination der beteiligten Bundes- und Landesstellen war von Bedeutung, um eine konsistente Steuerung zu gewährleisten. (TZ 3)

Finanzielle Dotierung

Die gesamtveranschlagten öffentlichen Mittel im Programm LE 14–20 in Höhe von 7,7 Mrd. EUR setzten sich aus 51 % Kofinanzierungsanteil der EU (3,9 Mrd. EUR), 28 % Kofinanzierungsanteil des Bundes (2,2 Mrd. EUR) und 21 % Kofinanzierungsanteil der Länder (1,6 Mrd. EUR) zusammen. Die prüfungsgegenständliche Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ stellte mit einem Anteil von rd. 714,84 Mio. EUR (rd. 9 %) den drittgrößten Förderbereich des Programms LE 14–20 – nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL und den Ausgleichszahlungen für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete – dar. (TZ 4)

Das BMLFUW stützte sich bei der Verteilung der für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ verfügbaren Programmmittel nach Ländern maßgeblich auf statistische Kennzahlen und Daten der Vorperiode, für einzelne Länder (u.a. Oberösterreich) zielte es auch auf einen Ausgleich der Verluste bei den Direktzahlungen ab, ohne den zur Erreichung der Förderziele notwendigen Investitionsbedarf der Betriebe zu berücksichtigen. Eine Erhebung des künftigen Investitionsbedarfs der landwirtschaftlichen Betriebe in den einzelnen Ländern (z.B. für die Umstellung auf besonders tierfreundliche Haltung), um daraus den Mittelbedarf der Länder für die Erreichung der vorhabensspezifischen Zielsetzung zu ermitteln, gab es nicht. (TZ 5)

Die insgesamt rd. 714,84 Mio. EUR der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ setzten sich aus EU-Mitteln in Höhe von rd. 357,34 Mio. EUR, aus nationalen Mitteln des Bundes in Höhe von rd. 214,50 Mio. EUR und aus nationalen Mitteln der Länder in Höhe von rd. 143 Mio. EUR zusammen. Dem lagen nationale Kofinanzierungssätze von 37 % für Übergangsregionen und 50,57 % für die übrigen Regionen zugrunde. Diese Kofinanzierungssätze gingen über die EU-Mindestdotierungsvorgaben und das Ausschöpfungsziel gemäß Landwirtschaftsgesetz 1992 hinaus: Die freiwillig höhere nationale Kofinanzierung in der Programmperiode 2014–2020 machte rd. 46 Mio. EUR aus; das Landwirtschaftsgesetz 1992 bot keine rechtliche Grundlage für über das Ausschöpfungsziel hinausgehende nationale budgetäre Verpflichtungen. (TZ 6)

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Zusätzlich zu den gesamtveranschlagten öffentlichen Mitteln (EU–Bund–Land–finanziert) setzten die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol weitere Ländermittel in Höhe von rd. 131,17 Mio. EUR für Förderungen im Rahmen der Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ (Programmperiode 2007–2013) ein. Tirol sah dies auch in der Programmperiode 2014–2020 für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ vor (in Höhe von rd. 7 Mio. EUR); Oberösterreich und die Steiermark hatten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine zusätzlichen Ländermittel eingeplant, schlossen dies aber für die gesamte Programmperiode 2014–2020 nicht explizit aus. Das BMLFUW hatte keinen laufenden Gesamtüberblick über die verausgabten zusätzlichen Ländermittel und damit über die insgesamt eingesetzten Fördermittel. (TZ 7, TZ 8)

Die Länder setzten in der Programmperiode 2007–2013 die zusätzlichen Mittel (rd. 131,17 Mio. EUR) ein, ohne die Förderprojekte anhand von solchen Kriterien auszuwählen, die das sparsame Wirtschaften mit den vorhandenen Budgetmitteln sicherstellten, und ohne die Projekte nach ihrem Beitrag zu den Förderzielen zu reihen. Die nachfrageorientierte Aufstockung der Fördermittel aus den Länderhaushalten war nachdrücklich zu beanstanden. (TZ 8)

Das BMLFUW und die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol legten den Programmwurf LE 14–20 vor der Einreichung bei der Europäischen Kommission im April 2014 nicht den jeweils zuständigen politischen Entscheidungsträgern zur Beschlussfassung vor. Das BMLFUW nahm die verstärkte fondsübergreifende Zusammenarbeit der Programmperiode 2014–2020 (Partnerschaftsvereinbarung „STRAT. AT 2020“) nicht zum Anlass für ein koordiniertes Vorgehen bei der Beschlussfassung, etwa durch eine gemeinsame Programmvorlage im Ministerrat – zumindest in Abstimmung mit dem BKA. (TZ 9)

Befasste Stellen und Zuständigkeiten

Zur Durchführung des Programms LE 14–20 hatte Österreich als Verwaltungsbehörde und als bescheinigende Stelle das BMLFUW (jeweils verschiedene Abteilungen) und als Zahl- bzw. bewilligende Stelle die Agrarmarkt Austria (AMA) benannt, wobei die AMA die Bewilligungsfunktion an Stellen in den Ländern übertragen hatte. Im Land Steiermark war hiebei zur Abwicklung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ je nach Fördergegenstand entweder das Amt der Landesregierung oder die Landes–Landwirtschaftskammer zuständig. Dies führte zu zusätzlichem Abstimmungs- und Steuerungsaufwand. (TZ 10)

Einzelne Aufgaben der von der Zahlstelle AMA an die Landwirtschaftskammer Steiermark übertragenen Bewilligung von Vorhabensarten nahmen vor Ort die Bezirksbauernkammern für die Landes–Landwirtschaftskammer wahr. Die Landwirt-

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



schaftskammer Steiermark hatte formal keine Vereinbarungen mit den rechtlich selbstständigen Bezirksbauernkammern über deren Mitwirkung und Leistung geschlossen. (TZ 11)

Wirkungssteuerung

Es gab keinen systematischen Abstimmungsprozess zwischen den zuständigen Stellen des Bundes und der Länder zu Fragen der wirkungsorientierten Steuerung von Investitionsförderungen. Die wirkungsorientierte Steuerung der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart wies darüber hinaus zusammengefasst folgende Mängel auf:

- keine Abschätzung des künftigen Investitionsbedarfs der Betriebe als Grundlage der Verteilung der verfügbaren Programmmittel nach Ländern;
- eine wenig fokussierte Strategie, eine Vielzahl von Zielen (19 Ziele) ohne Priorisierung;
- keine systematische Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten;
- mangelhafte Indikatoren des Programms, die auf Mittelausschöpfung und Anzahl unterstützter Betriebe ausgerichtet waren und keine Wirkungsmessung zuließen;
- ein niederschwelliges Auswahlverfahren mit einer Vielzahl an Formalkriterien, die wenig geeignet waren, den Beitrag der Förderanträge zu den Förderzielen zu beurteilen;
- keine Messung der projektspezifischen Zielerreichung. (TZ 12)

Das Wirkungsziel 2 des BMLFUW (UG 42) im BFG 2016 – als übergeordnetes Ziel für das Programm LE 14–20 – war zu beanstanden: Es enthielt eine Vielzahl (insgesamt acht) unterschiedlicher thematischer Aspekte: (1) nachhaltig, (2) vital, (3) gleiche Entwicklungschancen für Frauen und Männer, (4) effizient, (5) ressourcenschonend, (6) flächendeckend, (7) in- und (8) ausländische Absatzmärkte. Dies erschwerte die Verständlichkeit sowie die Nachvollziehbarkeit der Zielerreichung. (TZ 13)

Zu den zwei Maßnahmen des Wirkungsziels 2 mit Bezug auf das Programm LE 14–20 („Umsetzung des Programms LE 14–20“ und „Berücksichtigung des Themas Gender Mainstreaming/Chancengleichheit von Frauen und Männern aller Bevölkerungsgruppen in allen Lebensphasen bei der Umsetzung des Programms LE 14–20“) erläuterte das BMLFUW nicht nachvollziehbar, wie diese zur Erreichung des

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Wirkungsziels 2 beitragen sollten. Die zur Beurteilung des Erfolgs der beiden Maßnahmen festgelegten Kennzahlen bzw. Meilensteine im BFG 2016 waren wenig zweckmäßig, weil u.a. ein Meilenstein einen unzulässigen Inputindikator darstellte bzw. zwei Meilensteine nur die Berufsgruppe der Bäuerinnen adressierten, obwohl die zugehörige Maßnahme über die Bäuerinnen hinaus alle Frauen im ländlichen Raum umfasste. (TZ 13)

Das BMLFUW definierte zum Wirkungsziel 2 der UG 42 im BFG 2016 fünf Indikatoren, stellte jedoch den geplanten Erfolgsbeitrag der Investitionsförderungen bei keinem Indikator nachvollziehbar dar. (TZ 13)

Das Land Oberösterreich definierte für die Wirkungsmessung seines für die prüfungsgegenständliche Vorhabensart relevanten verwaltungsinternen Wirkungsziels ungeeignete Indikatoren: Sie erfassten die für Investitionsförderungen verbrauchten Ressourcen (Inputs) bzw. erbrachten Leistungen (Outputs), jedoch nicht die Wirkung. (TZ 14)

Das Land Steiermark verwendete im Landesbudget 2016 zur Beurteilung seiner für die prüfungsgegenständliche Vorhabensart relevanten Maßnahmen ebenfalls einen ungeeigneten Indikator: Er erfasste den Ausnutzungsgrad der Mittel für Investitionsförderungen; als Inputindikator setzte diese Kennzahl in hohem Maße Anreize dafür, die Mittel ungeachtet der zu erzielenden Wirkung auszuschöpfen. (TZ 14)

Das Land Tirol verwendete kein wirkungsorientiertes Steuerungssystem mit Zielen, Maßnahmen und Indikatoren für den Einsatz der Landesmittel im Programm LE 14–20. (TZ 14)

Gemäß EU-Vorgaben war zur Steuerung und Überwachung des Programms LE 14–20 ein Begleitausschuss einzurichten. Im von Österreich eingerichteten Begleitausschuss waren nur 14 von 46 Mitgliedern (rd. 30 %) Frauen, obwohl die Geschäftsordnung des Begleitausschusses eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern vorsah. Der Umgang mit Interessenkonflikten war in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses nicht geregelt. Zu beanstanden war auch, dass das BMLFUW dem Begleitausschuss die Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 14–20 nicht vorlegte. (TZ 15)

Das BMLFUW hatte es entgegen den EU- und nationalen Vorgaben verabsäumt, das Thema Gleichstellung im Programm LE 14–20 – wie auch schon im Vorgängerprogramm LE 07–13 – bei der Programmgestaltung systematisch zu behandeln. Das BMLFUW berücksichtigte weder die Kritik noch die Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung ausreichend. Damit konnten geschlechterspezifische Besonderheiten

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



weder bei der Mitteldotierung noch bei der Steuerung des Mitteleinsatzes berücksichtigt werden. (TZ 16)

Strategische Vorgaben

Im Programm LE 14–20 formulierte das BMLFUW die für die Vorhabensart relevante Strategie und Schwerpunktsetzung der EU–Priorität 2, die auf die Verbesserung der Lebensfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit abzielte, sehr allgemein. Einzelne Begriffe, wie z.B. „innovative Methoden“, blieben ohne nähere Erläuterung. (TZ 17)

Das BMLFUW formulierte zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ insgesamt 19 Ziele, nahm aber keine Priorisierung vor. Die Formulierung einzelner Ziele ließ die angestrebte Wirkung nicht eindeutig erkennen. Aufgrund der mangelhaften Zielbeschreibungen – fehlende Indikatoren und Zielwerte, Zielkonflikte, Redundanzen – war die Steuerung erheblich erschwert und ein wirksamer Einsatz der Fördermittel nicht gesichert. (TZ 18)

Das BMLFUW berücksichtigte geschlechterspezifische Bedarfe bei der Gestaltung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ nicht, obwohl es strukturelle Unterschiede zwischen den von Frauen und von Männern geleiteten Betrieben gab – z.B. bei der Größe der bewirtschafteten Flächen und dem Alter der Betriebsleiterinnen und –leiter. Das BMLFUW nutzte die Daten aus einer Evaluierung der Investitionsförderungen aus dem Jahr 2012 nicht für vertiefende Analysen der geschlechterspezifischen Förderwirkung. Weiters verfügte das BMLFUW über kein regelmäßiges Berichtswesen zur Inanspruchnahme der Förderungen nach Geschlecht sowie nach weiteren – insbesondere für eine vertiefte Analyse von Gleichstellungsaspekten zweckmäßigen – Merkmalen. (TZ 19)

Die im Programm LE 14–20 vom BMLFUW festgelegten Indikatoren – z.B. Anzahl bzw. Prozentsatz der unterstützten Betriebe – ließen keine ausreichende Wirkungsmessung zu. Das BMLFUW legte in weiterer Folge auch keine programmspezifischen Indikatoren zur Wirkungsmessung für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ fest und stellte keine Verbindung zu den Angaben zur Wirkungsorientierung gemäß BFG 2016 her. (TZ 20)

Das BMLFUW berücksichtigte die vorliegenden Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluierungen nicht ausreichend für die Programmgestaltung LE 14–20. Im Hinblick auf die bereits fortgeschrittene Programmumsetzung in der Programmperiode 2014–2020 waren auch die fehlenden organisatorischen und inhaltlichen Detaillierungen für die Umsetzung des Begleit– und Bewertungssystems zu beanstanden. (TZ 21, TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Förderabwicklung

Das BMLFUW ließ bereits rund neun Monate (ab 26. März 2014) vor der Programmgenehmigung (Dezember 2014) die Einreichung von Förderanträgen für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ zu. Es setzte dadurch gegenüber potenziellen Fördernehmerinnen und Fördernehmern einen starken Anreiz für die Umsetzung von Investitionen, ohne Kenntnis darüber zu haben, ob und in welcher Form die Europäische Kommission das Programm genehmigen würde. (TZ 23)

Förderanträge konnten ohne detaillierte Angaben zum Projekt eingereicht und Projekte bereits vor Bewilligung vollständig umgesetzt werden. Zum Beispiel waren bei acht vom RH überprüften Förderfällen der drei überprüften Länder in der Programmperiode 2007–2013 Projekte umgesetzt und Zahlungsanträge bei den bewilligenden Stellen dafür eingereicht, noch bevor eine Förderbewilligung erfolgt war. Bei schon vor ihrer Bewilligung abgeschlossenen Projekten war jedoch der tatsächliche Bedarf an öffentlichen Fördermitteln nicht nachgewiesen; Mitnahmeeffekte waren daher nicht auszuschließen. (TZ 23)

Durch die Einreichung unvollständiger Anträge und durch die Antragstellung vor Kenntnis der entsprechenden Rechtsgrundlagen ergaben sich ein erhöhter Verwaltungsaufwand und eine lange Bearbeitungsdauer (Durchlaufzeit). Die bewilligenden Stellen mussten zusätzlich fehlende Unterlagen nachfordern und die Vervollständigung der Anträge überwachen. (TZ 24)

Die Bestimmung der Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ des BMLFUW, wonach länderweise Einschränkungen für einzelne Fördergegenstände möglich waren, war zweckmäßig, um eine regionalspezifische Schwerpunktbildung zu erreichen. (TZ 25)

Nach einer Festlegung des Landes Tirol durfte die Antragstellerin oder der Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung das Regelpensionsalter noch nicht erreicht haben. Diese Altersbeschränkung trug zu einer Ungleichbehandlung von Förderwerberinnen und –werbern bei. Das BMLFUW nahm die Altersbeschränkung des Landes Tirol zur Kenntnis, obwohl es für die Altersbeschränkung keine Grundlage in der Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ gab. (TZ 25)

Das BMLFUW und die Zahlstelle AMA erstellten keine Anleitung an die bewilligenden Stellen zur Plausibilisierung insbesondere der von den Förderwerberinnen und –werbern individuell angegebenen Daten in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit des zu fördernden Projekts sowie die Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des Betriebs durch die beantragte Investitionsförderung. Aufgrund der fehlen-

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



den Vorgaben war eine einheitliche Beurteilung der Projekte nicht möglich. Die fehlende Anleitung beeinträchtigte die Qualität der von den Förderwerberinnen und –werbern angegebenen Daten und schränkte den Nutzen für die Wirkungsmessung ein. (TZ 26)

Die Länder Oberösterreich und Tirol erhöhten bei vier vom RH überprüften Fällen die von den Förderwerberinnen und –werbern beantragten Projektkosten. Es bestand Handlungsbedarf darin, Fragen des Projektumfangs und der beantragten Kosten im Rahmen der Projektberatung jedenfalls schon vor Antragstellung zu klären und bei der Antragsbeurteilung die veranschlagten Projektkosten hinsichtlich eines sparsamen und zweckmäßigen Fördermitteleinsatzes nach Art und Höhe kritisch zu begutachten. (TZ 27)

Die Auswahlkriterien für Projekte der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ waren wenig ambitioniert; z.B. erhielt die Förderwerberin oder der Förderwerber allein mit der Vorlage des Betriebskonzepts (bei Vorhaben mit anrechenbaren Kosten über 100.000 EUR) drei Punkte – eine inhaltliche Beurteilung des Konzepts war für die Punktevergabe nicht maßgeblich. Die zu erreichende Mindestpunktzahl (fünf Punkte bei bis zu – je nach Projekt – 29 möglichen Punkten) war sehr niedrig angesetzt. (TZ 28)

Das BMLFUW regelte für einzelne Kriterien des Auswahlverfahrens die Grundlagen für die Punktevergabe nicht eindeutig, sondern verwies auf „Projektunterlagen“ der Förderwerberinnen und –werber. Die Beurteilung der Anträge lag dadurch – mangels einheitlicher Bewertungsmaßstäbe – in hohem Maße im Ermessen der jeweiligen Begutachterinnen und Begutachter. (TZ 28)

Die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol vergaben bei der Beurteilung der Förderanträge bei mehreren vom RH überprüften Fällen Punkte für die Auswahlkriterien der Kategorie „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen“, ohne dies nachvollziehbar zu begründen. Dadurch war die Bewertung nicht transparent und eine Gleichbehandlung der Förderwerberinnen und –werber nicht sichergestellt. (TZ 28)

Die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ enthielt elf Fördergegenstände, jedoch entfiel in den drei überprüften Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol der überwiegende Anteil der bewilligten Förderungen (Stand März 2016) im Wesentlichen auf wenige Fördergegenstände, z.B. auf den Fördergegenstand „Wirtschaftsgebäude“ rd. 64 % der bewilligten Förderungen in der Steiermark, rd. 73 % in Tirol und rd. 89 % in Oberösterreich. (TZ 29)

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Die Vorhabensart umfasste auch Kleinstförderungen zwischen 1.000 EUR und 3.000 EUR. Derart geringe Förderungen bargen ein erhöhtes Risiko von Mitnahmeeffekten und eines wenig wirksamen Einsatzes der Fördermittel. **(TZ 29)**

Förderungen für fünf der elf Fördergegenstände aus der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ wurden ohne Auswahlverfahren und unabhängig von den geplanten Projektkosten genehmigt, z.B. bei Biomasseheizanlagen oder Investitionen in die Bienenhaltung und Almwirtschaft. Damit wurden Förderungen vergeben, ohne die Projekte – und damit die Mittelverwendung – nach dem Beitrag zu den Zielen der Vorhabensart und damit nach der Höhe der erwarteten Wirkung zu reihen. **(TZ 30)**

Das BMLFUW verlangte von den Fördernehmerinnen und Fördernehmern der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ keine Angaben zu ihren tatsächlichen Einkommen vor bzw. nach der Durchführung der Fördervorhaben. Dies, obwohl die Förderwerberinnen und –werber vielfach das Ziel einer Verbesserung des Einkommens verfolgten. Somit fehlten Daten für eine Analyse der Förderwirkung auf das Einkommen bzw. für allfällige Anpassungen der Fördermaßnahme. **(TZ 31)**

Im Land Steiermark nahmen einzelne Bedienstete der Bezirksbauernkammern im selben Förderfall Beratungsaufgaben und Zahlstellen(teil)aufgaben wahr, obwohl die EU-Vorgaben eine strikte Aufgabentrennung vorsahen. **(TZ 32)**

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Kenndaten

Rechtsgrundlagen (Auszug)	
EU-Recht	<p>Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)</p> <p>Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)</p> <p>Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)</p> <p>Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)</p> <p>Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds</p> <p>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, Art. 38 bis 44</p>
österreichisches Recht	<p>Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 (LE 07–13), genehmigt mit Entscheidung der Europäischen Kommission K(2007) 5163 vom 25. Oktober 2007, i.d.F. nach der neunten Programmänderung</p> <p>Sonderrichtlinie des BMLFUW zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 — „sonstige Maßnahmen“; GZ BMLFUW–LE.1.1.22/0012–II/6/2007 i.d.F. GZ BMLFUW–LE.1.1.1/0002–II/6/2014</p> <p>Partnerschaftsvereinbarung Österreichs zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020 (STRAT.AT 2020)</p> <p>Österreichisches Programm für die ländliche Entwicklung 2014–2020; genehmigt mit dem Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission vom 12. Dezember 2014 C(2014) 9784 final</p> <p>Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020, GZ BMLFUW–LE.1.1.1/0171–II/2/2014</p> <p>Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992 — LWG), BGBl. Nr. 375/1992</p> <p>Bundes–Verfassungsgesetz, Art. 13, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.</p> <p>Bundesfinanzgesetz 2016 — BFG 2016, BGBl. I Nr. 141/2015</p> <p>Bundeshaushaltungsgesetz 2013 — BHG 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.</p> <p>Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften (Angaben zur Wirkungsorientierung–VO) BGBl. II Nr. 139/2009 i.d.g.F.</p> <p>Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. Juli 2014 über die Angaben zur Wirkungsorientierung, das Wirkungscontrolling und die Berichtspflichten (Verordnung zur Wirkungsorientierung — VOWO), LGBl. Nr. 84/2014</p>

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Behörden laut EU-Vorgaben				
Verwaltungsbehörde für den ELER Österreich				
BMLFUW, Abteilung II/2				
Zahlstelle				
Agrarmarkt Austria (AMA)				
	ELER-Mittel	Bundesmittel	Landesmittel	öffentliche Mittel gesamt
in Mio. EUR				
Finanzierung Gesamtprogramm LE 07–13¹				
Österreich gesamt	4.025,58	2.321,55	1.583,90	7.931,03
davon				
<i>Oberösterreich</i>	646,87	395,96	270,32	1.313,15
<i>Steiermark</i>	602,75	367,90	252,48	1.223,13
<i>Tirol</i>	443,32	268,24	186,37	897,93
Finanzierung Maßnahme 121² „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ LE 07–13¹				
Österreich gesamt	272,64	160,53	113,64	546,81
davon				
<i>Oberösterreich</i>	62,29	37,77	28,06	128,12
<i>Steiermark</i>	38,90	23,01	18,09	80,00
<i>Tirol</i>	23,86	15,13	10,08	49,07
Zahlungen Maßnahme 121 „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ LE 07–13³				
Österreich gesamt	257,65	151,03	107,17	515,85
davon				
<i>Oberösterreich</i>	59,48	36,00	26,75	122,23
<i>Steiermark</i>	34,80	20,41	16,36	71,57
<i>Tirol</i>	22,95	14,55	9,70	47,20
Finanzierung Gesamtprogramm LE 14–20⁴				
Österreich gesamt	3.937,55	2.154,43	1.608,02	7.700,00
davon				
<i>Oberösterreich</i>	672,47	376,21	282,53	1.331,21
<i>Steiermark</i>	626,87	348,70	262,46	1.238,03
<i>Tirol</i>	436,07	248,47	181,72	866,26
Finanzierung Vorhabensart 4.1.1² „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ LE 14–20³				
Österreich gesamt	357,34	214,50	143,00	714,84
davon				
<i>Oberösterreich</i>	89,29	54,83	36,55	180,67
<i>Steiermark</i>	60,00	36,84	24,56	121,40
<i>Tirol</i>	20,14	12,37	8,25	40,76

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Dotierung nach 10. Programmänderung² Die Vorhabensart 4.1.1 „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ der Programmperiode 2014–2020 war mit der Maßnahme 121 „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ aus der Programmperiode 2007–2013 vergleichbar.³ Auswertung RH aus AMA-Daten per März 2016; Daten exklusive Übergangsfälle aus der Programmperiode 2000–2006⁴ Dotierung Stand Programm einreichung 12. Dezember 2014

Quellen: BMLFUW; AMA; RH

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2015 bis März 2016 die Gebarung des BMLFUW, der Agrarmarkt Austria (**AMA**), der Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol sowie der Landes-Landwirtschaftskammern in der Steiermark und in Tirol¹ hinsichtlich der agrarischen Investitionsförderungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**) und deren Wirkungsaspekte. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis März 2016; der Prüfungszeitraum war damit einerseits von einer nahezu abgeschlossenen Programmperiode (2007–2013) und von einer erst am Beginn stehenden Programmperiode (2014–2020) gekennzeichnet. Diesem zweifachen Programmfokus folgen auch Schwerpunkt und Ziele der Prüfung:

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der strategischen Ausrichtung der agrarischen Investitionsförderungen des Programms LE 14–20², des Systems der Evaluierung der agrarischen Investitionsförderungen, der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und zur Bewertung der Wirksamkeit von Investitionsförderungen unter Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten sowie stichprobenartig die Beurteilung der Abwicklung agrarischer Investitionsförderungen im Programm LE 07–13 sowie im Programm LE 14–20.

Innerhalb der agrarischen Investitionsförderungen fokussierte der RH seine Prüfung auf die Vorhabensart 4.1.1 „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ im Programm LE 14–20 – bzw. auf die vergleichbare Maßnahme 121 „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ im Programm LE 07–13. Die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ stellte mit rd. 714,84 Mio. EUR den drittgrößten Förderbereich des Programms LE 14–20 dar.³

(2) Um die operative Umsetzung zu überprüfen, wählte der RH anhand von nachvollziehbaren Kriterien⁴ pro Land 16 Fördervorhaben aus der Programmperiode 2007–2013 bzw. sechs Fälle aus der Programmperiode 2014–2020 aus. Zusätzlich überprüfte der RH jeweils pro Land zwei abgelehnte Anträge.

¹ Die Landes-Landwirtschaftskammer Tirol fungierte in der Programmperiode 2007–2013 als bewilligende Stelle, in der Programmperiode 2014–2020 nicht mehr (siehe [TZ 10](#)).

² Titel des Programms laut Programmdokument „Austria –Rural Development Programme“ (Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums), 12. Dezember 2014

³ Bereits Gegenstand einer Prüfung des RH im Rahmen des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums waren die Förderbereiche „Agrarumweltprogramm ÖPUL“ (Reihe Bund 2013/5 samt Follow-up-Überprüfung Reihe Bund 2016/3) sowie „Leader“ (Reihe Bund 2012/7).

⁴ Die kriteriengestützte Auswahl der Förderfälle fand anhand eines Kriterienkatalogs statt, der insbesondere folgende Punkte beinhaltete: Höhe der Fördervolumina und –intensitäten, Bewilligung nach Projektumsetzung, Art des Fördergegenstandes, Geschlecht der Antragstellenden.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(3) Zu dem im August 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die AMA im September 2016 Stellung, die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol sowie die Landwirtschaftskammer Steiermark im Oktober 2016 und das BMLFUW im November 2016. Die Landwirtschaftskammer Tirol übermittelte keine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2017.

(4) Das Land Tirol führte in seiner Stellungnahme allgemein aus, dass die Zuständigkeiten in der Investitionsförderung bzw. die Verantwortlichkeiten der einzelnen geprüften Stellen im Prüfungsergebnis teils wenig präzise dargestellt worden seien. Die jeweiligen Zuständigkeiten lägen nämlich zum überwiegenden Teil nicht bei den Ländern, sondern beim BMLFUW sowie bei der AMA.

Zu den Schlussempfehlungen hinsichtlich der zielorientierten Mittelaufteilung (1), der zeitgerechten Befassung der Landesregierungen und Landtage (31) sowie der wirkungsorientierten Steuerung der Förderabwicklung (2) teilte das Land Tirol zusammenfassend mit, dass sowohl die Programmverantwortlichkeit für das österreichische Programm für ländliche Entwicklung als auch die Richtlinienzuständigkeit für die Sonderrichtlinie des BMLFUW zur Umsetzung der Projektmaßnahmen im Rahmen des Programms „LE-Projektförderungen“ eindeutig und ausschließlich beim BMLFUW liege. Mit der Abwicklung der Förderungen auf Basis der Sonderrichtlinie sei die AMA im Namen und auf Rechnung des BMLFUW betraut.

Zu den Schlussempfehlungen betreffend die nachhaltige Haushaltsführung (30) sowie die Förderabwicklung (32), (33), (35), (36), (40) führte das Land Tirol zusammenfassend aus, dass seitens des Landes kein Spielraum für eine eigenständige Beurteilung und Abwicklung der Förderanträge bestehe. Der Betrauungsvertrag zwischen der AMA und den Ländern regle präzise die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der Landesverwaltung und lasse keinen Spielraum für die freie Interpretation der Richtlinie oder abweichende Vorgangsweisen in der Abwicklung bzw. Bewilligung zu.

(5) Der RH stellte gegenüber dem Land Tirol grundsätzlich klar, dass er in seinem Prüfungsergebnis die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten bei der Umsetzung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ gemäß dem zugrunde liegenden Rechtsrahmen umfassend dargestellt hatte (siehe [TZ 10](#)). Er wies darauf hin, dass eine ziel- bzw. wirkungsorientierte Planung und Steuerung des Fördermitteleinsatzes im Interesse des Landes Tirol selbst liegen musste, um mit den Fördermitteln der EU, des Bundes und des Landes Tirol – einschließlich der geplanten zusätzlichen Ländermittel (siehe [TZ 8](#)) – die angestrebte Wirkung in Tirol zu erzielen.

Ferner wies der RH darauf hin, dass Vertreter des Landes Tirol – in Funktion der bewilligenden Stelle bzw. der programmverantwortlichen Landesstelle – die Vorga-

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



ben des BMLFUW bzw. der Zahlstelle AMA auch mitgestalteten, etwa durch ihre Teilnahme an Arbeitsgruppen zur Programmvorbereitung und –umsetzung (siehe [TZ 12](#)).

Hinsichtlich des Handlungsspielraums bei der Förderabwicklung stellte der RH klar, dass seine Empfehlungen nicht auf ein Abgehen von den rechtlichen Vorgaben abzielten, sondern auf eine effiziente Förderabwicklung und ein nachvollziehbares, transparentes Verwaltungshandeln. Nach Auffassung des RH hatte das Land Tirol im Rahmen seiner vorschriftsmäßigen und zielkonformen Erfüllung der übertragenen Aufgaben diesbezüglich Gestaltungsmöglichkeiten (siehe [TZ 24](#), [TZ 27](#), [TZ 28](#)).

Grundlagen

Vorgaben auf EU– und nationaler Ebene

2 (1) Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**) verfolgte das Ziel, eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Gebiete sicherzustellen. Damit ergänzte der ELER die Direktzahlungsmaßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (**GAP**) und bezog die Ziele der Europa 2020–Strategie mit den EU–Kernprioritäten ein. Die Finanzierung erfolgte anteilig aus EU–Mitteln und nationalen Mitteln.

(2) Für die Programmperiode 2014–2020 formulierte die EU im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der ELER–Verordnung Nr. 1305/2013⁵ drei langfristige strategische Ziele:

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft,
- Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz,
- Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen.

(3) Die Umsetzung dieser EU–Ziele erfolgte durch mehrjährige nationale Entwicklungsprogramme. Es galt, die Zielsetzung der nationalen Programme auch auf folgende sechs Prioritäten der EU auszurichten:

⁵ Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



1. Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten;
2. Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft sowie Förderung innovativer Bewirtschaftungsmethoden und nachhaltiger Forstwirtschaft;
3. Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft;
4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme;
5. Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft;
6. Förderung der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten.

(4) Die ELER-Verordnung sah Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele vor, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Programmgestaltung und Schwerpunktsetzung auswählten. Das Ziel der Maßnahme „Investitionen in materielle Vermögenswerte“⁶ war, u.a. die Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs zu verbessern. Die prüfungsgegenständliche Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ war eine dazugehörige Untermaßnahme.

(5) Den ELER-Vorgaben entsprechend entwickelte das BMLFUW ab Frühjahr 2012 das österreichische Programm für ländliche Entwicklung für den Zeitraum vom 1. Jänner 2014 bis 31. Dezember 2020 (Programm LE 14–20). Als Grundlage dienten neben den EU-Rechtsgrundlagen auch nationale Vorgaben, darunter u.a. das B-VG⁷, die BFG⁸ für die Jahre 2013 bis 2016, das Landwirtschaftsgesetz⁹ sowie die

⁶ Art. 17 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013

⁷ Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

⁸ jeweilige Bundesgesetze über die Bewilligung des Bundesvoranschlages für die Jahre 2013 bis 2016

⁹ Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992 – LWG), BGBl. Nr. 375/1992 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Arbeitsübereinkommen und Regierungsprogramme der Bundesregierung und der Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol.¹⁰

(6) Parallel zur Programmausarbeitung erarbeitete das BMLFUW gemeinsam mit den in Österreich für die EU-Strukturfonds¹¹ programmverantwortlichen Bundes- und Landesstellen die Partnerschaftvereinbarung „STRAT.AT 2020“ mit der Europäischen Kommission. Die Partnerschaftvereinbarung „STRAT.AT 2020“ sollte sicherstellen, dass die nationalen Programme auf die Ziele der Europa 2020-Strategie ausgerichtet waren und der EU-Mitteleinsatz zu deren Erreichung beitrug.¹²

3.1

(1) Gemäß der EU-Haushaltsordnung waren EU-Mittel „sparsam, wirtschaftlich und wirksam“ einzusetzen. Die Wirksamkeit betraf das Erreichen bestimmter Ziele und angestrebter Ergebnisse. Die EU-Vorgaben umfassten zur zielorientierten Steuerung des Programms LE 14–20 insbesondere folgende Steuerungsinstrumente:

- quantifizierte Ziele für Schwerpunktbereiche der ländlichen Entwicklung,
- Maßnahmen zur Zielerreichung sowie
- Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und
- Evaluierungen der Programmwirkung.

(2) Auf Bundes- und Länderebene war der wirkungsorientierte Mitteleinsatz wie folgt determiniert:

- Gemäß Art. 51 Abs. 8 B-VG war bei der Haushaltsführung des Bundes der Grundsatz der Wirkungsorientierung zu beachten. Die Angaben zur Wirkungsorientierung umfassten Wirkungsziele, Maßnahmen und Kennzahlen (siehe [TZ 13](#)).

¹⁰ Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung (2013–2018), Regierungsprogramm für Oberösterreich (2009–2015), Regierungsübereinkommen der Steiermark (2010–2015) und Arbeitsübereinkommen für Tirol (2013–2018)

¹¹ EFRE (Regionalfonds), ESF (Sozialfonds)

¹² Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- Gemäß Art. 19a der Steiermärkischen Landesverfassung hatte die Haushaltsführung des Landes Steiermark den Grundsatz der Wirkungsorientierung zu beachten. Die Angaben zur Wirkungsorientierung umfassten – ähnlich dem Bund – Wirkungsziele, Maßnahmen und Kennzahlen (siehe [TZ 14](#)).
- In den Ländern Oberösterreich und Tirol gab es keine vergleichbaren, rechtlich verbindlichen Vorgaben für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung. Die oberösterreichische Landesverwaltung orientierte sich jedoch laut einer verwaltungsinternen Regelung an den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (siehe [TZ 14](#)).

(3) Die Steuerungsinstrumente auf Programm-, Bundes- und Länderebene – im Wesentlichen Ziele, Maßnahmen und Indikatoren – hatten trotz gleicher Bezeichnung teilweise unterschiedliche Bedeutungen. Folgende Tabelle illustriert beispielhaft begriffliche bzw. konzeptionelle Unterschiede:

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Tabelle 1: Unterschiede zielorientierter Steuerungsinstrumente: Programm LE 14–20, Bund bzw. Land Steiermark (Auswahl)

Steuerungsinstrumente	Programm LE 14–20	wirkungsorientierte Steuerung des Bundes bzw. des Landes Steiermark
Ziel	Bezeichnung	
	– EU–Prioritäten gemäß ELER–Verordnung mit Unterprioritäten („Schwerpunktbereiche“) sowie Querschnittszielen ¹	v.a. Wirkungsziele der haushaltsleitenden Organe
	programmspezifische Ziele der Vorhabensarten	
	Zielwert	
	zu den Schwerpunktbereichen gibt es jeweils Kennzahlen mit Zielwerten	je Wirkungsziel gibt es Kennzahlen mit Zielwerten
Maßnahme	Formulierung	
	ausgewählte Maßnahmen (u.a. „Investitionen in materielle Vermögensgegenstände“) gemäß der indikativen Liste der ELER–Verordnung (Anhang VI)	in Verantwortung der haushaltsleitenden Organe
	Zweck	
	trägt zur Umsetzung einer oder mehrerer Prioritäten der EU bei	dient insbesondere der Erreichung von Wirkungszielen (u.a. Projekte, Leistungen)
Vorhabensart	Unterkategorie einer Maßnahme (u.a. „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“)	
Indikator	Beurteilung des Grades der Zielerreichung anhand von	
	Kennzahlen (u.a. Ziel– bzw. Ergebnisindikatoren zur Beurteilung der Schwerpunktbereiche sowie Outputindikatoren zur Beurteilung der Maßnahmen)	– Kennzahlen (bei Wirkungszielen) und/oder – Meilensteine (bei Maßnahmen)
	Verwendung von Inputindikatoren (Messung eingesetzter Mittel)	
	teilweise erfassen die im Programm verwendeten Indikatoren die eingesetzten öffentlichen Mittel (Inputs)	unzulässig

¹ Umwelt, Innovation, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen

Quellen: ELER–Verordnung; Programm LE 14–20; Sonderrichtlinie „LE–Projektförderung“ des BMLFUW; Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften i.d.F. vom 28. April 2016; Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. Juli 2014 über die Angaben zur Wirkungsorientierung, das Wirkungscontrolling und die Berichtspflichten; RH

3.2 Der RH wies darauf hin, dass zur zielorientierten Steuerung der im Programm LE 14–20 eingesetzten Finanzmittel auf Programmebene (österreichweit), Bundesebene sowie im Land Steiermark jeweils Steuerungsinstrumente – mit zum Teil identen Begriffen bei unterschiedlicher Bedeutung – zum Einsatz kamen. Er hob die Bedeutung einer engen Koordination der beteiligten Bundes– und Landesstellen hervor, um eine konsistente Steuerung zu gewährleisten.

3.3 Das BMLFUW stimmte dem RH zu, dass die enge Koordination der Bundes– und Landesstellen hinsichtlich der Programmsteuerung von Bedeutung sei. Das BMLFUW nehme für sich in Anspruch, dass diese Steuerung auf allen relevanten

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Ebenen (Maßnahmensteuerung, Programmmanagement, etc.) professionell, effektiv und zielorientiert wahrgenommen worden sei.

3.4

Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass er bei den Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Steuerung der „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ Defizite festgestellt hatte. Er verwies auf seine diesbezüglichen Feststellungen zu den mangelhaften Zielbeschreibungen ohne Zielwerte und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung, die fehlende systematische Berücksichtigung des Themas Gleichstellung, die zur Wirkungsmessung ungeeigneten relevanten Programmindikatoren (siehe [TZ 18](#), [TZ 19](#), [TZ 20](#)) sowie die fehlende projektspezifische Erfolgskontrolle der Zielerreichung (siehe [TZ 30](#)).

Finanzielle Dotierung

4

(1) Die knapp zweijährige Ausarbeitung des österreichischen Programms für die ländliche Entwicklung 2014–2020 – mit einem öffentlichen Konsultationsprozess¹³ – erfolgte im Wesentlichen innerhalb der vom BMLFUW eingerichteten Arbeitsgruppen mit Expertinnen und Experten der Bundes- und Landesverwaltung sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner und mündete in ein 843 Seiten umfassendes Dokument mit 29 Anhängen.

(2) Im Programm LE 14–20 setzten sich die gesamtveranschlagten öffentlichen Mittel in Höhe von 7,7 Mrd. EUR aus 51 % Kofinanzierungsanteil der EU (3,9 Mrd. EUR), 28 % Kofinanzierungsanteil des Bundes (2,2 Mrd. EUR) und 21 % Kofinanzierungsanteil der Länder (1,6 Mrd. EUR) zusammen¹⁴.

(3) Das BMLFUW legte den Schwerpunkt im Programm LE 14–20, wie in der Vorperiode, auf die Maßnahmen des Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (**ÖPUL**) sowie die Ausgleichszahlungen für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete. Die anteilige Dotierung der Programmmaßnahmen am Gesamtprogramm zeigt folgende Abbildung:

¹³ u.a. mit Internetplattform, öffentlichen Dialogtagen sowie Stellungnahmeverfahren

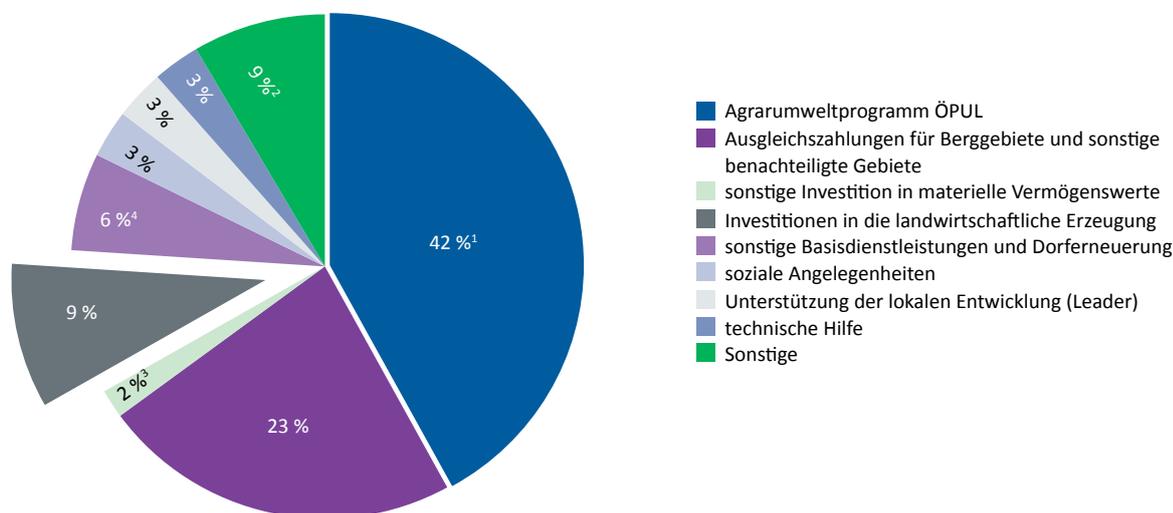
¹⁴ alle Werte mit Rundungsdifferenzen

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Abbildung 1: Anteile der Programmmaßnahmen an den gesamtveranschlagten öffentlichen Mitteln in der Programmperiode 2014–2020



Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ Das Agrarumweltprogramm ÖPUL inkludiert die Förderungen für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahme, den biologischen Landbau, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie sowie den Tierschutz.
- ² Folgende Maßnahmen waren z.B. enthalten: Wissenstransfer- und Informationsmaßnahmen, Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen (wie bspw. Existenzgründungsbeihilfe für Junglandwirtinnen und -wirte, Diversifizierung, Unternehmensgründung), Forstmaßnahmen.
- ³ Darin enthalten sind insbesondere die Vorhabensarten für Verarbeitung und Vermarktung, Bewässerungsinfrastruktur oder Infrastruktur Wald.
- ⁴ Darin enthalten sind insbesondere Vorhabensarten wie Verkehrsinfrastruktur, erneuerbare Energie (Biomasse, Biogas), Erhaltung des ländlichen Erbes oder Breitbandinfrastruktur.

Quellen: Finanzplan des BMLFUW für das Programm LE 14–20; RH

Die prüfungsgegenständliche Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ stellte mit rd. 714,84 Mio. EUR (rd. 9 %) den drittgrößten Förderbereich des Programms LE 14–20 – nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL und den Ausgleichszahlungen für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete – dar.

5.1

(1) Die öffentlichen Gesamtmittel im Programm LE 14–20 (7,700 Mrd. EUR) waren um rd. 3 % geringer als in der Programmperiode 2007–2013 (7,931 Mrd. EUR). Dennoch dotierte das BMLFUW die Vorhabensart 4.1.1 „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ in der Programmperiode 2014–2020 um etwas mehr als 2 Prozentpunkte höher als die vergleichbare Maßnahme 121 „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ in der Programmperiode 2007–2013:

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte


Tabelle 2: Anteil der Investitionsförderungen an den Gesamtmitteln in den Programmen LE 07–13 und LE 14–20

	öffentliche Mittel gesamt; Periode 2007–2013	davon Mittel für die Maßnahme 121; Periode 2007–2013	Anteil	öffentliche Mittel gesamt; Periode 2014–2020	davon Mittel für die Vorhabensart 4.1.1; Periode 2014–2020	Anteil
	in Mio. EUR		in %	in Mio. EUR		in %
Gesamtperiode	7.931,03	546,81	7	7.700,00	714,84	9

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLFUW; RH

Der finanzielle Anteil am Gesamtprogramm LE 07–13 für die Maßnahme 121 „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ betrug knapp 7 %. Dieser Anteil erhöhte sich in der Programmperiode 2014–2020 für die vergleichbare Vorhabensart 4.1.1 „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ auf rd. 9 %.

(2) Die zugeteilten Mittel für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ in der Programmperiode 2014–2020 nahmen im Vergleich zur Vorperiode um rd. 31 % zu:

Tabelle 3: Veränderung der zugeteilten öffentlichen Mittel für die Investitionsförderungen zwischen den Programmperioden 2007–2013 und 2014–2020

	zugeteilte kofinanzierte Mittel für „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“, 2007–2013	zugeteilte kofinanzierte Mittel für „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“, 2014–2020	Änderung von 2007–2013 auf 2014–2020	
	in Mio. EUR			in %
Österreich	546,81	714,84	168,03	31
<i>davon</i>				
<i>Oberösterreich</i>	<i>128,12</i>	<i>180,67</i>	<i>52,55</i>	<i>41</i>
<i>Steiermark</i>	<i>80,00</i>	<i>121,40</i>	<i>41,40</i>	<i>52</i>
<i>Tirol</i>	<i>49,07</i>	<i>40,75</i>	<i>-8,31</i>	<i>-17</i>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLFUW; RH

In den Ländern Oberösterreich und Steiermark erhöhten sich die zugeteilten Mittel deutlich stärker als im Österreich-Durchschnitt (rd. 31 %): in Oberösterreich um rd. 41 % und in der Steiermark um rd. 52 %. Das Land Tirol erhielt um rd. 17 % weniger Fördermittel.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(3) Die Aufteilung der für Investitionsförderungen verfügbaren Programmmittel auf die Länder erfolgte anhand eines Verteilungsschlüssels, der insbesondere auf Kennzahlen und Daten der Vorperiode beruhte:

- In die Berechnung des Verteilungsschlüssels der Programmperiode 2007–2013 flossen laut BMLFUW anteilig statistische Kennzahlen ein, wie z.B. die Anzahl verschiedener Betriebsarten (z.B. Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb), Tierarten und Flächen auf Länderebene sowie der Aufteilungsschlüssel der Vorperiode.
- Der Verteilungsschlüssel in der Programmperiode 2014–2020 basierte maßgeblich auf dem Wert der landwirtschaftlichen Produktion (als Mittelwert der Jahre 2010 bis 2012) sowie der Höhe der bis zum Jänner 2014 in der Programmperiode 2007–2013 für Investitionen bewilligten Fördermittel.

Eine Erhebung des künftigen Investitionsbedarfs der landwirtschaftlichen Betriebe in den einzelnen Bundesländern (z.B. für die Umstellung auf besonders tierfreundliche Haltung), um daraus den Mittelbedarf der Länder für die Erreichung der vorhabensspezifischen Zielsetzung zu ermitteln, gab es nicht.

(4) Die Beschlussfassung über die Höhe der Gesamtfördersumme (EU-, Bundes- und Landesmittel) für das Programm LE 14–20 erfolgte im Rahmen der Landesagrarreferentenkonferenz¹⁵ am 20. März 2014 (siehe **TZ 6**), jene über die Mittelaufteilung auf die Länder im Rahmen der Landesagrarreferentenkonferenz am 12. Juni 2015. Laut Aktenvermerk des BMLFUW zur Sitzung vom 28. Jänner 2014 gebe es bei der Investitionsförderung eine Aufstockung und eine Anpassung des Verteilungsschlüssels in Richtung jener Bundesländer, die in der Programmperiode 2014–2020 geringere Direktzahlungen erhielten¹⁶.

5.2

Der RH kritisierte, dass sich das BMLFUW bei der Verteilung der für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ verfügbaren Programmmittel nach Ländern maßgeblich auf statistische Kennzahlen und Daten der Vorperiode stützte sowie für einzelne Länder (u.a. Oberösterreich) auf einen Ausgleich der Verluste bei den Direktzahlungen abzielte, ohne den zur Erreichung der Förderziele notwendigen Investitionsbedarf der Betriebe zu berücksichtigen.

¹⁵ An der Landesagrarreferentenkonferenz nehmen neben dem für das Agrarressort zuständigen Bundesminister die ressortzuständigen Landesregierungsmitglieder teil.

¹⁶ Die entsprechend niedrigeren Beträge ergaben sich aus der ab dem Jahr 2015 geänderten Berechnungsformel für die Direktzahlungen. In einzelnen Bundesländern führte dies zu höheren Direktzahlungen, wie bspw. in Tirol; in anderen Bundesländern, wie bspw. in Oberösterreich, zu geringeren Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Er empfahl dem BMLFUW und den Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol, künftig vor der Aufteilung der Fördermittel der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ geeignete Parameter – bspw. den zur Erreichung der Förderziele notwendigen Investitionsbedarf der Betriebe – zu erheben und bei der Mittelaufteilung zu berücksichtigen.

5.3

(1) Laut BMLFUW sei für die indikative Zurverfügungstellung der Programmmittel nach Ländern maßgeblich auf statistische Kennzahlen und Daten der Vorperiode zurückgegriffen worden. Zudem seien bei der Zuteilung andere agrarpolitische Aspekte, wie sektorspezifische Bedarfe, zu berücksichtigen gewesen, um den Sektor Landwirtschaft in ganz Österreich positiv und ausgewogen weiterzuentwickeln und die im Landwirtschaftsgesetz 1992 definierten Ziele erreichen zu können. Das BMLFUW verfüge über entsprechende Datengrundlagen und Kompetenzen, um die Bedarfe für eine effiziente Erreichung der vorhabensspezifischen Zielsetzungen bestmöglich ableiten zu können. Es sei daher der Ansicht, dass die Empfehlung sinngemäß umgesetzt worden sei. Die Errechnung des Investitionsbedarfs der Betriebe erscheine nicht zielführend, da es sich bei Investitionen immer um einzelbetriebliche Entscheidungen handle.

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur Aufteilung der Fördermittel in den einzelnen Vorhabensarten des Programms LE 14–20 Statistiken und Ergebnisse der Umsetzung der „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ der vorhergehenden Periode 2007–2013 sowie Ergebnisse der agrarstrukturellen Entwicklungen und der Evaluierungen herangezogen worden seien. Das Land Oberösterreich habe, wie auch bei der Prüfung dargelegt, seine Bedarfsabschätzung bei den einzelnen Vorhabensarten durch eine Agrarbefragung untermauert.

(3) Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Mittelaufteilung vom BMLFUW aufgrund eines Finanzierungsschlüssels (Anzahl der Betriebe) unter Zugrundelegung von Landesagrarreferentenkonferenz-Beschlüssen erfolgt sei. Seitens der Steiermark sei es aufgrund des österreichweit einheitlichen Programms schwierig, die Bezug habenden Ziele des jeweiligen Bundeslandes zu erheben und diese mit dem Investitionsbedarf zu verknüpfen. Im Rahmen der Programmerstellung sei der vonseiten europäischer Prüfinstanzen empfohlenen Schwerpunktsetzung auf Bundesebene Rechnung getragen worden, daher sei eine eigenständige Zielsetzung des Landes Steiermark aus dem Gesichtspunkt der Programmeffizienz und Wirtschaftlichkeit nicht durchführbar.

5.4

Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW sowie den Ländern Oberösterreich und Steiermark, dass er die Heranziehung von Daten der Vorperiode zur Mittelaufteilung auf die Länder deshalb kritisch beurteilte, weil dadurch der künftige, länder-

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



spezifische Mittelbedarf zur Erreichung der Förderziele nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Zu den Ausführungen des Landes Oberösterreich, wonach die Bedarfsabschätzungen durch eine Agrarbefragung untermauert worden seien, stellte der RH klar, dass seine Empfehlung insbesondere darauf abzielte, geeignete und einheitliche Parameter für die vorhabensspezifischen Förderziele zu erheben und diese bei Berechnung der Mittelaufteilung zu berücksichtigen.

Gegenüber dem Land Steiermark stellte der RH klar, dass er keine eigenständige Zielsetzung des Landes empfohlen hatte, sondern eine an den vorhabensspezifischen Förderzielen orientierte Mittelaufteilung.

6.1

(1) Die Finanzierung des Programms LE 14–20 und damit der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ erfolgte anteilig aus EU- und nationalen Mitteln:

Tabelle 4: Finanzierung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“; Programmperiode 2014–2020

	Mittel Gesamtprogramm LE 14–20	Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“	Anteil am Gesamtprogramm LE 14–20
	in Mio. EUR		in %
ELER (EU-Mittel)	3.937,55	357,34	
nationale Kofinanzierung Bund	2.154,43	214,50	
nationale Kofinanzierung Länder	1.608,02	143,00	
Summe	7.700,00	714,84	9,28

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLFUW; RH

Die insgesamt rd. 714,84 Mio. EUR der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ setzten sich aus EU-Mitteln in Höhe von rd. 357,34 Mio. EUR, aus nationalen Mitteln des Bundes in Höhe von rd. 214,50 Mio. EUR und aus nationalen Mitteln der Länder in Höhe von rd. 143 Mio. EUR zusammen.

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

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(3) Gemäß dem Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 sollte der nationale Kofinanzierungssatz für das Programm LE 14–20 50 % betragen. Die Landesagrarreferentenkonferenz beschloss am 20. März 2014 eine Gesamtfördersumme (EU- und nationale Mittel) für das Programm LE 14–20 von 7,700 Mrd. EUR und damit einen nationalen Kofinanzierungsanteil im Programm LE 14–20 von durchschnittlich 48,86 % über alle ELER-Maßnahmen und Regionen.

Daraus abgeleitet ergaben sich für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ die nationalen Kofinanzierungssätze von 37 % für Übergangsregionen und 50,57 % für die übrigen Regionen:

Tabelle 5: Kofinanzierung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“

Regionen	ELER-Beitrags-satz	ELER-Mittel	nationaler Satz Kofinanzierung	nationale Kofinanzierung	öffentliche Mittel gesamt
für eine vollständige Ausschöpfung der EU-Mittel erforderliche nationale Kofinanzierung gemäß EU-Vorgaben:					
	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	
Übergangsregionen ¹	63,00	18,40	37,00	10,80	29,20
übrige Regionen ²	53,00	338,94	47,00	300,57	639,51
Summe		357,34		311,37	668,71
im Programm LE 14–20 geplante nationale Kofinanzierung:					
Übergangsregionen	63,00	18,40	37,00	10,80	29,20
übrige Regionen	49,43	338,94	50,57	346,76	685,70
Summe		357,34		357,56	714,90
zusätzliche nationale Kofinanzierung:				46,19	46,19

Rundungsdifferenzen möglich

¹ gemäß Art. 59 Abs. 3 lit. c der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013

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

Quellen: Protokoll zur Landesagrarreferentenkonferenz (LARK) vom 12. Juni 2015; Finanzplan LE 14–20; RH

Durch die Erhöhung des nationalen Kofinanzierungssatzes von 47 % auf 50,57 % ergab sich ein zusätzlicher nationaler Finanzierungsbedarf in Höhe von rd. 46 Mio. EUR über die gesamte Programmlaufzeit.

(4) Der RH hatte eine über die EU-Mindestdotierungsvorgaben und das Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 Landwirtschaftsgesetz 1992 hinausgehende, freiwillig höhere nationale Kofinanzierung bereits in früheren Berichten kritisiert, u.a. in seinen Berichten „LEADER 2007–2013“ (Reihe Bund 2012/7, TZ 31) und „Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007“ (Reihe Bund 2013/5, TZ 4) sowie der diesbezüglichen Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2016/3, TZ 27).

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



6.2

Der RH kritisierte zum wiederholten Male die über die EU–Mindestdotierungsvorgaben und das Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 Landwirtschaftsgesetz 1992 hinausgehende freiwillig höhere nationale Kofinanzierung, die im Fall der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ in der Programmperiode 2014–2020 rd. 46 Mio. EUR ausmachte. Das Landwirtschaftsgesetz 1992 stellte eine rechtliche Grundlage für die Bereitstellung nationaler Mittel des Bundes (und indirekt der Länder) in der Höhe dar, die zur umfassenden Ausschöpfung von EU–Mitteln erforderlich ist. Es bot jedoch keine rechtliche Grundlage für über dieses Ausschöpfungsziel hinausgehende nationale budgetäre Verpflichtungen (siehe auch Bericht des RH „LEADER 2007–2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 31).

Der RH empfahl dem BMLFUW, künftig im Interesse einer nachhaltigen, geordneten Haushaltsführung von einer über das nötige Ausmaß hinausgehenden nationalen Kofinanzierung abzusehen.

6.3

(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH nicht weiter verfolgen wolle. Es wies die Feststellung des RH zurück, wonach das Landwirtschaftsgesetz keine rechtliche Grundlage für über das Ausschöpfungsziel hinausgehende nationale budgetäre Verpflichtungen biete. Das Landwirtschaftsgesetz nehme weder in § 1 Z 7 noch an anderer Stelle Bezug auf in den EU–Rechtsgrundlagen festgelegte maximale EU–Beteiligungssätze. Vielmehr werde mit dem genannten Absatz normiert, dass die von der EU zur Verfügung gestellten Mittel jedenfalls auszunutzen seien. Wäre die Intention des Gesetzgebers die Ausnutzung von maximalen EU–Beteiligungssätzen gewesen, hätte dieser Begriff im Gesetzestext verwendet werden müssen. In Anbetracht der im internationalen Vergleich kleinstrukturierten Land– und Forstwirtschaft sei eine entsprechende Dotierung der Maßnahmen der ländlichen Entwicklung erforderlich, damit die Ziele (im Zusammenhang mit der Investitionsförderung insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe) erreicht werden könnten.

Die Mittelbereitstellung werde jeweils vom Gesetzgeber in den Bundesfinanzgesetzen vorgesehen. Die Rechtsordnung verpflichte den Gesetzgeber nicht, in einem Selbstbindungsgesetz für Förderungen wie dem Landwirtschaftsgesetz bereits finanzielle Grenzen vorzusehen. Dies werde durch den mehrjährigen Bundesfinanzrahmen und die jährlichen Haushalte im Rahmen des Bundesfinanzgesetzes umgesetzt.

(2) Das Land Oberösterreich merkte an, dass die freiwilligen Erhöhungen der nationalen Kofinanzierung im Gesamtprogramm und auch in der Vorhabensart Investitionsförderung aufgrund der gegebenen Finanzmittelsituation zur Erreichung der

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



nationalen agrarpolitischen Ziele erforderlich gewesen seien und diese den Zielen der Landwirtschaftsgesetze des Bundes und der Länder entsprächen.

6.4

Der RH blieb bei seiner Rechtsansicht, dass eine materiell–rechtliche Grundlage für die Bereitstellung nationaler Budgetmittel des Bundes (und indirekt der Länder) lediglich in der Höhe bestand, die zur umfassenden Ausschöpfung der EU–Mittel erforderlich war. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die auf eine Beschränkung der nationalen Kofinanzierung auf das von der EU vorgegebene Mindestausmaß abzielt.

Hinsichtlich der Mittelbereitstellung entgegnete der RH dem BMLFUW, dass nach seiner Auffassung die allgemeinen Vertretungskörper durch die zwischen dem BMLFUW und der Europäischen Kommission beschlossene Gesamtdotierung des Programms präjudiziert wurden. Er verwies auf seine Empfehlung in **TZ 9**, wonach künftig der Ministerrat und der nationale Gesetzgeber zeitgerecht und transparent über maßgebliche inhaltliche, budgetäre bzw. organisatorische Eckpunkte der Programmwürfe zum Programm ländliche Entwicklung vor der Programmeinreichung zu informieren wären.

7.1

(1) Abgesehen von den gesamtveranschlagten öffentlichen Mitteln (EU–Bund–Land–finanziert) erlaubten die EU–Vorgaben sowohl im Programm LE 07–13 für die Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ als auch im Programm LE 14–20 für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ den Einsatz zusätzlicher nationaler Mittel. Falls ein Land solche vorsah, waren sie in den Programmen anzugeben und wurden mit diesen von der Kommission genehmigt.

(2) In der Programmperiode 2007–2013 setzten die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol zusätzliche Ländermittel (sogenannte Top–ups) für Förderungen im Rahmen der „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ ein (siehe Tabelle 6). Tirol sah auch in der Programmperiode 2014–2020 vor, zusätzliche Ländermittel für Förderungen unter der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ einzubringen (siehe **TZ 8**). Die Länder meldeten bei Programmeinreichung bzw. bei Programmänderungen die von ihnen eingeplanten zusätzlichen Finanzmittel an die Verwaltungsbehörde im BMLFUW. Die Europäische Kommission genehmigte die zusätzlichen Ländermittel.

Das BMLFUW führte kein Monitoring über die tatsächlich ausbezahlten zusätzlichen Ländermittel durch. Somit konnte das BMLFUW – mangels laufenden Gesamtüberblicks – im Rahmen der Gebarungsüberprüfung keine Auskunft über die von den einzelnen Ländern tatsächlich verausgabten zusätzlichen Ländermittel geben.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



7.2 Der RH kritisierte, dass das BMLFUW keinen laufenden Gesamtüberblick über die verausgabten zusätzlichen Ländermittel im Rahmen der Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ bzw. der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ und damit über die insgesamt eingesetzten Fördermittel hatte.

Er empfahl dem BMLFUW, ein diesbezügliches Monitoring einzurichten, um eine Gesamtsicht der eingesetzten öffentlichen Mittel zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ und zum Programm LE 14–20 zu erhalten.

7.3 Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in der Periode 2014–2020 generell vorgesehen sei, dass alle Top-ups über die Zahlstelle AMA ausbezahlt würden und damit die Empfehlung umgesetzt werde.

Das BMLFUW ergänzte, dass bisher die Top-ups entweder über die Zahlstelle AMA verausgabt worden seien oder (wie im Falle Tirols) im jährlichen Monitoring zu den staatlichen Beihilfen an das BMLFUW gemeldet worden seien. Es sei nicht zutreffend, dass das BMLFUW über keinen laufenden Gesamtüberblick in Bezug auf die gesamtveranschlagten öffentlichen Mittel verfügt habe. Die gesamte Finanzplanung habe dem BMLFUW obliegen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen sei es nicht statthaft gewesen, eine weitere Monitoringschiene zu implementieren.

7.4 Der RH beurteilte die geplante zentrale Auszahlung der Top-ups durch die Zahlstelle AMA und eine dadurch ermöglichte Gesamtsicht der eingesetzten öffentlichen Mittel positiv.

Zum Einwand des BMLFUW, es habe in der Programmperiode 2007–2013 über einen laufenden Gesamtüberblick der insgesamt veranschlagten öffentlichen Mittel verfügt, entgegnete der RH, dass ihm im Rahmen der Gebarungsüberprüfung vom BMLFUW keine Übersicht der verausgabten zusätzlichen Ländermittel vorgelegt werden konnte.

8.1 (1) In der Programmperiode 2007–2013 waren die kofinanzierten Mittel für die Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ aufgrund der vielen bewilligten Förderanträge in den überprüften Ländern bereits vor Ende der Programmlaufzeit ausgeschöpft. Die überprüften Länder nahmen ab den folgenden Zeitpunkten keine weiteren Anträge mehr entgegen:

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- die Steiermark ab März 2011,
- Oberösterreich ab Jänner 2012,
- Tirol ab August 2013 (weil die bewilligende Stelle nur noch Projekte genehmigte, die in der Periode abgerechnet werden konnten).

(2) Die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol setzten in der Programmperiode 2007–2013 zusätzliche Ländermittel für die Investitionsförderungen ein (siehe [TZ 7](#)), um damit mehr Projekte fördern zu können, als mit den geplanten kofinanzierten Mitteln möglich gewesen wäre. Die bewilligenden Stellen genehmigten die Förderanträge, sofern sie die Mindestvoraussetzungen der Sonderrichtlinie „Sons-tige Maßnahmen“ des BMLFUW erfüllten. Eine Auswahl der Projekte anhand von Kriterien, die das sparsame Wirtschaften mit den Mitteln sicherstellten, und eine Reihung der Projekte nach ihrem Beitrag zu den Förderzielen unterblieben. Die EU-Kommission hatte bereits im Jahr 2011 das BMLFUW auf mangelnde Kriterien für die Projektauswahl in Ergänzung zu den Vorgaben der Sonderrichtlinie hingewiesen. Erst für das Programm LE 14–20 definierte das BMLFUW zusätzliche Auswahlkriterien (siehe [TZ 28](#)).

Folgende Tabelle zeigt die eingesetzten Mittel für die Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“:

Tabelle 6: Erhöhung der kofinanzierten Zahlungen (EU–Bund–Land) für die Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ in der Programmperiode 2007–2013 durch zusätzliche Ländermittel

Land	kofinanzierte Zahlungen	zusätzliche Ländermittel	Summe	Erhöhung der kofinanzierten Zahlungen mit zusätzlichen Ländermitteln
	in Mio. EUR			in %
Oberösterreich	122,23	83,57	205,80	68
Steiermark	71,57	32,86	104,42	46
Tirol	47,20	14,74	61,94	31
Summe	240,99	131,17	372,16	54

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Auswertungen aus der zentralen Datenbank der AMA für die ländliche Entwicklung; Auswertung von Tirol an RH über die zusätzlich ausbezahlten Landesmittel im Programm LE 07–13 per 23. Februar 2016; RH

Mit den zusätzlichen Ländermitteln erhöhten sich in den drei überprüften Ländern die ausbezahlten Förderungen um insgesamt rd. 131 Mio. EUR. Oberösterreich setzte zusätzlich rd. 84 Mio. EUR ein, die Steiermark rd. 33 Mio. EUR, Tirol rd. 15 Mio. EUR. Oberösterreich erhöhte damit die verfügbaren Fördermittel um rd. 68 %, die Steiermark um rd. 46 %, Tirol um rd. 31 %.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(3) In der Programmperiode 2014–2020 planten die Länder aus ihren zugeteilten Mitteln anteilige Budgets pro Jahr und pro Auswahlverfahren für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ ein, um die Verfügbarkeit von Fördermitteln über die gesamte Programmperiode sicherzustellen. Tirol beabsichtigte erneut, zusätzliche Ländermittel für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ in Höhe von rd. 7 Mio. EUR einzubringen. Oberösterreich und die Steiermark hatten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine zusätzlichen Ländermittel eingeplant, schlossen dies aber für die gesamte Programmperiode 2014–2020 nicht explizit aus.

(4) In seinen Berichten zu den Konsolidierungsmaßnahmen der Länder¹⁷ hatte der RH – angesichts von ihm festgestellter stärkerer Steigerungen der Ausgaben gegenüber den Einnahmen – den Ländern Oberösterreich und Steiermark empfohlen, durch eine reduzierte Ausgabendynamik die budgetäre Nachhaltigkeit zu stärken.

Weiters hatte er empfohlen, Förderungen verstärkt in die Haushaltskonsolidierung einzubeziehen, da Ausgaben für Förderungen in allen drei Ländern etwa ein Drittel der Gesamtausgaben ausmachten.¹⁸

8.2

Der RH kritisierte, dass die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol in der Programmperiode 2007–2013 zusätzliche rd. 131,17 Mio. EUR an Fördermitteln für Investitionsförderungen (Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“) einsetzten, ohne die Förderprojekte anhand von solchen Kriterien auszuwählen, die das sparsame Wirtschaften mit den vorhandenen Budgetmitteln sicherstellten, und ohne die Projekte nach ihrem Beitrag zu den Förderzielen zu reihen. Er kritisierte mit Nachdruck die nachfrageorientierte Aufstockung der Fördermittel aus den Länderhaushalten, die den Empfehlungen des RH (siehe Berichte zu Konsolidierungsmaßnahmen der Länder) entgegenwirkte.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol, im Interesse einer nachhaltigen Haushaltsführung künftig von einer nachfrageorientierten Aufstockung der Fördermittel für die Programmperiode 2014–2020 abzusehen.

8.3

(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auch die aus zusätzlichen Ländermitteln finanzierten Projekte entsprechend der Rechtsgrundlagen für kofinanzierte Projekte ausgewählt worden seien. Es verwies diesbezüglich auf die Kri-

¹⁷ „Konsolidierungsmaßnahmen der Länder“ (z.B. Reihe Oberösterreich 2016/1); „Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Oberösterreich, Salzburg und Steiermark“ (z.B. Reihe Oberösterreich 2014/3, TZ 27 und 133); „Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol“ (z.B. Reihe Tirol 2012/3, TZ 67)

¹⁸ Hierin hatte der RH alle Förderungen subsumiert, z.B. für soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung, Bedarfswweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, Schulen, Kindergärten, Infrastrukturprojekte, Sport, Wissenschaften etc.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



terien der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit als allgemeine Fördervoraussetzungen in der Sonderrichtlinie.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei derzeit keine Aufstockung der Fördermittel für die Programmperiode 2014–2020 geplant. Die Verwendung zusätzlicher Landesmittel sei in der Periode 2007–2013 im Sinne der Gleichbehandlung aller vorliegenden Förderanträge unbedingt erforderlich gewesen. Förderungskürzungen für realisierte Projekte wegen nicht ausreichender finanzieller Mittel hätten die wirtschaftliche Existenz der betroffenen Betriebe massiv gefährdet.

(3) Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass aufgrund der Rechtsgrundlage und der Zurverfügungstellung der jeweiligen Landesmittel sogenannte Top-ups in der Vorhabensart 4.1.1 „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ möglich, derzeit aber nicht vorgesehen seien.

8.4

Der RH stellte gegenüber dem BMLFUW klar, dass sich seine Kritik auf das Fehlen von Auswahlkriterien – in Ergänzung zur Sonderrichtlinie und dem Programm der Periode 2007–2013 – für die Beurteilung der Förderanträge hinsichtlich des Beitrags zu den Förderzielen bezog. Er erinnerte das BMLFUW daran, dass auch die Europäische Kommission bereits im Jahr 2011 das BMLFUW auf mangelnde Kriterien für die Projektauswahl in Ergänzung zu den Vorgaben der Sonderrichtlinie hingewiesen hatte.

9.1

(1) Das BMLFUW übermittelte der Europäischen Kommission das Programm LE 14–20, das auch die indikative nationale Kofinanzierung enthielt, am 28. April 2014 zur Genehmigung. Eine Programmvorlage an den Ministerrat bzw. Nationalrat erfolgte nicht. Im Vorfeld der Programmeinreichung informierte der zuständige Bundesminister den Landwirtschaftsausschuss des Nationalrats in den Sitzungen vom 20. Februar bzw. 3. April 2014 über Eckpunkte des Programmentwurfs.

(2) Im Gegensatz dazu brachte bspw. das BKA dem Ministerrat am 8. April 2014 die Berichte zur Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“ sowie zu dem aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanzierten „IWB/EFRE-Regionalprogramm“¹⁹ vor Einreichung bei der Europäischen Kommission zur Kenntnis. Beigefügt waren u.a. Finanztabellen sowie eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung der Kohäsionspolitik 2014–2020 in Österreich.

(3) In den überprüften Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol gab es vor der Programmeinreichung weder Landesregierungsbeschlüsse zur Vorlage des Programms noch Vorlagen an die Landtage:

¹⁹ Operationelles Programm „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014–2020“

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- Die Oberösterreichische Landesregierung fasste am 19. Jänner 2015 einen Beschluss über den anteiligen Landesmittelbedarf des Jahres 2015 für die Fördermaßnahmen des Programms LE 14–20 einschließlich des Vorgängerprogramms. Informationen über die grundsätzliche strategische Ausrichtung und die konkreten Ziele des Landes für die gesamte Programmperiode 2014–2020 – insbesondere den Finanzierungsplan – enthielt die Beschlussvorlage nicht.
- In der Steiermark fasste der Landtag seinen Beschluss zum Programm LE 14–20 am 24. November 2015 – knapp ein Jahr nach der Programmgenehmigung.
- Die Tiroler Landesregierung nahm am 8. März 2016 einen zusammenfassenden Bericht über die Umsetzung des Programms LE 14–20 in Tirol zur Kenntnis, den sie infolge dem Tiroler Landtag übermittelte.

(4) Der RH hatte bereits im Jahr 2012 kritisch auf die unterschiedlichen Gepflogenheiten der nationalen Beschlussfassung von EU-Programmen der Programmperiode 2007–2013 hingewiesen.²⁰

9.2

Der RH bemängelte, dass das BMLFUW und die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol den Programmentwurf LE 14–20 vor der Einreichung bei der Europäischen Kommission im April 2014 den jeweils zuständigen politischen Entscheidungsträgerinnen und –trägern nicht zur Beschlussfassung vorlegten. Er wies kritisch darauf hin, dass das BMLFUW die verstärkte fondsübergreifende Zusammenarbeit der Programmperiode 2014–2020 (Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“) nicht zum Anlass für ein koordiniertes Vorgehen bei der Beschlussfassung nahm, etwa durch eine gemeinsame Programmvorlage im Ministerrat – zumindest in Abstimmung mit dem BKA.

Der RH empfahl dem BMLFUW, künftig den Ministerrat und den nationalen Gesetzgeber zeitgerecht und transparent über maßgebliche inhaltliche, budgetäre bzw. organisatorische Eckpunkte der Programmentwürfe zum Programm ländliche Entwicklung vor der Programmeinreichung zu informieren. Ebenso empfahl er den Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol, ihre Landesregierungen und Landtage zeitgerecht und angemessen im Vorfeld der Programmeinreichung einzubinden.

9.3

(1) Das BMLFUW wies auf die Zuständigkeit gemäß Bundesministeriengesetz und die Ministerverantwortlichkeit hin. Das BMLFUW habe eine führende Rolle bei der Erstellung der nationalen Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“ eingenommen und dieses übergeordnete Strategiedokument gemeinsam mit dem Bundeskanzler bzw. dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz dem Ministerrat vorgelegt. Der allgemeine Vertretungskörper sei insbesondere über

²⁰ siehe Bericht des RH „LEADER 2007–2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 22

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



den Ausschuss für Land- und Forstwirtschaft eng in die Programmerstellung und –verhandlung mit der Europäischen Kommission eingebunden gewesen. Um den formalen Umsetzungserfordernissen noch besser gerecht zu werden, werde die Umsetzung der Empfehlung für die nächste Programmplanung erwogen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich handle es sich beim Programm LE 14–20 um ein einheitliches Bundesprogramm, das von der EU, dem Bund und den Ländern kofinanziert werde und insbesondere aufgrund von Vorgaben durch die Europäische Kommission praktisch keine Länderspielräume zulasse. Die politische Abstimmung und Beschlussfassung sei im Rahmen der Landesagrarreferentenkonferenz erfolgt. Die Einbindung der Landesregierung und des Landtages zur Aufbringung der Kofinanzierungsmittel des Landes erfolge über die jährliche Erstellung und Umsetzung des Landesbudgets sowie über die Fortschrittsberichte in den Grünen Berichten des Bundes und des Landes Oberösterreich.

(3) Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, die programmverantwortliche Landesstelle Steiermark habe bereits mit 1. Jänner 2013 mit der Tätigkeit in einer Arbeitsgruppe begonnen; sämtliche bewilligenden Stellen in der Steiermark seien eingebunden gewesen und die entsprechenden Regierungsmitglieder seien über die eingebundenen Arbeitsgruppen–Mitglieder informiert worden. Im Zuge der Programmbewilligung sei eine Beschlussfassung auf Landesebene im Vorfeld rechtlich nicht vorgesehen. Die finanzielle Beteiligung des Landes im Wege der Kofinanzierungsmittel sei durch die befugten Stellen im Land Steiermark – Budget und Controlling – zeitgerecht veranlasst worden.

9.4

(1) Der RH nahm die Stellungnahme des BMLFUW zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass allein aufgrund der Höhe des nationalen Mittelanteils am Programm ländliche Entwicklung (rd. 3,8 Mrd. EUR im Zeitraum 2014–2020) Beschlüsse der Bundes- bzw. Landesregierungen sowie die materiell–inhaltliche Einbindung des Parlaments und der Landtage geboten wären. Mit Verweis auf seine Kritik in [TZ 6](#) bekräftigte er gegenüber dem BMLFUW, dass eine angemessene Einbindung der politischen Entscheidungsträgerinnen und –träger die Transparenz über die inhaltlichen, budgetären bzw. organisatorischen Eckpunkte des Programms erhöhen sollte.

(2) Gegenüber den Ländern Oberösterreich und Steiermark hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die jeweiligen Landesregierungen und Landtage im Vorfeld der Programmeinreichung angemessen und zeitgerecht einzubinden, um die inhaltlichen und budgetären Festlegungen – insbesondere die beizustellenden Kofinanzierungsmittel der Länder – transparent zu gestalten.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Befasste Stellen und Zuständigkeiten

- 10.1** (1) Zur Durchführung des Programms LE 14–20 hatten die Mitgliedstaaten gemäß Art. 65 der ELER–Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 jeweils eine Verwaltungsbehörde, eine Zahlstelle und eine bescheinigende Stelle zu benennen. Bestimmte Aufgaben der Zahlstelle konnten anderen Einrichtungen übertragen werden.²¹ Nachstehende Abbildung gibt einen Überblick über die benannten Stellen und sonstigen Akteure bei der Umsetzung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“:

Abbildung 2: Akteure bei der Abwicklung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“

BMLFUW (Abteilung II/2) ist als VERWALTUNGSBEHÖRDE für eine effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung des Programms verantwortlich.		
9 Programmverantwortliche Landesstellen (Ämter der Landesregierungen) sind verantwortlich für die Abwicklung des Programms LE 14–20 im jeweiligen Bundesland und Ansprechpartner des BMLFUW und der AMA. Sie sind auch Mitglieder des Begleitausschusses.		
Begleitausschuss überprüft gemäß EU–Vorgaben regelmäßig die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele des Programms LE 14–20. Er verfügt über Anhörungs–, Kontroll–, Vorschlags– und Zustimmungsrechte und dient als Plattform für den Informationsaustausch.		
AMA ist als ZAHLSTELLE für die Bewilligung, Prüfung, Auszahlung und Verbuchung der Förderungen verantwortlich.		
Übertragung der Bewilligungsfunktion		
Bewilligende Stellen prüfen und bewilligen Förderanträge ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs (u.a. Ämter der Landesregierungen, Landes–Landwirtschaftskammern)		
für Vorhabensart „Investitionen in landwirtschaftliche Erzeugung“ zuständig in:		
Oberösterreich	Steiermark	Tirol
Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Abteilung Land– und Forstwirtschaft	Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 10 ¹	Amt der Tiroler Landesregierung, Gruppe Agrar
	Landwirtschaftskammer Steiermark ²	
BMLFUW (Abteilung EU–Finanzkontrolle und Interne Revision) bestätigt als BESCHEINIGENDE STELLE die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstelle.		

¹ zuständig für drei von elf Fördergegenständen gemäß der Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW: bauliche Investitionen im Bereich landwirtschaftlicher Wirtschaftsgebäude; Errichtung und Erweiterung von Anlagen zur Lagerung von Jauche, Gülle und Gärresten; bauliche Investitionen im Bereich Alm–/Alpgebäude

² zuständig für die übrigen acht Fördergegenstände: bauliche und technische Investitionen für Biomasseheizanlagen; Erwerb von Maschinen für die Innenwirtschaft; bauliche Investitionen im Gartenbau; Anlage von Erwerbsobstkulturen und Maßnahmen zum Schutz von Obst– und Weinbaukulturen; Investitionen in Baulichkeiten und technische Einrichtungen zur Bienenhaltung und Honigerzeugung; Erwerb von selbstfahrenden Bergbauernspezialmaschinen; Verbesserung der Umweltwirkung von landwirtschaftlichen Fahrzeugen, Maschinen, Geräten und Anlagen; bauliche und technische Einrichtungen zur Beregnung und Bewässerung

Quellen: BMLFUW; Programm LE 14–20; RH

²¹ gemäß Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Anhang I Punkt 1. lit. C der Verordnung (EU) Nr. 907/2014

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(2) Die Zahlstelle AMA übertrug die Bewilligungsfunktion – je nach Bundesland und Vorhabensart – im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde den gemäß der Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW vorgesehenen Stellen. Die Letztverantwortung blieb bei der Zahlstelle AMA. Die Übertragung umfasste folgende Aufgaben:

- Information über die Vorhabensarten,
- Entgegennahme der Förderanträge und Beurteilung der Vorhaben,
- Entscheidung über Förderanträge,
- Entscheidung über die Auszahlung und
- Durchführung der Verwaltungskontrollen zu den Förder– und Zahlungsanträgen.

(3) In Oberösterreich nahm die Abteilung Land– und Forstwirtschaft die Funktion der bewilligenden Stelle für die prüfungsgegenständliche Vorhabensart wahr.

(4) Im Land Steiermark fungierte bei der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart – je nach Fördergegenstand – entweder das Amt der Landesregierung (Abteilung 10)²² oder die Landes–Landwirtschaftskammer^{23,24} als bewilligende Stelle. Für die Entgegennahme der Förderanträge war jedoch – gemäß Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung – ausschließlich die Landes–Landwirtschaftskammer zuständig.²⁵ Insgesamt erhöhte die Förderabwicklung durch zwei Förderstellen den Abstimmungs– bzw. Steuerungsaufwand.

(5) Das Land Tirol zentralisierte ab der Programmperiode 2014–2020 die Abwicklung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ bei einer Dienststelle des Amts der Landesregierung (Gruppe Agrar).²⁶

²² Das Amt der Landesregierung war für drei von elf Fördergegenständen gemäß der Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW zuständig (siehe Abbildung 2).

²³ Die Landes–Landwirtschaftskammer war für acht von elf Fördergegenständen gemäß der Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW zuständig (siehe Abbildung 2).

²⁴ Landeskammer für Land– und Forstwirtschaft

²⁵ Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 28. November 2013, mit der die Durchführung von Förderungsmaßnahmen der Landwirtschaftskammer Steiermark und der Steiermärkischen Kammer für Arbeitnehmer in der Land– und Forstwirtschaft übertragen wird (Übertragungsverordnung), LGBl. Nr. 167/2013

²⁶ In der Programmperiode 2007–2013 war auch die Landes–Landwirtschaftskammer Tirol als bewilligende Stelle für fünf von zwölf Fördergegenständen der Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ zuständig gewesen.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im Land Steiermark bei der Abwicklung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ je nach Fördergegenstand entweder das Amt der Landesregierung oder die Landes-Landwirtschaftskammer zuständig war. Dies führte zu zusätzlichem Abstimmungs- und Steuerungsaufwand.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Abwicklung von Vorhabensarten mit gleicher Zielsetzung – zumindest mittelfristig wie im Land Tirol – bei einer Stelle zu bündeln.

10.3 (1) Laut Stellungnahme des BMLFUW könne es nicht in organisatorische Belange von Landeseinrichtungen eingreifen. Jedenfalls müssten die eingerichteten Strukturen den einschlägigen Rechtsbestimmungen zur Umsetzung von ELER-finanzierten Programmen entsprechen.

(2) Das Land Steiermark teilte mit, dass gewachsene Strukturen im Sinne der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit genutzt würden und entsprechende Fördergegenstände an die Landwirtschaftskammer Steiermark zur Bewilligung übertragen worden seien. Die Personalressourcen der bewilligenden Stelle beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung würden für die Bewältigung aller Anträge der Vorhabensart 4.1.1. nicht ausreichen. Aufgrund der klaren Zuordnung der Fördergegenstände sei der Abstimmungsbedarf nur im Wege der zur Verfügung stehenden Budgetmittel gegeben.

(3) Die Landwirtschaftskammer Steiermark teilte in ihrer Stellungnahme mit, das Land Steiermark und die Landwirtschaftskammer würden als kooperierende Einheiten auftreten und in ergänzender Form die Ressourcen der jeweiligen Organisation nutzen. Mit den regionalen Bezirksstellen der Landwirtschaftskammer werde ein flächendeckendes Bearbeitungssystem umgesetzt; die Aufgaben würden wirtschaftlich, zweckmäßig und sparsam durchgeführt. Durch die klare Trennung nach Richtlinienpunkten könne daher der Abstimmungs- und Steuerungsaufwand sehr niedrig gehalten werden.

10.4 Der RH erwiderte dem Land Steiermark sowie der Landwirtschaftskammer Steiermark, dass die Zuständigkeit von zwei Organisationseinheiten für eine Vorhabensart nicht nur Koordination zwischen den beiden Stellen erforderte, sondern auch Abstimmungsbedarf mit dem BMLFUW und der Zahlstelle AMA. Die Förderungsverwaltung durch eine Organisationseinheit würde eine Verwaltungsvereinfachung darstellen. Er hielt daher seine Empfehlung, die Abwicklung von Vorhabensarten mit gleicher Zielsetzung bei einer Stelle zu bündeln, aufrecht.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



11.1 Zur Übertragung der Bewilligungsfunktion schloss die Zahlstelle AMA mit den Ämtern der Landesregierungen bzw. mit den Landwirtschaftskammern jeweils Betrauungsverträge ab. Die Landwirtschaftskammer Steiermark war ein durch Landesgesetz²⁷ eingerichteter Rechtsträger des Landes (Körperschaft öffentlichen Rechts). Einzelne Aufgaben der Bewilligungsfunktion – insbesondere die Antragsentgegennahme – nahmen vor Ort die Bezirksbauernkammern für die Landes–Landwirtschaftskammer wahr. Obwohl die Bezirksbauernkammern eigene Körperschaften öffentlichen Rechts waren, gab es mit der Landes–Landwirtschaftskammer keine Vereinbarungen über die Mitwirkung bzw. die zu erbringenden Leistungen.

11.2 Der RH kritisierte, dass die Landwirtschaftskammer Steiermark von der Zahlstelle AMA mit der Bewilligung von Vorhabensarten betraut war, jedoch formal keine Vereinbarungen mit den rechtlich selbstständigen Bezirksbauernkammern über deren Mitwirkung und Leistung geschlossen hatte.

Der RH empfahl der Landwirtschaftskammer Steiermark, schriftliche Vereinbarungen mit den Bezirksbauernkammern bezüglich der Art und des Umfangs der zu erbringenden Leistungen zu treffen.

11.3 Die Landwirtschaftskammer Steiermark teilte mit, dass die Bezirksbauernkammern keine eigenen, sondern ausschließlich Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer der Landwirtschaftskammer Steiermark hätten; sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterlägen dem Weisungsrecht der jeweils fachlich bzw. dienstrechtlich vorgesetzten Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer der Landwirtschaftskammer Steiermark. Eine vertragliche Vereinbarung mit den Bezirkskammern ginge daher an der Zielsetzung der Empfehlung des RH vorbei.

11.4 Der RH stellte gegenüber der Landwirtschaftskammer Steiermark klar, dass es darum geht, die Rechts– und Leistungsbeziehungen der bei der Bewilligung von Vorhabensarten involvierten, rechtlich selbstständigen Akteure auf eine ordnungsmäßige und transparent nachvollziehbare Grundlage zu stellen, zumal die Zahlstelle AMA die Landwirtschaftskammer Steiermark und nicht die Bezirksbauernkammern mit Teilaufgaben der Bewilligungsfunktion betraut hatte.

²⁷

Landwirtschaftskammergesetz Steiermark 1969, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 65/2015

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Wirkungssteuerung

Bund–Länder–Koordination

12.1

(1) Zur Koordination des Programms LE 14–20 und der Fördermaßnahmen fanden bei der Programm Vorbereitung bzw. während der Programmdurchführung regelmäßige Besprechungen mit Vertretern der mit der Programmumsetzung befassten Stellen – im Wesentlichen BMLFUW, Zahlstelle AMA, Ämter der Landesregierungen und Landes–Landwirtschaftskammern – statt:

- Die unter der Leitung des BMLFUW eingerichtete Arbeitsgruppe für den Förderbereich „Landwirtschaftliche Investitionen, Junglandwirte“ hielt zwischen Mai 2013 und Februar 2014 – vor Einreichung des Programmentwurfs bei der Europäischen Kommission – insgesamt fünf Sitzungen ab. Nach der Programmvorbereitung setzte die Arbeitsgruppe ihre regelmäßigen Treffen zur Abstimmung von operativen Fragen der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart fort.
- Ab Oktober 2014 fanden unter Vorsitz des BMLFUW (Verwaltungsbehörde) Sitzungen der programmverantwortlichen Bundes– und Landesstellen statt (siehe [TZ 10](#)). Die Besprechungen dienten insbesondere zur Koordination und Klärung von operativen Fragen der Förderabwicklung.

(2) Die Arbeitsgruppentreffen und die Sitzungen der programmverantwortlichen Landesstellen beschäftigten sich im Zeitraum Mai 2013 bis Februar 2016 überwiegend mit Fragen der Förderabwicklung sowie der Finanzierung. Die mit der Vorhabensart beabsichtigten Ziele, die erwarteten Ergebnisse sowie die Wirkung – einschließlich Gleichstellungsaspekte – waren nicht Gegenstand der Sitzungen.

12.2

Der RH kritisierte, dass es keinen systematischen Abstimmungsprozess zwischen den zuständigen Stellen des Bundes und der Länder zu Fragen der wirkungsorientierten Steuerung von Investitionsförderungen gab. Er verwies ferner auf die festgestellten Mängel hinsichtlich der wirkungsorientierten Steuerung der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart:

- keine Abschätzung des künftigen Investitionsbedarfs der Betriebe als Grundlage der Verteilung der für Investitionsförderungen verfügbaren Programmmittel nach Ländern (siehe [TZ 5](#));
- eine wenig fokussierte Strategie, eine Vielzahl von Zielen (19 Ziele) ohne Priorisierung (siehe [TZ 18](#));
- keine systematische Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten (siehe [TZ 19](#));

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- mangelhafte Indikatoren des Programms, die auf Mittelausschöpfung und Anzahl unterstützter Betriebe ausgerichtet waren und keine Wirkungsmessung zuließen (siehe [TZ 20](#));
- ein niederschwelliges Auswahlverfahren mit einer Vielzahl an Formalkriterien, die wenig geeignet waren, den Beitrag der Förderanträge zu den Förderzielen zu beurteilen (siehe [TZ 28](#) und [TZ 29](#));
- keine Messung der projektspezifischen Zielerreichung (siehe [TZ 31](#)).

Der RH empfahl dem BMLFUW sowie den Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol, die Förderabwicklung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ wirkungsorientiert zu steuern. Dazu wären – im Einklang mit den jeweiligen Wirkungszielen der Haushaltsführung – die Förderziele zu präzisieren, dazugehörige Zielwerte zu definieren und anhand von Indikatoren die Zielerreichung zu messen und zu beurteilen.

12.3

(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Feststellung des RH, wonach kein systematischer Abstimmungsprozess zur Wirkungssteuerung zwischen Bund und Ländern stattgefunden habe, nicht nachvollzogen werden könne. Es würden regelmäßige Bund–Länder–Besprechungen zur optimalen Gestaltung der Programmumsetzung durchgeführt. Auch die Tätigkeit des Begleitausschusses sei vor diesem Hintergrund zu sehen.

Das BMLFUW führte aus, der Vorwurf einer „nicht fokussierten Strategie“ könne nicht nachvollzogen werden; eine „one size fits all“-Strategie sei – angesichts der Strukturen der österreichischen Landwirtschaft – zur Erreichung der vorhabensspezifischen Zielsetzungen keinesfalls geeignet. Das BMLFUW verwies zu den vom RH angeführten Punkten Investitionsbedarf, Gleichstellung, Indikatoren, Auswahlverfahren und Messung der Zielerreichung auf seine diesbezüglichen Stellungnahmen.

Die Programmsteuerung erfolge aus Sicht des BMLFUW wirkungsorientiert und der Empfehlung sei bereits Genüge getan. Die Empfehlungen des RH würden jedoch zur Kenntnis genommen und nach Möglichkeit im Planungsprozess des nächsten Programms berücksichtigt werden.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(2) Das Land Oberösterreich wies darauf hin, dass das Programm LE 14–20 ein gemeinsam vom BMLFUW und den Ländern erstelltes Bundesprogramm sei. Daher erfolge auch die Festlegung der gemeinsamen Wirkungsziele für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ sowie die Wirkungssteuerung vor allem auf Bundesebene. Wesentliche Grundlagen dafür würden dabei die österreichweiten begleitenden Evaluierungen bilden.

(3) Das Land Steiermark hielt fest, dass es dem einheitlichen Programm obliege, die Förderziele mit den dazugehörigen Zielwerten vorzugeben.

12.4

(1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass in den Arbeitsgruppentreffen und Sitzungen der programmverantwortlichen Landesstellen Fragen der wirkungsorientierten Steuerung von Investitionsförderungen im Abstimmungsprozess zwischen den zuständigen Stellen des Bundes und der Länder nicht systematisch behandelt wurden. Er unterstrich, dass die für eine wirkungsorientierte Steuerung nötigen Förderziele nicht präzise waren und dazugehörige Zielwerte und aussagekräftige Indikatoren zur Wirkungsmessung fehlten. Er bekräftigte daher seine Feststellungen und Empfehlung.

(2) Der RH betonte gegenüber den Ländern Oberösterreich und Steiermark, dass eine wirkungsorientierte Steuerung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ – auch angesichts der zur nationalen Kofinanzierung beizustellenden Ländermittel – im Interesse der Länder liegen musste. Die Empfehlung zielte daher darauf ab, die Bund/Länder–Abstimmungsprozesse des Programms zu nutzen, um – im Einklang mit den jeweiligen Wirkungszielen der Haushaltsführung – die Förderziele zu präzisieren, dazugehörige Zielwerte zu definieren und anhand von Indikatoren die Zielerreichung zu messen und zu beurteilen.

Bundesebene

13.1

(1) Im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung war zu definieren, welche Wirkungen mit den eingesetzten Mitteln erreicht und wie der Erfolg bei der Erreichung der definierten Wirkungsziele gemessen werden sollte. Für jede Untergliederung (**UG**) des Bundeshaushalts waren u.a. maximal fünf Wirkungsziele festzulegen, wovon zumindest eines ein Gleichstellungsziel (zur Gleichstellung von Frauen und Männern) zu sein hatte. Weiters waren auf Globalbudgetebene Maßnahmen zur Umsetzung der Wirkungsziele sowie Indikatoren festzulegen. Die Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Gliederungsebenen unterlagen Qualitätskriterien²⁸, wie u.a. inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit.

²⁸ § 41 Abs. 1 BHG 2013

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(2) Die vom BMLFUW zur Umsetzung des Programms LE 14–20 vorgesehenen EU- und Bundesmittel waren in der UG 42 (Land-, Forst- und Wasserwirtschaft) enthalten. Einen Bezug zu den Investitionsförderungen – die den drittgrößten Förderbereich im Programm LE 14–20 darstellten (siehe **TZ 4**) – wiesen die Angaben zur Wirkungsorientierung im BFG 2016 nicht auf.

(3) Folgende Tabelle zeigt das Wirkungsziel 2 mit den dazugehörigen Maßnahmen und Kennzahlen für 2016 und den Indikatoren auf Globalbudgetebene (die für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ relevanten Maßnahmen und Meilensteine/Kennzahlen sind dabei farblich hervorgehoben):

Tabelle 7: Angaben zum Wirkungsziel 2 der UG 42 (Land-, Forst- und Wasserwirtschaft) im BFG 2016

Wirkungsziel	Indikatoren zum Wirkungsziel	Maßnahmen — Wie wird das Wirkungsziel verfolgt	Meilenstein/Kennzahl 2016 — Wie sieht Erfolg aus
nachhaltige Entwicklung eines vitalen ländlichen Raumes mit gleichen Entwicklungschancen für Frauen und Männer sowie Sicherung einer effizienten, ressourcenschonenden, flächendeckenden landwirtschaftlichen Produktion und der in- und ausländischen Absatzmärkte	Produktionswert Landwirtschaft Entwicklung der Agrarausfuhren Entwicklung der Bio-Diversitätsflächen in der landwirtschaftlich genutzten Fläche Anteil der Betriebe im Berggebiet an den landwirtschaftlichen Betrieben mit flächen- und/oder tierbezogenen Förderanträgen Chancengleichheit von Frauen und Männern auf regionaler Ebene	Umsetzung des Programms LE 14–20	Die Auszahlungen der jährlich geplanten Mittelvolumina für den Flächen- und Nichtflächenbereich haben gemäß Finanzplan des Programms LE 14–20 für das Jahr 2015 bis Ende des 2. Quartals 2016 stattgefunden. Die strategischen Bereiche des Netzwerks für kulinarische Initiativen sind erarbeitet und deren Umsetzung hat im 3. Quartal 2016 begonnen.
		Berücksichtigung des Themas Gender Mainstreaming/Chancengleichheit von Frauen und Männern aller Bevölkerungsgruppen in allen Lebensphasen bei der Umsetzung des Programms LE 14–20	Bäuerinnenstudie wird bis Ende 4. Quartal 2016 beauftragt. Durchführung der Bezirksbäuerinnentagung bis zum Ende des 4. Quartals 2016
		Ausarbeitung und Beginn der Umsetzung von Strategien für alle Produktionsbereiche sowie Forcierung der Exportchancen und Abbau der Exportbarrieren	Die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Strategie Pflanzenbau, des Strategieprozesses Perspektive Milchwirtschaft sowie des Branchenkonzpts Obst und Gemüse hat bis zum 2. Quartal 2016 begonnen. Zwei Schwerpunktländer bzw. Stationen der Exportoffensive sind bis Ende 2016 umgesetzt.
		Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und Forcierung innovativer Ideen im Bereich GAP	Mindestens fünf operationelle Gruppen im Rahmen der europäischen Innovationspartnerschaft nehmen ihre Tätigkeit bis Ende 2015 auf.
		Umsetzung der 1. Säule der GAP in nationales Recht	schrittweise Umsetzung des einheitlichen Direktzahlungsmodells

Quellen: BFG 2016; RH

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Von den fünf Maßnahmen zum Wirkungsziel 2 nahmen zwei („Umsetzung des Programms LE 14–20“ und „Berücksichtigung des Themas Gender Mainstreaming/Chancengleichheit von Frauen und Männern aller Bevölkerungsgruppen in allen Lebensphasen bei der Umsetzung des Programms LE 14–20“) Bezug auf das Programm LE 14–20, aber nicht auf den Beitrag der Investitionsförderungen dieses Programms zum Wirkungsziel 2.

(4) Zur Erfolgsmessung der zwei genannten Maßnahmen definierte das BMLFUW jeweils zwei Meilensteine. Die Meilensteine „Bäuerinnenstudie“ und „Bäuerinnentagung“²⁹ richteten sich – obwohl die Maßnahme Frauen und Männer aller Bevölkerungsgruppen adressierte – ausschließlich an die Berufsgruppe der Bäuerinnen.

(5) Zwei der insgesamt fünf Indikatoren zum Wirkungsziel 2 – „Entwicklung der Bio-Diversitätsflächen in der landwirtschaftlich genutzten Fläche“ und „Anteil der Betriebe mit Betriebssitz im Berggebiet an den landwirtschaftlichen Betrieben mit flächen- und/oder tierbezogenen Förderanträgen“ – nahmen in der Beschreibung zur Entwicklung der Kennzahlen einen Bezug zu den beiden größten Programmfördermaßnahmen³⁰, die zwei Drittel des Programmvolumens (siehe **TZ 4**) entsprachen. Bei keinem der fünf Indikatoren war der geplante Erfolgsbeitrag der Investitionsförderungen – des drittgrößten Förderbereichs des Programms LE 14–20 – näher erläutert.

13.2

(1) Der RH beurteilte das Wirkungsziel 2 des BMLFUW (UG 42) im BFG 2016 – als übergeordnetes Ziel für das Programm LE 14–20 – kritisch. Die Vielzahl (insgesamt acht) der unterschiedlichen thematischen Aspekte des Wirkungsziels – (1) nachhaltig, (2) vital, (3) gleiche Entwicklungschancen für Frauen und Männer, (4) effizient, (5) ressourcenschonend, (6) flächendeckend, (7) in- und (8) ausländische Absatzmärkte – erschwerte die Verständlichkeit sowie die Nachvollziehbarkeit der Zielerreichung.

Der RH empfahl dem BMLFUW, das Wirkungsziel 2 der UG 42 zu konkretisieren bzw. zu präzisieren, um das Erreichen des Ziels nachvollziehbarer zu machen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das BMLFUW zu den zwei Maßnahmen des Wirkungsziels 2 mit Bezug auf das Programm LE 14–20 („Umsetzung des Programms LE 14–20“ und „Berücksichtigung des Themas Gender Mainstreaming/Chancengleichheit von Frauen und Männern aller Bevölkerungsgruppen in allen Lebensphasen bei der Umsetzung des Programms LE 14–20“) nicht nachvollziehbar erläuterte,

²⁹ Laut Angaben des BMLFUW im Globalbudget, Anlage I Bundesvoranschlag 2016, gab es bei der Bäuerinnentagung 2016 Arbeitsgruppen rund um das Thema Frauen am Land.

³⁰ Agrarumweltmaßnahmen inkl. Biologische Wirtschaftsweise sowie Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



wie diese zur Erreichung des Wirkungsziels 2 beitragen sollten. Die zur Beurteilung des Erfolgs der beiden Maßnahmen festgelegten Meilensteine im BFG 2016 waren wenig zweckmäßig, weil u.a.:

- der Meilenstein „Auszahlungen der jährlichen Programmmittel im Jahr 2016 haben gemäß Finanzplan des Programms LE 14–20 für das Jahr 2015 bis Ende des 2. Quartals 2016 stattgefunden“ einen Inputindikator darstellte;³¹ dies widersprach § 4 Abs. 6 bzw. § 5 Abs. 4 der Angaben zur Wirkungsorientierung–VO, wonach Inputindikatoren zur Messung der Zielerreichung weder auf Ebene der Untergliederung (Wirkungsziel) noch auf Ebene des Globalbudgets (Maßnahmen) festgelegt werden durften;
- zu den Meilensteinen der Maßnahme „Berücksichtigung des Themas Gender Mainstreaming/Chancengleichheit von Frauen und Männern aller Bevölkerungsgruppen in allen Lebensphasen bei der Umsetzung des Programms LE 14–20“ Erklärungen fehlten, warum eine Einschränkung auf eine Berufsgruppe (Bäuerinnen) erfolgte, obwohl die Maßnahme über die Bäuerinnen hinaus alle Frauen im ländlichen Raum adressierte; der logische Zusammenhang zur Chancengleichheit war nicht nachvollziehbar dargestellt.

Der RH empfahl dem BMLFUW, bei einer Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung die Maßnahmen mit Bezug zum Programm LE 14–20 näher zu spezifizieren, um den Beitrag des Programms zur Erreichung des Wirkungsziels klarzustellen. Damit wird die nötige Konsistenz der Angaben zur Wirkungsorientierung gesichert und ihre Verständlichkeit verbessert.

Ferner empfahl der RH dem BMLFUW, zur Beurteilung von Maßnahmen auf Globalbudgetebene gemäß den Vorgaben zur Wirkungsorientierung auf Inputindikatoren zu verzichten.

(3) Der RH bemerkte kritisch, dass das BMLFUW den geplanten Erfolgsbeitrag der Investitionsförderungen bei keinem Indikator zum Wirkungsziel 2 nachvollziehbar darstellte.

Er empfahl dem BMLFUW, bei den entsprechenden Indikatoren des Wirkungsziels 2 auch Bezug auf die Investitionsförderungen zu nehmen und deren Beitrag zur Erreichung des Wirkungsziels nachvollziehbar darzustellen. Angesichts der fehlenden programmspezifischen Indikatoren zur Wirkungsmessung (siehe **TZ 20**) wären diese Indikatoren auch zur wirkungsorientierten Steuerung der Investitionsförderungen zu nutzen.

³¹ Das Haushaltsrecht des Bundes verwendet den Begriff Indikator synonym für Kennzahlen und Meilensteine.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



13.3

(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme zur Konkretisierung und Präzisierung des Wirkungsziels 2 mit, dass aufgrund der Vorgaben zur Wirkungsorientierung mit einer geringen Anzahl an Zielen äußert komplexe Politikbereiche abzubilden seien. Das Wirkungsziel beziehe sich nicht nur auf das Programm LE 14–20, sondern auf alle Bereiche der Gemeinsamen Agrarpolitik bis hin zu den ausländischen Absatzmärkten; es sei dennoch geeignet, die Ziele zu veranschaulichen. Die gewählten Maßnahmen würden dazu beitragen, die Zielerreichung zu veranschaulichen, und sie stünden in Bezug zu den im Wirkungsziel formulierten Aspekten. Eine Konkretisierung der Zielformulierung des Wirkungsziels 2 im Zuge der Erstellung des Bundesvoranschlags 2018 werde in Erwägung gezogen.

(2a) Das BMLFUW teilte mit, dass die Empfehlung, die Maßnahmen mit Bezug zum Programm LE 14–20 näher zu spezifizieren, nach Möglichkeit im Planungsprozess des nächsten Programms berücksichtigt werde, indem die Weiterentwicklung der Maßnahmen und Meilensteine zur Erhöhung der Aussagekraft hinsichtlich des Beitrags der Förderungen des Programms zur Erreichung des Wirkungsziels geprüft werde.

Das BMLFUW erläuterte, dass das Evaluierungssystem³² die Untersuchung der tatsächlichen Wirkungen der Maßnahmen sicherstelle und gegebenenfalls im Zuge der Programmsteuerung darauf reagiert werden könne; über das feinstrukturierte Evaluierungssystem sei eine weitaus präzisere Programmsteuerung möglich als mit dem bundeseinheitlichen System der Wirkungsziele.

Zur Kritik, dass sich der Meilenstein nur auf Bäuerinnen, nicht aber auf Frauen im ländlichen Raum bezog, führte das BMLFUW aus, dass in den vergangenen Jahren im Rahmen des Wirkungsziels unterschiedliche Meilensteine zur Messung des Erfolgs der Maßnahmen „Stärkung des Chancengleichheitsbewusstseins zwischen Frauen und Männern“ herangezogen worden seien. Für 2016 habe der Fokus auf der Zielgruppe der Bäuerinnen gelegen.

(2b) Die Empfehlung, dass zur Beurteilung von Maßnahmen auf Globalbudgetebene gemäß den Vorgaben zur Wirkungsorientierung auf Inputindikatoren zu verzichten wäre, nahm das BMLFUW zur Kenntnis. Es wies hinsichtlich des Meilensteins – „Auszahlung der jährlichen Programmmittel im Jahr 2016 haben gemäß Finanzplan des Programms LE 14–20 für das Jahr 2015 bis Ende des 2. Quartals 2016 stattgefunden“ – darauf hin, dass es bei diesem nicht um das Auszahlungsvolumen als Inputindikator, sondern um die verwaltungstechnische Umsetzung (Vorhandensein von Abwicklungsstrukturen einschließlich IT) gegangen sei. Weiters sei der Meilenstein im Bundesvoranschlag 2016 verkürzt dargestellt wor-

³² Anmerkung RH: Evaluierungssystem des Programms LE 14–20

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



den und ziele nicht (nur) auf die Auszahlung der Finanzmittel ab, sondern (vor allem) auf die Einhaltung von Qualitätsstandards in dem Sinn, dass die Mittel in effizienter Weise und im Rahmen der vorgegebenen Terminplanung rechtmäßig ihrem Zweck zugeführt würden. Das BMLFUW nehme gerne konkrete Vorschläge des RH für eine Verbesserung der zu verwendenden Indikatoren entgegen.

(3) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme hinsichtlich des fehlenden Bezugs der Indikatoren zu den Investitionsförderungen mit, es könne der Empfehlung folgen. Bei der Definition der Kennzahlen sei versucht worden, trotz der beschränkten Anzahl von 1–5 Kennzahlen je Wirkungsziel ein möglichst umfassendes Abbild des Wirkungsziels zu erreichen. Insofern sei insbesondere die Wirkungskennzahl „Produktionswert der Landwirtschaft“ eine, die auch die Wirkungen aus der Investitionsförderung umfasse. Bei den Kennzahlen für den Bundesvoranschlag 2018 solle ein fünfter Indikator hinzukommen. Das BMLFUW prüfe derzeit insbesondere in Richtung eines Indikators mit konkretem Bezug zur Investitionsförderung, ohne den Bezug zu den Zielen anderer Vorhabensarten des Programms zu verlieren. Bei der Maßnahme „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und Forcierung innovativer Ideen im Bereich der GAP“ werde für den Bundesvoranschlag 2018 ein Meilenstein aus dem Bereich der Investitionsförderung aufgenommen.

13.4

(1) Zu den Ausführungen des BMLFUW hinsichtlich der Konkretisierung und Präzisierung des Wirkungsziels 2 erwiderte der RH, dass gerade wegen einer Beschränkung der Anzahl der Wirkungsziele komplexe Politikbereiche nicht umfassend darzustellen waren, sondern eine Schwerpunktsetzung zugunsten aktueller Prioritäten unerlässlich wäre, um die Steuerungsfähigkeit zu erhalten. Die in Aussicht gestellte Konkretisierung der Zielformulierung wäre aus Sicht des RH insbesondere für die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Zielerreichung geboten.

(2a) Zum Hinweis, das Evaluierungssystem des Programms erlaube eine präzisere Programmsteuerung als die wirkungsorientierte Haushaltsführung des Bundes, stellte der RH klar, dass seine Empfehlung darauf abzielte, den Beitrag des Programms zur Erreichung des Wirkungsziels transparent zu machen.

Der RH entgegnete dem BMLFUW in Bezug auf den Meilenstein, der sich nur auf Bäuerinnen, nicht aber auf Frauen im ländlichen Raum bezog, dass sich sowohl der entsprechende Indikator zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum als auch die Maßnahme auf Ebene des GB 42–02 – Landwirtschaft und ländlicher Raum ausdrücklich auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern aller Bevölkerungsgruppen bezogen. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(2b) Hinsichtlich des Meilensteins „Auszahlung der jährlichen Programmmittel“ bemerkte der RH, dass nicht nur eine bestimmte ausbezahlte Budgetsumme, sondern auch das Auszahlen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Inputindikator darstellt. Dies deshalb, weil die Budgetmittelverwendung per se in den Vordergrund gestellt wird, nicht aber die damit angestrebten Leistungen oder Wirkungen. Wenn es – wie vom BMLFUW in seiner Stellungnahme angeführt – um die Fertigstellung der Abwicklungsstrukturen einschließlich der IT ging, sollte der Meilenstein auch entsprechend definiert sein.

Länderebene

14.1

Die wirkungsorientierte Haushaltsführung war nur in einem der drei überprüften Länder – im Land Steiermark – gesetzlich verankert (siehe **TZ 3**). Die oberösterreichische Landesverwaltung verwendete ein internes Konzept für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung; im Land Tirol gab es kein vergleichbares Steuerungskonzept. Die Länder Oberösterreich und Steiermark verwendeten im Zusammenhang mit Investitionsförderungen vorwiegend Input- bzw. Outputindikatoren zur quantitativen Beschreibung von Zielen bzw. Maßnahmen:

- In Oberösterreich sollte das verwaltungsinterne Wirkungsziel der Abteilung Land- und Forstwirtschaft („Die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen und umweltverträglichen Land- und Forstwirtschaft“) u.a. mit Investitionsförderungen erreicht werden. Als „Wirkungskennzahlen“ für die Investitionsförderung waren drei Inputindikatoren – Fördersumme, Fördersumme je erledigten Antrag, Investitionssumme je erledigten Antrag – sowie zwei Outputindikatoren – Zahl der INVEKOS-Betriebe, Anzahl der Förderanträge – definiert.
- Das Land Steiermark formulierte im Landesbudget 2016 zum Globalbudget Land- und Forstwirtschaft das Wirkungsziel 1 mit einem Gleichstellungsaspekt: „Männer und Frauen aller Altersklassen finden gleiche Entwicklungschancen in einem vitalen ländlichen Raum mit flächendeckender landwirtschaftlicher Produktion vor.“ Dazu definierte es u.a. die Maßnahme „Umsetzung des ländlichen Entwicklungsprogramms 2014–2020 auf allen Vorhabensarten ausgenommen LEADER“ und vier Indikatoren³³ – darunter den Inputindikator „Ausnutzungsgrad der zugeteilten Fördermittel in der Vorhabensart nach Art. 17 Investitionen in materielle Vermögenswerte“.

³³ Die anderen drei Indikatoren lauteten „Altersstruktur der Teilnehmer/-innen an der Vorhabensart Existenzgründungsbeihilfe für Landwirt/-innen“, „Hektar geförderte Fläche mit Ausgleichszahlungen pro geförderten Betrieb“, „Anteil der Bio- und Naturschutzflächen an der Gesamtteilnahme im Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)“.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



14.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass das Land Oberösterreich für die Wirkungsmessung des verwaltungsinternen Wirkungsziels „Die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen und umweltverträglichen Land- und Forstwirtschaft“ ungeeignete Indikatoren definierte: Die Indikatoren – Zahl der INVEKOS-Betriebe, Anzahl der Förderanträge, Fördersumme, Fördersumme je erledigten Antrag, Investitionssumme je erledigten Antrag – erfassten die für Investitionsförderungen verbrauchten Ressourcen (Inputs) bzw. erbrachten Leistungen (Outputs), jedoch nicht die Wirkung.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, zur Beurteilung von Wirkungszielen Indikatoren zu definieren, die die beabsichtigte Wirkung der Investitionsförderungen erfassen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass das Land Steiermark im Landesbudget 2016 zur Beurteilung der Maßnahme „Umsetzung des ländlichen Entwicklungsprogramms 2014–2020 auf allen Vorhabensarten ausgenommen LEADER“ einen Inputindikator verwendete, der den Ausnutzungsgrad der Mittel für Investitionsförderungen erfasste. Dieser Indikator war für eine wirkungsorientierte Steuerung ungeeignet, da diese Kennzahl in hohem Maße Anreize dafür setzte, die Mittel ungeachtet der zu erzielenden Wirkung auszuschöpfen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, zur Beurteilung von Wirkungszielen und dazugehörigen Maßnahmen auf Inputindikatoren zu verzichten und Wirkungsindikatoren festzulegen, die auf die erwarteten Ergebnisse abstellen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass das Land Tirol kein wirkungsorientiertes Steuerungssystem für den Einsatz der Landesmittel im Programm LE 14–20 – mit Zielen, Maßnahmen und Indikatoren – verwendete. Er verwies auf seine Empfehlung in **TZ 12**, wonach die zuständigen Stellen des Bundes und der Länder gemeinsame Instrumente zur wirkungsorientierten Steuerung der Investitionsförderungen vereinbaren und infolge nutzen sollten.

14.3

(1) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass jene Indikatoren und Wirkungskennzahlen angewandt würden, die aus der bisherigen fachlichen Kenntnis gemeinsam mit den vorliegenden Kennzahlen zur Agrarstrukturentwicklung im Bundesland Aussagen über die Wirkungen der Förderungen ermöglichten.

Für das Land Oberösterreich wäre es hilfreich, wenn zur angestrebten künftigen verbesserten Wirkungssteuerung auch der RH konkrete Beispiele für dazu besonders geeignete Wirkungsindikatoren benennen würde. Zudem würde es das Land Oberösterreich als zielführend erachten, österreichweit einheitliche Wirkungsindi-

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



katoren zu nutzen, da es sich beim Programm LE 2014–2020 um ein Bundesprogramm handle.

(2) Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass an der Erarbeitung der Wirkungsziele für die Budgeterstellung derzeit gearbeitet werde und dementsprechend Output–Indikatoren ergänzt werden könnten.

14.4

(1) Der RH teilte die Auffassung des Landes Oberösterreich, wonach es zielführend wäre, österreichweit einheitliche Wirkungsindikatoren zu verwenden. Zur Abstimmung solcher Wirkungsindikatoren könnten aus Sicht des RH die Bund/Länder–Arbeitsgruppen genutzt werden. Der RH verwies dazu auf [TZ 12](#) und hielt an der Empfehlung fest.

(2) Der RH nahm die vom Land Steiermark geplante Ergänzung von Output–Indikatoren im Rahmen der Erarbeitung der Wirkungsziele zur Kenntnis. Er betonte, dass auch Wirkungsindikatoren zu berücksichtigen wären, und hielt seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Begleitausschuss

15.1

(1) Gemäß Art. 47 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 war zur Steuerung und Überwachung des Programms LE 14–20 ein Begleitausschuss einzurichten. Die Sitzungen des Begleitausschusses fanden unter Vorsitzführung des BMLFUW statt. Folgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung und Aufgaben des Begleitausschusses:

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte


Tabelle 8: Zusammensetzung und Aufgaben des Begleitausschusses

	stimmberechtigte Vertreterinnen und Vertreter	Vertreterinnen und Vertreter mit beratender Stimme
Mitglieder	von/vom	
	programmfinanzierenden Stellen des Bundes und der Länder – BMF – BMB – Wirtschafts- und Sozialpartnern (Kammern) – mit Umweltfragen befassten bundesweiten Dachorganisationen – lokalen Aktionsgruppen (LEADER) – Nationalparks – Österreichischen Gemeindebund – Österreichischen Städtebund – Nichtregierungsorganisationen – Einrichtungen der Zivilgesellschaft	– Europäischer Kommission – Zahlstelle AMA – BMASK – BMGF – anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds ¹ – BKA – in den Ländern für Naturschutz zuständigen Stellen – österreichischen Netzwerk LE 14–20
Vorsitz und Sekretariat	BMLFUW	
Aufgaben und Kompetenzen	Anhörungs-, Kontroll-, Vorschlags- und Zustimmungsrechte; Plattform für den Informationsaustausch	
Sitzungen	mindestens einmal im Kalenderjahr	
Beschlussfassung	Die Beschlussfassung erforderte eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen der stimmberechtigten Mitglieder und musste auch von der Verwaltungsbehörde (BMLFUW) mitgetragen werden.	

¹ Zur Sicherstellung der Kohärenz mit den anderen EU-Programmen nahm jeweils eine österreichische Vertreterin bzw. ein österreichischer Vertreter des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds und des Europäischen Meeres- und Fischereifonds teil.

Quellen: Art. 47 bis 49 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013; Mitgliederliste Begleitausschuss LE 14–20

(2) Nach der Geschäftsordnung des Begleitausschusses war bei der Zusammensetzung des Begleitausschusses auf eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern zu achten. In der Programmperiode 2007–2013 lag der Anteil von Frauen im Begleitausschuss bei rd. 18 %. Er erhöhte sich zu Beginn der Programmperiode 2014–2020 (Stand 16. Jänner 2014) auf rd. 30 % (von den 46 Mitgliedern waren 14 Frauen).

(3) Gemäß Art. 11 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 waren Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in die Verfahrensregelungen für Begleitausschüsse aufzunehmen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte die Verwaltungsbehörde BMLFUW in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses³⁴ keine Regelung getroffen, die den Umgang mit Interessenkonflikten behandelte.

³⁴ vom 19. Februar 2015

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(4) Zu den Aufgaben des Begleitausschusses zählte insbesondere die Überprüfung des Fortschritts bei der Programmumsetzung. Grundlagen dafür waren neben den jährlichen Durchführungsberichten auch Ergebnisse von Evaluierungen.

Das BMLFUW beauftragte ein Institut für Raumplanung sowie ein Beratungsunternehmen mit der Ex-ante-Evaluierung zur Beurteilung des Programms LE 14–20. Im April 2014 übermittelte das BMLFUW die Evaluierung gemeinsam mit dem Programm LE 14–20 an die Europäische Kommission. Der für die Programmperiode 2014–2020 zuständige Begleitausschuss konstituierte sich am 16. Jänner 2015. Das BMLFUW legte die Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung in den folgenden Sitzungen des Begleitausschusses nicht zur Diskussion vor.

15.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass im Begleitausschuss nur 14 von 46 Mitgliedern (rd. 30 %) Frauen waren, obwohl die Geschäftsordnung des Begleitausschusses eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern vorsah.

Er empfahl dem BMLFUW, bei der Zusammensetzung des Begleitausschusses zum Programm LE 14–20 auf eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern hinzuwirken und die entsendenden Stellen nachdrücklich auf dieses Ziel hinzuweisen.

(2) Der RH kritisierte, dass der Umgang mit Interessenkonflikten in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses nicht geregelt war.

Er empfahl dem BMLFUW, die Geschäftsordnung des Begleitausschusses zum Programm LE 14–20 um Bestimmungen zum Umgang mit Interessenkonflikten zu ergänzen.

(3) Weiters kritisierte der RH, dass das BMLFUW dem Begleitausschuss die Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 14–20 nicht vorlegte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, verfügbare Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung zum Programm LE 14–20 im Begleitausschuss zur Diskussion vorzulegen.

15.3

(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Auswahl der Mitglieder für den Begleitausschuss LE 14–20 in einem transparenten Verfahren durch die jeweiligen Organisationen erfolgt. Das BMLFUW habe nur geringe Möglichkeiten, auf die Geschlechterverteilung im Begleitausschuss Einfluss zu nehmen. Betreffend die Empfehlung sagte das BMLFUW zu, dass die Mitglieder des Begleitausschusses über die diesbezüglichen Feststellungen des RH informiert würden; für die nächste Periode werde das BMLFUW die entsendenden Stellen rechtzeitig und ausdrücklich auf das angeführte Ziel hinweisen.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(2) Weiters nahm das BMLFUW die Empfehlung des RH, Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in die Verfahrensregelungen aufzunehmen, zur Kenntnis. An einer Regelung bezüglich des Umgangs mit Interessenkonflikten werde gearbeitet.

(3) Zur Kritik, das BMLFUW habe dem Begleitausschuss die Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung nicht vorgelegt, teilte das BMLFUW mit, diese sei Bestandteil der Einreichversion des Programms und sei daher auch vor der Einreichung abgeschlossen worden. Der Begleitausschuss habe sich jedoch erst nach der Annahme des Programms durch die Europäische Kommission konstituiert. Die Inhalte und Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung seien durchgehend öffentliche Dokumente gewesen, die auch den nachfolgend in den Begleitausschuss nominierten Vertreterinnen und Vertretern zur Verfügung gestanden seien.

15.4

Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass im Begleitausschuss trotz der öffentlich zugänglichen Dokumente keine Diskussion der Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung stattfand. Der RH unterstrich, dass das BMLFUW die Vorlage von Evaluierungsergebnissen an den Begleitausschuss sicherstellen sollte, um die Wirksamkeit der Arbeit des Begleitausschusses zu erhöhen.

Querschnittsthema Gleichstellung

16.1

(1) Gemäß Art. 7 der EU-Verordnung Nr. 1303/2013 waren die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und die Nichtdiskriminierung bei der Vorbereitung und Umsetzung des Programms LE 14–20 zu berücksichtigen.

Gemäß Art. 13 Abs. 3 B-VG war bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.

Mit seinem Wirkungsziel 2 im BFG 2016 verfolgte das BMLFUW (UG 42) eine „Nachhaltige Entwicklung eines vitalen ländlichen Raumes mit gleichen Entwicklungschancen für Frauen und Männer (...)“ (siehe [TZ 13](#)).

(2) Die vom BMLFUW beauftragte Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 14–20 vom März 2014 untersuchte u.a. die Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten im Programm. Die Evaluierung wies grundsätzlich auf den schwindenden Bevölkerungsanteil junger Frauen im ländlichen Raum, eine niedrige Quote existenzsichernder Beschäftigung von Frauen und die hohe Armutsgefährdung von Frauen in kleinen Gemeinden hin und stellte insbesondere folgende Gleichstellungsdefizite im Programm LE 14–20 fest:

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- die Ziele des Programms LE 14–20 formulierten bei keinem Bedarf (siehe **TZ 19**) eine angestrebte Gleichstellungswirkung oder Verringerung von faktischer Benachteiligung;
- mit Ausnahme der Priorität 1 (Förderung von Wissenstransfer und Innovation) und der Priorität 6 (Soziale Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Gebieten) erfolgte keine strategische Ausrichtung auf Chancengleichheit bzw. Gleichstellungsorientierung;
- der gesetzliche Auftrag zur Gleichstellung war u.a. in den Förderrichtlinien sowie den Auswahlkriterien wenig verankert;
- in den vorgeschlagenen Programm–Indikatoren war keine Gleichstellungsorientierung ablesbar (auch nicht bei personenbezogenen Output–Zahlen).

Die Evaluierung hatte u.a. für die Programmplanung eine Aufschlüsselung von programmrelevanten Daten nach Geschlecht als notwendige Grundlage von differenzierten SWOT³⁵–Analysen empfohlen sowie die Erhebung von geschlechterspezifisch aufgeschlüsselten Daten (z.B. Alter, Betriebsgröße) im Rahmen der Programmdurchführung.

(3) Das BMLFUW merkte im Programmdokument an, auf die Empfehlungen der Ex–ante–Evaluierung bei der Planung der Programmimplementierung Bezug zu nehmen.

Dessen ungeachtet hatte das BMLFUW die Kritik der Ex–ante–Evaluierung nicht zum Anlass genommen, das Thema Gleichstellung im Programm LE 14–20 systematisch zu analysieren und allfällige Anpassungen zu machen: Für die prüfungsgegenständliche Vorhabensart gab es u.a. keine geschlechterspezifischen Bedarfsanalysen sowie allfällige von Bedarfsanalysen abgeleitete Ziele mit gleichstellungsbezogenen Aspekten (siehe **TZ 18** und **TZ 19**).

(4) Der RH hatte die unzulängliche und unsystematische Behandlung des Themas Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum im Vorgänger–Programm LE 07–13 bereits in seinem Bericht „LEADER 2007–2013“ (Reihe Bund 2012/7, TZ 157) kritisiert.

16.2

Der RH kritisierte – wie auch schon zum Vorgänger–Programm LE 07–13 –, dass das BMLFUW es entgegen den EU– und nationalen Vorgaben verabsäumt hatte, das Thema Gleichstellung im Programm LE 14–20 bei der Programmgestaltung systematisch zu behandeln. Er bemängelte, dass das BMLFUW weder die Kritik noch die

³⁵ SWOT = strengths (Stärken), weaknesses (Schwächen), opportunities (Chancen) und threats (Risiken)

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung ausreichend berücksichtigt hatte. Damit konnten geschlechterspezifische Besonderheiten weder bei der Mitteldotierung noch bei der Steuerung des Mitteleinsatzes berücksichtigt werden.

Er empfahl dem BMLFUW unter Verweis auf die EU-Vorgaben (Art. 7 EU-Verordnung Nr. 1303/2013), auf die nationalen Vorgaben (Art. 13 Abs. 3 B-VG sowie das Wirkungsziel 2 der UG 42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft) und auf die Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 14–20, eine systematische Analyse des Themas Gleichstellung von Frauen und Männern im ländlichen Raum nachzuholen und daraus umsetzungsorientierte Maßnahmen abzuleiten.

16.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Kritik des RH, wonach das BMLFUW das Querschnittsthema Gleichstellung nicht systematisch behandelt habe, nicht zutreffend sei. Bereits das Programm 2007–2013 sei einer entsprechenden Evaluierung unterzogen worden. Im Zuge der Ex-ante-Evaluierung des Programms der Periode 2014–2020 sei eine Chancengleichheitsexpertin mit der Bewertung beauftragt worden. Die sich daraus ergebenden Diskussionen hätten nicht nur zur Sensibilisierung aller an der Programmerstellung beteiligten Partner beigetragen, sondern auch zu inhaltlichen Adaptierungen der Entwürfe geführt. Der Empfehlung des RH sei aus Sicht des BMLFUW bereits weitgehend entsprochen worden.

Das BMLFUW sagte jedoch zu, dem Thema Gleichstellung auch in Zukunft umfassende Bedeutung zuzumessen. Die Sensibilisierung werde u.a. über Aktivitäten der Vernetzungsstelle erfolgen. Auch bei der Evaluierung werde – wo relevant – das Thema der Gleichstellung von Frauen und Männern bearbeitet werden. So werde in vielen Fällen bereits in den Projektanträgen bei entsprechenden Datenabfragen die Unterscheidung in männlich und weiblich getroffen. Auch bei der Ermittlung der Gesamtwirkung des Programms sei eine Untersuchung dieses Themas geplant.

Strategische Vorgaben

Strategiebeschreibung

17.1

(1) Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013³⁶ musste das BMLFUW im Programmdokument LE 14–20 eine Strategie beschreiben, aus der u.a. hervorging, dass

³⁶ Art. 8 Abs. 1

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- für jede ausgewählte Maßnahme und Vorhabensart geeignete Ziele bestimmt waren,
- die Ziele auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren³⁷ (siehe **TZ 20**) und gegebenenfalls programmspezifischer Indikatoren festgelegt waren,
- spezifische Bedürfnisse im Zusammenhang mit regionalen Bedingungen berücksichtigt wurden und durch angemessene Maßnahmenkombination auf sie eingegangen wurde (siehe **TZ 19**, Gleichstellungsbedarfe).

(2) Die Strategiebeschreibung des BMLFUW im Programmdokument LE 14–20 war sehr allgemein; so sollten mit Bezug auf die EU–Priorität 2 („Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit“) die Unterstützung von Betriebsinvestitionen sowie die Verbesserung der Produktivität „ein Schwerpunkt“ sein. Unter anderem wegen der begrenzten Möglichkeiten, die Produktivität der österreichischen Landwirtschaft zu erhöhen, sollten „innovative Methoden“ genutzt werden. Diese „innovativen Methoden“ erläuterte das BMLFUW nicht näher.

17.2

Der RH hielt fest, dass das BMLFUW die für die Vorhabensart relevante Strategie und Schwerpunktsetzung der Priorität 2, die auf die Verbesserung der Lebensfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit abzielte, sehr allgemein formulierte. Einzelne Begriffe, wie z.B. „innovative Methoden“, blieben ohne nähere Erläuterung.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Strategie im Programm LE 14–20 eindeutig, nachvollziehbar und verständlich zu formulieren und einen konkreten Bezug zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ herzustellen.

17.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, das gesamte Programm LE 14–20 sei vom BMLFUW in vollständiger Übereinstimmung mit den Anforderungen der EU–Rechtsgrundlagen und in enger Abstimmung mit den Dienststellen der Europäischen Kommission konzipiert und erstellt worden. Dementsprechend enthalte das Programm neben einem Analyseteil und der Ermittlung der Bedarfe ein eigenes Strategiekapitel, das aufgrund der von der Europäischen Kommission vorgegebenen Zeichenhöchstanzahl entsprechend kompakt gehalten sei.

Das BMLFUW führte aus, der Empfehlung könne nicht entsprochen werden, weil das Programm und damit die Strategieformulierung nach eingehender und substantieller Prüfung bereits von der Europäischen Kommission angenommen worden

³⁷ Art. 69 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013: Das Begleitungs– und Bewertungssystem umfasste ein Verzeichnis der auf jedes nationale Ländliche Entwicklungsprogramm anwendbaren „gemeinsamen Indikatoren“ für die Ausgangssituation sowie für die finanzielle Abwicklung, den Output, die Ergebnisse und die Auswirkungen des Programms, um die Aggregation von Daten auf EU–Ebene zu ermöglichen.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



sei. Es sei nicht vorgesehen, die Strategie neu zu formulieren. Die Empfehlung des RH könne dahingehend berücksichtigt werden, als das BMLFUW das Anliegen des RH für den kommenden Programmzeitraum in den Prozess der Erstellung der europäischen Vorgaben einspielen könne.

Ziele

18.1 (1) Zur prüfungsgegenständlichen Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ definierte das BMLFUW insgesamt 19 Ziele, die in fünf Gruppen (Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Arbeitsplätze und Tierschutz) gegliedert waren:

Tabelle 9: Ziele auf Ebene der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“

Innovation:	
1.	Verbesserung und Umstellung der Erzeugung
2.	Entwicklung und Anwendung neuer Verfahren, Techniken und Produkte
Wettbewerbsfähigkeit:	
3.	Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe
4.	Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen
5.	Senkung der Produktionskosten
6.	Verbesserung der horizontalen Kooperation
7.	Rationalisierung und Erhöhung der Effizienz von Erzeugungsverfahren
8.	Beitrag zur Modernisierung und zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit landwirtschaftlicher Betriebe
9.	bessere Nutzung von Nebenerzeugnissen
10.	Förderung der Diversifizierung der Tätigkeiten des Betriebs, insbesondere Direktvermarktung
Umwelt und Ressourceneffizienz:	
11.	Verbesserung der Umweltwirkungen der Produktion, Verringerung des Ressourceneinsatzes, Verminderung von Emissionen
12.	effizienter Einsatz natürlicher Ressourcen
13.	Verringerung von Abfällen
Lebensmittelsicherheit, Hygiene und Qualität:	
14.	Verbesserung und Sicherung der Hygienebedingungen
15.	Verbesserung und Sicherung der Qualität
Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen, Tierschutz:	
16.	Verbesserung der Lebensbedingungen für bäuerliche Familien
17.	Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen
18.	Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz und der Produktions- und Arbeitsbedingungen
19.	Sicherung u. Verbesserung des Tierschutzes/Wohlergehens der Tiere

Quellen: Programmdokument LE 14–20; Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“; RH

(2) Die 19 Ziele waren nicht priorisiert. Die Ziele waren allgemein gehalten und wiesen folgende Mängel auf:

- Zu keinem der Ziele gab es quantifizierte, messbare Indikatoren und Zielwerte.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- Bei einzelnen Zielen gab es Redundanzen, z.B. war die Abgrenzung des Ziels 1 „Verbesserung und Umstellung der Erzeugung“ vom Ziel 3 „Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe“ schwierig.
- Zwischen den Zielen konnten Zielkonflikte entstehen, z.B. zwischen dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und dem der Umwelt- und Ressourceneffizienz oder auch zwischen Rationalisierungszielen und dem Ziel, Arbeitsplätze zu sichern.
- Die Formulierung einzelner Ziele ließ die angestrebte Wirkung nicht eindeutig erkennen. Dies betraf Ziele, die eine „Verbesserung“ und gleichzeitig eine „Sicherung“ anstrebten – z.B. Ziel 19 „Sicherung und Verbesserung des Tierschutzes/Wohlergehens der Tiere“ bzw. Ziel 14 „Verbesserung und Sicherung der Hygienebedingungen“.
- Keines der Ziele enthielt Gleichstellungsaspekte (siehe dazu im Detail [TZ 19](#)).

18.2

Der RH kritisierte, dass das BMLFUW zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ insgesamt 19 Ziele formuliert, aber keine Priorisierung vorgenommen hatte. Die Formulierung einzelner Ziele ließ die angestrebte Wirkung nicht eindeutig erkennen. Aufgrund der mangelhaften Zielbeschreibungen – fehlende Indikatoren und Zielwerte, Zielkonflikte, Redundanzen – war die Steuerung erheblich erschwert und ein wirksamer Einsatz der Fördermittel nicht gesichert.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Ziele der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ zu priorisieren, die Anzahl der Ziele zu reduzieren, die Ziele eindeutig zu formulieren und sie mit aussagekräftigen, messbaren und spezifischen Indikatoren zu verknüpfen, um die wirksame Steuerung des Mitteleinsatzes zu gewährleisten. Er empfahl weiters, allfälligen Zielkonflikten durch eine Gesamtsicht auf die Erreichung der einzelnen Ziele zu begegnen.

18.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung betreffend die Indikatoren werde nach Möglichkeit im Planungsprozess des nächsten Programms berücksichtigt.

Die Kritik, wonach 19 Ziele ohne Priorisierung formuliert wurden, könne das BMLFUW – vor dem Hintergrund der österreichischen Agrarstruktur und den Zielen des Landwirtschaftsgesetzes – nicht nachvollziehen. Zur Erreichung der Ziele der österreichischen Agrarpolitik sei es erforderlich, vielschichtige Strategien zu verfolgen. Dies sei der diversen Struktur der österreichischen Landwirtschaft geschuldet. Die Priorisierung erfolge u.a. indirekt durch Förderintensitäten.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Das BMLFUW führte aus, sowohl die Indikatoren als auch die Ziele seien im Einklang mit den europäischen Vorgaben für die Programmerstellung und –implementierung festgelegt worden; dies sei von der Europäischen Kommission mit der Genehmigung des Programms auch anerkannt worden. Für darüber hinausgehende Programmbegleitsysteme wäre insbesondere der zusätzliche Aufwand für Verwaltung und Begünstigte mitzubedenken.

18.4

Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass die Priorisierung der Ziele, die Reduktion der Anzahl der Ziele, die eindeutige Zielformulierung und ihre Verknüpfung mit aussagekräftigen, messbaren und spezifischen Indikatoren erfolgen sollte, um die wirksame Steuerung des Mitteleinsatzes zu gewährleisten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

19.1

(1) Gemäß EU–Vorgaben war das Thema Gleichstellung als Querschnittsmaterie im Programm LE 14–20 durchgängig zu berücksichtigen.

Das BMLFUW leitete aus der SWOT–Analyse in der Programmvorbereitung sechs Bedarfe als Grundlage für die Zielsetzung und Konzeption der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ ab:

- Erhöhung der Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe;
- Stärkung der Lebensfähigkeit von landwirtschaftlichen Betrieben mit erheblichen strukturellen Schwierigkeiten;
- Absicherung der Land– und Forstwirtschaft benachteiligter Gebiete durch den Ausgleich von Standortnachteilen;
- Vermeidung bzw. Verringerung von Stickstoffeinträgen in Grund– und Oberflächengewässer;
- effiziente Nutzung von Wasser für Bewässerung und Vorkehrungen für Trockenperioden;
- Steigerung der Energieeffizienz in landwirtschaftlicher Produktion, Verarbeitung und Vermarktung.

(2) Eine Analyse darüber, ob es geschlechterspezifische Unterschiede von Bedarfen der Betriebsleiterinnen und –leiter gab, um die Förderungen gegebenenfalls danach auszurichten, fand nicht statt. Dies, obwohl die sozioökonomische Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe geschlechterspezifische Unterschiede aufwies, die Einfluss auf das Investitionsverhalten haben konnten: Laut Grünem Bericht 2015

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



des BMLFUW korrelierte der Anteil der von Frauen geleiteten landwirtschaftlichen Betriebe bspw. mit der Größe der bewirtschafteten Fläche bzw. dem Alter der Personen. Der Anteil der von Frauen geleiteten Betriebe (österreichweit im Jahr 2014 rd. 35 %) war bei kleinen Flächen zwischen 5 ha und 10 ha am höchsten (rd. 41 %); je jünger die Betriebsleiterinnen und –leiter waren, umso geringer war der Frauenanteil. In der Altersgruppe der 50– bis 54–Jährigen lag der Anteil der von Frauen geleiteten Betriebe (rd. 43 %) am höchsten.

(3) Eine vom BMLFUW beauftragte Studie³⁸ zu den Investitionsförderungen aus dem Jahr 2012 untersuchte anhand von Daten bereits geförderter Betriebe der Programmperiode 2007–2013 u.a. die Unterschiede in der Geschlechterverteilung bei der Inanspruchnahme der Investitionsförderungen bzw. im Investitionsverhalten. Laut Studie waren bei drei Auswertungen (Geschlechterverhältnis bei den geförderten Betrieben verglichen mit den Gesamtbetrieben, geschlechterspezifische Verteilung der Förderungen nach dem Fördergegenstand bzw. Tierarten) Unterschiede zwischen Frauen und Männern „kaum erkennbar“. Bei allen übrigen Auswertungen der Studie – u.a. Alter der Betriebsleiterinnen und –leiter, Betriebsformen, durchschnittliche Förderbeträge – fehlten Angaben zum Geschlecht. Derartige Daten wären jedoch eine geeignete Grundlage für Analysen der geschlechterspezifischen Förderwirkung.

(4) Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der bewilligten Förderungen aus der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ an von Frauen bzw. von Männern geführte Betriebe – ohne Ehe– und Personengemeinschaften sowie juristische Personen – in den drei überprüften Ländern im Zeitraum 2015 bis März 2016:

Tabelle 10: Bewilligte Förderungen der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ nach Frauen und Männern (Stand März 2016)

	Oberösterreich		Steiermark		Tirol		gesamt
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	
	in Mio. EUR						
Förderungen bewilligt	7,08	17,62	3,13	8,70	1,07	7,25	44,85
	Anzahl						
geförderte Betriebe	287	568	204	461	30	163	1.713
	in EUR						
durchschnittliche Förderung pro Betrieb	24.658	31.024	15.343	18.863	35.708	44.500	26.181

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMA–Daten, Stand März 2016; RH

³⁸ Sandbichler, M., Franzel, M., Moser, T., Schaller, L., Hausmann, G., Kapjer, M., Kirchwegger, S., Kantelhardt, J.: Vertiefende Analysen zum Investitionsförderprogramm und zum Investitionsverhalten in der österreichischen Landwirtschaft, Universität für Bodenkultur, Wien 2012

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Von den bis März 2016 bewilligten Förderungen für die prüfungsgegenständliche Vorhabensart in Höhe von rd. 66,22 Mio. EUR entfielen rd. 44,85 Mio. EUR (rd. 68 %) auf die von Frauen und Männern geleiteten Betriebe. In allen drei überprüften Ländern entfielen auf die von Frauen geleiteten Betriebe durchschnittlich weniger bewilligte Förderungen als auf die von Männern geleiteten Betriebe: in der Steiermark um rd. 3.520 EUR weniger, in Oberösterreich um rd. 6.370 EUR weniger und in Tirol um rd. 8.790 EUR weniger.

Das BMLFUW verfügte über kein regelmäßiges Berichtswesen zur Inanspruchnahme der Förderungen nach Geschlecht sowie nach weiteren – insbesondere für eine vertiefte Analyse von Gleichstellungsaspekten zweckmäßigen – Merkmalen wie z.B. Alter, Erwerbsart (v.a. Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb) und Betriebsgröße.

19.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BMLFUW geschlechterspezifische Bedarfe bei der Gestaltung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ nicht berücksichtigte, obwohl es strukturelle Unterschiede zwischen den von Frauen und von Männern geleiteten Betrieben gab – z.B. bei der Größe der bewirtschafteten Flächen und dem Alter der Betriebsleiterinnen und –leiter.

Er empfahl dem BMLFUW, geschlechterspezifische Unterschiede der Bedarfe von Betriebsleiterinnen und –leitern zu analysieren, um daraus allfällige Erkenntnisse für die Ziele und Planung von Vorhabensarten zu nutzen.

(2) Der RH erachtete es als zweckmäßig, die Förderdaten von Betrieben im Rahmen von Evaluierungen auszuwerten und dabei auch geschlechterspezifische Unterschiede zu analysieren, um Schlüsse für die Gestaltung künftiger Vorhabensarten zu ziehen. Er bemängelte jedoch, dass das BMLFUW die Daten aus einer Evaluierung der Investitionsförderungen aus dem Jahr 2012 nicht als Grundlage für vertiefende Analysen der geschlechterspezifischen Förderwirkung nutzte. Er bemerkte ferner, dass das BMLFUW über kein regelmäßiges Berichtswesen zur Inanspruchnahme der Förderungen nach Geschlecht sowie nach weiteren – insbesondere für eine vertiefte Analyse von Gleichstellungsaspekten zweckmäßigen – Merkmalen verfügte.

Er empfahl dem BMLFUW, die Förderdaten geschlechterspezifisch auszuwerten und anhand von Kennzahlen – etwa die durchschnittlich bewilligten Förderungen je Bundesland – allfällige systematische Unterschiede im Zugang von Frauen und Männern zu den Fördermitteln zu untersuchen. Erkenntnisse aus der Bedarfserhebung und der Auswertung der Förderdaten sollten bei der Konkretisierung von Gleichstellungszielen genutzt werden.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



19.3

(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die These, wonach Investitionstypen vom Geschlecht der Betriebsführung abhängen, nur bedingt teile. Die Praxis zeige, dass Investitionsentscheidungen vor allem bei bäuerlichen Betrieben geschlechterübergreifend, eng im Familienverband abgestimmt, erfolgen würden. Dem BMLFUW sei auch nicht bekannt, dass bei anderen in Österreich umgesetzten Fördermaßnahmen, wie z.B. bei der Förderung des Einsatzes von erneuerbarer Energie, der Wohnbauförderung oder der Förderung des Einsatzes von Technologien in der Industrie, geschlechterspezifische Kriterien angewandt würden. Das BMLFUW teilte zu den Empfehlungen mit, dass ein dahingehender Evaluierungsauftrag angedacht werde.

(2) Das Land Oberösterreich teilte mit, dass die Gleichstellung zwischen Männern und Frauen in der agrarischen Investitionsförderung vollständig gegeben sei, weil idente Förderungsintensitäten angewendet würden. Die Schlussfolgerungen des RH, dass Frauen als Betriebsführerinnen – wie in der Tabelle 10 dargestellt – benachteiligt würden, träfen nicht zu. In der Praxis würden meist aus sozialversicherungsrechtlichen Gründen kleinere Nebenerwerbsbetriebe von Frauen geführt, größere Haupterwerbsbetriebe hingegen meist von Männern. Kleinere Nebenerwerbsbetriebe würden sehr oft betriebsangepasst kleinere Investitionsprojekte realisieren und erhielten dazu, bei gleichen Förderungsintensitäten, wegen der niedrigen Kosten dieser Projekte niedrigere Förderbeträge. Insgesamt seien daher die Unterschiede in der Höhe der Förderbeträge betriebsspezifisch und nicht gesellschaftsspezifisch begründet.

19.4

(1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass seine Empfehlung darauf abzielte, die geschlechterspezifischen Unterschiede der Bedarfe von Betriebsleiterinnen und –leitern zu analysieren und allfällige Erkenntnisse für die Ziele und Planung von Vorhabensarten zu nutzen. Er erinnerte das BMLFUW daran, dass die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern als Querschnittsthema gemäß ESI-VO 2013 bei der Vorbereitung und Umsetzung des Programms LE 14–20 zu berücksichtigen war (siehe [TZ 16](#)). Der RH verblieb bei seinen Feststellungen und Empfehlungen.

(2) Zum Einwand des Landes Oberösterreich, wonach die Gleichstellung in der agrarischen Investitionsförderung durch idente Förderintensitäten vollständig gegeben sei, stellte der RH klar, dass ungeachtet identer Förderbestimmungen, geschlechtsspezifische, sachlich nicht begründbare Unterschiede in der Nutzung des Förderangebots vorliegen können.

Zum Vorwurf des Landes Oberösterreich, der RH schlussfolgerte, dass Frauen als Betriebsführerinnen benachteiligt werden, betonte der RH, dass er in der Tabelle 10

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



den Umfang der Förderungen nach Geschlecht transparent darstellte und keine Bewertung durchführte. Die entsprechenden Analysen allfälliger systematischer Unterschiede sollten etwa im Rahmen von Programm-Evaluierungen erfolgen.

Indikatoren

20.1

(1) Die Europäische Kommission gab die maßgeblichen gemeinsamen Indikatoren der Programmperiode 2014–2020 für die Begleitung und Bewertung der Programme für die ländliche Entwicklung vor. Diese waren auf die Programmschwerpunkte ausgerichtet und bezogen sich z.B. auf die Anzahl der geförderten Betriebe oder die Höhe der öffentlichen Ausgaben. Für die einzelnen Vorhabensarten gab es keine spezifischen Indikatoren. Die Mitgliedstaaten hatten jedoch die Möglichkeit, entsprechende programm- bzw. vorhabensspezifische Indikatoren festzulegen.

(2) Das Programm LE 14–20 sah für den der Priorität 2 zugeordneten Schwerpunktbereich 2A, der insbesondere für die prüfungsgegenständliche Vorhabensart relevant war, die folgenden Indikatoren und Zielwerte vor:

Tabelle 11: Indikatoren und Zielwerte in der Priorität 2 bzw. im Schwerpunktbereich 2A gemäß Programm LE 14–20

Priorität 2:	
Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft sowie Förderung innovativer Bewirtschaftungsmethoden und nachhaltiger Forstwirtschaft	
Schwerpunktbereich 2A:	
Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und –modernisierung insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und –orientierung sowie der landwirtschaftlichen Diversifizierung	
Indikatoren laut EU-Vorgaben	Zielwerte für das Jahr 2023 im Programm LE 14–20 ¹
Ziel- bzw. Ergebnisindikatoren:	
Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt werden	13,32 %
Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt werden	20.000 Betriebe
Outputindikatoren:²	
Investitionen insgesamt EUR (öffentlich + privat)	3,15 Mrd. EUR
öffentliche Ausgaben insgesamt EUR	728 Mio. EUR

¹ Die Programmperiode des Programms LE 14–20 umfasst den Zeitraum 2014 bis 2020, gemäß Art. 65 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 sind jedoch dieser Periode all jene Ausgaben zuzuordnen, die zwischen dem 1. Jänner 2014 und dem 31. Dezember 2023 von der Zahlstelle tatsächlich gezahlt wurden. Gemäß Art. 75 leg. cit. müssen die Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2016 und bis zum 30. Juni jedes darauffolgenden Jahres bis einschließlich 2024 der Europäischen Kommission einen jährlichen Durchführungsbericht über die Durchführung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums im vorhergehenden Kalenderjahr vorlegen.

² gemäß der im Programm LE 14–20 verwendeten Definition

Quellen: Programm LE 14–20; RH

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Die Zielwerte der vier Indikatoren bezogen sich auf mehrere im Programm LE 14–20 angebotene Vorhabensarten. Für die prüfungsgegenständliche Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ gab es keine spezifischen Zielwerte. Die gemäß EU–Vorgaben als „Ziel– bzw. Ergebnisindikatoren“ bezeichneten Kennzahlen erfassten die Anzahl bzw. den Prozentsatz der unterstützten Betriebe, jedoch nicht die mit den Finanzmitteln angestrebte Wirkung.

(3) Das BMLFUW verwendete gemäß dem Indikatorenplan des Programms LE 14–20 ausschließlich die in den EU–Vorgaben vorgesehenen Indikatoren und verzichtete darauf, zusätzliche programmspezifische Indikatoren zu definieren. Es plante zwar eine umfangreiche Datenerhebung sowie die Durchführung diverser Evaluierungsstudien, hatte jedoch am Beginn der Programmumsetzung keine Indikatoren für eine vorhabensspezifische Wirkungsmessung und Steuerung samt einer darauf abgestimmten systematischen Datenerhebung festgelegt und keine Verbindung zu den Angaben zur Wirkungsorientierung gemäß BFG 2016 hergestellt.

20.2

Der RH kritisierte, dass die im Programm LE 14–20 vom BMLFUW festgelegten Indikatoren – bspw. Anzahl bzw. Prozentsatz der unterstützten Betriebe – keine ausreichende Wirkungsmessung zuließen. Er bemängelte, dass das BMLFUW in weiterer Folge auch keine programmspezifischen Indikatoren zur Wirkungsmessung für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ festlegte und keine Verbindung zu den Angaben zur Wirkungsorientierung gemäß BFG 2016 (siehe **TZ 13**) herstellte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, für die Programmperiode 2014–2020 umgehend programmspezifische Indikatoren zur Wirkungsmessung des Programms LE 14–20 und der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ festzulegen und die dazu erforderliche Datenerhebung sicherzustellen. Er verwies auf seine Empfehlungen betreffend Bund–Länder–koordinierte, gemeinsame Instrumente (Ziele, Indikatoren, Evaluierungen) für eine wirkungsorientierte Steuerung (siehe **TZ 12**).

20.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH dahingehend in Umsetzung sei, als im Rahmen des Erstellens der Evaluierungsfeinkonzepte von den Evaluatorinnen und Evaluatoren zusätzliche Indikatoren festgelegt würden, die sie zur Beantwortung der jeweiligen Evaluierungsfrage heranziehen würden. Der Auftrag an die Evaluatorinnen und Evaluatoren, ein Feinkonzept für die Evaluierung zu erstellen, befinde sich in Umsetzung. Dies umfasse die Formulierung von zusätzlichen Indikatoren über die „gemeinsamen“ Indikatoren hinaus, um die Evaluierungsfrage beantworten zu können. Gleichzeitig würden auch die Vorhabensdatenblätter gesichtet, um gegebenenfalls eine Anpassung der Abfrage von

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Evaluierungsdaten vorzunehmen, falls sich dies aus der Festlegung von Indikatoren als nötig erweise.

Die in der EU-Durchführungsverordnung Nr. 808/2014 festgelegten „gemeinsamen“ Ergebnisindikatoren stellten nur ein Minimum dar, nämlich jene Indikatoren, die von allen Mitgliedstaaten zu erheben seien. Darüber hinaus könnten die Mitgliedstaaten entweder programmspezifische Indikatoren (im Programm) oder zusätzliche Indikatoren (bei der Festlegung auf ein Feinkonzept für die Bewertung durch die Evaluatorinnen und Evaluatoren) festlegen.

Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Feststellung des RH, wonach die festgelegten Indikatoren keine ausreichende Wirkungsmessung zuließen, nicht teile. Vielmehr sei die Umsetzung des Programms anhand eines EU-weit einheitlichen Monitoring- und Evaluierungssystems begleitet. Mit seiner Kritik stelle der RH ein in allen EU-Mitgliedstaaten angewandtes, von fachlich untadeligen europäischen Expertinnen und Experten entwickeltes System in Frage.

20.4

Der RH erachtete die beabsichtigte Festlegung zusätzlicher Indikatoren im Rahmen der Evaluierungsfeinkonzepte als zweckmäßig.

Zu dem vom BMLFUW ins Treffen geführten EU-weit einheitlichen Monitoring- und Evaluierungssystem erwiderte der RH dem BMLFUW, dass die gemäß EU-Vorgaben festgelegten vier für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ relevanten Indikatoren die eingesetzten Fördermittel (Inputs) bzw. die Anzahl der unterstützten Betriebe (Outputs) erfassten, nicht jedoch die beabsichtigte Wirkung. Der RH bekräftigte seine Empfehlung, programmspezifische Indikatoren zur Wirkungsmessung des Programms LE 14–20 und der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ festzulegen und die dazu erforderliche Datenerhebung sicherzustellen.

Evaluierungen

21.1

(1) Gemäß EU-Vorgaben³⁹ waren Evaluierungen der Programme mit dem Zweck durchzuführen, die Qualität, Gestaltung und Umsetzung der Programme zu verbessern und ihre Wirksamkeit, Effizienz und Auswirkungen zu beurteilen.

(2) Das BMLFUW beauftragte u.a. die Universität für Bodenkultur, Lehr- und Forschungszentren und Bundesanstalten ab dem Jahr 2006 wiederholt mit Evaluierungen. Die Evaluierungen zeigten wiederholt Schwächen der Förderumsetzung der

³⁹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (Art. 54) für die Programmperiode 2014–2020, Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (Art. 84 bis 86), Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1974/2006 (Art. 61) für die Programmperiode 2007–2013

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



prüfungsgegenständlichen Vorhabensart sowie der entsprechenden Fördermaßnahme der Vorperiode, insbesondere

- die mangelhafte Datenqualität, bspw. fehlende Vorgaben zur einheitlichen Erfassung von Betriebsdaten sowie unvollständige Evaluierungsdaten,
- fehlende Erfolgs– bzw. Wirkungskontrollen,
- fehlende programmspezifische Indikatoren zu Beginn der Programmperiode 2014–2020,
- die Förderung von Kleininvestitionen (Projektkosten geringer als 10.000 EUR) mit zweifelhaftem Beitrag zu den Förderzielen.

(3) Das BMLFUW berücksichtigte die Evaluierungsergebnisse und Empfehlungen bei der Konzeption der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart nur teilweise:

- So waren die Vorgaben für die Erstellung und Beurteilung von Betriebsplänen und Projektbeurteilungen für die bewilligenden Stellen mangelhaft (TZ 26),
- fehlten weiterhin programmspezifische Indikatoren zur Wirkungsmessung (TZ 20),
- waren die mit der Investition verbundenen Einkommensziele aufgrund fehlender einzelbetrieblicher Einkommensdaten nicht überprüfbar (TZ 31),
- lag die Untergrenze für die anrechenbaren Kosten bei einzelnen Fördergegenständen weiterhin unter 10.000 EUR (TZ 29).

21.2

Der RH kritisierte mit Nachdruck, dass das BMLFUW die vorliegenden Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluierungen nicht ausreichend für die Programmgestaltung LE 14–20 berücksichtigte. Nach Ansicht des RH war es im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung maßgeblich, die Informationen aus den Evaluierungen zu nutzen, um daraus künftig Fördervorhaben effizient und effektiv durchzuführen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Ergebnisse aus den Evaluierungen für eine effektive Ausgestaltung der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ verstärkt zu nutzen. Es wären aus den Erkenntnissen der Evaluierungen zeitgerecht Schlussfolgerungen für etwaige Anpassungen des Programms zu ziehen.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



21.3 Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung zur Kenntnis nehme. Es bestehe keine verpflichtende Vorgabe, programmspezifische Indikatoren festzulegen.

22.1 (1) Das BMLFUW sah für die Programmperiode 2014–2020 eine umfassende Datenerhebung und diverse Evaluierungsstudien vor. Eine konkretisierte Umsetzung, zusammengefasst in einem Evaluierungshandbuch wie in der Programmperiode 2007–2013, hatte das BMLFUW zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht erstellt.

(2) Das Programm LE 14–20 enthielt nur sehr allgemeine Darstellungen zur Begleitung und Bewertung. Es gab z.B. zwar an, welche Datenquellen genutzt, jedoch nicht, wie die Daten gesammelt werden sollten; es enthielt u.a. keinen detaillierten Zeitplan zu Evaluierungen, keine Identifizierung von Informationskanälen und keine Mechanismen für die weiterführende Verwendung von Evaluierungsergebnissen. Somit fehlten die erforderlichen organisatorischen und inhaltlichen Detaillierungen, die für eine qualitätsvolle Durchführung des Begleit- und Bewertungssystems notwendig waren.

22.2 Der RH wies im Hinblick auf die bereits fortgeschrittene Programmumsetzung in der Programmperiode 2014–2020 kritisch auf die fehlenden organisatorischen und inhaltlichen Detaillierungen für die Umsetzung des Begleit- und Bewertungssystems hin.

[Er empfahl dem BMLFUW, die konkrete Umsetzung der Programmbewertung und –begleitung für das Programm LE 14–20 wie z.B. in der Vorperiode in einem Evaluierungshandbuch festzulegen.](#)

22.3 Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass noch vor der Genehmigung des Programms LE 14–20 mit der Erstellung eines Konzepts für die begleitende Bewertung begonnen worden sei. Nach Abstimmung mit den Programm- und Maßnahmenverantwortlichen seien die Veranlassungen zur Beauftragung von Evaluatoreninnen und Evaluatoren getroffen worden. Der im Programm enthaltene Bewertungsplan – ein Grobkonzept für das Begleitungs- und Bewertungssystem – sei den Erfordernissen entsprechend schrittweise zu konkretisieren. Dabei seien auch die – erst im Verlauf der Programmlaufzeit – von der Europäischen Kommission herausgegebenen Empfehlungen und Leitlinien zu berücksichtigen.

Weiters erläuterte das BMLFUW, die getroffenen Auftragsvergaben, die Zeitvorgaben, die inhaltlichen Vorgaben für die Evaluierungsfeinkonzepte, die Festlegungen für Datenweitergaben usw., seien zur Nachvollziehbarkeit aktenmäßig in den Jah-

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



ren 2015 und 2016 festgehalten worden. Das Konzept für die Evaluierung und die Protokolle aller Besprechungen inklusive der Anlagen seien in Akten festgehalten. Die Kohärenz des Bewertungssystems werde mit der Aussendung von Dokumenten an die Koordinatorinnen und Koordinatoren bzw. Evaluatorinnen und Evaluatoren zur begleitenden Bewertung, in denen das Grundschema für die Darstellung des Bewertungssystems, für die inhaltliche Beschreibung des Erfordernisses von Studien usw. enthalten sei, sichergestellt. Aus Sicht des BMLFUW bestünde daher kein Handlungsbedarf.

22.4 Der RH hielt fest, dass ihm das BMLFUW zur Zeit der Gebarungsüberprüfung kein Evaluierungskonzept vorgelegt hatte. Er nahm die Ausführungen des BMLFUW zu den erfolgten schrittweisen Konkretisierungen der Begleitung und Bewertung zur Kenntnis.

Förderabwicklung

Antragsverfahren

23.1 (1) Das BMLFUW ließ die Einreichung von Förderanträgen für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ bereits ab 26. März 2014 zu (sogenannte Vorbehaltsanträge). Das war rund neun Monate vor der Programmgenehmigung im Dezember 2014 und rund elf Monate vor der Veröffentlichung der Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ Ende Februar 2015. Förderanträge konnten somit bereits vor Kenntnis der konkreten Fördervoraussetzungen und Auswahlkriterien gestellt werden.

(2) Sowohl in der Periode 2007–2013 als auch in der Periode 2014–2020 konnten Förderwerberinnen und –werber ab Einreichung des Förderantrags mit der Projektumsetzung beginnen, die Kosten der Projektumsetzung waren ab diesem Zeitpunkt anrechenbar⁴⁰.

Bei acht vom RH überprüften Förderfällen der drei überprüften Länder in der Programmperiode 2007–2013 waren Projekte umgesetzt und Zahlungsanträge bei den bewilligenden Stellen dafür eingereicht, noch bevor eine Förderbewilligung erfolgt war.

In der Programmperiode 2014–2020 hatten Förderwerberinnen und –werber bei vier vom RH überprüften Förderfällen, die sich auf Bauprojekte bezogen, die Zahlungsanträge zwischen zwei Wochen und zwei Monaten nach Bewilligung eingereicht. Die Projekte waren somit zum Zeitpunkt der Bewilligung offensichtlich bereits umgesetzt. Ein weiterer Förderfall bezog sich auf den Ankauf eines Hoftracs,

⁴⁰ Dies galt sowohl für Vorbehaltsanträge als auch für ab Februar 2015 eingereichte „normale“ Anträge.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



für den im Zahlungsantrag ein Belegdatum angegeben war, das rund ein Jahr vor dem Bewilligungsdatum des Förderantrags lag.

(3) Für die Förderung waren Projekte auszuwählen, bei denen nachweislich Bedarf an einer öffentlichen Förderung bestand. Zum Zeitpunkt der Einreichung des Förderantrags waren jedoch v.a. Angaben zur Förderwerberin bzw. zum Förderwerber beizubringen⁴¹, noch keine detaillierten Angaben zum Projekt. Die für eine vollständige Antragseinreichung nötigen Dokumente und Informationen⁴² konnten jederzeit nachgereicht werden. Die Definition des Beitrags des Projekts zu den Zielen der Vorhabensart war daher zum Zeitpunkt der ersten Einreichung nur sehr eingeschränkt möglich. Auch konnten sich die Projekte zwischen der ersten Einreichung des Förderantrags und dem finalisierten Antrag, der zur Auswahl und Bewilligung gelangte, aufgrund der bei der ersten Einreichung nicht notwendigen Konkretisierung noch ändern.

23.2

(1) Der RH kritisierte, dass das BMLFUW bereits rund neun Monate (ab 26. März 2014) vor der Programmgenehmigung (Dezember 2014) die Einreichung von Förderanträgen für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ zuließ. Das BMLFUW setzte dadurch gegenüber potenziellen Fördernehmerinnen und Fördernehmern einen starken Anreiz für die Umsetzung von Investitionen, ohne Kenntnis darüber zu haben, ob und in welcher Form die Europäische Kommission das Programm genehmigen würde.

Der RH empfahl dem BMLFUW, Förderanträge erst nach Programmgenehmigung und der Veröffentlichung der Fördervoraussetzungen entgegenzunehmen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass Förderanträge ohne detaillierte Angaben zum Projekt eingereicht und Projekte bereits vor Bewilligung vollständig umgesetzt werden konnten. Er wies kritisch darauf hin, dass bei schon vor ihrer Bewilligung abgeschlossenen Projekten der tatsächliche Bedarf an öffentlichen Fördermitteln nicht nachgewiesen war. Mitnahmeeffekte waren daher nicht auszuschließen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Projektumsetzung und Kostenanrechnung erst ab dem Zeitpunkt der Projektbewilligung zuzulassen.

23.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe massive Verzögerungen im EU-Rechtssetzungsprozess und in der Folge bei der Genehmigung der Programme durch die Europäische Kommission gegeben.

⁴¹ Kurzbezeichnung des Vorhabens, Name, Geburtsdatum und Zustelladresse sowie die Unterschrift der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers

⁴² Diese waren abhängig vom Projekt, bspw. Baupläne, Kostenvoranschläge, ein Betriebskonzept oder Nachweise zur bewirtschafteten Fläche, beruflichen Qualifikation, Teilnahme am ÖPUL oder an biologischer Wirtschaftsweise, Mitgliedschaft bei einem Qualitätsprogramm oder Mitgliedschaft beim Tiergesundheitsdienst.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Zur Einreichung von Förderanträgen vor der Programmgenehmigung verwies das BMLFUW darauf, dass die Antragstellung in Abstimmung mit der Europäischen Kommission ermöglicht worden sei. Die Antragstellerinnen und Antragsteller seien umfassend über die rechtliche Situation im Zusammenhang mit Vorbehaltsanträgen informiert worden. Der Entwurf der Maßnahmenbeschreibung für die gegenständliche Vorhabensart sei in vollständiger Übereinstimmung mit den EU-Rechtsgrundlagen gestanden. Das Risiko für die Betriebe sei überschaubar gewesen. Das BMLFUW erläuterte weiters, dass die Grundsätze der Förderbestimmungen ähnlich wie in der Periode LE 07–13 waren.

Bezüglich des Zeitpunktes, ab dem Kosten für die Förderung anrechenbar sein sollten, seien laut BMLFUW mehrere Faktoren zu berücksichtigen, die vom RH nur unzureichend gewürdigt worden seien. Den Zeitpunkt der Antragstellung als Stichtag für die Anerkennung von Kosten heranzuziehen, sei keine willkürliche oder ohne reifliche Überlegungen getätigte Entscheidung des BMLFUW, sondern gründe sich vielmehr auf eine langjährige praktische Erfahrung und auch auf die auf EU-Ebene geführten Diskussionen dazu. Dabei sei zwischen der gewünschten Anreizwirkung der Förderung – mit der sichergestellt werden solle, dass die Förderwerberinnen und –werber durch die Förderung den richtigen Anreiz erhalten – und praktischen bzw. abwicklungstechnischen Aspekten zu unterscheiden. Mit dem praktizierten Prozedere werde ein für die verschiedenen Anforderungen in Summe optimales Verfahren angewandt.

Um keine Investitionslücke entstehen zu lassen und für die Landwirtinnen und Landwirte die notwendige Planungssicherheit zu gewährleisten, stelle die gewählte Form der Vorbehaltsanträge bzw. der Sicherstellung der Kostenanerkennungsstichtage eine sinnvolle Programmumsetzung sicher. Die Vorgangsweise sei in den EU-Rechtsgrundlagen als Variante enthalten und stehe daher selbstverständlich in Übereinstimmung mit diesen.

23.4

Der RH verkannte nicht die Verzögerungen im EU-Rechtssetzungsprozess zu Beginn der Programmperiode 2014–2020. Hinsichtlich der Vorbehaltsanträge wies der RH das BMLFUW auf die zumindest vorübergehende Rechtsunsicherheit für die Förderwerberinnen und –werber bis zur Vorlage der endgültigen Rechtsgrundlagen hin. Nach Auffassung des RH wirkte dies der Planungssicherheit der Förderwerberinnen und –werber entgegen.

Dem Argument des BMLFUW, der RH habe die Faktoren zur Beurteilung des Zeitpunktes der Kostenanrechnung unzureichend gewürdigt, entgegnete der RH, dass die vom BMLFUW ins Treffen geführte Anreizwirkung der Förderung in einem erheblichen Spannungsverhältnis zu den finanziellen Risiken für die Förderwerberinnen und –werber und potenziellen Mitnahmeeffekten stand.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Der RH bekräftigte seine Empfehlungen, Förderanträge erst nach Programmgenehmigung und der Veröffentlichung der Fördervoraussetzungen entgegenzunehmen sowie die Projektumsetzung und Kostenanrechnung erst ab dem Zeitpunkt der Projektbewilligung zuzulassen.

24.1

(1) Zwischen der Einreichung und der Bewilligung eines Förderantrags bei den bewilligenden Stellen lagen teilweise sehr lange Zeiträume, wie die zwei folgenden Tabellen für die zwei überprüften Programmperioden zeigen:

Tabelle 12: Durchschnittlicher Zeitraum zwischen dem Eingangsdatum und dem Bewilligungsdatum von Förderanträgen in der Programmperiode 2007–2013

Land	Anzahl eingereicherter Anträge zwischen 1.1.2007 und 1.1.2008 („Vorbehaltsanträge“)	durchschnittliche Dauer zwischen Eingangsdatum und Bewilligungsdatum in Monaten	Anzahl eingereicherter Anträge nach 1.1.2008	durchschnittliche Dauer zwischen Eingangsdatum und Bewilligungsdatum in Monaten	Summe Anträge
Oberösterreich	2.797	18	4.696	15	7.493
Steiermark	2.816	19	5.609	5	8.425
Tirol	504	14	1.307	6	1.811
Summe	6.117		11.612		17.729
Durchschnitt		18		9	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMA, Stand der Daten 10. März 2016; RH

Tabelle 13: Durchschnittlicher Zeitraum zwischen dem Eingangsdatum und dem Bewilligungsdatum von Förderanträgen in der Programmperiode 2014–2020

Land	Anzahl eingereicherter Anträge zwischen 1.1.2014 und 1.1.2015 („Vorbehaltsanträge“)	durchschnittliche Dauer zwischen Eingangsdatum und Bewilligungsdatum in Monaten	Anzahl eingereicherter Anträge nach 1.1.2015	durchschnittliche Dauer zwischen Eingangsdatum und Bewilligungsdatum in Monaten	Summe Anträge
Oberösterreich	1.020	17	281	8	1.401
Steiermark	485	17	422	6	907
Tirol	62	15	168	6	230
Summe	1.567		971		2.538
Durchschnitt		17		7	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMA, Stand der Daten 10. März 2016; RH

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



In der Programmperiode 2007–2013 vergingen zwischen dem Eingangsdatum eines Förderantrags und dem Bewilligungsdatum durchschnittlich neun Monate. Bei den Vorbehaltsanträgen⁴³ betrug dieser Zeitraum durchschnittlich 18 Monate, was u.a. daran lag, dass die endgültigen Rechtsgrundlagen erst etwa ein Jahr nach möglicher Antragstellung verfügbar waren.

Bei den bis zum März 2016 bewilligten Förderanträgen aus der Programmperiode 2014–2020 vergingen zwischen dem Eingangsdatum eines Förderantrags und dem Bewilligungsdatum durchschnittlich sieben Monate. Bei den Vorbehaltsanträgen betrug dieser Zeitraum durchschnittlich 17 Monate (siehe auch **TZ 23**).

(2) Die bewilligenden Stellen begründeten die langen Bearbeitungszeiten damit, dass Förderwerberinnen und –werber ihre zunächst eingereichten Anträge erst nach und nach vervollständigten, dazu informierten die bewilligenden Stellen die Förderwerberinnen und –werber über noch fehlende Unterlagen in deren Anträgen. Dies führte dazu, dass bereits ein längerer Zeitraum verging, bis vollständige Förderanträge⁴⁴ zur Bewilligung vorlagen bzw. in ein Auswahlverfahren einbezogen werden konnten. Die Länder Oberösterreich und Steiermark hatten in der Programmperiode 2014–2020 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung etwa in zweimonatigem Abstand Auswahlverfahren (siehe dazu auch **TZ 28**) vorgesehen, Tirol etwa alle drei Monate.

24.2

Der RH bemängelte den erhöhten Verwaltungsaufwand und die lange Bearbeitungsdauer (Durchlaufzeit), die sich durch die Einreichung unvollständiger Anträge und durch die Antragstellung vor Kenntnis der entsprechenden Rechtsgrundlagen ergab. Die bewilligenden Stellen mussten zusätzlich fehlende Unterlagen nachfordern und die Vervollständigung der Anträge überwachen.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol, von den Förderwerberinnen und –werbern vollständige Anträge schon bei Einreichung einzufordern, um den zeitlichen und inhaltlichen Nachbesserungsaufwand zu verringern.

24.3

(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für die Verwaltung diese Situation nicht neu gewesen sei – auch bei vorangehenden Periodenwechseln sei es möglich gewesen, Vorbehaltsanträge zu stellen. Die bewilligenden Stellen hätten

⁴³ Wie in der Programmperiode 2014–2020 war auch in der Vorperiode eine Antragstellung vor Kenntnis der endgültigen Rechtsgrundlagen möglich. Die sogenannten Vorbehaltsanträge wurden ab Jänner 2007 gestellt, die Programmgenehmigung LE 07–13 erfolgte am 17. Dezember 2007, die Sonderrichtlinie trat am 14. Dezember 2007 in Kraft.

⁴⁴ Vollständige Förderanträge hatten – abhängig vom Projekt – bspw. zu enthalten: Baupläne, Kostenvorschläge, ein Betriebskonzept oder Nachweise zur bewirtschafteten Fläche, berufliche Qualifikation, Teilnahme am ÖPUL oder an biologischer Wirtschaftsweise, Mitgliedschaft bei einem Qualitätsprogramm oder Mitgliedschaft beim Tiergesundheitsdienst.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



ihre Abläufe a priori gut darauf einstellen können und der vom RH angeführte erhöhte Verwaltungsaufwand habe weitgehend vermieden werden können.

(2) Laut der Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien die Entgegennahme von „unvollständigen“ Vorbehaltsanträgen und die teilweise sehr langen Bearbeitungszeiten zur Vervollständigung der Anträge und zur Förderabwicklung bis zur Bewilligung technisch nicht zu verhindernde Folgeerscheinungen der in dieser Periode wieder stark verzögerten Bereitstellung der Vorgaben zur Programmierung durch die Europäische Kommission. Ohne die für die Förderwerberinnen und –werber für ihre kontinuierliche Betriebsentwicklung wichtigen Vorbehaltsanträge wären erste Antragstellungen erst bis zu zwei Jahre nach Beginn der Periode möglich gewesen. Im Sinne der positiven Kundenorientierung sei der durch die Vorbehaltsanträge verursachte zeitliche und inhaltliche Nachbesserungsbedarf der Anträge in der Startphase der Periode ein vertretbarer Mehraufwand.

(3) Das Land Steiermark hielt in seiner Stellungnahme fest, dass mit der Anzahl der Auswahlverfahren auch die Vollständigkeit der Anträge verbessert und – aufgrund von Erfahrungswerten in der Einreichung, Entgegennahme und Bewilligung – der benötigte Zeitfaktor zur Abarbeitung bereits verkürzt worden sei.

24.4

(1) Der RH unterstrich gegenüber dem BMLFUW, dem Land Oberösterreich und dem Land Steiermark die Bedeutung vollständiger Förderanträge, um einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand und einer langen Bearbeitungsdauer wirksam entgegenzusteuern. Er blieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) Hinsichtlich der vom Land Oberösterreich ins Treffen geführten positiven Kundenorientierung durch die Entgegennahme von Vorbehaltsanträgen erwiderte der RH, dass dieses Vorgehen auch zu Lasten der Rechtssicherheit von Antragstellern – zumindest bis zur Vorlage endgültiger Rechtsgrundlagen und der Förderbewilligung – ging. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Kritik an das BMLFUW (siehe [TZ 23](#)), wonach die Einreichung von Förderanträgen vor Programmgenehmigung gegenüber potenziellen Fördernehmern einen starken Anreiz für die Umsetzung von Investitionen setzte, ohne Kenntnis darüber zu haben, ob und in welcher Form die Europäische Kommission das Programm genehmigen würde.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Länderspezifische Fördereinschränkungen

25.1

(1) Die Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW gab einheitliche Bestimmungen für das gesamte Bundesgebiet vor. Sie schaffte damit Transparenz über Voraussetzungen⁴⁵ und Verfahren der Fördervergabe und band den Fördergeber an das Gleichbehandlungsgebot.

(2) Die Sonderrichtlinie benannte u.a. die Fördergegenstände der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“. Einzelne Fördergegenstände konnten auf begründeten Antrag einer bewilligenden Stelle beim BMLFUW für eine regionalspezifische Schwerpunktbildung von der Förderung ausgeschlossen werden.⁴⁶ Von dieser Möglichkeit machten die Länder Oberösterreich und Tirol Gebrauch⁴⁷, das Land Steiermark nicht.

(3) Nach der Sonderrichtlinie galt eine Förderwerberin oder ein Förderwerber als befähigt, wenn sie oder er in der Lage war, die Geschäfte ordnungsgemäß zu führen und über die erforderlichen fachlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Fähigkeiten zur Durchführung des Vorhabens verfügte. Darüber hinaus durften keine gesetzlichen oder in der Sonderrichtlinie festgelegten Ausschlussgründe vorliegen.

Gemäß einer ergänzenden Festlegung des Landes Tirol zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ durfte die Antragstellerin oder der Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung das Regelpensionsalter noch nicht erreicht haben⁴⁸. Diese altersmäßige Begrenzung des Landes Tirol war von der Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW nicht gedeckt. Das Land Tirol setzte das BMLFUW von der Alterseinschränkung in einem Schreiben vom 2. März 2015 in Kenntnis.

⁴⁵ Die Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW regelte u.a. die allgemeinen Fördervoraussetzungen, Art und Ausmaß der Förderung, Finanzierung der Förderung, Abwicklung, Kontrolle und Prüfungen, Rückzahlung, Einbehalt und Aussetzung der Förderung sowie die Umsetzung der im Rahmen des Programms LE 14–20 vorgesehenen Fördermaßnahmen, z.B. der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“.

⁴⁶ Die Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW regelte unter Pkt. 9.2.7 die Einschränkungen für folgende Fördergegenstände der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“: gemeinschaftlicher Erwerb von selbstfahrenden Erntemaschinen (z.B. Kartoffelvollernter), gezogenen Erntemaschinen, Pflanzenschutzgeräten und Direktsaatbaugeräten.

⁴⁷ Oberösterreich förderte nicht den gemeinschaftlichen Erwerb von selbstfahrenden sowie von gezogenen Erntemaschinen für Kartoffel-, Wein-, Obstbau, Spezialkulturen sowie von Pflanzenschutzgeräten und Direktsaatgeräten. Tirol förderte die Fördergegenstände unter Pkt. 9.2.7 nur mit einem Zinszuschuss zum Agrarinvestitionskredit.

⁴⁸ Das Land Tirol definierte das gesetzliche Pensionsalter im Rahmen der ergänzenden Landesfestlegung zur Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW für Männer mit 65 Jahren und für Frauen mit 60 Jahren.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Nach Auskunft des Landes Tirol stelle die altersmäßige Begrenzung der Investitionsförderung eine Maßnahme zur zielgerichteten Verwendung von öffentlichen Investitionsfördermitteln dar.

Nach Angabe des BMLFUW seien Altersbeschränkungen mit dem Pensionsantrittsalter in Förderrichtlinien nicht üblich. Es sei allerdings für das BMLFUW nachvollziehbar, dass das Land Tirol „im Sinne der Nachhaltigkeit“ bei der Verwendung von Fördermitteln eine Alterseinschränkung für die Förderwerberin oder den Förderwerber vorsah.

25.2

(1) Der RH hielt die Bestimmung der Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ des BMLFUW, wonach länderweise Einschränkungen für einzelne Fördergegenstände möglich waren, für zweckmäßig, um eine regionalspezifische Schwerpunktbildung zu erreichen.

(2) Der RH kritisierte, dass das Land Tirol eine Alterseinschränkung für Antragstellerinnen oder Antragsteller traf und somit zu einer Ungleichbehandlung von Förderwerberinnen und –werbern beitrug. Der RH kritisierte weiters, dass das BMLFUW die Altersbeschränkung des Landes Tirol zur Kenntnis nahm, obwohl es für die Altersbeschränkung keine Grundlage in der Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ gab. Zudem beeinträchtigte der Ausschluss von Förderwerberinnen und –werbern, die das Regelpensionsalter überschritten hatten, das Gleichbehandlungsgebot.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die Alterseinschränkung für Förderwerberinnen und –werber zu beseitigen und eine Gleichbehandlung für die Antragstellerinnen und Antragsteller sicherzustellen. Der RH empfahl weiters dem BMLFUW, in besonderem Maße auf die Anwendung der in der Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ festgelegten Fördervoraussetzungen zu achten, um Transparenz und Gleichbehandlung für die Förderwerberinnen und –werber österreichweit zu gewährleisten.

25.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung werde zur Kenntnis genommen; Transparenz und Gleichbehandlung der Förderwerberinnen und –werber werde durch ein österreichweit einheitliches Programm und eine österreichweit gültige Sonderrichtlinie ohne spezifische Ländereinschränkungen gewährleistet. Regionalspezifische Schwerpunktsetzungen seien weder im Programm LE 14–20 noch in der Sonderrichtlinie Projektmaßnahmen enthalten.

Weiters führte das BMLFUW aus, es habe dem Land Tirol im März 2015 mitgeteilt, dass ein Ausschluss von Förderwerberinnen und –werbern aus Altersgründen diskriminierend sei; es habe diese Ländereinschränkung nicht zustimmend zur Kenntnis genommen.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



25.4

Der RH erwiderte dem BMLFUW hinsichtlich der Schwerpunktsetzungen, dass die Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ im Punkt 9.2.7 festlegte, dass das BMLFUW „aus Gründen einer regionalspezifischen Schwerpunktbildung“ Einschränkungen zu Fördergegenständen „auf begründeten Antrag einer bewilligenden Stelle“ genehmigen kann. Von dieser Option zur Herausnahme einzelner Fördergegenstände machten die beiden überprüften Länder Oberösterreich und Tirol Gebrauch.

Mit Bezug auf die Alterseinschränkung entgegnete der RH, dass das BMLFUW zwar das Land Tirol im März 2015 auf den diskriminierenden Charakter von Förderausschlüssen aus Altersgründen hinwies, in einer schriftlichen Auskunft vom März 2016 gegenüber dem RH jedoch die zwischenzeitlich getroffene Einschränkung hinsichtlich des Pensionsantrittsalters als „nachvollziehbar“ beurteilte und de facto zur Kenntnis nahm.

Antragsbeurteilung

26.1

(1) Die Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ sah eine Förderung von Vorhaben nur dann vor, wenn die Gesamtfinanzierung gesichert und eine Verbesserung der Gesamtleistung und der Nachhaltigkeit des Betriebs gegeben war. Die Förderwerberinnen und –werber hatten in ihren Anträgen alle für den diesbezüglichen Nachweis erforderlichen Angaben zu machen bzw. Unterlagen beizubringen. Darüber hinaus hatten sie bei Vorhaben mit anrechenbaren Kosten über 100.000 EUR ein Betriebskonzept⁴⁹ vorzulegen. Die bewilligenden Stellen mussten auf Basis der betrieblichen Angaben⁵⁰ der Förderwerberinnen und –werber eine Projektbeurteilung⁵¹ (bei ausschließlich betriebserhaltenden Investitionen) oder einen Betriebsplan⁵² (bei betriebsverbessernden Investitionen) erstellen.

⁴⁹ Das Betriebskonzept hatte u.a. mindestens zu enthalten: die Darstellung der Ausgangssituation des Betriebs, die Berechnung und Analyse der Ausgangssituation insbesondere hinsichtlich Betriebs- und Arbeitswirtschaft, die Strategie für die Entwicklung des Betriebs sowie Ziele und Entwicklungsmöglichkeiten in den nächsten fünf bis zehn Jahren, die Beschreibung des geplanten Projekts und Darstellung möglicher Planungsvarianten, die bei der Entscheidungsfindung miteinbezogen wurden, und die Berechnung und Beurteilung der geplanten Ausrichtung des Betriebs.

⁵⁰ Dies erfolgte bspw. mittels Angaben auf einem Betriebsdatenblatt.

⁵¹ Die Projektbeurteilung hatte die Daten über die Ausgangssituation des Betriebs (Ermittlung eines positiven landwirtschaftlichen Einkommens) und die Berechnung des Kapitaldienstes und der Kapitaldienstgrenze zum Inhalt.

⁵² Der Betriebsplan diente der Darlegung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs und der Einkommensverbesserung und/oder Stabilisierung des Einkommens. Er hatte Daten über die Ausgangssituation des Betriebs, eine Beschreibung der geplanten Investition, die Berechnung des Kapitaldienstes und der Kapitaldienstgrenze und eine Darstellung der voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens (Verbesserung oder Stabilisierung des landwirtschaftlichen Einkommens des Betriebs) zu enthalten.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(2) Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Verbesserung war erfüllt, wenn laut Betriebsplan bzw. laut Projektbeurteilung das landwirtschaftliche Einkommen und zumindest die mittelfristige Kapitaldienstgrenze⁵³ im Zieljahr positiv waren. Als Zieljahr galt das Jahr der Erreichung des vollen Produktionsumfangs im Rahmen des Projekts. Die betrieblichen Daten der Förderwerberinnen und –werber umfassten insbesondere bei den Werten für das Zieljahr auch individuelle Markteinschätzungen (z.B. die Entwicklung des Milchpreises) und Annahmen von Zukunftsdaten.

Eine Anleitung zur Plausibilisierung und Interpretation der von den Förderwerberinnen und –werbern angegebenen Daten für die bewilligenden Stellen gab es nicht.

(3) Die Daten der Förderwerberinnen und –werber in den Betriebsplänen bzw. in den Projektbeurteilungen stellten eine Grundlage für die Wirkungsmessung dar. Aufgrund der fehlenden Anleitungen zur Plausibilisierung der Daten für die bewilligenden Stellen war für das BMLFUW eine standardisierte Nutzung zu Zwecken der Wirkungsmessung jedoch nur eingeschränkt möglich.

26.2

Der RH kritisierte, dass das BMLFUW und die Zahlstelle AMA keine Anleitung an die bewilligenden Stellen zur Plausibilisierung insbesondere der von den Förderwerberinnen und –werbern individuell angegebenen Daten in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts sowie die Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des Betriebs erstellten. Aufgrund der fehlenden Vorgaben war eine einheitliche Beurteilung der Projekte in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit nicht möglich. Nach Ansicht des RH beeinträchtigte die fehlende Anleitung an die bewilligenden Stellen die Qualität der von den Förderwerberinnen und –werbern angegebenen Daten und schränkte den Nutzen für die Wirkungsmessung ein.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der Zahlstelle AMA, Anleitungen für die bewilligenden Stellen zur Plausibilisierung der Daten in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte sowie die Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit der Betriebe zu erstellen. Die Daten sollten in der Folge für die Wirkungsmessung genutzt werden.

26.3

(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Bewilligenden Stellen, die Betriebspläne und Projektbeurteilungen erstellen, über das entsprechende Wissen und die notwendige Erfahrung bei der Interpretation von Betriebsdaten und betrieblichen Kennzahlen verfügen würden. Daher würden sie bei der Eingabe in den elektronischen Betriebsplan bzw. in die Projektbeurteilung die von der Förderwerberin oder vom Förderwerber zur Ver-

⁵³ das nach Abzug von Privatverbrauch, Sozialversicherungsbeiträgen und Schuldzins- und Tilgungsleistungen verbleibende Gesamteinkommen zuzüglich der Abschreibungen für Gebäude

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



fügung gestellten Informationen und Daten plausibilisieren. Dabei bilde z.B. der Standarddeckungsbeitragskatalog mit Daten zu Mengengerüsten, Arbeitszeit, Preisen, variablen Kosten etc. die Grundlage zu weiteren Kalkulationen und enthalte auch die notwendigen Bandbreiten, um die vielfältigen Betriebssituationen abbilden zu können. Die Ermittlung der Kennzahlen erfolge standardisiert. Die Wartung und Weiterentwicklung des elektronischen Betriebsplans und der Projektbeurteilung werde von einer Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Bewilligenden Stellen, des BMLFUW und des Land-, forst- und wasserwirtschaftlichen Rechenzentrums (**LFRZ GmbH**) gesteuert. Dies trage ebenfalls zur einheitlichen Vorgehensweise bei. Aus Sicht des BMLFUW könne die Empfehlung als umgesetzt angesehen werden, weil in der Arbeitsgruppe die Anleitung der Bewilligenden Stellen über die Anwendung des elektronischen Betriebsplans sowie der Erfahrungsaustausch darüber erfolge.

(2) Die Zahlstelle AMA teilte mit, dass sie der Empfehlung des RH nach Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde (BMLFUW) bzw. mit der zuständigen Fachabteilung folgen werde.

26.4

Der RH stellte gegenüber dem BMLFUW klar, dass er das Fehlen von Anleitungen für die bewilligenden Stellen zur Beurteilung der in den Förderanträgen enthaltenen Planannahmen des Zieljahres und nicht die Plausibilität der auf dieser Grundlage ermittelten Kennzahlen des elektronischen Betriebsplans aufgezeigt hatte. Dies insbesondere, weil unrealistische Planannahmen die Darstellung der Wirtschaftlichkeit im Zieljahr verzerren und zur Förderung unwirtschaftlicher Projekte führen konnten.

27.1

Die bewilligenden Stellen in den überprüften Ländern plausibilisierten bei der Antragsbeurteilung die beantragten Projektkosten der Förderwerberinnen und -werber. Dazu verwendeten sie Pauschalkostensätze.⁵⁴ Bei vier der vom RH überprüften Förderfälle erhöhten die bewilligenden Stellen in Oberösterreich und Tirol die beantragten Kosten, da sie geringer als die kalkulierten Pauschalkosten waren. Damit erhöhte sich der Förderbetrag. Dies erfolgte, ohne von den Förderwerberinnen und -werbern ein schriftliches Einverständnis bzw. eine schriftliche Korrektur einzufordern.

Das Land Steiermark berücksichtigte grundsätzlich nur die von der Förderwerberin oder vom Förderwerber angegebenen Projektkosten.

27.2

Der RH kritisierte, dass die Länder Oberösterreich und Tirol bei vier vom RH überprüften Fällen die von den Förderwerberinnen und -werbern beantragten Projekt-

⁵⁴ Der Beilagenband zur Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ des BMLFUW enthielt Pauschalkostensätze, die laut Sonderrichtlinie anwendbar waren. Die Pauschalkostensätze waren Richtwerte und konnten laut Angaben im Beilagenband auch unterschritten werden.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



kosten erhöhten. Der RH sah Handlungsbedarf darin, Fragen des Projektumfangs und der beantragten Kosten im Rahmen der Projektberatung jedenfalls schon vor Antragstellung zu klären und bei der Antragsbeurteilung die veranschlagten Projektkosten hinsichtlich eines sparsamen und zweckmäßigen Fördermitteleinsatzes nach Art und Höhe kritisch zu begutachten.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Tirol, von den Förderwerberinnen und –werbern plausible und nachvollziehbare Projektunterlagen zu verlangen und die Anträge nach den Grundsätzen eines sparsamen und zweckmäßigen Fördermitteleinsatzes zu begutachten. Weiters empfahl er den Ländern Oberösterreich und Tirol, Abänderungen der Förderanträge nur mit schriftlichem Einverständnis der Förderwerberinnen und –werber durchzuführen.

27.3

Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei in der Sonderrichtlinie des Bundes und den Leitfäden der Zahlstelle AMA für alle Bewilligungsstellen detailliert festgelegt, welche Projektunterlagen und Kostennachweise den Förderwerberinnen und –werbern abzuverlangen seien. Das Land Oberösterreich halte sich exakt an diese Vorgaben und begutachte wie alle anderen Förderstellen die Anträge nach den Grundsätzen eines sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Fördermitteleinsatzes. Die Empfehlung, von den Förderwerberinnen und –werbern plausible und nachvollziehbare Projektunterlagen zu verlangen und die Anträge nach den Grundsätzen eines sparsamen und zweckmäßigen Fördermitteleinsatzes zu begutachten, sei daher nicht nachvollziehbar.

Weiters führte das Land Oberösterreich aus, dass in den Förderanträgen von den Förderwerberinnen und –werbern die „voraussichtlichen Kosten“ einzutragen seien. Im Zuge der konkreten Kostenplausibilisierung und Projektumsetzung würden diese voraussichtlichen Kosten in Richtung tatsächlicher Kosten präzisiert. In weiterer Folge würden bei der Antragsbearbeitung die tatsächlichen förderbaren Kosten herangezogen und im Einverständnis mit den Förderwerberinnen und –werbern in den Antragsunterlagen festgehalten. Eine Erhöhung der beantragten Kosten, nur weil sie niedriger als die verwendeten Pauschalkostensätze seien, erfolge hingegen nicht.

27.4

Der RH stellte gegenüber dem Land Oberösterreich klar, dass seine Empfehlung auf eine Abgrenzung zwischen der Beratung von Förderwerberinnen und –werbern vor Antragstellung und der Beurteilung der Vorhaben abzielte. Im Rahmen der Beratung wären der Projektumfang und die voraussichtlichen Kosten mit den Förderwerberinnen und –werbern anhand aussagekräftiger Antragsunterlagen zu ermitteln, um nachträglichen Änderungsaufwand zu vermeiden. Aus Sicht des RH widersprach die Erhöhung von beantragten Projektkosten durch die bewilligende Stelle den Grundsätzen der Ordnungsmäßigkeit und der Sparsamkeit.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Der RH erwiderte dem Land Oberösterreich hinsichtlich der Erhöhung von beantragten Projektkosten, dass die Förderanträge der beiden beanstandeten Fälle keinen nachvollziehbar dokumentierten Vermerk über den Änderungsauftrag an die Förderwerberinnen und –werber enthielten. Der RH hielt daher seine Kritik und Empfehlungen aufrecht.

Auswahlverfahren

28.1

(1) In der Programmperiode 2007–2013 gab es über die Vorgaben in der Sonderrichtlinie hinaus keine zusätzlichen Auswahlkriterien für die Projekte der Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“. Eine klare Priorisierung von Projekten fehlte. Länderweise Einschränkungen in Ergänzung zur Sonderrichtlinie waren erlaubt (z.B. nach Fördergegenständen oder nach der Höhe des Förderprozentsatzes).

(2) In der Programmperiode 2014–2020 definierte das BMLFUW gemäß ELER–Verordnung⁵⁵ für Projekte in der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ bundesweite Auswahlkriterien zusätzlich zur Sonderrichtlinie.

(3) Für das Auswahlverfahren legte das BMLFUW 19 Kriterien mit einem Punkte-schema – zwischen einem und vier Punkten – fest, die in folgender Tabelle dargestellt sind:

⁵⁵ Gemäß Art. 49 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sollten die Auswahlkriterien gewährleisten, dass die Finanzmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums auf bestmögliche Weise genutzt wurden, die Maßnahmen im Rahmen des LE–Programms im Einklang mit den EU–Kernprioritäten standen und die Antragstellerinnen und Antragsteller gleichbehandelt wurden. Dabei sollte bei der Festlegung und Anwendung der Auswahlkriterien auf die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Größe des Vorhabens geachtet werden.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Tabelle 14: Auswahlkriterien einschließlich Punkteschema zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“

Auswahlkriterien	mögliche Punkte	Nachweis
Qualifikation		
höhere berufliche Qualifikation in Form der Facharbeiterausbildung oder	2	Zeugnis
höhere berufliche Qualifikation in Form der Meisterausbildung oder höher	4	
betriebswirtschaftliche Betrachtung		
Betriebskonzept mit mindestens zwei Szenarien oder Varianten	3	Projektunterlagen
Qualität und Produktion		
Selbstversorgungsgrad österreichweit nicht erreicht	3	Grüner Bericht
Nutzung regionaler Marktchancen	1	Projektunterlagen — Betriebskonzept
Mitgliedschaft bei einem Qualitätsprogramm oder definierten Verbänden	2	Mitgliedschaft
Innovationspotenzial		
hoher Innovationsgehalt	2	Projektunterlagen
Tierschutz und Tiergesundheit		
besonders tierfreundliche Haltung	2	Projektunterlagen
Mitgliedschaft beim Tiergesundheitsdienst	2	Nachweis
Wirtschaftsweise		
biologische Wirtschaftsweise	1	Vertrag
Teilnahme an mindestens einer Agrarumweltmaßnahme (inkl. Nützlingseinsatz) oder Tierschutzmaßnahme Weide	1	Mehrfachantrag Rechnung
Emissionsverminderung		
Umrüsten bestehender offener Güllegruben zu solchen mit fest verbundener baulicher Abdeckung	3	Projektunterlagen
Investition in Düngersammelanlagen für wirtschaftseigenen Dünger mit einer Lagerkapazität von über acht Monaten	1	
Bewässerung/Beregnung		
Investition in Bewässerungsmaßnahmen bzw. Niederschlagswassernutzung	2	Projektunterlagen
Schutzmaßnahmen/Schutz der Kulturen		
Schutzmaßnahmen (Wind, Hagel, Frost, Vogelfraß, ...)	2	Projektunterlagen
Ressourcen- und Umweltschonung		
Investitionen zum Ressourcenschutz, zur Verminderung von Umweltbelastungen und zur Energieeinsparung	3	Projektunterlagen
Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen		
Investitionen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion	1	Projektunterlagen
Investitionen zur Verbesserung des Produktionsprozesses oder der Hygiene	1	
Investitionen zur Lagerung von Produkten der landwirtschaftlichen Erzeugung oder deren Vermarktung	1	
Mindestpunkte	5	

Quelle: Auswahlverfahren und Auswahlkriterien für Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020, Version 2.0 — Stand: 19. Juni 2015, S. 34

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(4) Für eine Förderbewilligung musste die Förderwerberin oder der Förderwerber im Auswahlverfahren für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ mindestens fünf Punkte erreichen – je nach Projekt waren bis zu 29 Punkte möglich.

Die Auswahlkriterien stellten zudem teilweise auf die Erfüllung von Formalvoraussetzungen statt auf maßnahmenspezifische Zielsetzungen ab:

- Die Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW sah als Fördervoraussetzung eine berufliche Qualifikation, wie z.B. eine Facharbeiterausbildung vor. Im Auswahlverfahren gab es für diesen Qualifikationsnachweis zwei Punkte.
- Für Vorhaben mit anrechenbaren Kosten über 100.000 EUR mussten die Förderwerberinnen und –werber ein Betriebskonzept mit mindestens zwei Szenarien oder Varianten bei der Antragstellung vorlegen. Mit der Vorlage des Betriebskonzepts erhielt die Förderwerberin oder der Förderwerber drei Punkte; eine inhaltliche Beurteilung des Konzepts war für die Punktevergabe nicht maßgeblich.

(5) Die Vergabe von Punkten war teilweise – anhand von Nachweisen wie Zeugnissen, Unterlagen zur Mitgliedschaft und Verträgen – nachvollziehbar geregelt. Bei einzelnen Auswahlkriterien stützten sich die bewilligenden Stellen auf „Projektunterlagen“ der Förderwerberinnen und –werber. Somit lag es im Ermessen der bewilligenden Stellen, anhand der vorliegenden Förderantragsunterlagen eine Bewertung vorzunehmen und Punkte zu vergeben. Das Land Oberösterreich verwendete für einzelne Fördergegenstände eine tabellarische Übersicht mit einer Vorgabe für die Punktevergabe.

Bei mehreren vom RH überprüften Fällen der Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol fehlten insbesondere in der Kategorie „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen“ nachvollziehbare Begründungen der Punktevergabe.

28.2

(1) Der RH kritisierte die Auswahlkriterien und die zu erreichende Mindestpunktzahl für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ in der Programmperiode 2014–2020 als wenig ambitioniert; die Mindestpunktzahl war sehr niedrig angesetzt.

Er empfahl dem BMLFUW, für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ zielgerichtete, spezifische Auswahlkriterien zu entwickeln und die Mindestpunktzahl zu erhöhen, um die Fördermittel auf Projekte mit hohem Beitrag zu den Förderzielen zu konzentrieren.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(2) Der RH kritisierte, dass das BMLFUW für einzelne Kriterien des Auswahlverfahrens die Grundlagen für die Punktevergabe nicht eindeutig regelte, sondern auf „Projektunterlagen“ der Förderwerberinnen und –werber verwies. Er bemängelte, dass die Beurteilung der Anträge – mangels einheitlicher Bewertungsmaßstäbe – dadurch in hohem Maße im Ermessen der jeweiligen Begutachterinnen und Begutachter lag.

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, die Voraussetzungen bzw. Nachweise für die Vergabe von Punkten im Auswahlverfahren zu präzisieren und damit eine einheitliche Vorgangsweise sicherzustellen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol bei der Beurteilung der Förderanträge bei mehreren vom RH überprüften Fällen Punkte für die Auswahlkriterien der Kategorie „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen“ vergaben, ohne dies nachvollziehbar zu begründen. Dadurch war die Bewertung nicht transparent und eine Gleichbehandlung der Förderwerberinnen und –werber nicht sichergestellt.

Er empfahl den Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol, im Interesse einer objektiven und einheitlichen Beurteilung von Förderanträgen die Punktevergabe nachvollziehbar zu begründen und schriftlich zu dokumentieren.

28.3

(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei der Erarbeitung der Auswahlkriterien besonderes Augenmerk auf die Zielsetzungen der gegenständlichen Vorhabensart gelegt worden sei. Dass sehr spezifische Kriterien vorlägen, zeige sich daran, dass ein Betrieb immer nur in dem für ihn relevanten Bereichen punkten könne. Eine theoretische Gesamtpunkteanzahl durch Addieren aller im Verfahren aufgelisteter Punkte sei in der Praxis nicht erreichbar. Die Betriebe hätten vielmehr immer nur in bestimmten Kategorien die Möglichkeit, Punkte zu erhalten. Daher sei eine Mindestpunkteanzahl von fünf eine Größe, die dem fachlich sinnvollen Anspruchsniveau entspreche und nach eingehender Prüfung festgelegt worden sei. Bei knappen Budgetmitteln könnten nur Projekte mit einer höheren Punkteanzahl als der Mindestpunkteanzahl ausgewählt werden.

Das BMLFUW führte weiters aus, es teile nicht die Auffassung, wonach die Beurteilung der Förderanträge im hohen Ausmaß im Ermessen der jeweiligen Begutachterinnen und Begutachter liege. Um im Auswahlverfahren eine einheitliche Vorgangsweise bei der Beurteilung von Projektunterlagen zu gewährleisten, sei die diesbezügliche Vorgangsweise in den Koordinationssitzungen mit den bewilligenden Stellen anhand von Beispielfällen simuliert und abschließend festgelegt worden. Vor diesem Hintergrund könne die Empfehlung als umgesetzt betrachtet werden.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde die Punktevergabe in den Auswahlverfahren einheitlich und nachvollziehbar entsprechend den Vorgaben der Verwaltungsbehörde durchgeführt und dokumentiert. Die Vergabe der Punkte in der Kategorie „Verbesserung der Produktions– und Arbeitsbedingungen“ werde nachvollziehbar aus den konkreten Projektbeschreibungen in den Anträgen und inhaltlichen Darstellungen in den Betriebskonzepten bzw. Betriebsplänen abgeleitet. Die Mindestpunktzahl sei ebenfalls zielgerichtet, weil zur Erreichung der Mindestpunktzahl jedenfalls immer mehrere Auswahlkriterien erfüllt werden müssten.

(3) Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung, die Punktevergabe nachvollziehbar zu begründen und schriftlich zu dokumentieren, werde ab sofort umgesetzt.

28.4

Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass mit Auswahlkriterien, die zur Beurteilung der Fördervoraussetzung, nicht jedoch zur Beurteilung des Beitrags zur Zielerreichung geeignet waren, bereits die Mindestpunktzahl erreichbar war. So konnten beispielsweise mit der Erfüllung von zwei formalen Voraussetzungen – dem Qualifikationsnachweis der Antragstellerin oder des Antragstellers und der Vorlage eines Betriebskonzepts – fünf Punkte erreicht werden.

Der RH hielt dem BMLFUW betreffend die Festlegungen zur einheitlichen Beurteilung von Förderanträgen entgegen, dass dementsprechende Unterlagen während der örtlichen Überprüfung durch den RH nicht vorgelegt wurden.

Auf den Einwand des Landes Oberösterreich, die Punktevergabe in der Kategorie „Verbesserung der Arbeits– und Produktionsbedingungen“ werde nachvollziehbar aus den Projektunterlagen abgeleitet, erwiderte der RH, dass er in den Beurteilungsformularen mehrerer überprüfter Fälle im Land Oberösterreich das Fehlen von Begründungen für die Bewertungen festgestellt hatte. Dies erschwerte die Nachvollziehbarkeit der Punktevergabe.

29.1

(1) Gemäß Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ des BMLFUW gab es zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ elf Fördergegenstände mit jeweils unterschiedlich hohen Fördersätzen zwischen 20 % und 40 %:

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte


Tabelle 15: Fördergegenstände bzw. –sätze der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“

Fördergegenstand		Fördersatz
		in %
1	Investitionen in die Verbesserung der Umweltwirkung ¹	40
2	bauliche und technische Investitionen im Bereich Alm-/Alpgebäude	
3	Gartenbau	30
4	Obst- und Weinbau	
5a	besonders tierfreundlicher Stallbau ²	25
5b	Arbeits- und Vermarktungsräume sowie technische Anlagen für die Be- und Verarbeitung ²	
6a	Düngersammelanlagen mit einer Lagerkapazität > 10 Monate	
5c	landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude (z.B. konventioneller Stallbau, Silos, Lagerräume, Werkstätten) ²	20
6b	Düngersammelanlagen mit fester Abdeckung	
7	Bewässerungsanlagen	
8	Biomasseheizanlagen	
9	Maschinen und Geräte der Innenmechanisierung	
10	Außenmechanisierung (z.B. Erwerb von Bergbauernspezialmaschinen und Erntemaschinen)	20
11	bauliche und technische Investitionen im Bereich Bienenhaltung	

¹ bspw. Emissionsvermeidung von Maschinen durch technische Adaptierung

² dem Fördergegenstand „Bauliche Investitionen im Bereich landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude“ zugehörig

Quellen: Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ des BMLFUW; RH

Zu diesen Basis-Fördersätzen gab es zusätzliche – nicht kumulierbare⁵⁶ – Zuschläge für Junglandwirtinnen und –landwirte sowie für Betriebe mit biologischer Wirtschaftsweise in Höhe von 5 % bzw. Bergbauernbetriebe mit hoher Erschwernis in Höhe von 5 % und 10 %. Maximal konnte ein Fördersatz 40 % erreichen; im Berggebiet und benachteiligten Gebiet höchstens 50 %.

(2) Die Untergrenze für die anrechenbaren Kosten lag bei 15.000 EUR. Bei einzelnen Fördergegenständen lag der Mindestbetrag bei 10.000 EUR (Investitionen in der Almwirtschaft, Obst- und Weinbau) bzw. 5.000 EUR (Investitionen zur Verbesserung der Qualitäts- und Hygienebedingungen sowie Umweltwirkungen, für Biomasseheizanlagen und zur Bienenhaltung und Honigerzeugung). Die Mindestförderbeträge lagen somit – je nach Fördergegenstand – zwischen 1.000 EUR und 3.000 EUR.

(3) Die in den Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol bis Mitte März 2016 bewilligten Förderungen der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart (rd. 66,22 Mio. EUR) entfielen überwiegend auf einige wenige Fördergegenstände:

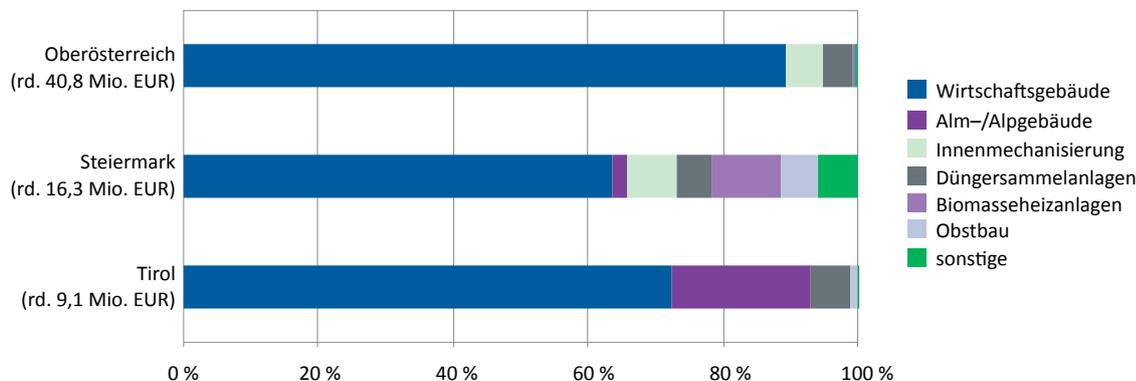
⁵⁶ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung reichte das BMLFUW eine Programmänderung bei der Europäischen Kommission ein. Die Änderung sah vor, dass der Biozuschlag mit anderen Zuschlägen kombinierbar sein sollte (Begrenzung auf max. 35 %). Die Europäische Kommission nahm diese Änderung nicht an.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Abbildung 3: Bewilligte Förderungen der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ nach Fördergegenständen



Quellen: AMA, Stand der Daten 10. März 2016; RH

In allen drei überprüften Ländern entfiel der überwiegende Anteil der bewilligten Fördermittel auf den Fördergegenstand „Wirtschaftsgebäude“: Die Anteile lagen bei rd. 64 % in der Steiermark, rd. 73 % in Tirol und rd. 89 % in Oberösterreich.

29.2

Der RH hielt fest, dass die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ elf Fördergegenstände enthielt, jedoch in den drei überprüften Ländern Oberösterreich, Steiermark und Tirol der überwiegende Anteil der bewilligten Förderungen (Stand März 2016) im Wesentlichen auf wenige Fördergegenstände entfiel (siehe Abbildung 3). Er wies kritisch darauf hin, dass die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ auch Kleinstförderungen zwischen 1.000 EUR und 3.000 EUR umfasste. Aus Sicht des RH bargen derart geringe Förderungen ein erhöhtes Risiko von Mitnahmeeffekten und eines wenig wirksamen Einsatzes der Fördermittel.

Der RH empfahl dem BMLFUW, den Beitrag von Kleinstförderungen zu den Zielen der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand bei der Förderabwicklung zu untersuchen und gegebenenfalls die Mindestbetragsgrenzen anzupassen.

29.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mit dem System der gestaffelten Untergrenzen für bestimmte Investitionsbereiche eine ausbalancierte Herangehensweise gewählt worden sei. Die geforderte Analyse des Beitrags von Kleinstförderungen sei im Zuge der Programmplanung vorgenommen worden. Es zeige sich, dass mit den gestaffelten Investitionsuntergrenzen eine sachgerechte Lösung gefunden worden sei, die sowohl den Verwaltungsaufwand in der Abwicklung als auch die Bedarfe hinsichtlich Zielerreichung in bestimmten Bereichen in Einklang brächten.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



29.4

Der RH hielt dem BMLFUW entgegen, dass während der örtlichen Überprüfung durch den RH die im Zuge der Programmplanung vorgenommene Analyse des Beitrags von Kleinstförderungen nicht vorgelegt wurde. Nach Ansicht des RH konnte allerdings eine Analyse vor Programmbeginn, eine Evaluierung des tatsächlichen Verwaltungsaufwands von Kleinstförderungen im Verhältnis zum Zielbeitrag nicht ersetzen; er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

30.1

(1) Die Auswahlkriterien ermöglichten zusätzlich zu den Vorgaben der Sonderrichtlinie eine objektive und transparente Bewertung von Projekten, damit die verfügbaren Mittel für jene Projekte eingesetzt werden, die am stärksten zur Zielerreichung beitragen. Gemäß Art. 49 der ELER-Verordnung sollte bei der Festlegung und Anwendung der Auswahlkriterien der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Größe des Vorhabens berücksichtigt werden.

(2) Bei fünf der elf Fördergegenstände sah das BMLFUW, unabhängig von der Höhe der Projektkosten, kein Auswahlverfahren vor. Dies betraf z.B. Biomasseheizanlagen, Maschinen der Außenwirtschaft, Investitionen im Bereich der Bienenhaltung und Almwirtschaft, Traktorumrüstung auf Pflanzenöl und Projekte mit Umweltwirkung.

Die Projekte mit und ohne Auswahlverfahren verteilten sich wie folgt:

Tabelle 16: Bewilligte Projekte nach Fördergegenständen mit und ohne Auswahlverfahren in der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ (LE 14–20, Oberösterreich, Steiermark, Tirol)

	bewilligte Projekte	Anteil an den bewilligten Projekten	bewilligter Förderbetrag	Anteil am bewilligten Förderbetrag	durchschnittlich bewilligte Förderbeträge
	Anzahl	in %	in Mio. EUR	in %	in EUR
ohne Auswahlverfahren	651	15	4,58	7	7.035
<i>davon</i>					
<i>Biomasseheizanlagen</i>	474		1,66		3.507
<i>bauliche Investitionen auf der Alm</i>	105		2,24		21.315
<i>sonstige¹</i>	72		0,68		9.498
mit Auswahlverfahren	3.791	85	61,63	93	16.257
Summe	4.442	100	66,22	100	14.908

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Investitionen im Bereich der Bienenhaltung, Traktorumrüstung auf Pflanzenöl und Projekte mit Umweltwirkung, Maschinen der Außenwirtschaft

Quellen: AMA, Stand der Bewilligungen 10. März 2016; RH

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Bis Mitte März des Jahres 2016 bewilligten die Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol insgesamt 651 Projekte (rd. 15 %) ohne Auswahlverfahren. Knapp die Hälfte davon (rd. 2,2 Mio. EUR) betraf Investitionen auf der Alm mit einem durchschnittlichen Förderbetrag von rd. 21.315 EUR. Die bewilligten Förderungen für Alminvestitionen reichten von 2.000 EUR bis 137.952 EUR pro Projekt und lagen im Durchschnitt um rd. 31 % höher als bei Fördergegenständen mit Auswahlverfahren.

30.2

Der RH kritisierte, dass Förderungen für fünf der elf Fördergegenstände aus der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ ohne Auswahlverfahren und unabhängig von den geplanten Projektkosten genehmigt wurden. Damit wurden Förderungen vergeben, ohne die Projekte – und damit die Mittelverwendung – nach dem Beitrag zu den Zielen der Vorhabensart und damit nach der Höhe der erwarteten Wirkung zu reihen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, das **kriteriengestützte Auswahlverfahren für alle Fördergegenstände der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ anzuwenden. Bei Bedarf wäre ein vereinfachtes Auswahlverfahren im Verhältnis zu Art und Umfang des Fördervorhabens festzulegen, um eine zielgerichtete Projektauswahl zu gewährleisten.**

30.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auch für Projekttypen ohne Auswahlverfahren sämtliche Programmkriterien angewandt würden. Für einige Fördergegenstände würden vereinfachte Verfahren gelten, da diese einerseits sehr spezifische Projekte betreffen und andererseits den übergeordneten EU-Zielen bzw. den Programmzielen in besonderer Weise entsprechen. Diese Fördergegenstände müssten aber sehr wohl die jeweiligen Voraussetzungen erfüllen, um förderwürdig zu sein. Insofern werde das vom RH in der Empfehlung angeführte kriterienbasierte Auswahlverfahren bereits angewandt.

30.4

Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Empfehlung nicht darauf abzielte, in den Auswahlverfahren nur die Erfüllung von Mindestvoraussetzungen zu prüfen, sondern darauf, den Zielbeitrag von Projekten anhand geeigneter Kriterien zu beurteilen. Nach Auffassung des RH sollte die Anwendung des kriteriengestützten Auswahlverfahrens nicht ausschließlich vom Fördergegenstand bestimmt werden, sondern auch von Art und Umfang der geplanten Fördervorhaben.

Erfolgskontrolle

31.1

(1) Die Antragsunterlagen der Förderwerberinnen und –werber enthielten auch Angaben zu den Zielen der geplanten Investition (u.a. Arbeitserleichterung, Einkommensabsicherung oder –verbesserung). Die einkommenswirksamen Ziele waren anhand von Vergleichsrechnungen der Einnahmen und Ausgaben vor bzw. nach

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



der Investition dargestellt. Die für die Berechnungen verwendeten Daten waren – u.a. mangels Buchführungsdaten von einkommensteuerrechtlich vollpauschalier-ten landwirtschaftlichen Betrieben – überwiegend kalkulatorische Werte.

(2) Die Sonderrichtlinie „LE-Projektförderungen“ des BMLFUW verpflichtete nicht zur Buchführung im Förderzeitraum bzw. in den Folgejahren, um die für die Beurteilung der Förderwirkung auf das Einkommen notwendigen Daten zu erfassen. Die Kontrollen nach Projektende (Verwaltungs- bzw. Vor-Ort-Kontrollen) durch die bewilligenden Stellen bzw. die Zahlstelle AMA fokussierten auf Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit – z.B. die vertragskonforme Nutzung des Fördergegenstandes und die Einhaltung der fünfjährigen Behaltefrist. Eine Erhebung des Einkommenseffekts der Förderung – z.B. zusätzliche Einnahmen – unterblieb. Damit waren auch Soll-Ist-Vergleiche zur Beurteilung des Projekterfolgs nicht möglich.

(3) Die Evaluierungsstudien zu den Investitionsförderungen behelfen sich zur Beurteilung der Einkommenswirkung – mangels vollständiger Daten – u.a. mit Daten der freiwillig buchführenden Betriebe bzw. der Buchführungsbetriebe.

31.2

Der RH bemängelte, dass das BMLFUW von den Fördernehmerinnen und Fördernehmern der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ keine Angaben zu ihren tatsächlichen Einkommen vor bzw. nach der Durchführung der Fördervorhaben abverlangte, obwohl die Förderwerberinnen und –werber vielfach das Ziel einer Verbesserung des Einkommens verfolgten. Somit fehlten Daten für eine Analyse der Förderwirkung auf das Einkommen bzw. für allfällige Anpassungen der Fördermaßnahme.

Der RH empfahl dem BMLFUW, von den Förderwerberinnen und –werbern, die mit der geplanten Investition eine Einkommensverbesserung anstrebten, Aufzeichnungen zu den Einnahmen und Ausgaben einzufordern, um über eine ausreichende Datengrundlage für die Beurteilung der projektspezifischen Zielerreichung und die Wirksamkeit der Investitionsförderung zu verfügen. Die Daten sollten über mehrere Jahre – etwa im fünfjährigen Zeitraum der Behaltefrist von Fördergegenständen – erfasst werden, um auch die längerfristige Wirkung der Investitionsförderung zu beurteilen.

Der RH empfahl dem BMLFUW weiters, die einzelbetrieblichen Aufzeichnungen zu den Einnahmen und Ausgaben für Soll-Ist-Vergleiche sowie für die Evaluierung zu nutzen, Gründe für die Abweichungen – zumindest stichprobenmäßig – zu erheben und gesamthaft zu analysieren.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



31.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Zuge der Antragstellung Angaben zur Einkommensentwicklung vor und nach der Investition verlangt und dargestellt würden, da diese Teil des Betriebskonzepts bzw. des elektronischen Betriebsplans seien. Die geforderte kontinuierliche, mehrjährige und durchgehende Erfassung von Einkommensdaten der mit der gegenständlichen Vorhabensart unterstützten Betriebe erscheine dem BMLFUW nicht zweckmäßig. Vielmehr sei das BMLFUW der Ansicht, dass mit dem Betriebskonzept bzw. dem elektronischen Betriebsplan Planungsinstrumente angewandt würden, die eine solide betriebswirtschaftliche Bewertung der Investition ermöglichen. Die Frage der Wirksamkeit könne am effizientesten in Form einer Evaluierung beurteilt werden. Eine Studie⁵⁷ aus dem Jahr 2012 komme zur Erkenntnis, dass „sich durch die Mehrzahl der geförderten Investitionen die ökonomische Gesamtsituation (der Betriebe) verbessert“ habe.

Es wäre in keiner Weise gerechtfertigt, einem investierenden Betrieb, der aufgrund einer unvorteilhaften Marktsituation (z.B. bedingt durch Wetterkatastrophen, Tierseuchen, Wirtschaftssanktionen, etc.) in den Folgejahren der Investition möglicherweise eine negative Einkommensentwicklung zu verzeichnen habe, im Nachhinein die Investitionsförderung abzuerkennen oder deren Wirksamkeit zu bezweifeln. Zudem könne das konterfaktische Einkommen von Betrieben in den Folgejahren (d.h. das Einkommen ohne getätigte Investition) nicht bekannt sein. Der RH solle seine Empfehlung, auch vor dem Hintergrund der zusätzlichen administrativen Belastung für die Verwaltung und die Begünstigten, überdenken.

Bezüglich der Nutzung von einzelbetrieblichen Aufzeichnungen zu den Einnahmen und Ausgaben für Soll-Ist-Vergleiche sowie für die Evaluierung teilte das BMLFUW mit, dass einzelbetriebliche Aufzeichnungen herangezogen würden, sofern sie geführt würden bzw. geführt werden müssten. Angesichts des hohen Anteils der betreffend die Einkommensteuer pauschalieren landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich sei aber von einer Aufzeichnungsverpflichtung als Voraussetzung für die Förderung Abstand genommen worden.

31.4

Zur Nachvollziehbarkeit der Einkommensverbesserung entgegnete der RH dem BMLFUW, dass die Vergleichsrechnungen der Einnahmen und Ausgaben vor bzw. nach der Investition in den Betriebskonzepten bzw. elektronischen Betriebsplänen überwiegend auf kalkulatorischen Werten – u.a. mangels Buchführungsdaten von einkommensteuerrechtlich vollpauschalieren landwirtschaftlichen Betrieben – basierten. Es entsprach nicht der Absicht des RH, Förderungen bei Nichterreichung der Ziele abzuerkennen. Die Erhebungen zur tatsächlichen Einkommensentwicklung sollten vielmehr der Beurteilung der projektspezifischen Zielerreichung und

⁵⁷ Sandbichler et al (2012)

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Wirksamkeit der Investitionsförderung dienen sowie ausreichende Datengrundlagen für eine Analyse der Förderwirkung auf das Einkommen bzw. für allfällige Anpassungen der Fördermaßnahme sicherstellen.

Bezüglich einer einzelbetrieblichen Aufzeichnungsverpflichtung von Einkommensdaten entgegnete der RH dem BMLFUW, dass Soll-Ist-Vergleiche zur Beurteilung des Projekterfolgs auf Basis der tatsächlichen Einkommensentwicklung mit dem aktuellen System großteils nicht möglich waren. Gerade aufgrund des hohen Anteils der betreffend die Einkommensteuer pauschalierten landwirtschaftlichen Betriebe wären zur Sicherstellung repräsentativer Datengrundlagen Betriebsaufzeichnungen nötig.

Der RH bekräftigte, dass das BMLFUW auch in Anbetracht des finanziellen Volumens der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ (rd. 714,84 Mio. EUR) die Einkommen – mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand – erheben sollte, um die Wirkung der eingesetzten Förderbeträge beurteilen zu können, und verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Sonstige Feststellungen

32.1

(1) Gemäß EU-Vorgaben waren bei Ausübung von Zahlstellenfunktionen Interessenkonflikte des eingesetzten Personals auszuschließen. Der Betrauungsvertrag der Zahlstelle AMA enthielt Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten, eine Arbeitsanweisung aus dem Jahr 2013 konkretisierte diese. Demnach war die Förderabwicklung personell und organisatorisch von den anderen Tätigkeiten der bewilligenden Stelle zu trennen.

(2) Bei der Landwirtschaftskammer Steiermark erfolgte die Begutachtung bzw. Bewilligung der Förder- bzw. Zahlungsanträge zentral durch ausschließlich für diese Aufgaben eingesetzte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Bei drei vom RH im Bereich der Landwirtschaftskammer Steiermark überprüften, bereits abgeschlossenen Förderfällen erfüllten einzelne Bedienstete der Bezirksbauernkammern zunächst Beratungsaufgaben (Interessenvertretung) und in der Folge Teilaufgaben der Bewilligungsfunktion. Dies betraf

- die Beratung bzw. Unterstützung der Förderwerberinnen und –werber bei der Erstellung von Betriebs-, Einstiegs- bzw. Diversifizierungskonzepten⁵⁸ vor der Antragstellung und

⁵⁸ Die Förderwerberin bzw. der Förderwerber legte ein Diversifizierungskonzept vor mit folgenden Bestandteilen: Ausgangssituation des Betriebs, Ziele und geplante Aktionen für das Fördervorhaben sowie Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit des Vorhabens.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- die Verwaltungskontrollen vor Ort bei der Förderwerberin oder beim Förderwerber, um die Umsetzung der Investition bzw. Einhaltung der Fördervoraussetzungen zu prüfen.

32.2

Der RH hielt kritisch fest, dass im Land Steiermark einzelne Bedienstete der Bezirksbauernkammern im selben Förderfall Beratungsaufgaben und Zahlstellen(teil)aufgaben wahrnahmen, obwohl die EU-Vorgaben eine strikte Aufgabentrennung vorsahen.

Der RH empfahl der Zahlstelle AMA, von der Landwirtschaftskammer Steiermark bzw. von den Bezirksbauernkammern Abhilfemaßnahmen zu fordern, um Unvereinbarkeiten bei der Ausübung der Zahlstellen(teil)funktion auszuschließen.

32.3

(1) Die AMA teilte mit, dass sie der Empfehlung folgen werde. Die AMA werde die Einhaltung der vertraglich zugesicherten Pflichten der Landwirtschaftskammer Steiermark im Rahmen der vertraglich vereinbarten Kontrollmöglichkeiten verstärkt (auch vor Ort) prüfen.

(2) Die Landwirtschaftskammer Steiermark teilte mit, dass in den Bezirksstellen die Antragsentgegennahme erfolge, um eine schnelle Rückmeldung für die Förderwerberin bzw. den Förderwerber sicherzustellen. Auch die Verwaltungskontrollen vor Ort bzw. Abnahmen von Investitionen würden von Bediensteten der Bezirkskammern durchgeführt. Die Landwirtschaftskammer Steiermark unterziehe sich zurzeit einer intensiven Aufgabenreform, in der auch dieses Thema neu vereinbart werden solle. Mit dem nächsten ELER-Jahresbericht⁵⁹ und einer neuen Profilbeschreibung würden die Funktionen überarbeitet und eine klare funktionale und personelle Trennung auf Projektebene sichergestellt.

⁵⁹ Laut Auskunft der Landwirtschaftskammer Steiermark handelte es sich um einen Jahresbericht der bewilligenden Stellen, in dem der Zahlstelle AMA über vorgefallene Schwierigkeiten und Auffälligkeiten in der Förderarbeit berichtet wurde einschließlich einer Verwaltungserklärung über den ordentlichen Geschäftsgang.

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW, Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol

- (1) Vor der Aufteilung der Fördermittel der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ wären geeignete Parameter – bspw. der zur Erreichung der Förderziele notwendige Investitionsbedarf der Betriebe – zu erheben und bei der Mittelaufteilung zu berücksichtigen. **(TZ 5)**
- (2) Die Förderabwicklung der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ sollte wirkungsorientiert gesteuert werden. Dazu wären – im Einklang mit den jeweiligen Wirkungszielen der Haushaltsführung – die Förderziele zu präzisieren, dazugehörige Zielwerte zu definieren und anhand von Zielindikatoren die Zielerreichung zu messen und zu beurteilen. **(TZ 12)**

BMLFUW

- (3) Künftig wäre im Interesse einer nachhaltigen, geordneten Haushaltsführung von einer über das nötige Ausmaß hinausgehenden nationalen Kofinanzierung abzusehen. **(TZ 6)**
- (4) Um eine Gesamtsicht über die insgesamt eingesetzten öffentlichen Fördermittel zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ und zum Programm LE 14–20 zu erhalten, wäre ein diesbezügliches Monitoring einzurichten. **(TZ 7)**
- (5) Der Ministerrat und der nationale Gesetzgeber wären zeitgerecht und transparent über maßgebliche inhaltliche, budgetäre bzw. organisatorische Eckpunkte der Programmentwürfe zum Programm ländliche Entwicklung vor der Programmeinreichung zu informieren. **(TZ 9)**
- (6) Das Wirkungsziel 2 der Untergliederung 42 wäre zu konkretisieren bzw. zu präzisieren, um das Erreichen des Ziels nachvollziehbarer zu machen. **(TZ 13)**
- (7) Bei einer Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung wären die Maßnahmen mit Bezug zum Programm LE 14–20 näher zu spezifizieren, um den Beitrag der Förderungen des Programms zur Erreichung des Wirkungsziels klarzustellen. Damit wird die nötige Konsistenz der Angaben zur Wirkungsorientierung gesichert und ihre Verständlichkeit verbessert. **(TZ 13)**

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- (8) Zur Beurteilung von Maßnahmen auf Globalbudgetebene wäre gemäß den Vorgaben zur Wirkungsorientierung auf Inputindikatoren zu verzichten. **(TZ 13)**
- (9) Bei den entsprechenden Indikatoren des Wirkungsziels 2 wäre auch Bezug auf die Investitionsförderungen zu nehmen und deren Beitrag zur Erreichung des Wirkungsziels nachvollziehbar darzustellen. Angesichts der fehlenden programmspezifischen Wirkungsindikatoren wären diese Indikatoren auch zur wirkungsorientierten Steuerung der Investitionsförderungen zu nutzen. **(TZ 13)**
- (10) Bei der Zusammensetzung des Begleitausschusses zum Programm LE 14–20 sollte auf eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern hingewirkt werden. Die entsendenden Stellen sollten nachdrücklich auf dieses Ziel hingewiesen werden. **(TZ 15)**
- (11) Die Geschäftsordnung des Begleitausschusses zum Programm LE 14–20 wäre mit Bestimmungen zum Umgang mit Interessenkonflikten zu ergänzen. **(TZ 15)**
- (12) Verfügbare Evaluierungsergebnisse der Ex-ante-Evaluierung zum Programm LE 14–20 wären dem Begleitausschuss zur Diskussion vorzulegen. **(TZ 15)**
- (13) Es wäre eine systematische Analyse des Themas Gleichstellung von Frauen und Männern im ländlichen Raum im Programm LE 14–20 nachzuholen und daraus wären umsetzungsorientierte Maßnahmen abzuleiten. **(TZ 16)**
- (14) Die Strategie wäre eindeutig, nachvollziehbar und verständlich zu formulieren und ein konkreter Bezug zur Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ wäre herzustellen. **(TZ 17)**
- (15) Um die wirksame Steuerung des Mitteleinsatzes zu gewährleisten, sollten die Ziele der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ priorisiert, die Anzahl der Ziele reduziert, die Ziele eindeutig formuliert und mit aussagekräftigen, messbaren und spezifischen Indikatoren verknüpft werden. Weiters wäre allfälligen Zielkonflikten durch eine Gesamtsicht auf die Erreichung der einzelnen Ziele zu begegnen. **(TZ 18)**
- (16) Geschlechterspezifische Unterschiede der Bedarfe von Betriebsleiterinnen und –leitern wären zu analysieren, um daraus allfällige Erkenntnisse für die Ziele und Planung von Vorhabensarten zu nutzen. **(TZ 19)**

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- (17) Förderdaten aus dem Programm LE 14–20 wären geschlechterspezifisch auszuwerten und anhand von Kennzahlen – etwa die durchschnittlich bewilligten Förderungen je Bundesland – allfällige systematische Unterschiede im Zugang von Frauen und Männern zu den Fördermitteln zu untersuchen. Erkenntnisse aus der Bedarfserhebung und der Auswertung der Förderdaten sollten bei der Konkretisierung von Gleichstellungszielen genutzt werden. **(TZ 19)**
- (18) Für die Programmperiode 2014–2020 wären umgehend programmspezifische Indikatoren zur Wirkungsmessung des Programms LE 14–20 und der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ festzulegen und die dazu erforderliche Datenerhebung wäre sicherzustellen. **(TZ 20)**
- (19) Die Ergebnisse aus den Evaluierungen zum Programm ländliche Entwicklung wären für eine effektive Ausgestaltung der prüfungsgegenständlichen Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ verstärkt zu nutzen. Aus den Erkenntnissen der Evaluierungen wären zeitgerecht Schlussfolgerungen für etwaige Anpassungen des Programms zu ziehen. **(TZ 21)**
- (20) Die konkrete Umsetzung der Programmbewertung und –begleitung für das Programm LE 14–20 wäre wie z.B. in der Vorperiode in einem Evaluierungshandbuch festzulegen. **(TZ 22)**
- (21) Förderanträge sollten erst nach Programmgenehmigung und nach der Veröffentlichung der Fördervoraussetzungen entgegengenommen werden. **(TZ 23)**
- (22) Die Projektumsetzung und Kostenanrechnung in Förderprogrammen wäre erst ab dem Zeitpunkt der Projektbewilligung zuzulassen. **(TZ 23)**
- (23) Um Transparenz und Gleichbehandlung für die Förderwerberinnen und –werber im Programm LE 14–20 und der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ österreichweit zu gewährleisten, sollte in besonderem Maße auf die Anwendung der in der Sonderrichtlinie „LE–Projektförderungen“ festgelegten Fördervoraussetzungen geachtet werden. **(TZ 25)**
- (24) Für die Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ im Programm LE 14–20 wären zielgerichtete, spezifische Auswahlkriterien zu entwickeln und die Mindestpunktzahl zu erhöhen, um die Fördermittel auf Projekte mit hohem Beitrag zu den Förderzielen zu konzentrieren. **(TZ 28)**

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- (25) Die Voraussetzungen bzw. Nachweise für die Vergabe von Punkten im Auswahlverfahren von zu fördernden Projekten wären zu präzisieren und damit eine einheitliche Vorgangsweise sicherzustellen. (TZ 28)
- (26) Der Beitrag von Kleinstförderungen zu den Zielen der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ im Programm LE 14–20 sollte im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand bei der Förderabwicklung untersucht und gegebenenfalls sollten die Mindestbetragsgrenzen angepasst werden. (TZ 29)
- (27) Ein kriteriengestütztes Auswahlverfahren für alle Fördergegenstände der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ im Programm LE 14–20 wäre anzuwenden. Bei Bedarf wäre ein vereinfachtes Auswahlverfahren im Verhältnis zu Art und Umfang des Fördervorhabens festzulegen, um eine zielgerichtete Projektauswahl zu gewährleisten. (TZ 30)
- (28) Um über eine ausreichende Datengrundlage für die Beurteilung der projektspezifischen Zielerreichung und die Wirksamkeit der Investitionsförderung zu verfügen, sollten von den Förderwerberinnen und –werbern, die mit der geplanten Investition eine Einkommensverbesserung anstreben, Aufzeichnungen zu den Einnahmen und Ausgaben eingefordert werden. Die Daten sollten über mehrere Jahre – etwa im fünfjährigen Zeitraum der Befristung von Fördergegenständen – erfasst werden, um auch die längerfristige Wirkung der Investitionsförderung zu beurteilen. (TZ 31)
- (29) Die einzelbetrieblichen Aufzeichnungen von Fördernehmerinnen und Fördernehmern zu den Einnahmen und Ausgaben wären für Soll–Ist–Vergleiche sowie für die Evaluierung zu nutzen und Gründe für die Abweichungen – zumindest stichprobenmäßig – zu erheben und gesamthaft zu analysieren. (TZ 31)

Länder Oberösterreich, Steiermark und Tirol

- (30) Im Interesse einer nachhaltigen Haushaltsführung wäre von einer nachfrageorientierten Aufstockung der Fördermittel für die Programmperiode 2014–2020 abzusehen. (TZ 8)
- (31) Die Landesregierungen und Landtage wären zeitgerecht und angemessen im Vorfeld der Programmeinreichung zum Programm ländliche Entwicklung einzubinden. (TZ 9)

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



- (32) Von den Förderwerberinnen und –werbern sollten vollständige Anträge schon bei Einreichung eingefordert werden, um den zeitlichen und inhaltlichen Nachbesserungsaufwand zu verringern. (TZ 24)
- (33) Im Interesse einer objektiven und einheitlichen Beurteilung von Förderanträgen wäre die Punktevergabe im Auswahlverfahren der Projekte nachvollziehbar zu begründen und schriftlich zu dokumentieren. (TZ 28)

BMLFUW und Zahlstelle Agrarmarkt Austria

- (34) Im Rahmen des Programms LE 14–20 und der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ wären Anleitungen für die bewilligenden Stellen zur Plausibilisierung der Daten in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte sowie die Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit der Betriebe zu erstellen. Die Daten sollten in der Folge für die Wirkungsmessung genutzt werden. (TZ 26)

Länder Oberösterreich und Tirol

- (35) Von den Förderwerberinnen und –werbern wären plausible und nachvollziehbare Projektunterlagen zu verlangen und die Anträge nach den Grundsätzen eines sparsamen und zweckmäßigen Fördermitteleinsatzes zu begutachten. (TZ 27)
- (36) Abänderungen der Förderanträge wären nur mit schriftlichem Einverständnis der Förderwerberinnen und –werber durchzuführen. (TZ 27)

Land Oberösterreich

- (37) Zur Beurteilung von Wirkungszielen sollten Indikatoren definiert werden, die die beabsichtigte Wirkung der Investitionsförderungen erfassen. (TZ 14)

Land Steiermark

- (38) Um den Abstimmungs- und Steuerungsaufwand gering zu halten, wäre im Programm LE 14–20 die Abwicklung von Vorhabensarten mit gleicher Zielsetzung – zumindest mittelfristig wie in Tirol – bei einer Stelle zu bündeln. (TZ 10)
- (39) Zur Beurteilung von Wirkungszielen und dazugehörigen Maßnahmen wäre auf Inputindikatoren zu verzichten und wären Wirkungsindikatoren festzulegen, die auf die erwarteten Ergebnisse abstellen. (TZ 14)

Bericht des Rechnungshofes

Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte



Land Tirol

- (40) Die Alterseinschränkung für Förderwerberinnen und –werber in der Vorhabensart „Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung“ aus dem Programm LE 14–20 wäre zu beseitigen und eine Gleichbehandlung für die Antragstellerinnen und Antragsteller sicherzustellen. (TZ 25)

Zahlstelle Agrarmarkt Austria

- (41) Von der Landwirtschaftskammer Steiermark bzw. von den Bezirksbauernkammern wären Abhilfemaßnahmen zu fordern, um in der Abwicklung von EU-Förderungen Unvereinbarkeiten bei der Ausübung der Zahlstellen(teil)funktion auszuschließen. (TZ 32)

Landwirtschaftskammer Steiermark

- (42) Es wären schriftliche Vereinbarungen mit den Bezirksbauernkammern bezüglich der Art und des Umfangs der zu erbringenden Leistungen zu treffen. (TZ 11)

Wien, im April 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

