

Die Almbewirtschafter konnten zwischen dem Mehrfachantrag 2012 und dem Herbstantrag 2012 sowie zwischen dem Herbstantrag 2012 und dem Mehrfachantrag 2013 ihre Flächenangaben jeweils sanktionslos richtigstellen. Die erste Möglichkeit wurde vergleichsweise wenig genutzt. Nachdem die AMA in ihrer Funktion als Zahlstelle die Digitalisierung der Almreferenzflächen von rd. 5.000 Almen Ende 2012 von den Landwirtschaftskammern an sich zog und das Ergebnis ihrer – ursprünglich als endgültig, später dagegen als vorläufig qualifizierten – Referenzflächenfeststellung Hinweise auf bedeutende Überdeklarationen ergab, korrigierten Antragsteller und Landwirtschaftskammern die Almfutterflächen im Rahmen des Mehrfachantrags 2013 in einem merkbar höheren Maße nach unten. (TZ 49)

#### Systemverbessernde Maßnahmen

Neben rückwirkenden Flächenabgleichen veranlasste das BMLFUW eine Reihe von organisatorischen, prozeduralen, rechtlichen wie auch technischen Maßnahmen, die die Zuverlässigkeit des INVEKOS erhöhen bzw. den gesamten Prozess der Förderungsabwicklung von der Antragstellung bis zu den Kontrollen und zur Qualitätssicherung verbessern sollten. (TZ 50)

#### Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen

Nähere rechtliche Bestimmungen zur innerösterreichischen Kostentragung im Falle etwaiger finanzieller Berichtigungen der Europäischen Kommission fehlten – anders als im Bereich der EU-Strukturförderungen – für den Bereich der EU-Agrarförderungen. Es bestand daher das Risiko, dass allfällige höhere, im Budget des BMLFUW nicht bedeckbare EU-Anlastungsbeträge aus allgemeinen Budgetmitteln des Bundes zu tragen wären. (TZ 51)

## Kenndaten zu finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich

### Rechtsgrundlagen

#### EU-Recht

Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen

Verordnung (EG) Nr. 1593/2000 des Rates vom 17. Juli 2000 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/1993, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/1994, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/1971 und (EG) Nr. 2529/2001

Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 73/2009 des Rates sowie mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER

Verordnung (EG) Nr. 1848/2006 der Kommission vom 14. Dezember 2006 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates

Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Jänner 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Jänner 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor

#### Österreichisches Recht

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

Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle „Agrarmarkt Austria“ (AMA-Gesetz 1992), BGBl. Nr. 376/1992 i.d.g.F.

Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (Marktordnungsgesetz 2007 – MOG 2007), BGBl. I Nr. 55/2007 i.d.g.F.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über eine auf ein geographisches Informationssystem gestützte Flächenidentifizierung (INVEKOS-GIS-Verordnung), BGBl. II Nr. 335/2004

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über eine auf ein geographisches Informationssystem gestützte Flächenidentifizierung (INVEKOS-GIS-Verordnung 2009), BGBl. II Nr. 338/2009

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über eine auf ein geographisches Informationssystem gestützte Flächenidentifizierung (INVEKOS-GIS-Verordnung 2011), BGBl. II Nr. 330/2011 i.d.g.F.



## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

### Fortsetzung: Kenndaten zu finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der Direktzahlungen (INVEKOS-Umsetzungs-Verordnung 2005), BGBl. II Nr. 474/2004

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der Direktzahlungen (INVEKOS-Umsetzungs-Verordnung 2008), BGBl. II Nr. 31/2008

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der Direktzahlungen, über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance) und über sonstige horizontale Regeln (INVEKOS-CC-Verordnung 2010), BGBl. II Nr. 492/2009

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über produktspezifische Beihilferegelungen nach Titel IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und über den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-Beihilfen-Verordnung 2008), BGBl. II Nr. 43/2008

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungs-Verordnung), BGBl. II Nr. 491/2009

#### Zuständige Einrichtungen

BMLFUW/Präsidium, Sektion I, Sektion II und Sektion III

BMLFUW/Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision (als Bescheinigende Stelle)

AMA (als Zahlstelle)

Landwirtschaftskammern und Bezirksbauernkammern

#### Kenndaten – Flächenbezogene Maßnahmen

Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR					
<b>Österreich insgesamt</b>	<b>1.388,68</b>	<b>1.398,75</b>	<b>1.400,80</b>	<b>1.420,10</b>	<b>1.408,70</b>	<b>1.333,02</b>
<i>davon Maßnahmen</i>						
<i>Einheitliche Betriebsprämie</i>	617,25	621,09	617,06	634,47	630,62	608,17
<i>Ausgleichszahlungen</i>	273,57	272,90	271,94	271,37	268,64	238,94
<i>Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)<sup>1</sup></i>	495,14	502,05	507,53	511,94	507,74	485,63
<i>Sonstige flächenbezogene Maßnahmen<sup>2</sup></i>	2,72	2,71	4,27	2,32	1,70	0,28
<i>davon überprüfte Bundesländer</i>						
<i>Niederösterreich</i>	488,82	500,05	510,72	514,74	510,82	508,06
<i>Salzburg</i>	85,58	84,16	84,57	86,61	85,69	73,46
<i>Steiermark</i>	189,85	187,93	186,40	189,60	187,25	179,84
	Anzahl					
<b>Mehrfachanträge (Österreich insgesamt)</b>	<b>140.600</b>	<b>137.624</b>	<b>135.461</b>	<b>133.162</b>	<b>130.951</b>	<b>128.183</b>
<i>davon überprüfte Bundesländer</i>						
<i>Niederösterreich</i>	34.442	33.596	32.974	32.353	31.741	30.956
<i>Salzburg</i>	8.453	8.390	8.350	8.296	8.234	8.189
<i>Steiermark</i>	30.942	30.107	29.421	28.763	28.155	27.404

Fortsetzung:		Kenndaten zu finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich					
Kenndaten – Flächenbezogene Maßnahmen							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
	in 1.000 ha						
<b>Landwirtschaftliche Nutzfläche inkl. Almfutterfläche (Österreich insgesamt)</b>	<b>2.827,16</b>	<b>2.820,06</b>	<b>2.803,86</b>	<b>2.760,26</b>	<b>2.730,98</b>	<b>2.706,08</b>	
<b>Veränderung in %</b>	-	- 0,3	- 0,6	- 1,6	- 1,1	- 0,9	
<i>davon überprüfte Bundesländer</i>							
<i>Niederösterreich</i>	902,6	901,9	901,3	900,1	895,8	889,5	
<i>Veränderung in %</i>	-	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,5	- 0,7	
<i>Salzburg</i>	197,2	196,6	195,5	187,4	181,3	180,9	
<i>Veränderung in %</i>	-	- 0,3	- 0,6	- 4,1	- 3,3	- 0,2	
<i>Steiermark</i>	398,1	395,1	388,5	379,1	371,5	369,0	
<i>Veränderung in %</i>	-	- 0,7	- 1,7	- 2,4	- 2,0	- 0,7	
	in 1.000 ha						
<b>Almfutterfläche (Österreich insgesamt)</b>	<b>464,42</b>	<b>458,69</b>	<b>449,98</b>	<b>416,77</b>	<b>403,57</b>	<b>393,06</b>	
<b>Veränderung in %</b>	-	- 1,2	- 1,9	- 7,4	- 3,2	- 2,6	
<i>davon überprüfte Bundesländer</i>							
<i>Niederösterreich</i>	4,55	4,99	4,99	4,91	4,53	4,01	
<i>Veränderung in %</i>	-	9,7	- 0,1	- 1,5	- 7,8	- 11,6	
<i>Salzburg</i>	89,15	88,58	87,91	80,99	76,55	76,21	
<i>Veränderung in %</i>	-	- 0,6	- 0,7	- 7,9	- 5,5	- 0,4	
<i>Steiermark</i>	62,89	61,69	56,37	48,76	46,67	45,68	
<i>Veränderung in %</i>	-	- 1,9	- 8,6	- 13,5	- 4,3	- 2,1	

<sup>1</sup> bereinigt um nicht flächenbezogene ÖPUL-Untermaßnahmen

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich um folgende Maßnahmen: Flächenprämien, Natura 2000 Forstwirtschaft, Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen, Natura 2000 Landwirtschaft und Waldumweltmaßnahmen.

Stand: Juli 2013; Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Unterlagen des BMLFUW und der AMA, Berechnungen und Darstellung: RH

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte in einer ersten Phase von Dezember 2011 bis April 2012 und darauf aufbauend – nach Durchführung einer international koordinierten Gebarungüberprüfung zum Thema „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11) – von April 2013 bis August 2013 die Gebarung des BMLFUW, der Agrarmarkt Austria (AMA) und der Landeskammern für Land- und Forstwirtschaft (Landwirtschaftskammern) Niederösterreich, Salzburg und Steiermark hinsichtlich finanzieller Berichtigungen im Bereich der flächenbezogenen EU-Agrarförderungen. Darüber hinaus führte der RH Erhebungen vor Ort anhand von Gesprächen mit den Verantwortlichen

und Einsicht in die Unterlagen beim BMLFUW, der AMA und den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark und neun ausgewählten Bezirksbauernkammern in den genannten Ländern durch. Gespräche mit Verantwortlichen des BMF und der Finanzprokuratur sowie mit Experten für Grundstücksvermessung und Digitalisierung (Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Land- und forstwirtschaftliches Rechenzentrum, Agrarbezirksbehörde für Steiermark) rundeten die Erhebungstätigkeit des RH ab.

Finanzielle Berichtigungen (auch Anlastungen genannt) nimmt die Europäische Kommission bei Mängeln in der nationalen Umsetzung der für die EU-Agrarfonds geltenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften vor.

Ziel der Überprüfung war, die Maßnahmen der zuständigen österreichischen Behörden bzw. Einrichtungen zur Vermeidung von finanziellen Berichtigungen seitens der Europäischen Kommission bzw. zur Behebung von festgestellten Mängeln in Bezug auf flächenbezogene EU-Agrarförderungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zu beurteilen. Folgende Themen standen dabei im Mittelpunkt:

- die Einhaltung von EU-Vorgaben bei der Feststellung der beihilfefähigen Flächen im Rahmen von EU-Agrarförderungen;
- die Funktionsfähigkeit des INVEKOS zur Vermeidung bzw. Behebung allfälliger Kontrolldefizite bei Flächenfeststellungen, insbesondere bei Almen, im Lichte früherer Prüfungsergebnisse und finanzieller Berichtigungen;
- wesentliche Ursachen für die von der Europäischen Kommission im Jahr 2011 in Aussicht genommene finanzielle Berichtigung in Höhe von insgesamt rd. 64,19 Mio. EUR infolge von festgestellten Mängeln insbesondere beim Flächenidentifizierungssystem; sowie
- die in der Folge von den österreichischen Behörden bzw. Einrichtungen ergriffenen Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten flächenbezogenen Mängel, was im Jahr 2013 eine Herabsetzung der von der Europäischen Kommission in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigung auf rd. 3,63 Mio. EUR bewirkte.

Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich primär auf die laufende Programmperiode 2007 bis 2013 und bezog, sofern prüfungsrelevant, ausgewählte zeitlich vorgelagerte Sachverhalte ein.

(2) Zum im Februar 2014 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die AMA und die Landwirtschaftskammern von Niederösterreich und der Steiermark im April 2014, das BMLFUW und die Landwirtschaftskammer Salzburg im Mai 2014 ihre Stellungnahmen ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im August 2014.

## EU-Flächenförderungen in Österreich

### Allgemeines

2 Die GAP unterstützt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums durch eine Reihe von Maßnahmen (insbesondere in Form von Betriebs- und Flächenprämien). Die Finanzierung der GAP-Ausgaben erfolgt aus zwei Fonds:

- dem EGFL und
- dem ELER.

Der aus dem EU-Budget gespeiste EGFL finanziert die erste Säule der GAP (Direktzahlungen und gemeinsame Marktordnung) nahezu zu 100 %, während in der zweiten Säule der GAP (Entwicklung des ländlichen Raums) zu den vom ELER stammenden EU-Mitteln grundsätzlich noch nationale öffentliche Mittel (sogenannte Kofinanzierung) dazukommen.

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 tätigte die EU jährlich Zahlungen von rd. 55,14 Mrd. EUR für die Förderung der Landwirtschaft (erste Säule – EGFL) und der Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule – ELER).<sup>1</sup> Davon entfielen jährlich durchschnittlich rd. 1,29 Mrd. EUR auf Österreich.

### Finanzielle Bedeutung flächenbezogener Maßnahmen in Österreich

3.1 (1) Unter Hinzurechnung der aus Bundes- und Landesmitteln stammenden nationalen Kofinanzierungsmittel zu den EGFL- und ELER-Mitteln flossen in Österreich im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 jährlich Zahlungen von rd. 1,85 Mrd. EUR zur Förderung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums. Davon wurden 762,50 Mio. EUR für Maßnahmen der ersten Säule und 1.089,91 Mio. EUR für Maßnahmen der zweiten Säule aufgewendet. Wie nachfolgender Tabelle entnommen werden kann, entfielen im Durchschnitt rd. 75,1 % dieser Mittel (bzw. rd. 1,39 Mrd. EUR jährlich) auf flächenbezogene Agrarmaßnahmen.

<sup>1</sup> Nähere Ausführungen zur Finanzierung der beiden Säulen der GAP (EGFL und ELER) siehe Bericht des RH „LEADER 2007–2013“ (Reihe Bund 2012/7).



EU-Flächenförderungen in Österreich

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Tabelle 1: Flächenbezogene GAP-Ausgaben in Österreich 2007 bis 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>3</sup>	Summe 2007 bis 2012	Durchschnitt 2007 bis 2012
in Mio. EUR								
<b>GAP-Ausgaben insgesamt</b>	<b>1.683,47</b>	<b>1.844,41</b>	<b>1.947,58</b>	<b>1.953,29</b>	<b>1.903,54</b>	<b>1.782,18</b>	<b>11.114,46</b>	<b>1.852,41</b>
Direktzahlungen & gemeinsame Marktordnung (erste Säule)	754,62	762,10	785,17	782,66	756,79	733,64	4.574,97	762,50
<i>davon flächenbezogene Maßnahmen der ersten Säule</i>	<i>619,82</i>	<i>623,56</i>	<i>621,08</i>	<i>636,51</i>	<i>632,07</i>	<i>608,16</i>	<i>3.741,19</i>	<i>623,53</i>
– Einheitliche Betriebsprämie	617,25	621,09	617,06	634,47	630,62	608,17	3.728,66	621,44
– Flächenprämien	2,57	2,47	4,02	2,04	1,45	– 0,01	12,53	2,09
Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule)	928,85	1.082,31	1.162,41	1.170,62	1.146,75	1.048,54	6.539,49	1.089,91
<i>davon flächenbezogene Maßnahmen der zweiten Säule</i>	<i>758,86</i>	<i>775,19</i>	<i>779,72</i>	<i>783,59</i>	<i>776,63</i>	<i>724,86</i>	<i>4.608,85</i>	<i>768,14</i>
– Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile	273,57	272,90	271,94	271,37	268,64	238,94	1.597,36	266,23
– Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL) <sup>1</sup>	495,14	502,05	507,53	511,94	507,74	485,63	3.010,03	501,67
– sonstige flächenbezogene Maßnahmen der zweiten Säule <sup>2</sup>	0,15	0,24	0,25	0,29	0,25	0,29	1,46	0,24
<b>Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen gesamt</b>	<b>1.388,68</b>	<b>1.398,75</b>	<b>1.400,80</b>	<b>1.420,10</b>	<b>1.408,70</b>	<b>1.333,02</b>	<b>8.350,04</b>	<b>1.391,67</b>
in %								
<b>Anteil an GAP-Ausgaben insgesamt</b>	<b>82,5</b>	<b>75,8</b>	<b>71,9</b>	<b>72,7</b>	<b>74,0</b>	<b>74,8</b>	<b>75,1</b>	<b>75,1</b>

<sup>1</sup> Bereinigt um die ÖPUL-Untermaßnahmen M25 (Verlustarme Ausbringung von Gülle), M26 (Seltene Nutztierassen) und M29 (Tierschutz)

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich um die Maßnahmen Natura 2000 Forstwirtschaft, Erstaufforstung landwirtschaftliche Flächen, Natura 2000 Landwirtschaft und Waldumweltmaßnahmen.

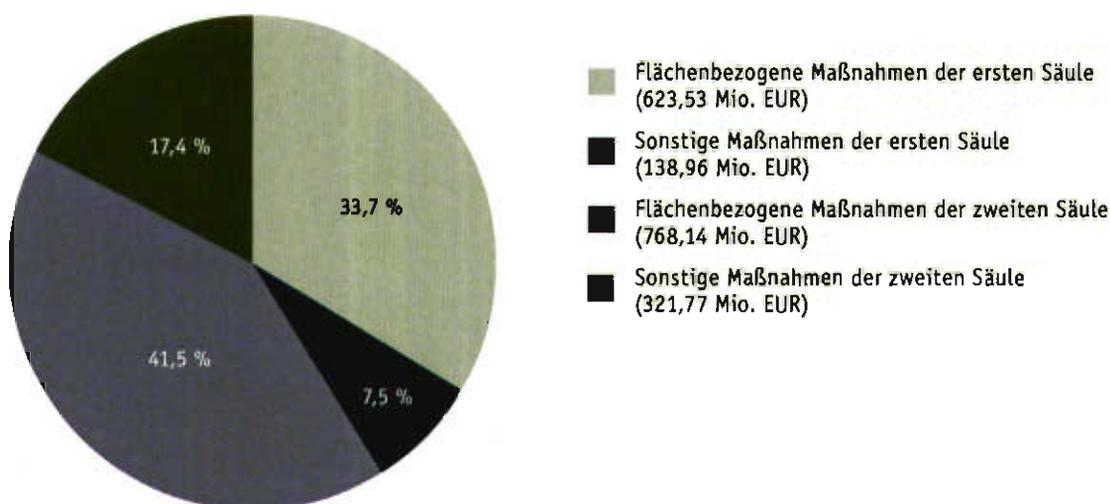
<sup>3</sup> Die flächenbezogenen Zahlungen des Jahres 2012 lagen wegen der zum Zeitpunkt der Erstellung des Grünen Berichts 2013 noch laufenden Feststellung der Almfutterflächen unter den Planwerten.

Quelle: BMLFUW, Grüner Bericht 2013, Tabellen 5.2.1, 5.2.11, 5.2.16 und 5.1.4; Berechnungen und Darstellung: RH

## EU-Flächenförderungen in Österreich

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 betragen die jährlichen Flächenförderungen in der ersten Säule rd. 623,53 Mio. EUR und in der zweiten Säule rd. 768,14 Mio. EUR. Deren prozentuelle Anteile (33,7 % bei der ersten Säule bzw. 41,5 % bei der zweiten Säule, somit insgesamt 75,1 %) an den GAP-Ausgaben von durchschnittlich rd. 1,85 Mrd. EUR pro Jahr veranschaulicht die nachfolgende Abbildung.

Abbildung 1: Anteil der Flächenförderungen an den gesamten GAP-Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012



Quelle: 8MLFUW, Grüner Bericht 2013; Berechnung und Darstellung: RH

(2) Zu den mit Abstand wichtigsten flächenbezogenen Maßnahmen zählten in Österreich die Einheitliche Betriebsprämie in der ersten Säule sowie die Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile und der überwiegende Teil der insgesamt 29 Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)<sup>2</sup> in der zweiten Säule. Auf diese drei Maßnahmen fielen rd. 99,8 % der im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 geleisteten flächenbezogenen GAP-Zahlungen, weshalb im Folgenden der Fokus auf die drei großen Flächenmaßnahmen gelegt wird. Deren wesentlicher Inhalt kann nachfolgender Tabelle entnommen werden.

<sup>2</sup> Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft; nur die ÖPUL-Untermaßnahmen M25 (Verlustarme Ausbringung von Gülle), M26 (Seltene Nutztierassen) und M29 (Tierschutz) haben keinen bzw. keinen direkten Flächenbezug.

Tabelle 2: Flächenbezogene Maßnahmen in Österreich

Flächenbezogene Maßnahme	Wesentlicher Inhalt
<b>Erste Säule – EGFL</b>	
Einheitliche Betriebsprämie (EBP)	Die Direktzahlungen werden gemäß Art. 34 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 auf Grundlage von Zahlungsansprüchen geleistet. Die Zahlungsansprüche werden jeweils mit einem <b>vom Betriebsinhaber gemeldeten Hektar beihilfefähiger Fläche</b> aktiviert.
<b>Zweite Säule – ELER</b>	
Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile (AZ, M 211 und M 212)	Die Ausgleichszahlungen werden gemäß Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 gewährt, um das Ausmaß der bewirtschafteten Flächen in den Berggebieten und weiteren landwirtschaftlich benachteiligten Regionen soweit wie möglich aufrecht zu erhalten. Die Förderung wird in Form einer jährlichen <b>Flächenprämie</b> gewährt.
Agrarumweltmaßnahmen (M 214, Teil des ÖPUL)	Die Maßnahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL zielen in Umsetzung des Art. 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 auf eine umweltschonende Bewirtschaftung der <b>landwirtschaftlichen Flächen</b> ab.

Quellen: EU-Verordnungen, Programm LE 07 – 13, Darstellung: RH

3.2 Der RH wies darauf hin, dass mit jährlich rd. 1,39 Mrd. EUR (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012) etwa drei Viertel der für den gesamten Agrarbereich (erste und zweite Säule) in Österreich verausgabten Mittel in Höhe von jährlich rd. 1,85 Mrd. EUR (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012) auf flächenbezogene Agrarförderungen entfielen. Vor diesem Hintergrund unterstrich er die hohe Bedeutung, die einer korrekten Feststellung der beihilfefähigen Flächen als horizontal geltender Bemessungsgrundlage zur Ermittlung der korrekten Förderungsbeträge und zur Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit zukam.

Zuständige Stellen  
in Österreich

4.1 (1) Für die Abwicklung flächenbezogener Agrarförderungen aus der ersten und zweiten Säule hatten die Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Kommission eine zugelassene Zahlstelle und eine Bescheinigende Stelle sowie für Maßnahmen der zweiten Säule zusätzlich eine Verwaltungsbehörde zu benennen. Sie waren außerdem verpflichtet, ein INVEKOS in Übereinstimmung mit spezifischen EU-Vor-

## EU-Flächenförderungen in Österreich

gaben<sup>3</sup> einzurichten (siehe TZ 9 ff.). Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in Österreich in die Abwicklung involvierten Akteure und deren Funktionen gemäß EU-Vorgaben:

Tabelle 3: Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen – Akteure und Aufgaben		
Akteur	Funktion	Aufgaben
BMLFUW	<b>Zuständige Behörde („Zulassende Stelle“)</b>	Die Zuständige Behörde verantwortet gemäß Art. 1 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 885/2006 die Zulassung und den Entzug der Zulassung der Zahlstelle. Sie übt gemäß Art. 2 Abs. 1 eine ständige Aufsicht über die Zahlstelle aus und unterrichtet die Europäische Kommission alle drei Jahre über die Ergebnisse dieser Aufsicht.
AMA	<b>Zahlstelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP</b>	Die drei Hauptaufgaben der Zahlstelle sind gemäß Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewilligung und Kontrolle der Zahlungen,</li> <li>- Ausführung der Zahlungen,</li> <li>- Verbuchung der Zahlungen.</li> </ul> Diese Hauptaufgaben sind organisatorisch klar zu trennen. Interessenkonflikte sind auszuschließen. Aufgaben der Zahlstelle mit Ausnahme der Zahlung der EU-Beihilfen können an andere Stellen delegiert werden. Die Zahlstelle hat ausreichend Gewähr dafür zu bieten, dass die Förderungsmaßnahmen den rechtlichen Vorgaben entsprechen.
Landwirtschaftskammern	<b>Bbeauftragte Stelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP</b>	Die neun (Landes-)Landwirtschaftskammern sind auf Basis von Werkverträgen mit dem BMLFUW u.a. mit der dezentralen Entgegennahme, Erfassung und Übergabe flächenbezogener Förderungsantragsdaten an die AMA beauftragt.
BMLFUW (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision)	<b>Bescheinigende Stelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP</b>	Die Bescheinigende Stelle bescheinigt gemäß Art. 7 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 jährlich die <ul style="list-style-type: none"> <li>- Richtigkeit,</li> <li>- Vollständigkeit und</li> <li>- Genauigkeit der Rechnungen der zugelassenen Zahlstelle.</li> </ul>
BMLFUW (Abteilung Koordination Ländliche Entwicklung)	<b>Verwaltungsbehörde für Maßnahmen der Zweite Säule der GAP</b>	Die Verwaltungsbehörde ist gemäß Art. 75 Verordnung (EG) 1698/2005 dafür verantwortlich, dass das Programm LE 07-13 (Zweite Säule) <ul style="list-style-type: none"> <li>- effizient,</li> <li>- wirksam und</li> <li>- ordnungsgemäß</li> </ul> verwaltet und durchgeführt wird.

Quellen: EU-Verordnungen und nationale Rechtsgrundlagen (Marktordnungsgesetz 2007, INVEKOS-Verordnungen des BMLFUW, INVEKOS-Werkverträge); Darstellung: RH

<sup>3</sup> Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem umfasst gemäß Verordnung (EG) Nr. 73/2009 sowie Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 detaillierte Verfahrens-, Kontroll- und Sanktionsbestimmungen zur Abwicklung von flächen- und tierbezogenen Beihilfenregelungen. Zum INVEKOS gehören eine elektronische Datenbank, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, ein System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen, die Beihilfenanträge, ein integriertes Kontrollsystem und ein einheitliches System zur Erfassung jedes Betriebsinhabers, der einen Beihilfeantrag stellt, sowie gegebenenfalls auch ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren.

(2) Die Akteure BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern üben innerhalb beider GAP-Säulen EU-rechtlich vorgegebene Funktionen und Aufgaben aus. Hierbei kamen in der Vollziehung der ersten Säule hoheitliche Verfahren (Erlassung von Bescheiden) und in der zweiten Säule Verfahren der Privatwirtschaftsverwaltung (Abschluss von privatrechtlichen Verträgen) zur Anwendung. Die nachstehende Tabelle stellt die diesbezüglichen Unterschiede in der Abwicklung der flächenbezogenen EU-Agrarförderungen vereinfacht dar.

<b>Tabelle 4: Abwicklung von EU-Flächenförderungen im Rahmen der Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung</b>	
<b>Hoheitsverwaltung</b>	<b>Privatwirtschaftsverwaltung</b>
<b>zur Durchführung von</b>	
Erst Säule der GAP (insbesondere Einheitliche Betriebsprämie)	Zweite Säule der GAP (insbesondere Ausgleichszulage, ÖPUL)
<b>Abwicklung der Förderung wird geregelt durch</b>	
EU-Verordnung, Marktordnungsgesetz (MOG), Verordnung und Bescheid	EU-Verordnung, Sonderrichtlinien, Vertrag
<b>Abwicklung der Förderung wird vollzogen durch</b>	
Zahlstelle AMA	
gemäß § 6 (1) MOG	gemäß § 3 Abs. 2 AMA-Gesetz im übertragenen Wirkungsbereich im Namen und auf Rechnung des BMLFUW
<b>unter Einbindung der vom BMLFUW beauftragten Landwirtschaftskammern mittels</b>	
Verordnung	Sonderrichtlinien und INVEKOS-Werkvertrag
<b>Antragstellung</b>	
im Rahmen des Mehrfachantrags bis 15. Mai jeden Jahres bei der zuständigen Landwirtschaftskammer auf Bezirksebene	bei flächenbezogenen Maßnahmen im Rahmen des Mehrfachantrags bei der zuständigen Landwirtschaftskammer auf Bezirksebene
<b>Förderungsgenehmigung bzw. -gewährung</b>	
mittels Bescheid der AMA (z.B. Einheitliche Betriebsprämie bis Ende Dezember des Antragsjahres)	Vertrag bei ÖPUL und Ausgleichszulage kommt durch Genehmigung des Mehrfachantrags durch die AMA zustande (Mitteilung der AMA)
<b>Instanzenzug/Rechtsmittel</b>	
gegen den Bescheid der AMA kann in 2. Instanz ein Rechtsmittel an den Bundesminister gemäß § 29 Abs. 3 AMA-Gesetz ergriffen werden, danach steht der Weg zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts offen (außerordentliche Rechtsmittel: Beschwerde an Verwaltungsgerichtshof und/oder Verfassungsgerichtshof)	Aufgrund des Vertragsverhältnisses ist der Zivilrechtsweg einzuschlagen: zuständiges Zivilgericht (Bezirks- bzw. Landesgericht), 2. Instanz: Landesgericht bzw. Oberlandesgericht, gegebenenfalls 3. Instanz: Oberster Gerichtshof.

Quellen: EU- und nationale Rechtsvorschriften; Darstellung: RH

## EU-Flächenförderungen in Österreich

4.2 Der RH wies auf die hohe Komplexität der Abwicklung von EU-Flächenförderungen hin, die sich aus der Säulenstruktur der GAP, den EU-rechtlichen Vorgaben in Bezug auf zu erfüllende Behördenfunktionen (zulassende Stelle, Zahlstelle, beauftragte Stelle(n), Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) und dem einzurichtenden INVEKOS in Kombination mit nationalen (Umsetzungs-)Bestimmungen, getrennt nach Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung, ergab.

### Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten

5.1 (1) Für Prüfung und Auszahlung der flächenbezogenen Ausgaben im Agrarbereich gemäß den einschlägigen EU-Vorschriften waren im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung primär die Mitgliedstaaten im Wege ihrer Zahlstellen zuständig. Die Mitgliedstaaten hatten gemäß Art. 53 b EU-Haushaltsordnung<sup>4</sup>

- alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die zum Schutz der finanziellen Interessen der EU erforderlich waren,
- weiters ein effizientes und wirksames System der internen Kontrolle einzurichten und
- bei Vorliegen von Unregelmäßigkeiten und Betrug angemessen zu handeln.

Im Falle vorschriftswidriger Zahlungen oder aufgedeckter Unregelmäßigkeiten<sup>5</sup> waren sie verpflichtet, diese von den Begünstigten mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln wieder einzuziehen.

(2) Die Anerkennung und damit Refinanzierung der von den Mitgliedstaaten ausbezahlten flächenbezogenen Agrarförderungen durch die Europäische Kommission erfolgte in zwei Verfahren:

<sup>4</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 248 vom 16. September 2002

<sup>5</sup> „Unregelmäßigkeit“ bedeutet gemäß Art. 2 Z. 1 Verordnung (EG) Nr. 1848/2006: „Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.“



- Rechnungsabschlussverfahren mit jährlichen Beschlüssen der Europäischen Kommission zu den Rechnungsabschlüssen der Zahlstellen; es diene insbesondere der Beurteilung der sachlichen Richtigkeit und Vollständigkeit der Rechnungsabschlüsse der Zahlstellen auf Basis der Bescheinigungen der Bescheinigenden Stellen.
- Konformitätsabschlussverfahren mit auf mehrere Jahre bezogenen Beschlüssen zur Konformität; es diene dem Ausschluss nicht EU-konformer Zahlungen von der EU-Finanzierung. Im Rahmen dieses Verfahrens hatte sich die Europäische Kommission auch der Funktionsfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zu vergewissern, die diese für eine ordnungsgemäße Abwicklung der EU-Agrarausgaben einzurichten hatten.

Stellte die Europäische Kommission im Zuge dieser Verfahren Unregelmäßigkeiten oder Systemmängel fest, die eine ordnungsgemäße Verwendung von EU-Agrargeldern gefährdeten, nahm sie zum Schutz der finanziellen Interessen der EU finanzielle Berichtigungen zu Lasten der betroffenen Mitgliedstaaten vor. Zusätzlich forderte sie die betroffenen Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur Behebung der aufgedeckten Mängel zu setzen. Diese Maßnahmen konnten gegebenenfalls auch die Wiedereinziehung von unrechtmäßig erfolgten Zahlungen bei den Endbegünstigten beinhalten.

(3) Nachfolgende Tabelle stellt die Zuständigkeiten der Europäischen Kommission bzw. der Mitgliedstaaten für finanzielle Berichtigungen bzw. Wiedereinziehungen schematisch dar.

## Berichtigungen und Wiedereinziehungen

**Tabelle 5: Zuständigkeiten für finanzielle Berichtigungen und Wiedereinziehungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1290/2005**

<b>Europäische Kommission</b> ist verantwortlich für finanzielle Berichtigungen („Anlastungen“) zu Lasten der Mitgliedstaaten	
Art. 9 Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- stellt sicher, dass die Mitgliedstaaten die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben sowie die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung wahren;</li> <li>- führt dazu folgende Maßnahmen und Kontrollen durch:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- vergewissert sich, dass in den Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet sind und ordnungsgemäß funktionieren;</li> <li>- nimmt eine vollständige Kürzung oder Aussetzung der Zwischenzahlungen sowie die erforderlichen finanziellen Berichtigungen insbesondere bei Mängeln der Verwaltungs- und Kontrollsysteme vor;</li> </ul> </li> </ul>
Art. 32 Abs. 4 (EGFL) bzw. Art. 33 Abs. 5 (ELER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- überwacht die Wiedereinziehungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten</li> <li>- kann beschließen, die wiedereinzuziehenden Beträge dem betroffenen Mitgliedstaat anzulasten, wenn dieser               <ul style="list-style-type: none"> <li>- nicht alle national und EU-rechtlich vorgesehenen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zur Wiedereinzahlung zeitgerecht eingeleitet und nachverfolgt hat;</li> <li>- Unregelmäßigkeiten nicht zeitgerecht in der zusammenfassenden Übersicht an die Europäische Kommission gemeldet hat;</li> </ul> </li> </ul>
Art. 31 Abs. 1 und 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beschließt, welche Beträge von der EU-Finanzierung auszuschließen sind, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften getätigt worden sind (<i>Konformitätsabschlussverfahren</i>);</li> <li>- bemisst die Höhe der auszuschließenden Beträge unter Berücksichtigung des Umfangs der festgestellten Nichtübereinstimmung und trägt dabei der Art und Schwere des Verstoßes sowie dem der EU entstandenen finanziellen Schaden Rechnung;</li> </ul>
Art. 30 Abs. 1 und 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- entscheidet jährlich über den Rechnungsabschluss der zugelassenen Zahlstelle(n) hinsichtlich der Vollständigkeit, Genauigkeit und sachlichen Richtigkeit der vorgelegten Jahresrechnungen (<i>Rechnungsabschlussverfahren</i>);</li> </ul>
	
<b>Mitgliedstaaten</b> sind verantwortlich für Wiedereinzahlung („Rückforderung“) vorschriftswidrig geleisteter Zahlungen von Begünstigten	
Art. 8 Abs. 1 lit. c	<ul style="list-style-type: none"> <li>- übermitteln die Jahresrechnungen der zugelassenen Zahlstelle(n), ergänzt um eine vom Zahlstellenleiter unterzeichnete ZVE, zusammen mit dem Bescheinigungsbericht der Bescheinigenden Stelle;</li> </ul>
Art. 9 Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- erlassen alle Vorschriften und sonstigen Maßnahmen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU zu gewährleisten; dazu zählen               <ul style="list-style-type: none"> <li>- die Sicherstellung, dass die finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind,</li> <li>- die Verhinderung bzw. Verfolgung von Unregelmäßigkeiten, und</li> <li>- die Wiedereinzahlung von infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträgen;</li> </ul> </li> <li>- richten ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem ein, das die Bescheinigung über die Rechnungsführung und eine ZVE, für die der Zahlstellenleiter verantwortlich ist, umfasst;</li> </ul>
Art. 32 Abs. 1 (EGFL) bzw. Art. 33 Abs. 2 (ELER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- schreiben wiedereingezogene Beträge dem EGFL bzw. beim ELER dem jeweiligen Programm für die ländliche Entwicklung gut;</li> </ul>
Art. 32 Abs. 3 (EGFL) bzw. Art. 33 Abs. 4 (ELER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- übermitteln gemeinsam mit den Jahresrechnungen eine zusammenfassende Übersicht der infolge von Unregelmäßigkeiten eingeleiteten Wiedereinziehungsverfahren</li> </ul>

Quelle: Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik; Darstellung: RH

(4) Das System von Wiedereinziehung (durch den Mitgliedstaat) und finanzieller Berichtigung (durch die Europäische Kommission) im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung hatte zum Ziel, die Rechtskonformität der EU-Agrarzahlungen an Begünstigte sicherzustellen und – im Falle von Systemmängeln – eine Verbesserung des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems zu bewirken.

Die Höhe der von der Europäischen Kommission beschlossenen finanziellen Berichtigungen ergab sich entweder auf Grundlage konkreter Einzelfälle bzw. auf Basis einer repräsentativen Stichprobe als Hochrechnung (punktuelle Berichtigungen) oder pauschal in Abhängigkeit von Art und Schwere des Verstoßes und dem finanziellen Risiko für die EU (pauschale Berichtigungen). In der Vergangenheit errechnete die Europäische Kommission die Höhe der finanziellen Berichtigungen häufig mit Pauschalsätzen. Da diese nicht zu Lasten der Endbegünstigten, sondern der Verwaltungen der Mitgliedstaaten gingen und somit keine Rechtskonformität auf Ebene der Begünstigten schufen, legte die Europäische Kommission in jüngerer Zeit vermehrtes Augenmerk darauf, dass die Mitgliedstaaten zu Unrecht geflossene Gelder wieder einziehen.

- 5.2 Der RH betonte, dass pauschal verhängte finanzielle Berichtigungen grundsätzlich zu Lasten des Budgets des betroffenen Mitgliedstaats (und damit des Steuerzahlers) gingen, ohne jedoch – im Falle von unrechtmäßig erfolgten Zahlungen – die Rechtskonformität auf der Ebene der Begünstigten sicherzustellen.

Der RH empfahl der AMA, auch bei pauschal verhängten finanziellen Berichtigungen auf die Wahrung der Rechtskonformität auf der Ebene der Begünstigten zu achten und allfällig unrechtmäßig erfolgte Zahlungen aus eigener Initiative wieder einzuziehen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung durch die Flächenrückabwicklung bereits umgesetzt. Die AMA habe die erforderlichen Schritte unternommen, um auf Ebene der Begünstigten wieder einzuziehen, wodurch eine pauschale Anlastung erfolgreich verhindert werden konnte.*

## Berichtigungen und Wiedereinziehungen

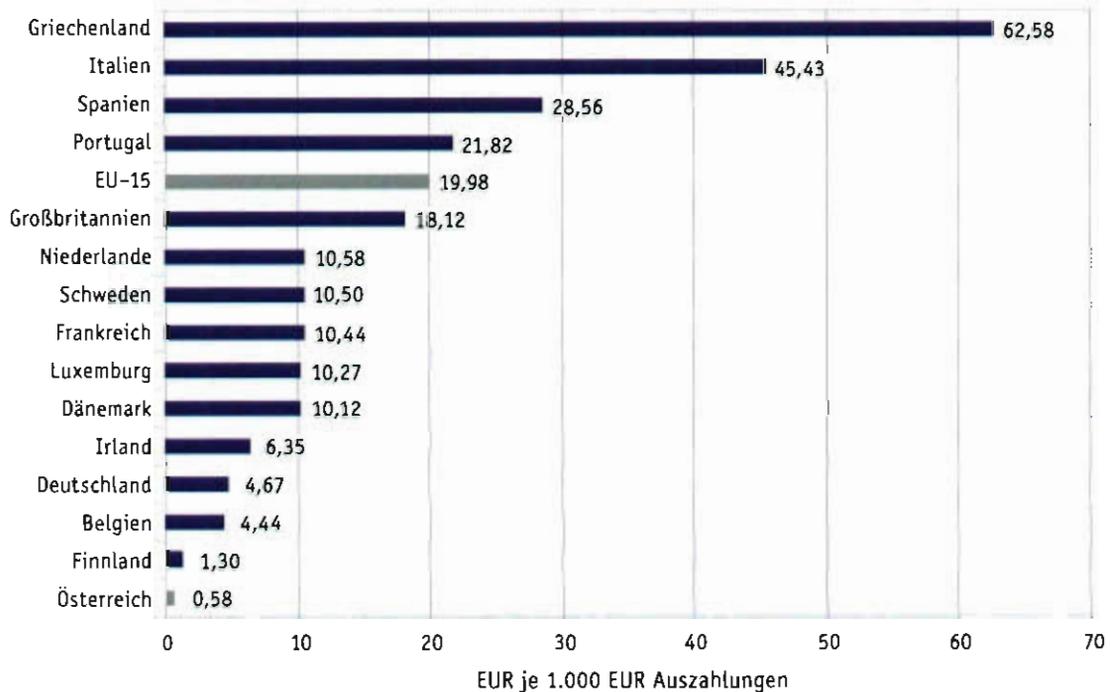
Ausmaß der finanziellen Berichtigungen (Österreich im EU-Vergleich)

6.1 (1) Die Europäische Kommission fasste ihre Konformitätsbeschlüsse nach Durchführung eines mehrstufigen Verfahrens<sup>6</sup>. Insgesamt beschloss sie im Zeitraum von 1995 bis Mai 2013 finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich von rd. 12,46 Mrd. EUR zu Lasten der EU-15-Mitgliedstaaten. Davon entfielen rd. 8,65 Mio. EUR (bzw. rd. 0,07 %) auf Österreich.

Bezogen auf je 1.000 EUR ausgezahlter Förderungen im Agrarbereich betrug die finanziellen Berichtigungen zu Lasten der EU-15-Mitgliedstaaten in diesem Zeitraum durchschnittlich rd. 19,98 EUR, wobei jene zu Lasten Österreichs mit rd. 0,58 EUR je 1.000 EUR ausgezahlter Förderungen am geringsten waren. Im Vergleich der EU-27-Mitglieder kam Österreich auf den zweitbesten Platz (hinter Lettland mit 0,04 EUR je 1.000 EUR).

<sup>6</sup> Die Feststellungen der Europäischen Kommission im Rahmen eines Prüfbesuchs in einem Mitgliedstaat münden in eine offizielle Mitteilung an den betreffenden Mitgliedstaat, die neben der Aufforderung um Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten und dem Aufzeigen der aus Sicht der Europäischen Kommission erforderlichen Abhilfemaßnahmen auch die von ihr in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigungen enthält. Nach Analyse der Stellungnahme des Mitgliedstaats lädt die Europäische Kommission zu bilateralen Gesprächen, die im Wesentlichen der Abklärung allfälliger strittiger Punkte und der Vereinbarung von Abhilfemaßnahmen dienen. Nach Erhalt der förmlichen Mitteilung über die Höhe der in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigung kann der Mitgliedstaat eine Schlichtungsstelle anrufen, die beide Seiten hört und einen Bericht zu dem Fall vorlegt. In Kenntnis des Berichts der Schlichtungsstelle und allfällig weiterer zweckdienlicher Informationen seitens des Mitgliedstaats zieht die Europäische Kommission ihre Schlussfolgerungen in Bezug auf die Höhe der finanziellen Berichtigungen und fasst – nach Anhörung des Ausschusses für die Agrarfonds – ihren Beschluss zum Ausschluss bestimmter vom Mitgliedstaat getätigter Ausgaben von der EU-Finanzierung (Konformitätsbeschluss). Dieser Beschluss der Europäischen Kommission kann vom Mitgliedstaat gerichtlich angefochten werden.

Abbildung 2: Finanzielle Berichtigungen je 1.000 EUR ausgezahlter Agrarförderungen (EU-15, 1995 bis Mai 2013 kumuliert)



Quellen: AMA-Daten, Stand 2. Mai 2013; Berechnungen und Darstellung: RH

(2) Von den seit seinem EU-Beitritt 1995 bis Mai 2013 zu Lasten Österreichs mit Kommissionsbeschluss bereits verhängten finanziellen Berichtigungen in der Höhe von 8,65 Mio. EUR waren 2,97 Mio. EUR (34,3 %) flächenbezogen. Zudem war seitens der Europäischen Kommission eine weitere finanzielle Berichtigung mit Flächenbezug in Aussicht genommen (siehe nachfolgende Tabelle).

## Berichtigungen und Wiedereinziehungen

<b>Tabelle 6: Flächenbezogene finanzielle Berichtigungen zu Lasten Österreichs</b>				
Beschlüsse der Europäischen Kommission	Finanzielle Berichtigungen	davon flächenbezogen	Beschreibung (wesentliche Mängel, betroffenes Haushaltsjahr)	Flächenbezogener Anteil
				in %
in Mio. EUR				
<b>Zwischensumme: definitiv (1995 bis Mai 2013)</b>	<b>8,65</b>	<b>2,97</b>		<b>34,3</b>
davon unter anderem				
2005	1,58	1,58	Pauschale Berichtigung von 5 % – Übereklärung von alpinen Futterflächen, Nichtanwendung des Systems zur Messung der Flächen (Haushaltsjahre 2001 bis 2002)	
2010	1,81	0,09	Pauschale Berichtigung von 5 % sowie punktuelle Berichtigung – Mängel des Vor-Ort-Kontrollverfahrens (Haushaltsjahr 2006)	
2012	1,45	1,30	Pauschale Berichtigung von 2 % und punktuelle Berichtigung – unzulässige Konsolidierung von Futterflächen, unkorrekte Berechnung der Zahlungsansprüche (Haushaltsjahre 2006 bis 2010)	
<b>Zwischensumme: (Dezember 2013)</b>	<b>3,63</b>	<b>3,63</b>		<b>100,0</b>
2013	3,63 (statt 64,19)	3,63 (statt 64,19)	Punktuelle Berichtigung – Schwachstellen bei Parzellenidentifizierungssystem LPIS-GIS, Verwaltungs-, Gegen- und Vor-Ort-Kontrollen sowie bei der Verhängung von Sanktionen und Berechnung von Zahlungen im Zeitraum 2006 bis 2008	
<b>Summe</b>	<b>12,28</b>	<b>6,60</b>		<b>53,7</b>

Quellen: Daten der AMA und des BMLFUW; Berechnungen und Darstellung: RH

Im Jahr 2011 hatte die Europäische Kommission Österreich eine finanzielle Berichtigung in der Höhe von rd. 64,19 Mio. EUR wegen Mängeln bei der Feststellung förderfähiger Agrarflächen, bei Kontrollen, der Verhängung von Sanktionen sowie der Berechnung von Zahlungsansprüchen in Aussicht gestellt (siehe TZ 8). Aufgrund der von Österreich in der Folge ergriffenen Maßnahmen (siehe dazu TZ 36 ff.) und einer diesbezüglichen Follow-up-Überprüfung der Europäischen Kommission im April 2013 setzte diese mit Schreiben vom 14. Juni 2013 den in Aussicht genommenen Betrag der finanziellen Berichtigung auf rd. 3,63 Mio. EUR herab. Diesen Betrag bestätigte die Europäische Kommission in ihrem Beschluss vom 12. Dezember 2013. Unter Einbe-

ziehung der rd. 3,63 Mio. EUR waren seit dem EU-Beitritt 53,7 % der finanziellen Berichtigungen zu Lasten Österreichs in Höhe von insgesamt rd. 12,28 Mio. EUR flächenbezogen.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass Österreich seit seinem EU-Beitritt im Jahr 1995 bis Mai 2013, verglichen mit den anderen EU-15-Mitgliedstaaten, die mit Abstand geringsten finanziellen Berichtigungen im Verhältnis zu den Auszahlungen im Agrarbereich zu tragen hatte und auch im Vergleich der EU-27-Mitgliedstaaten nach Lettland am besten abschnitt. Auch bei Einrechnung der für 2013 von der Europäischen Kommission in Aussicht gestellten reduzierten finanziellen Berichtigung in Höhe von rd. 3,63 Mio. EUR verschlechterte sich Österreichs Spitzenplatzierung nicht.

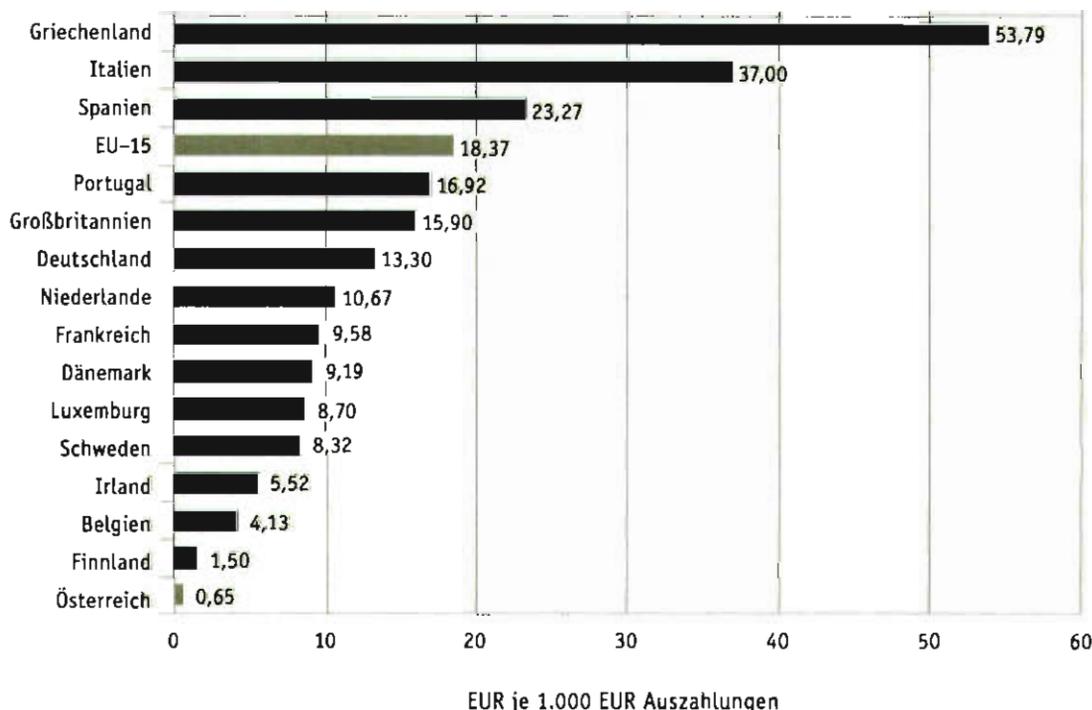
Vor dem Hintergrund, dass bereits in den Jahren 2005 und 2010 finanzielle Berichtigungen aufgrund flächenbezogener Mängel vorgenommen wurden, bemerkte der RH allerdings gegenüber dem BMLFUW und der AMA kritisch, dass die Europäische Kommission im Jahr 2011 – erneut aus diesem Grund – zu Lasten Österreichs eine Anlastung (von ursprünglich rd. 64,19 Mio. EUR, inzwischen reduziert auf rd. 3,63 Mio. EUR) in Aussicht stellte.

- 6.3 (1) Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die vom RH festgestellte Spitzenplatzierung Österreichs im EU-Vergleich und bemerkte, dass es die besondere Kritik bzw. Betonung der Flächenproblematik durch den RH nicht nachvollziehen könne, wenn rd. 75,1 % der in Österreich erfolgten Auszahlungen Flächenzahlungen seien, auf diese jedoch nur rd. 53,7 % der finanziellen Berichtigungen in Österreich entfielen.

(2) Die AMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die bis dato von der EU ausgesprochenen finanziellen Korrekturen vergleichsweise gering seien und Österreich, wie vom RH anerkannt, im EU-15-Vergleich auch nach aktualisiertem Datenstand vom Februar 2014 (0,65 EUR je 1.000 EUR) an bester Stelle stehe:

## Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Abbildung 3: Finanzielle Berichtigungen je 1.000 EUR ausgezahlter Agrarförderungen (EU-15, 1995 bis Februar 2014 kumuliert)



Quellen: AMA-Stellungnahme, Datenstand 25. Februar 2014; Berechnung und Darstellung: RH

(3) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich zeige die Spitzenplatzierung Österreichs im EU-Vergleich, dass das rechtlich-institutionelle Zusammenspiel von BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern – trotz aller zum Teil richtig erkannten Verbesserungsmöglichkeiten – keineswegs (nur) von Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung sowie institutionellen Interessenkonflikten geprägt gewesen sei. Der objektiv positive (durch Zahlen belegbare) Sachverhalt komme im Vergleich zu den großteils kritischen, zum Teil auch negativen Bewertungen des RH zu kurz. Negatives wie Positives sei gleichwertig darzustellen.

(4) Die Landwirtschaftskammer Salzburg stimmte der Feststellung des RH zu, dass Österreich im EU-Vergleich die mit Abstand geringsten finanziellen Berichtigungen im Verhältnis zu den Auszahlungen im Agrarbereich zu tragen hatte. Aus ihrer Sicht hänge dies unmittelbar damit zusammen, dass es Österreich gelungen sei, im Zusammen-



wirken von BMLFUW, Landwirtschaftskammern und AMA ein wirksames Instrument zur Abwicklung und Umsetzung der EU-Vorgaben einzurichten.

(5) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Steiermark habe die vom RH kritisierte Dreieckskonstellation dazu beigetragen, dass Österreich hinsichtlich des geringen Ausmaßes an Anlastungen eine Spitzenposition einnehme.

- 6.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW sowie den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark, dass dem Flächenkriterium für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von EGFL- und ELER-Zahlungen große Bedeutung zukam (siehe TZ 9 und 26) und flächenbezogene Mängel EU-weit eine zentrale Fehlerquelle darstellten (siehe TZ 7). Auch Österreich drohte aus diesem Grund im Jahr 2011 – unbeschadet seiner langjährigen Spitzenplatzierung im EU-Vergleich – eine Anlastung in Höhe von rd. 64 Mio. EUR. Diese Tatsache erhellte das diesbezügliche Risikopotenzial für die Endbegünstigten wie auch für die öffentlichen Haushalte.

Der RH würdigte die ab dem Jahr 2009 – in Reaktion auf die drohende Anlastung – gesetzten Maßnahmen durchwegs als zweckmäßig (vergleiche TZ 8, 37, 38, 43 und 50). Zugleich vertrat er jedoch die Auffassung, dass diese Androhung durch eindeutige INVEKOS-Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen (siehe TZ 11 bis 22) und proaktives Handeln der INVEKOS-Akteure – in Kenntnis der EU-Vorgaben und wiederholter flächenbezogener Prüfungsfeststellungen – vermeidbar gewesen wäre. Er hielt seine, das rechtlich-institutionelle Zusammenwirken der INVEKOS-Akteure betreffenden Feststellungen daher aufrecht und bekräftigte seine Empfehlungen.

Flächenbezogene  
Prüffeststellungen

Feststellungen der externen Finanzkontrolle von 2001 bis 2011

- 7.1 (1) In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001<sup>7</sup> hielt der ERH mit Bezug auf Österreich spezifische Systemmängel bei der Extensivierungsprämienregelung<sup>8</sup> fest, etwa die Überschätzung von Almfutterflächen in einigen Gebieten um mehr als 60 % anhand von Katasterangaben. Die Einführung von Luftaufnahmen ab dem Jahr 1998 erlaubte zwar bereits die Aufdeckung dieser Differenzen, jedoch

<sup>7</sup> siehe Jahresbericht des ERH zum Haushaltsjahr 2001, TZ 2.25

<sup>8</sup> Dabei erhielten die Erzeuger in der Regel einen bestimmten Zuschuss pro Tier. Bei der Extensivierungsprämienregelung mussten die Landwirte bestimmte Besatzdichten einhalten. Zur Berechnung des Besatzdichtefaktors fanden auch Futterflächen auf Almen Berücksichtigung.

## Berichtigungen und Wiedereinziehungen

wurden Luftaufnahmen im Antragsjahr 2001 nur in einigen Regionen Österreichs, darunter in Salzburg<sup>9</sup>, zur Flächenfeststellung herangezogen. Für bestimmte Teile der Steiermark lagen zum damaligen Zeitpunkt keine Luftbilder vor.

Nach einem Schlichtungsverfahren verhängte die Europäische Kommission im Jahr 2005 eine finanzielle Pauschalberichtigung in Höhe von rd. 1,6 Mio. EUR gegen Österreich. Das Europäische Gericht erster Instanz bestätigte diese Entscheidung mit Urteil vom 4. September 2009<sup>10</sup>. Ein vom Europäischen Gericht erster Instanz vollinhaltlich bestätigter Hauptkritikpunkt der Europäischen Kommission an Österreich war, dass die österreichischen Behörden – nachdem der ERH in Einzelfällen signifikante Abweichungen festgestellt hatte und ungeachtet eigener Zweifel am österreichischen System der Flächenfeststellung – keine hinreichenden Kontrollmaßnahmen ergriffen hatten, um – auch rückwirkend – alle materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung von Prämien in ausreichendem Maße zu schaffen.

Die von den zuständigen österreichischen Stellen veranlassten Korrekturen führten dazu, dass im Jahr 2001 in Salzburg um 28,4 %, in Niederösterreich um 4,5 % und in der Steiermark um 1,7 % kleinere Almfutterflächen als im Jahr 2000 beantragt wurden.

<b>Tabelle 7: Flächenrückgang bei Almen und Bergmähdern im Jahr 2001 gegenüber 2000</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Niederösterreich</b>	<b>Salzburg</b>	<b>Steiermark</b>	<b>Österreich</b>
	Flächenangaben in ha			
2000	4.728	124.479	73.608	574.722
2001	4.515	89.072	72.359	536.296
<b>Rückgang</b>	<b>- 213</b>	<b>- 35.407</b>	<b>- 1.248</b>	<b>- 38.426</b>
	in %			
Rückgang	- 4,5	- 28,4	- 1,7	- 6,7

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tab. 3.1.11; Berechnungen und Darstellung: RH

<sup>9</sup> Eine Auswertung der Luftaufnahmen für das Bundesland Salzburg durch den ERH ergab bei ungefähr einem Drittel der Almfutterflächen erheblich kleinere Flächen als beantragt.

<sup>10</sup> Rechtssache T-368/05

(2) Die EU-Vorschriften zur Einheitlichen Betriebsprämie sahen die Konsolidierung (Kompression) von Zahlungsansprüchen<sup>11</sup> nur für Gebiete vor, die in Umstrukturierungs- und/oder Entwicklungsprogramme in Zusammenhang mit bestimmten öffentlichen Maßnahmen eingebunden waren und in denen die Betriebsinhaber aus diesen Gründen Flächen verloren hatten. Der ERH stellte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 fest, dass Österreich (neben anderen Mitgliedstaaten) diese Bestimmung auf alle Fälle ausweitete, in denen ein Betriebsinhaber 2005 über weniger Hektarflächen als Ansprüche verfügte. Er bewertete die österreichischen Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen insgesamt als nur „teilweise zufriedenstellend“.

(3) In dem im Jahr 2012 veröffentlichten Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2011 stellte der ERH erneut die fehlerhafte Aktivierung von Zahlungsansprüchen zum Erhalt von Betriebsprämienzahlungen in Österreich, namentlich bei Alpflächen, fest. Er beurteilte das österreichische Überwachungs- und Kontrollsystem bei der Einheitlichen Betriebsprämie aufgrund von Mängeln im System der Flächenidentifizierung und wegen der Berechnung von Zahlungen auf einer fehlerhaften Grundlage als nur „bedingt wirksam“. Unter Bezugnahme auf diese Prüffeststellungen richtete die Europäische Kommission im Dezember 2012 ein Ersuchen um Auskunft bzw. um Abhilfemaßnahmen (einschließlich Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge) an das BMLFUW (siehe TZ 45). Dabei verwies sie auf ihr Recht, im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens auf Grundlage der festgestellten Mängel eine finanzielle Berichtigung vorzuschlagen.

(4) Der RH begleitete in den vergangenen Jahren den ERH wiederholt bei seinen Erhebungen in Österreich, zum Teil in Form eigener Gebärungsüberprüfungen, und berichtete darüber dem Nationalrat.<sup>12</sup> Er

<sup>11</sup> Um Betriebsprämienzahlungen zu erhalten, musste der Betriebsinhaber jeden Zahlungsanspruch, über den er verfügte, zusammen mit einem Hektar beihilfefähiger Fläche melden. In jenen Fällen, bei denen nicht ausreichend beihilfefähige Flächen zur Verfügung standen, erlaubte Art. 42 Abs. 5 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 die Neuberechnung des Werts der Zahlungsansprüche. Bei der Konsolidierung (Kompression) erfolgte eine Erhöhung des Werts der Zahlungsansprüche bei gleichzeitiger Reduktion ihrer Anzahl. Die Gesamthöhe der finanziellen Ansprüche blieb somit unverändert. Folgendes Beispiel illustriert vereinfacht das Prinzip der Kompression: Ein Landwirt verfügte ursprünglich über 100 Zahlungsansprüche zu je 100 EUR und eine Basisreferenzfläche (Alm) von 100 ha. Aufgrund einer Almflächenverringerung um 30 ha beantragt er die Almkompression und meldet 70 ha beihilfefähige Fläche. Durch die Kompression verringert sich die Anzahl seiner Zahlungsansprüche auf 70. Der neue (höhere) Wert je Zahlungsanspruch beträgt 142,86 EUR.

<sup>12</sup> Reihe Bund 2001/2, Bund 2005/2, Bund 2006/1, Bund 2006/12, Bund 2007/3, Bund 2007/14 (Wiedervorlage Bund 2009/1), Bund 2010/3

## Berichtigungen und Wiedereinziehungen

wies das BMLFUW und die AMA dabei auf Schwächen und Mängel bei der Flächenfeststellung hin und empfahl u.a.:

- eine professionelle Flächendatenbank (nach Möglichkeit mit digitalen Luft- und Satellitenbildern) aufzubauen, um den Problemen und systembedingten Schwächen bei der Erhebung und Aktualisierung landwirtschaftlich genutzter Flächen zu begegnen (Reihe Bund 2001/2, BMLFUW, TZ 5),
- die österreichischen Bestimmungen zur Konsolidierung von Zahlungsansprüchen vor ihrer Durchführung mit der Europäischen Kommission abzuklären (Reihe Bund 2007/3, BMLFUW, TZ 6),
- bloße Besichtigungen als Messmethode bei Vor-Ort-Kontrollen nicht zuzulassen, weil sie die Exaktheit und Nachvollziehbarkeit der Messung nicht sicherstellen können und den Einsatz von Hofkarten bei Messungen insofern zu überdenken, als die Daten der Hofkarten nicht in jedem Fall aktuell waren (Reihe Bund 2007/14, BMLFUW, TZ 5).

(5) Zusätzlich zu den unmittelbar auf Österreich bezogenen Prüffeststellungen enthielten die Jahresberichte des ERH regelmäßig Feststellungen zu flächenbezogenen Systemmängeln in Mitgliedstaaten, die zu einem hohen Anteil an fehlerbehafteten GAP-Zahlungen<sup>13</sup> – u.a. aufgrund überhöhter Flächenangaben in den Beihilfeanträgen (z.B. Meldung der Gesamtfläche statt der tatsächlich genutzten Fläche, Einbezug von nichtbeihilfefähiger Fläche) – beitrugen.

<sup>13</sup> Der in den Stichproben des ERH festgestellte durchschnittliche Anteil der fehlerbehafteten Zahlungen der Jahre 2008 bis 2011 betrug rd. 34,8 %.

Tabelle 8: Überblick über EU-weit vorherrschende flächenbezogene Systemmängel

Prüffeststellungen des Europäischen Rechnungshofs

Prüfungsbereich	Prüffeststellungen (allgemein)	Flächenbezogene Systemmängel
Jährliche Prüfung der von ausgewählten Mitgliedstaaten eingerichteten INVEKOS-Systeme hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften und ihrer Wirksamkeit	Die überprüften Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Haushaltsjahren 2007 bis 2011 waren aufgrund der festgestellten Mängel nur bedingt wirksam.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- erhebliche Verspätungen bei der Einrichtung des Flächenidentifizierungssystems, was die Qualität der Kontrollen beeinträchtigte</li> <li>- Mängel im Flächenidentifizierungssystem: <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine genauen Angaben zur beihilfefähigen Fläche</li> <li>- Nicht-Verfügbarkeit von Orthofotos</li> <li>- keine Aktualisierung der beihilfefähigen Fläche im Flächenidentifizierungssystem anhand neuer Orthofotos und/oder aufgrund neuer Ergebnisse nach Vor-Ort-Kontrollen</li> <li>- keine (rückwirkenden) Gegenkontrollen auf der Grundlage aktualisierter Angaben zu Referenzparzellen</li> </ul> </li> <li>- Schwachstellen bei der Ermittlung von beihilfefähigen Flächen (z.B. Akzeptanz von nicht beihilfefähiger Fläche; Angabe größerer Flächen als im Flächenidentifizierungssystem als beihilfefähig erfasst; vorschriftswidrige Anwendung von Messtoleranzen)</li> <li>- nicht ordnungsgemäße Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen (z.B. falsche Flächenvermessungen)</li> </ul>

Quelle: Jahresberichte des ERH zu den Haushaltsjahren 2007 bis 2011; Darstellung: RH

(6) Das BMLFUW und die AMA reagierten auf die Prüffeststellungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle regelmäßig anlass- und einzelfallbezogen mit punktuellen Maßnahmen. Weitergehende Analysen, inwieweit für Österreich festgestellte Mängel möglicherweise systemischen Charakter aufwiesen oder, wenn sie andere Mitgliedstaaten betrafen, auch für Österreich möglicherweise Relevanz hatten, unterblieben.

7.2 Der RH vermerkte, dass das BMLFUW und die AMA aufgrund der Prüfungstätigkeiten der externen öffentlichen Finanzkontrolle seit dem Jahr 2001 wiederholt Hinweise auf Probleme, insbesondere bei der Feststellung von förderfähigen Flächen, erhalten hatten, die möglicherweise systemischen Charakter hatten. Er betonte die hohe Relevanz des Flächenkriteriums für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von EGFL- und ELER-Zahlungen und unterstrich, dass flächenbezogene Mängel EU-weit eine zentrale Fehlerquelle bei der Abwicklung von EU-Agrarförderungen waren.

## Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Der RH hielt kritisch fest, dass sowohl das BMLFUW als auch die AMA in Reaktion auf die Prüffeststellungen im Allgemeinen nur auf den Einzelfall bezogene Korrekturmaßnahmen ergriffen, ohne gesamthafte Schlussfolgerungen zur Behebung offenkundiger Systemschwächen bei der Flächenfeststellung zu ziehen. So hätten nach Auffassung des RH bereits aus den im Jahr 2001 festgestellten signifikanten Überdeklarationen von Almfutterflächen in Salzburg zeitgerecht Schlussfolgerungen gezogen und hinreichende Kontrollmaßnahmen gesetzt werden müssen, um festzustellen, ob auch in anderen Bundesländern für das Jahr 2000 vergleichbar überhöhte Almfutterflächen beantragt worden waren.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, dem Anlastungsrisiko künftig verstärkt proaktiv zu begegnen, indem aus eigener Initiative einzelfallbezogene Prüffeststellungen auf deren möglichen Systemcharakter hin analysiert und gegebenenfalls geeignete systembezogene Abhilfemaßnahmen gesetzt werden.

- 7.3 Laut Stellungnahme der AMA sei sie bestrebt, das System im Rahmen der verfügbaren Möglichkeiten proaktiv weiter zu verbessern; sie werde Informationen aus der laufenden Abwicklung und aus Prüffeststellungen künftig noch stärker auf deren systemischen Charakter hin analysieren.*

### Feststellungen der Europäischen Kommission

- 8.1 (1)** Bei einer Prüfung im Jahr 2008 stellte die Europäische Kommission insbesondere folgende Mängel im österreichischen INVEKOS zur Umsetzung der flächenbezogenen Beihilfen fest:<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Im Fokus dieser Prüfung der Europäischen Kommission und der daran anschließenden Verfahren und eingeleiteten Maßnahmen stand das System der Flächenfeststellung im Allgemeinen. Wenngleich dazu grundsätzlich auch die Flächenfeststellung auf Almen (Almfutterflächen) zählte, so stand diese Thematik nicht im Vordergrund.

- System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen: eine amtlich registrierte beihilfefähige Höchstfläche (Referenzfläche) fehlte; die Orthofotos<sup>15</sup> waren zum Teil über fünf Jahre alt; der Datenbestand im EDV-System war nicht aktuell;
- Integriertes Kontroll- und Sanktionssystem: Verwaltungsverfahren und Gegenkontrollen waren nur eingeschränkt wirksam; Umfang sowie Qualität und Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen waren nicht ausreichend; die Berechnung von Sanktionen und der Zeitpunkt von Auszahlungen waren nicht ordnungsgemäß.

(2) Im Rahmen des mehrstufigen Konformitätsabschlussverfahrens (siehe TZ 5 bzw. Chronologie im Anhang) widersprach das BMLFUW mit Stellungnahme vom Februar 2009 den Feststellungen der Europäischen Kommission und schloss ein Risiko für den EU-Haushalt grundsätzlich aus. Es leitete jedoch – auch im Lichte der Entscheidung des Europäischen Gerichts erster Instanz zu Lasten Österreichs (siehe TZ 7) – gemeinsam mit der AMA ab dem Jahr 2009 Maßnahmen zur grundlegenden Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung ein (siehe insbesondere TZ 27). Davon weitgehend ausgeklammert blieb das System zur Ermittlung der Almfutterflächen. Diesbezügliche systembezogene Abhilfemaßnahmen ergriffen BMLFUW und AMA – ungeachtet der in den Jahren zuvor geäußerten kritischen Feststellungen der externen Finanzkontrolle – im Wesentlichen erst im Jahr 2012 (siehe TZ 44 ff.) nach entsprechenden Prüffeststellungen des ERH (siehe TZ 7).

(3) Die Europäische Kommission hielt ungeachtet der von Österreich ab dem Jahr 2009 eingeleiteten Maßnahmen an ihrem Standpunkt fest und stellte im Jänner 2011 in Aussicht, für die Antragsjahre 2006, 2007 und 2008 einen Betrag von rd. 64,19 Mio. EUR von der EU-Finanzierung zu Lasten Österreichs auszuschließen. Der Großteil dieser angeordneten finanziellen Berichtigung (rd. 98 % bzw. 63,03 Mio. EUR) resultierte aus Mängeln im Flächenidentifizierungssystem.

Das BMLFUW wandte dagegen ein, dass der von der Europäischen Kommission ermittelte Betrag auch die nationale Kofinanzierung (nicht nur EU-Mittel) enthielt, und ermittelte – im Wesentlichen auf Basis dieser Annahme – einen Betrag von rd. 31,1 Mio. EUR.

Nach einer Follow-up-Überprüfung der von Österreich bis zum Frühjahr 2013 ergriffenen Maßnahmen (siehe insbesondere TZ 36 ff.) setzte die Europäische Kommission im Juni 2013 den in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigungsbetrag auf rd. 3,63 Mio. EUR herab.

<sup>15</sup> entzerrte und maßstabsgetreue Luftbilder als Grundlage für Hofkarten

## Berichtigungen und Wiedereinziehungen

**8.2** Der RH vermerkte kritisch, dass das BMLFUW und die AMA erst ab dem Jahr 2009 – nach Prüffeststellungen der Europäischen Kommission im Jahr 2008 und einer 2009 getroffenen Entscheidung des Europäischen Gerichts erster Instanz zu Lasten Österreichs – weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung und des INVEKOS einleiteten, die die Androhung einer finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR durch die Europäische Kommission im Jahr 2011 nicht zu verhindern vermochten. Der RH anerkannte, dass sich die Höhe der angedrohten finanziellen Berichtigung im Jahr 2013 infolge der von Österreich ergriffenen Maßnahmen und nach Herausrechnung der nationalen Kofinanzierungsmittel auf rd. 3,63 Mio. EUR verringerte. Hinsichtlich seiner Bewertung der ergriffenen Maßnahmen verwies der RH auf seine Würdigungen in TZ 27 und TZ 36 ff.

Der RH hielt kritisch fest, dass systembezogene Abhilfemaßnahmen zur korrekten Ermittlung von Almfutterflächen im Wesentlichen erst ab dem Jahr 2012 erfolgten.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

### EU-Vorgaben

**9.1 (1)** Das von jedem Mitgliedstaat einzurichtende INVEKOS sollte die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen im Agrarbereich gewährleisten, Unregelmäßigkeiten verhindern bzw. sicherstellen, dass diese durch Kontrollen aufgedeckt und zu Unrecht gezahlte Beträge wieder eingezogen werden. Das INVEKOS umfasste detaillierte Verfahrens-, Kontroll- und Sanktionsbestimmungen, unter die alle in Österreich gewährten EU-Flächenförderungen fielen.

[2] Auf EU-Ebene erfolgte die verpflichtende Einführung des INVEKOS für bestimmte EU-Agrarförderungen bereits im Jahr 1992. Hauptbestandteile des INVEKOS waren seither unverändert

- eine Datenbank,
- ein System für die Einreichung von Beihilfeanträgen,
- ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen und
- ein integriertes Kontroll- und Sanktionssystem.

Nachfolgende Abbildung zeigt jene Elemente des österreichischen INVEKOS, die für EU-Flächenförderungen besondere Relevanz haben, und die dafür bestehenden behördlichen Zuständigkeiten.

**Abbildung 4: Für EU-Flächenförderungen besonders relevante INVEKOS-Elemente und Zuständigkeiten**

INVEKOS				
Hauptbestandteile	Datenbank	System für die Einreichung von Beihilfeanträgen	System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen	Integriertes Kontroll- und Sanktionssystem
Elemente/Zuständigkeit	INVEKOS-Datenbank/AMA (TZ 23)	Mehrfachantrag Flächen/Landwirtschaftskammern und AMA (TZ 24)	INVEKOS-geographisches Informationssystem GIS (Hofkarten)/AMA (TZ 26)	Verwaltungskontrollen/AMA (TZ 30)
			Graphische Flächenfeststellung (Digitalisierung)/Landwirtschaftskammern und AMA (TZ 27)	Vor-Ort-Kontrollen/AMA (TZ 31)
				Sanktionen/AMA (TZ 34)

Quellen: Verordnung (EG) Nr. 73/2009, nationale Rechtsgrundlagen: Marktordnungsgesetz 2007, INVEKOS-CC-Verordnung 2010, INVEKOS-GIS-Verordnung i.d.F. 2009, 2011, 2013, INVEKOS-Werkverträge; Darstellung: RH

9.2 Der RH unterstrich, dass die für die EU-Flächenförderung besonders relevanten Elemente des INVEKOS seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 unverändert Geltung hatten.

Zuständigkeiten im  
Rahmen von INVEKOS  
in Österreich

Überblick

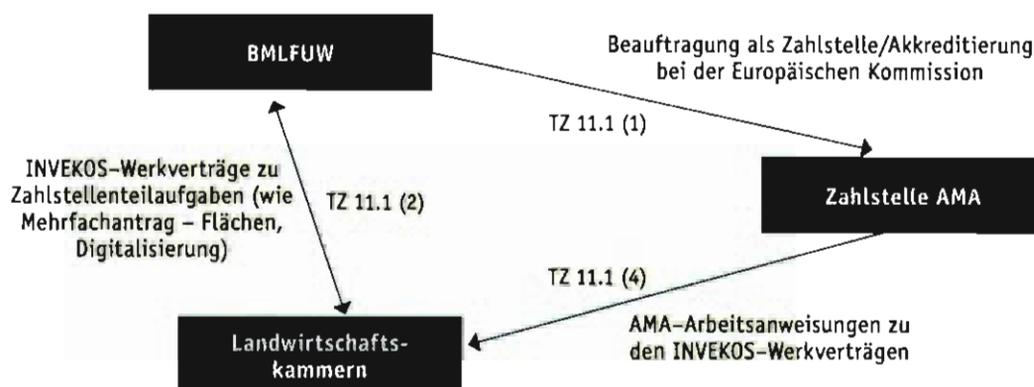
10 Die drei Hauptakteure des in Österreich eingerichteten INVEKOS mit Bezug auf EU-Flächenförderungen (siehe TZ 3) waren:

- das BMLFUW,
- die AMA als vom BMLFUW zugelassene Zahlstelle und
- die neun Landwirtschaftskammern als vom BMLFUW beauftragte Stellen.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Das institutionelle Zusammenspiel der drei INVEKOS-Hauptakteure stellte sich dabei im Wesentlichen wie folgt dar:

Abbildung 5: Zusammenspiel der Hauptakteure des INVEKOS



Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

### BMLFUW als zulassende Stelle und Auftraggeber von Werkverträgen

**11.1 (1)** Das BMLFUW war mit Bezug auf INVEKOS zuständig für die Akkreditierung der Zahlstelle, die ihrerseits für die Einrichtung und das Funktionieren der einzelnen Bestandteile des INVEKOS verantwortlich war. Das BMLFUW erteilte der AMA erstmals im Jahr 1996 die vorläufige bzw. – nach Prüfung der Erfüllung der Zulassungskriterien – im Jahr 1997 die endgültige Zulassung als Zahlstelle und akkreditierte sie bei der Europäischen Kommission.

Die Zulassung der AMA umfasste alle EU-rechtlich definierten Aufgaben der Zahlstelle:

- Bewilligung und Kontrolle der Zahlungen,
- Ausführung der Zahlungen und
- Verbuchung der Zahlungen.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Im Jahr 2007 nahm das BMLFUW eine ergänzende Zulassung der AMA als Zahlstelle für neue (sonstige) Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung (ELER) vor. Als Zahlstelle verantwortete die AMA gegenüber der Europäischen Kommission die EU-konforme Umsetzung des INVEKOS für alle Zahlstellenaufgaben.<sup>16</sup>

(2) Artikel 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 erlaubte der Zahlstelle, mit Ausnahme der Zahlung der EU-Beihilfen, Zahlstellenaufgaben an andere Einrichtungen zu übertragen (delegieren). In Österreich beauftragte nicht die AMA als Zahlstelle, sondern das BMLFUW ab dem Jahr 1996 die neun Landwirtschaftskammern im Wege von sogenannten INVEKOS-Werkverträgen mit bestimmten Teilaufgaben der Zahlstellenfunktion „Bewilligung“ (Entgegennahme von Anträgen, Erstkontrolle und Erfassung der Antragsdaten, Digitalisierung<sup>17</sup>). Die grundsätzlich identischen Werkverträge – im Wesentlichen unterschieden sie sich nur in Bezug auf die Höhe des Auftragsentgelts – wurden seit 2001 mehrfach ergänzt bzw. verlängert und zuletzt 2010 angepasst.

Soweit die Landwirtschaftskammern Teilaufgaben einer Zahlstelle wahrnahmen, galten auch für sie – aufgrund der unmittelbar anzuwendenden Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 jedenfalls für die Programmperiode 2007 bis 2013 – die Zulassungskriterien für Zahlstellen. Dessen ungeachtet führte das BMLFUW mit Bezug auf die übertragene Zahlstellenteilfunktion kein formelles Zulassungsverfahren durch und akkreditierte die Landwirtschaftskammern auch nicht bei der Europäischen Kommission. Das BMLFUW beschränkte sich darauf, werkvertraglich festzulegen, dass die Wahrnehmung der an die Landwirtschaftskammern übertragenen Aufgaben auf der Grundlage der relevanten EU-Verordnungen durch die Mitarbeit der Landwirtschaftskammern an der Vollziehung insbesondere nationaler Verordnungen und Sonderrichtlinien zu erfolgen hatte.

<sup>16</sup> Gemäß § 2 Abs. 1 der vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erlassenen Verordnung über das INVEKOS im Bereich der Direktzahlungen, über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance) und über sonstige horizontale Regeln (INVEKOS-CC-Verordnung 2010) war die AMA für die Vollziehung sämtlicher für die Umsetzung des INVEKOS relevanter EU-Rechtsvorschriften zuständig.

<sup>17</sup> freiwillig ab dem Jahr 2004, verpflichtend ab dem Herbstantrag 2009 für das Kalenderjahr 2010

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

(3) Für den Fall der Übertragung von Zahlstellenaufgaben an andere Einrichtungen waren gemäß Verordnung (EG) Nr. 885/2006 bestimmte Voraussetzungen<sup>18</sup> zwingend zu erfüllen, wobei die Zahlstelle in allen Fällen für die wirksame Verwaltung letztverantwortlich blieb.

Die Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern erfüllten die für die Übertragung vorgeschriebenen inhaltlichen Anforderungen nicht, weil sie weder Inhalt und Zeitpunkt der der Zahlstelle zu übermittelnden Informationen und Unterlagen festlegten noch Verantwortlichkeiten und Pflichten der Landwirtschaftskammern hinsichtlich der Kontrolle und Überprüfung der Einhaltung der EU-Vorschriften eindeutig definierten.

Das BMLFUW bezog die AMA nicht in die Gestaltung der INVEKOS-Werkverträge ein, sondern brachte ihr diese erst im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH im Jahr 2013 schriftlich zur Kenntnis.

(4) Ab dem Jahr 2001 legten die Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern fest, dass diese bei ihrer Leistungserfüllung die Arbeitsanweisungen der AMA zu beachten hatten.

Indem die AMA damit Umfang und Qualität der Werkvertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern konkretisierte, kam ihr eine indirekte (Sub-)Auftraggeberfunktion bei Werkverträgen zu, deren Inhalt sie jedoch bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle im Jahr 2013 nicht kannte. Auch war sie direkte Abnehmerin und Nutzerin der Werkleistungen der Landwirtschaftskammern.

Das BMLFUW erhielt als Auftraggeber – abgesehen von der Rechnungslegungsdokumentation und den Tätigkeiten der Bescheinigenden Stelle sowie der Internen Revision (beides Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW) – regelmäßig nur indirekt Wahrnehmungen zu Umfang und Qualität der Werkleistungen der Landwirtschaftskammern. Dies erschwerte dem BMLFUW eine auf

<sup>18</sup> Gemäß Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 waren Inhalt und Zeitpunkt der zu übermittelnden Informationen und Unterlagen, die es der Zahlstelle gestatten, die Zulassungskriterien zu erfüllen, in einer schriftlichen Vereinbarung zwischen der Zahlstelle und der anderen Einrichtung festzulegen. Die Verantwortlichkeiten und Pflichten der anderen Einrichtung waren insbesondere hinsichtlich der Kontrolle der Einhaltung der EU-Vorschriften eindeutig zu definieren. Die Zahlstelle hatte zu gewährleisten, dass die andere Einrichtung über wirksame Systeme verfügte, um ihre Verantwortlichkeiten und Pflichten in zufriedenstellender Weise wahrnehmen zu können. Die andere Einrichtung musste gegenüber der Zahlstelle ausdrücklich bestätigen, dass sie ihren Verantwortlichkeiten tatsächlich nachkam. Die Zahlstelle hatte regelmäßig die übertragenen Funktionen zu überprüfen und damit deren ordnungsgemäße und EU-konforme Wahrnehmung zu gewährleisten.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

die einwandfreie Erfüllung des Werkes abstellende ordnungsgemäße Abnahme der von den Landwirtschaftskammern erbrachten Werkleistungen insbesondere in Bezug auf Qualität.

(5) Das BMLFUW als zulassende Behörde war gemäß Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 verpflichtet, eine ständige Aufsicht über die zugelassene Zahlstelle auszuüben und sich zu vergewissern, dass diese die Zulassungskriterien dauerhaft einhielt. Im Anlassfall hatte es die Behebung von festgestellten Mängeln zu gewährleisten und erforderlichenfalls die Zulassung zu entziehen. Alle drei Jahre hatte es die Europäische Kommission über die Ergebnisse seiner Aufsicht zu informieren und dabei anzugeben, ob die Zahlstelle die Zulassungskriterien weiterhin erfüllte.

Das BMLFUW bestätigte der Europäischen Kommission – insbesondere auf Grundlage der Bescheinigungsvermerke und Berichte der Bescheinigenden Stelle (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW) – „im Allgemeinen“<sup>19</sup> die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstelle AMA in den Haushaltsjahren 2007 bis 2012. Auf die aufgrund der übernommenen Zahlstellen(teil)funktionen erforderliche Einhaltung der Zulassungskriterien<sup>20</sup> durch die Landwirtschaftskammern ging das BMLFUW nicht ein, wiewohl es Wahrnehmungen von offensichtlichen Mängeln bei der Erfüllung von Zulassungskriterien (z.B. hinsichtlich der einzurichtenden Qualitätssicherungssysteme und deren regelmäßiger Kontrolle – siehe insbesondere TZ 13 bis 15) durch die Landwirtschaftskammern hatte.

(6) Das BMLFUW beabsichtigte, die bestehenden INVEKOS-Werkverträge mit geringen Änderungen um ein Jahr bis Ende 2014 zu verlängern, um damit die Fortsetzung der laufenden Tätigkeiten für das Antragsjahr 2014 sicherzustellen. Für den Zeitraum nach 2014 zog das BMLFUW eine grundlegende Überarbeitung der bestehenden Werkvertragskonstruktion auf Basis einer Zweckmäßigkeitanalyse in Erwägung; diese beinhaltete auch eine Trennung der INVEKOS-Werkverträge nach Antrags- und Digitalisierungsleistungen sowie eine Übertragung der Auftraggeberrolle an die AMA.

<sup>19</sup> Optimierungsmöglichkeiten sah das BMLFUW im Wesentlichen beim Internen Revisionsdienst der AMA (siehe TZ 15).

<sup>20</sup> Gemäß Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 muss die schriftliche Vereinbarung, die bei einer Übertragung von Aufgaben der Zahlstelle an andere Einrichtungen abzuschließen ist, „es der Zahlstelle gestatten, die Zulassungskriterien zu erfüllen“.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

**11.2 (1)** Der RH kritisierte nachdrücklich, dass die rechtlich-institutionelle Konstellation zwischen den drei Hauptakteuren des in Österreich eingerichteten INVEKOS eine Reihe grundsätzlicher Schwächen aufwies und damit eine unzureichende Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortung im eigenen Wirkungsbereich förderte, die im Ergebnis immer wieder aufgezeigte Mängel bei der Flächenfeststellung nicht systematisch und nachhaltig zufriedenstellend zu beheben vermochte:

- Das BMLFUW beauftragte die Landwirtschaftskammern mit Zahlstellen(teil)aufgaben, mit denen es zuvor bereits die AMA im Rahmen ihrer Zulassung ausgestattet hatte und für deren Übertragung das BMLFUW daher nicht mehr zuständig war.
- In der Funktion als zulassende Behörde kam das BMLFUW für die Programmperiode 2007 bis 2013 seiner Letztverantwortung für die EU-konforme Erfüllung der Funktionen der Zahlstelle nicht ausreichend nach, weil es bestimmte, eindeutig der Zahlstelle obliegende (Bewilligungs-)Funktionen den Landwirtschaftskammern übertragen hatte, ohne sich der Einhaltung der Zulassungskriterien und einer EU-konformen Vertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern regelmäßig zu vergewissern und im Bedarfsfall zeitgerecht geeignete Maßnahmen zur Behebung von Schwachstellen zu verlangen.
- Da für den Bereich der EU-Flächenförderungen nur die AMA als Zahlstelle uneingeschränkt zugelassen, bei der Europäischen Kommission akkreditiert und für die EU-rechtskonforme Wahrnehmung aller Zahlstellenaufgaben umfassend verantwortlich war, hätte die AMA auf geeignete Qualitätssicherungs- und Kontrollbestimmungen im INVEKOS-Werkvertrag zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammer dringen und sich von deren Einhaltung vergewissern müssen; anderenfalls hätte sie gegenüber der Europäischen Kommission im Rahmen der Erklärung des Zahlstellenleiters entsprechende Meldepflichten wahrzunehmen gehabt (siehe TZ 16).
- Die Landwirtschaftskammern in ihrer Funktion als Auftragnehmer des Werkvertrags hätten generell größtmögliche Sorgfalt im Rahmen ihrer Auftrags Erfüllung walten lassen und – aufgrund der unmittelbaren Geltung der für INVEKOS relevanten EU-Rechtsvorschriften, die ihrerseits auch Grundlage des INVEKOS-Werkvertrags waren – auf eine EU-rechtskonforme Wahrnehmung der von ihnen ausgeübten Zahlstellen(teil)funktion achten müssen.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

### Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Der RH erachtete die bestehende rechtliche Ausgestaltung der Dreiecks-Konstellation für die notwendige Sicherstellung einer EU-konformen INVEKOS-Struktur als wenig geeignet, weil sie zu Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und den Verantwortlichkeiten beitrug.

Der RH kritisierte, dass sich weder das BMLFUW (als zulassende Stelle und Auftraggeber der Werkverträge) noch die AMA (als zugelassene Zahlstelle) eindeutig in einer klaren Eigentümerrolle (ownership) in Bezug auf die ordnungsgemäße INVEKOS-Umsetzung sahen. Beide ließen – jeweils für sich genommen – eine proaktive Herangehensweise zur zeitgerechten und nachhaltigen Vermeidung bzw. Beseitigung ihnen bekannter potenziell wesentlicher Mängel im System der Flächenfeststellung vermissen. Ebenso kritisierte er, dass die Landwirtschaftskammern im Rahmen der Erfüllung ihrer Werkverträge gesamthaft gesehen nicht die größtmögliche Sorgfalt walten ließen und den dafür unmittelbar geltenden EU-Verordnungsvorgaben nicht im erforderlichen Ausmaß die notwendige Beachtung schenkten.

Der RH anerkannte die Absicht des BMLFUW, die im Rahmen dieser Gebarungüberprüfung geäußerten grundsätzlichen Bedenken an der gegenwärtigen Vertragskonstruktion bei der Überarbeitung für die künftige Programmperiode zu berücksichtigen. Er empfahl dem BMLFUW, die bestehende rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion in die Richtung zu adaptieren, dass, sofern eine Übertragung von (Teil-)Aufgaben der Zahlstelle AMA an andere Einrichtungen (wie die Landwirtschaftskammern) erfolgen soll, die Zahlstelle AMA selbst in EU-konformer Weise im direkten Wege mit den anderen Einrichtungen schriftliche Vereinbarungen schließen sollte.

Weiters empfahl er dem BMLFUW, Grundsatzentscheidungen über neue Weichenstellungen hinsichtlich der bestehenden rechtlich-institutionellen Dreiecks-Konstruktion zeitnah herbeizuführen, um möglichst rasch stabile Rahmenbedingungen für die fortlaufende Programmumsetzung zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem BMLFUW, der AMA und den drei überprüften Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark, ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten (zulassende Stelle bzw. Auftraggeber; Zahlstelle; Auftragnehmer mit Teilaufgaben einer Zahlstelle) gemäß den einschlägigen EU-Bestimmungen proaktiv wahrzunehmen und die damit verbundenen Aufgaben mit größtmöglicher Sorgfalt auszuüben.

**Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem**

**11.3 (1)** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe der INVEKOS-Werkvertrag ab dem Jahr 1996 keine Zahlstellenfunktionen an die Landwirtschaftskammern ausgelagert. Keine Fassung des INVEKOS-Werkvertrags enthalte eine derartige Formulierung. Der INVEKOS-Werkvertrag stelle vielmehr die finanzielle Abgeltung bestimmter Verwaltungstätigkeiten durch die Landwirtschaftskammern sicher. Aus Sicht des BMLFUW könne eine Abgeltung im Wege der AMA zu einer Kostenerhöhung führen.*

*Die AMA habe – laut Stellungnahme des BMLFUW – seit dem EU-Beitritt Österreichs Verwaltungstätigkeiten an andere Behörden oder Rechtsträger ausgelagert. Im Zuge der häufigen Kontrollen durch die Europäische Kommission oder den ERH, die das gesamte Förderungsabwicklungssystem, somit auch die an die Landwirtschaftskammern ausgelagerten Tätigkeiten betroffen hätten, sei an dieser Vorgangsweise bis dato keine Kritik geübt worden.*

*Zur Gestaltung des INVEKOS-Werkvertrags seien stets Vertreter der AMA beigezogen worden. Deren Mitarbeit sei insbesondere zur inhaltlichen Ausgestaltung der AMA-Arbeitsanweisungen und Qualitätsstandards für die Abwicklungstätigkeiten der Landwirtschaftskammern notwendig gewesen. Andernfalls hätte die AMA als Zahlstelle weder ihre Verantwortung für die Richtigkeit der von ihr geleisteten Zahlungen wahrnehmen noch die Werkvertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern konkretisieren und dem BMLFUW die für die Abnahme der Leistungen und Abrechnung der INVEKOS-Werkverträge erforderlichen Daten (z.B. Mehrfachantrag-Flächen, Herbstantrag, Druck und Versand der Hofkarten, Digitalisierungsleistungen) übermitteln können.*

*Das BMLFUW habe – um allfällige Probleme bei der Durchführung des INVEKOS-Werkvertrags künftig bereits im Vorfeld zu vermeiden – die AMA im Jahr 2013 auch aktenmäßig ersucht, an der Gestaltung des INVEKOS-Werkvertrags für 2014 mitzuwirken. Die AMA sei diesem Ersuchen aktiv nachgekommen. Der Werkvertrag sei nunmehr bis inklusive Mehrfachantrag 2015 verlängert worden – mit Ausnahme der Feststellung der Almreferenzfläche. Diese Verlängerung solle einerseits die Umstellung auf die neue Förderperiode sicherstellen und andererseits ausreichend Spielraum für neue Entwicklungen zulassen. Aus Sicht des BMLFUW habe künftig die Feststellung aller Referenzflächen – Almreferenzfläche und Heimgutreferenzfläche – durch die AMA zu erfolgen.*



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

(2) Laut Stellungnahme der AMA zu Unklarheiten bei der Aufgaben- und Rollenverteilung sei die Abwicklungsstruktur und insbesondere die Einbeziehung etwa der Landwirtschaftskammern in die Antragsentgegennahme bei Prüfungen der Europäischen Kommission oder des ERH ausführlich dargestellt worden und es sei dazu bisher keine Kritik erfolgt. Die vom BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen Werkverträge für 2014 und 2015 seien ihr zur Kenntnis übermittelt und ihr darin Prüfbefugnisse eingeräumt worden. Die Digitalisierungsverpflichtungen seien in der Anlage zum Werkvertrag 2014/2015 des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern gesondert angeführt.

(3) Die Landwirtschaftskammer Niederösterreich teilte mit, dass sie die Maxime, Verantwortung proaktiv wahrzunehmen und mit größtmöglicher Sorgfalt auszuüben, seit 1995 bestmöglich umsetze. Sie arbeite im Vorfeld laufend mit und lege bei der INVEKOS-Umsetzung im eigenen Bundesland größtmögliche Sorgfalt an den Tag, weshalb Berufungen, Bescheidbeschwerden bzw. Ersuchen um Richtigstellung deutlich in der Minderzahl seien. Korrekte Information und Beratung seien Grundvoraussetzung für eine vollständige Auszahlung der Flächenförderungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Dies erfordere zeitgerechte Entscheidungen auf Bundesebene, die trotz der Komplexität der Materie im Laufe der Zeit spärlicher geworden seien.

(4) Die Landwirtschaftskammer Salzburg teilte mit, dass sie die EU-Verordnungsvorgaben, soweit in ihrem Wirkungsbereich möglich, beachtet habe und dass die Landwirtschaftskammern laut INVEKOS-Werkvertrag ihre Tätigkeiten nach Anweisungen der AMA durchführen würden. Die Landwirtschaftskammern seien keine Zahlstellen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006, sondern verlängerter Arm der AMA und deren Erfüllungsgehilfen im übertragenen Sinn. Die AMA und das BMLFUW hätten die ordnungsgemäße Umsetzung der INVEKOS-Tätigkeiten laufend überprüft. Feststellungen, wonach die Landwirtschaftskammer nicht die größtmögliche Sorgfalt hätte walten lassen, seien nicht getroffen worden. Seitens der Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW seien ihr keine Mängel in der INVEKOS-Umsetzung mitgeteilt worden.

Die Landwirtschaftskammer Salzburg führte weiters aus, dass sie laufend und dokumentiert Qualitätssicherungen der Digitalisierung durchgeführt habe. Die Schwachstellen bei der Digitalisierung lägen aus ihrer Sicht nicht in der ausführenden Institution, sondern am System zur Feststellung der Futterfläche auf Almen, wie der RH (siehe TZ 48) kritisch festgestellt habe. Die Flächenfeststellung bei den Heimbetrieben habe kaum Schwächen aufgewiesen.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

*(5) Die Landwirtschaftskammer Steiermark hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass es sich bei den Landwirtschaftskammern um keine Zahlstellen handle und sie insbesondere auch nicht für Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen zuständig seien. Sie seien im INVEKOS-System im Rahmen klar definierter Aufgabenstellungen in die Abwicklung integriert. Sie seien ausreichend kundig für die von ihnen durchgeführten Aufgaben und in Kenntnis der EU-Vorgaben, wenngleich sie ihre Arbeitsvorgaben in erster Linie im Rahmen nationaler Rechtsvorschriften erhalten würden. Die EU-Verordnung (EG) Nr. 885/2006 lasse die Hereinnahme „anderer Einrichtungen“ für die Abwicklung auf Ebene des Mitgliedsstaates sehr wohl zu.*

*Die Landwirtschaftskammer Steiermark lasse seit dem EU-Beitritt größte Sorgfalt bei der Umsetzung des INVEKOS-Systems walten und habe die INVEKOS-Werkvertragsvorgaben vollinhaltlich erfüllt. Sie weise die diesbezügliche Kritik des RH an den Landwirtschaftskammern daher entschieden zurück. Gemäß INVEKOS-Werkvertrag werde die korrekte Leistungserbringung vom Auftraggeber überprüft und würden Nichteinhaltungen schriftlich zur Kenntnis gebracht. Bis dato habe es seitens des Auftraggebers keine schriftlichen Hinweise auf Qualitätsmängel gegeben, weshalb davon auszugehen sei, dass die Qualität der Abwicklung der übertragenen Aufgaben in Ordnung gewesen sei.*

- 11.4 Der RH nahm die vom BMLFUW veranlasste Mitwirkung der AMA am INVEKOS-Werkvertrag 2014 bzw. 2015 sowie die vom BMLFUW angestrebte Feststellung aller Referenzflächen durch die AMA positiv zur Kenntnis.

Den Ausführungen des BMLFUW und der Landwirtschaftskammern Salzburg und Steiermark, wonach den Landwirtschaftskammern keine Zahlstellenfunktionen übertragen bzw. sie keine Zahlstellen seien, hielt der RH entgegen, dass das BMLFUW die Landwirtschaftskammern im Wege der INVEKOS-Werkverträge mit Teilaufgaben der Zahlstellenfunktion „Bevilligung“ beauftragte (siehe § 1 des Werkvertrags). Dementsprechend überprüfte die AMA ab dem Jahr 2010 – wenngleich im INVEKOS-Werkvertrag nicht geregelt – bei den Landwirtschaftskammern auch die Einhaltung formaler Zahlstellenkriterien (siehe Stellungnahme der AMA zu TZ 14).

Auf den Einwand des BMLFUW und der AMA, das Abwicklungssystem und insbesondere die Einbeziehung der Landwirtschaftskammern sei von europäischen Stellen bisher nicht kritisiert worden, erwiderte der RH, dass im Fokus seiner Kritik die unklare Rollen-, Aufgaben- und Kompetenzverteilung stand, die die Funktionsfähigkeit des Abwicklungssystems u.a. durch (negative) Kompetenzkonflikte beeinträchtigte.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Zu der vom BMLFUW beschriebenen Praxis der stets umfänglichen Einbeziehung von Vertretern der AMA in die Gestaltung und Umsetzung des INVEKOS-Werkvertrags bemerkte der RH, dass die Beziehung der AMA – ohne entsprechende Anpassung der INVEKOS-Vertragskonstruktion – das Problem der grundlegend unklaren Rollen-, Aufgaben- und Kompetenzverteilung nicht lösen konnte. Er hielt seine diesbezüglichen Feststellungen und Empfehlungen aufrecht.

Der RH erwiderte den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark hinsichtlich größtmöglicher Sorgfalt bei der INVEKOS-Umsetzung bzw. fehlender (schriftlicher) Hinweise des BMLFUW auf Qualitätsmängel, dass das BMLFUW gemäß Protokollen aus hochrangigen Sitzungen der Jahre 2010 bis 2012<sup>21</sup> den Landwirtschaftskammern Mängel vorhielt. Im Jahr 2011 etwa brachte das BMLFUW den Landwirtschaftskammern die Ergebnisse einer Systemprüfung der Internen Revision des BMLFUW zur Flächendigitalisierung zur Kenntnis und thematisierte gemäß Protokoll Handlungsbedarf u.a. bei der Qualitätsüberprüfung sowie in Bezug auf die Vermischung von Interessenvertretung und Behördenstatus. Im Jahr 2012 hielt das BMLFUW den Landwirtschaftskammern u.a. vor, dass der Almleitfaden nicht eingehalten und nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen nicht in Abzug gebracht worden seien.

Ferner bemerkte der RH gegenüber der Landwirtschaftskammer Salzburg, dass das System zur Feststellung der Futterfläche auf Almen maßgeblich auf Vorschlägen von Landwirtschaftskammern beruht (siehe TZ 48).

- 12.1** (1) In seiner Funktion als Verordnungsgeber und als für die Umsetzung einschlägiger EU-Bestimmungen zuständige österreichische Stelle richtete das BMLFUW zur Steuerung und Koordination von INVEKOS-Themen während der Programmperiode 2007 bis 2013 mehrere (Fach-) Arbeitsgruppen und Task Forces auf unbefristete oder anlassbezogen auf befristete Zeit ein. Daran nahmen regelmäßig Vertreter des BMLFUW, der Zahlstelle AMA sowie der Landwirtschaftskammer Österreich bzw. der (Landes-)Landwirtschaftskammern teil. Die gleichen Institutionen nahmen auch an den regelmäßigen Sitzungen der INVEKOS-Koordinatoren der Landwirtschaftskammern teil, bei denen die konkrete Umsetzung der Werkverträge bzw. des INVEKOS abgestimmt wurde. Nachstehende Tabelle zeigt die ab Anfang 2012 gültige Struktur der Arbeitsgruppen:

<sup>21</sup> u.a. Sektionschef des BMLFUW und Kammeramtsdirektoren

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

**Tabelle 9: Struktur der Arbeitsgruppen im INVEKOS-Bereich ab 2012**

Bezeichnung (Vorsitz)	Aufgaben
INVEKOS-Steuerungsgruppe (BMLFUW)	bespricht Grundsatzfragen und Zielvorgaben, die BMLFUW-intern entschieden und beauftragt werden; erhält regelmäßig aufbereitete Informationen der Kerngruppe
INVEKOS-Kerngruppe (BMLFUW)	bereitet Informationen für die Steuerungsgruppe auf; diskutiert Umsetzung von Grundsatzfragen und erarbeitet mögliche Lösungsansätze
INVEKOS-Facharbeitsgruppen (BMLFUW bzw. AMA)	erarbeiten Konzepte bzw. Lösungsansätze für konkrete Problemstellungen (z.B. Luftbildbeschaffung, Landschaftselemente)
Laufende Koordination und Abstimmung auf Facharbeitsebene	
INVEKOS-Koordinatorensitzung (AMA) <sup>1</sup>	dient dem Informationsaustausch und der Abstimmung zu den für die INVEKOS-Umsetzung relevanten Themen

<sup>1</sup> Vorsitz vor 2012: Landwirtschaftskammer Österreich

Quelle: Unterlagen des BMLFUW; Darstellung RH

(2) Die für die diversen Arbeitsgruppen bzw. Task Forces von den Landwirtschaftskammern nominierten Teilnehmer traten in den Sitzungen regelmäßig nicht nur beratend als Fachexperten auf, sondern waren bei der Entscheidungsfindung – beispielsweise brachten sie erfolgreich eigene Vorschläge ein – gegenüber den Vertretern der Zahlstelle AMA gleichberechtigt tätig. Insbesondere bei Fragen mit Auswirkung auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der operativen Umsetzung von INVEKOS-Bestimmungen war der AMA in den Arbeitsgruppen bzw. Task Forces keine gesonderte Entscheidungsposition – etwa durch das unbedingte Erfordernis ihrer Zustimmung – vorbehalten, obwohl sie als Zahlstelle gegenüber der EU für die ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel uneingeschränkt verantwortlich war.

(3) Ungeachtet der regelmäßigen Abstimmungen zwischen den drei Hauptakteuren kam es im Fall der offenkundig mangelhaften Flächenfeststellungen zu negativen Kompetenzkonflikten (Verweis auf

Verantwortlichkeiten der jeweils anderen zwei Akteure)<sup>22</sup> und damit einer mangelhaften Wahrnehmung der jeweils eigenen funktionsbezogenen Verantwortung (siehe TZ 11).

Dazu hielt die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW in ihrem Prüfbericht zur Umsetzung des INVEKOS-Werkvertrags vom Februar 2012 fest, dass zwar alle drei Hauptakteure einen Handlungsbedarf erkannt, aber kein Qualitätssicherungssystem aufgebaut hatten. Ein koordiniertes, abgestimmtes Vorgehen zur Behebung der Schwachstellen im Bereich der Digitalisierung war für sie nicht erkennbar. Sie vermochte auch nicht nachzuvollziehen, warum die beteiligten Stellen „nicht zumindest die im jeweiligen Wirkungs- und Zuständigkeitsbereich gelegenen vorhandenen Möglichkeiten zur Verbesserung genutzt und mit Nachdruck eine Abhilfe der bekannten Problematik betrieben haben“.

- 12.2 Der RH beurteilte die Einrichtung von Arbeitsgruppen oder Task Forces, die sich aus den relevanten Akteuren zusammensetzten, als grundsätzlich zweckmäßig für die Diskussion und Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für erforderliche Maßnahmen. Aus Sicht des RH verabsäumten das BMLFUW und die AMA jedoch die Schaffung von Entscheidungsstrukturen, die die bestehenden Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure – insbesondere jene der AMA als gegenüber der Europäischen Kommission für die ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel uneingeschränkt verantwortliche Zahlstelle – eindeutig widerspiegeln.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, die Arbeitsgruppen bzw. Task Forces so auszurichten, dass deren Entscheidungsstrukturen und Arbeitsaufträge klar festgelegt sind und dem Ziel einer verbesserten Gesamtsteuerung unter Wahrung der jeweiligen Verantwortlichkeiten der Akteure BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern gemäß EU-Vorgaben gerecht werden. Hinsichtlich der notwendigen Klärung der

<sup>22</sup> Dies kam beispielsweise dadurch zum Ausdruck, dass Vertreter der Landwirtschaftskammern – sie übten die ihr übertragenen Zahlstellen(teil)aufgaben grundsätzlich auf Basis der AMA-Arbeitsanweisungen aus – auf die Verantwortung der AMA verwiesen, zeitgerecht ausreichend klare Arbeitsanweisungen zu erlassen. Sofern unmittelbar relevante EU-Verordnungsbestimmungen nicht in den AMA-Arbeitsanweisungen Aufnahme gefunden hatten, ließen die Landwirtschaftskammern diese regelmäßig außer Acht (z.B. Durchführung von Qualitätskontrollen bei der Flächendigitalisierung, Abgabe der jährlichen Erklärungen, Vermeidung von Interessenkonflikten – siehe TZ 14). Die AMA machte ihrerseits geltend, dass das BMLFUW aufgrund der INVEKOS-Werkverträge – deren Inhalt sie bis zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht kannte – direkter Vertragspartner der Landwirtschaftskammern war. Das BMLFUW seinerseits betonte die umfassende Verantwortung der Zahlstelle AMA für eine EU-rechtskonforme Förderungsabwicklung sowie jene der Landwirtschaftskammern für eine ordnungsgemäße Werkvertragserfüllung.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

jeweils funktionsbezogenen Verantwortlichkeiten der drei Akteure verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 11.

**12.3** (1) *Aus Sicht des BMLFUW seien die Aufgaben der verschiedenen „Facharbeitsgruppen“ klar definiert und auch die Verantwortung eindeutig geregelt gewesen. Diese Vorgangsweise sei einer der Gründe für die deutliche Reduktion der Anlastung durch die Europäische Kommission von ursprünglich 64 Mio. EUR auf 3,63 Mio. EUR gewesen.*

(2) *Die AMA stimmte dem RH zu, dass bei diversen Arbeitsgruppen eine deutliche Festlegung der Entscheidungsbefugnisse und Arbeitsaufträge hinsichtlich einer zielgerichteten Entscheidungsfindung und Umsetzung der Ergebnisse wichtig sei.*

(3) *Zur Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich siehe TZ 11. Demnach seien die für eine korrekte Information und Beratung erforderlichen zeitgerechten Entscheidungen auf Bundesebene trotz der Komplexität der Materie im Laufe der Zeit spärlicher geworden.*

(4) *Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Salzburg seien ihre Fachexperten gegenüber den Vertretern der Zahlstelle nicht gleichberechtigt, weil sie weder eigenmächtig Entscheidungen treffen, noch Umsetzungsschritte anweisen könnten. Die Landwirtschaftskammer erhalte Aufträge zur Umsetzung durch Hotline-Informationen und Anweisungen der AMA, deren Ausgestaltung die AMA bzw. das BMLFUW zu verantworten hätten. Die Fachexperten der Landwirtschaftskammern würden Vorschläge zur Weiterentwicklung des INVEKOS einbringen, die von den Verantwortlichen von BMLFUW und AMA mitunter aufgenommen würden.*

(5) *Die Landwirtschaftskammer Steiermark hielt fest, dass die Landwirtschaftskammern für die Gestaltung des Gesamtsystems nicht unmittelbar zuständig seien. Die grundlegenden Bestimmungen der Organisation und Durchführung auf nationaler Ebene seien primär Aufgabe des BMLFUW und der AMA.*

**12.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass zwischen den INVEKOS-Akteuren infolge unklarer Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen (negative) Kompetenzkonflikte bestanden, weshalb Mängel in der Flächenfeststellung nicht zeitgerecht behoben oder Entscheidungen nicht zeitgerecht getroffen wurden. Der RH unterstrich, dass vor allem der Zahlstelle in der Entscheidungsfindung nicht jenes Gewicht zukam, das ihr zur Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit gemäß EU-Vorgabe hätte zukommen müssen. Er bekräftigte daher seine diesbezüglichen Feststellungen und Empfehlungen.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Den Landwirtschaftskammern Salzburg und Steiermark entgegnete der RH, dass die Landwirtschaftskammern als Auftragnehmer die Vorgaben des BMLFUW bzw. Arbeitsanweisungen der AMA auch mitgestalteten, etwa indem sie bis zum Jahr 2012 die INVEKOS-Koordinierungsgruppe (Landwirtschaftskammern, BMLFUW und AMA) leiteten. Positionen von Landwirtschaftskammern fanden z.B. im System zur Feststellung der Almfutterflächen (siehe TZ 48) oder in den Zuständigkeiten für die Feststellung der Almreferenzflächen in den Jahren 2012 und 2013 ihren Niederschlag (siehe TZ 49 und 51). Die Position der Landwirtschaftskammern beschränkte sich somit nicht nur auf die Umsetzungsfunktion, sondern ging deutlich darüber hinaus.

### BMLFUW als Bescheinigende Stelle

13.1 (1) Die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW war Bescheinigende Stelle. Die Bescheinigung umfasste eine Beurteilung, ob:

- die Zahlstelle die Zulassungsbedingungen erfüllte,
- ausreichend gewährleistet war, dass das Interne Kontrollsystem zufriedenstellend funktionierte,
- die Jahresrechnungen und Ausgabenübersichten stimmten und
- die finanziellen Interessen der EU in geeigneter Weise geschützt wurden.

Auch die Übertragung von Zahlstellen(teil)funktionen hatte die Bescheinigende Stelle zu beurteilen. Sie teilte der Europäischen Kommission die Ergebnisse ihrer Beurteilung in Form jährlicher Bescheinigungsberichte einschließlich Bescheinigungsvermerk zur jeweiligen Jahresrechnung und Stellungnahme zur jährlichen ZVE des Zahlstellenleiters mit.

(2) Nach Auffassung der Bescheinigenden Stelle erfüllte die Zahlstelle AMA – wie in den jährlichen Bescheinigungsberichten an die Europäische Kommission dargelegt – in den Haushaltsjahren 2007 bis 2012 im Allgemeinen die Zulassungskriterien; ihre Verfahren gewährleisteten die Verwaltung der EGFL- und ELER-Maßnahmen in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften und schützten die finanziellen Interessen der EU in verlässlicher Weise. Des Weiteren erachtete sie die ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 in allen wesentlichen Punkten als den Vorschriften entsprechend, machte jedoch ab dem Haushaltsjahr 2010 auf kleinere Probleme und Ver-

**Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem**

besserungsbedarf beim Internen Revisionsdienst der AMA – dessen Arbeiten als wesentliche Grundlage für die ZVE des Zahlstellenleiters dienen – aufmerksam (siehe TZ 15).

In internen Aktenvermerken hielt die Bescheinigende Stelle fest, dass sich die ZVE des Zahlstellenleiters für das Haushaltsjahr 2010 zu einem wesentlichen Teil auf noch nicht approbierte Berichte des Internen Revisionsdienstes sowie auf fehlerhaft wiedergegebene Kontrollstatistiken stützte. Zu den ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 vermerkte die Bescheinigende Stelle, dass sie diese „aus Zeitgründen nur in formaler Form“ geprüft hatte. Zur Schwächemeldung bezüglich Almflächen, die der Zahlstellenleiter seiner ZVE 2012 beigefügt hatte, merkte die Bescheinigende Stelle intern an, dass ihre Stellungnahme zur ZVE uneingeschränkt erfolgte, weil letztere (samt Anlagen) keine ihrem Kenntnisstand widersprechenden Angaben enthielt.

(3) Gemäß Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 hatte die Bescheinigende Stelle im Rahmen ihrer Prüfung, ob das von der Zahlstelle für alle Zahlstellenfunktionen (einschließlich der an die Landwirtschaftskammern übertragenen Funktionen) eingerichtete Interne Kontrollsystem zufriedenstellend funktionierte, auch zu beurteilen, ob mit dem Verwaltungsaufbau der Zahlstelle sichergestellt werden konnte, dass die Einhaltung der Vorschriften vor Ausführung der Zahlungen kontrolliert wurde. In den Bescheinigungsvermerken zu den Jahresrechnungen für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 gab die Bescheinigende Stelle – abgesehen von einer nicht INVEKOS betreffenden Einschränkung zum Haushaltsjahr 2010 – gegenüber der Europäischen Kommission ein uneingeschränktes Urteil für beide Fonds (EGFL und ELER) ab. Ihre uneingeschränkten Urteile enthielten – abgesehen von einer nicht INVEKOS betreffenden Hervorhebung zum Haushaltsjahr 2011 – keinen Zusatz zur Hervorhebung von Sachverhalten (z.B. von Mängeln, die gesamthaft gesehen nicht als wesentlich einzustufen waren). Sie wies dabei – in Übereinstimmung mit Leitlinie Nr. 6 der Europäischen Kommission<sup>23</sup> – jeweils darauf hin, dass sich ihre Beurteilung ausschließlich auf die Ergebnisse ihrer Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien stützte und es nicht zu ihrer Aufgabe gehörte, dazu Stellung zu nehmen, ob das Interne Kontrollsystem alle erforderlichen Kontrollen vorsah.

<sup>23</sup> Leitlinie Nr. 6 der Europäischen Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung): Form, Umfang und Inhalt der Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle (AGRI-2007-61715-02-00-DE REV.2)



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

(4) In Bezug auf die Landwirtschaftskammern (bzw. Bezirksbauernkammern) als beauftragte Einrichtungen nahm die Bescheinigende Stelle im Zeitverlauf unterschiedliche Einschätzungen (siehe nachfolgende Tabelle) vor, die von delegierter Stelle (2006) bis zu genau definierter und bezahlter Dienstleistung, die keine übertragene Tätigkeit im Sinne der EU-Verordnung darstellte (2010 bis 2012), reichten. Für das Jahr 2012 beurteilte die Bescheinigende Stelle die Dienstleistungserfüllung als „zufriedenstellend“. Der RH analysierte die Zertifizierungs- bzw. Bescheinigungsberichte der Haushaltsjahre 2005 bis 2012 hinsichtlich der Landwirtschaftskammern als beauftragte Einrichtungen und fasste wesentliche Ergebnisse nach den Kategorien „Feststellungen“ sowie „Bewertungen“ in folgender Tabelle auszugsweise zusammen:

Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem**Tabelle 10: Feststellungen und Bewertungen der Bescheinigenden Stelle (BMLFUW) betreffend Landwirtschaftskammern als beauftragte Einrichtungen (2005 bis 2012)**

Zertifizierungs- bzw. Bescheinigungsbericht	Feststellungen der Bescheinigenden Stelle zur Beauftragung der Landwirtschaftskammern	Bewertungen der Bescheinigenden Stelle zur Beauftragung der Landwirtschaftskammern
Haushaltsjahr 2005	keine	keine
Haushaltsjahr 2006	Die lokalen Dienststellen der Landwirtschaftskammern – die Bezirksbauernkammern – nahmen als delegierte Stellen die Anträge entgegen und erfassten die Daten im AMA-System; sie waren dabei zur Einhaltung der Normen und Sicherheitsstandards der Zahlstelle verpflichtet.	Die Arbeit der Erfassungsstellen entsprach, soweit aus der Dokumentation zu den überprüften Stichproben ersichtlich, weitestgehend dem Qualitätsstandard der Zahlstelle. Durch die Annahmestellen (Bezirksbauernkammern) erfolgte eine lückenlose Dokumentation der eingereichten Anträge und für alle beihilfeberechtigten Flächen eine Prüfung auf richtiges Ausmaß mit Hilfe von adäquaten Verwaltungskontrollen.
Haushaltsjahr 2007 bis 2009	Beim INVEKOS gab es nur in eng begrenztem Umfang übertragene Aufgaben an die Bezirksbauernkammern im Zusammenhang mit der Antragsentgegennahme.	keine
Haushaltsjahr 2010 bis 2011	Die Antragsentgegennahme und Erfassung von Mehrfachanträgen im Rahmen des INVEKOS war keine übertragene Tätigkeit an eine nachgeordnete Einrichtung im Sinn der Verordnung (EG) Nr. 885/2006, sondern eine genau definierte und bezahlte Dienstleistung. Zur Qualitätssicherung dieser Dienstleistung führte die Zahlstelle AMA einen jährlichen Test betreffend die Qualität der Datenerfassung durch.	keine
Haushaltsjahr 2012	Beibehaltung der Einschätzung einer reinen Dienstleistung in Bezug auf die von den Bezirksbauernkammern durchgeführte Tätigkeit der „Antragsentgegennahme nach genauen Regeln der Zahlstelle AMA“.	Beurteilung der „dennoch erforderlichen Kontroll- und Überwachungstätigkeiten“ mit „zufriedenstellend“ (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen), ohne nähere Feststellungen zum zugrunde liegenden Sachverhalt und ohne Empfehlungen.

Quellen: Zertifizierungsberichte 2005 bis 2006, Bescheinigungsberichte 2007 bis 2012 der Bescheinigenden Stelle (Abteilung EU-Finanz und Interne Revision des BMLFUW); Darstellung: RH

(5) Der Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW in ihrer Rolle als Bescheinigende Stelle waren spätestens seit 2005 Mängel bei der Antragsflächenermittlung aufgrund ihrer Prüftätigkeit u.a. zu Vor-Ort-Kontrollen der AMA, zur Flächendigitalisierung durch die beauftragten Landwirtschaftskammern und zu den INVEKOS-Werkverträgen bekannt. Diese Mängel reichten von fehlenden Hofkarten über mangelhafte Digitalisierungen und unzu-



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

reichende Dokumentationen bis zu nicht durchgeführten Kontrollen und Interessenkonflikten.

(6) Die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW hielt in einer internen Kurzinformation vom Mai 2011 fest, dass der Zahlstelle AMA – mit Verweis auf die eindeutigen Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 – auch für delegierte Aufgaben die Letztverantwortung zukam und die Landwirtschaftskammern „spätestens ab dem Zeitpunkt der verpflichtenden Digitalisierung eine essentielle Kernaufgabe der Zahlstelle bezogen auf die Datenqualität“ ausübten. In diesem Zusammenhang kritisierte sie u.a., dass die übertragene Zahlstellenaufgabe nicht im erforderlichen Ausmaß wahrgenommen würde. Diese kritischen Feststellungen führten in weiterer Folge zur Herausgabe neuer Arbeitsanweisungen der Zahlstelle AMA an die Landwirtschaftskammern (siehe TZ 14).

- 13.2 Der RH kritisierte, dass die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW nicht nur im Zeitablauf, sondern insbesondere auch je nach Berichtsadressat eine unterschiedliche Bewertung des gleichen Sachverhalts vornahm, die maßgebliche Auswirkungen auf die Art ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung als Bescheinigende Stelle sowie jene der Zahlstelle AMA und der Landwirtschaftskammern hatte.

Er bemängelte, dass die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision in ihrer Funktion als Bescheinigende Stelle die ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 nur in formaler Form geprüft und diese dennoch in allen wesentlichen Punkten als vorschriftskonform beurteilt hatte. Er stellte weiters kritisch fest, dass die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision das von der Zahlstelle AMA eingerichtete Interne Kontrollsystem mit Bezug auf INVEKOS stets als zufriedenstellend funktionierend beurteilt hatte, obwohl sie selbst mehrfach Mängel in Bezug auf die Ermittlung beihilfefähiger Flächen festgestellt und darauf – wenngleich nur in internen Vermerken – auch nachdrücklich hingewiesen hatte. Der RH vermerkte, dass die internen Hinweise der Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision zum Erlass neuer Arbeitsanweisungen durch die Zahlstelle AMA führten und verwies auf seine diesbezügliche Kritik in TZ 14.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die bestehende Beauftragung der Landwirtschaftskammern als übertragene Aufgabe im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 anzuerkennen und ihr im Rahmen der Zuständigkeiten als Bescheinigende Stelle vollinhaltlich Rechnung zu tragen. Dabei wäre von der Bescheinigenden Stelle unter Einbeziehung aller relevanten Prüffeststellungen und Bewertungen auch zu prüfen, ob im

**Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem**

Rahmen des im vollen Umfang durchzuführenden Bescheinigungsverfahrens allfällig eine Hervorhebung von Sachverhalten bzw. eine Einschränkung des Bescheinigungsurteils vorzunehmen wären.

- 13.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlungen des RH im Zuge der laufenden Prüfungstätigkeiten durch die Bescheinigende Stelle Berücksichtigung finden würden und stellte zu TZ 13 ergänzend fest:*

*Die Aufgaben der Landwirtschaftskammern hätten im Zeitablauf eine erhebliche Ausdehnung erfahren. Die kammer-spezifischen Prüfungsfeststellungen der Bescheinigenden Stelle spiegelten diese geänderte Aufgabensituation wieder und berücksichtigten diese im jeweiligen Bescheinigungsbericht. Die Arbeit der Landwirtschaftskammern sei im Rahmen der jährlichen Bescheinigung auf Einhaltung der EU-Bestimmungen überprüft worden. Da den Landwirtschaftskammern derzeit keine Zuständigkeit für die Zuerkennung von Flächenförderungen zukomme, stelle sich eine allfällige Delegation bzw. Übertragung einer Aufgabe im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 nicht. Die rechtliche Würdigung der Beauftragung der Landwirtschaftskammern habe grundsätzlich keine Auswirkung auf die laufende Prüfungstätigkeit der Bescheinigenden Stelle in Bezug auf die Landwirtschaftskammern.*

*Die Feststellung des RH, der Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision seien in ihrer Rolle als Bescheinigende Stelle spätestens seit 2005 Mängel (u.a. bei der Flächendigitalisierung) bekannt gewesen, könne das BMLFUW nicht nachvollziehen. Die verpflichtende Digitalisierung sei erst im Jahr 2010 eingeführt worden. Bis dahin habe ein funktionierendes Kontrollsystem bestanden, mit dem die Flächenangaben – im Wege der Verwaltungs- bzw. Vor-Ort-Kontrollen – jedenfalls überprüft worden seien. Aufgrund der vorgegebenen Kontrollquoten wären systematische Falschbeantragungen jedenfalls aufgefallen.*

*Zusätzlich zu den jährlichen Bescheinigungsberichten sei eine Reihe weiterer Prüfberichte ergangen. Die Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision habe die Umsetzung der in Summe aufgezeigten Empfehlungen durch das BMLFUW, die AMA sowie die Landwirtschaftskammern überwacht, bei Follow-up-Prüfungen beurteilt und an die jeweils fachlich zuständige bzw. übergeordnete Ebene berichtet. Im Rahmen des jährlichen Bescheinigungsberichts seien bei der Fehlerbewertung ausschließlich die noch offenen Punkte zu berücksichtigen gewesen.*



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

*Aus Sicht des BMLFUW habe die Bescheinigende Stelle die an sie gestellten Berichtserfordernisse EU-konform stets vollinhaltlich erfüllt. Der Vorwurf der unterschiedlichen Bewertung des gleichen Sachverhalts werde entschieden zurückgewiesen. Der RH habe seine Kritik auf Prüfungsfeststellungen der Bescheinigenden Stelle bei verschiedenen Landwirtschaftskammern im Frühjahr 2011 gestützt. Diese bei einzelnen Digitalisierungsfällen außerhalb der Stichprobenserie festgestellten punktuellen Mängel hätten zwar Hinweise auf Schwächen bei der Digitalisierung ergeben und seien mit den betroffenen Stellen erörtert worden, hätten sich im Rahmen der Stichprobenprüfung jedoch nicht in adäquatem Ausmaß bestätigt und im Bescheinigungsbericht keine tiefergehende Mitteilung erfordert. Die EU-Kommission habe zuletzt im Jahr 2009 die Arbeit und Berichterstattung der Bescheinigenden Stelle geprüft und sehr positiv beurteilt.*

*Die Bescheinigende Stelle habe sich bei ihrer Stellungnahme zur ZVE des Zahlstellenleiters gemäß Leitlinie Nr. 7 der Europäischen Kommission auf ihre eigenen Prüfungstätigkeiten zu stützen. Da der Inhalt der einzelnen ZVE sowie die Bezug habenden Unterlagen den Ergebnissen der Prüfungsarbeiten der Bescheinigenden Stelle entsprochen hätten, sei eine formale Überprüfung in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Leitlinie Nr. 7 erfolgt. Ab dem Haushaltsjahr 2011 sei erstmalig eine gesonderte (zumindest formale) Prüfung der ZVE des Zahlstellenleiters erforderlich gewesen.*

*Die Kritik des RH an der Bescheinigenden Stelle wegen der stets zufriedenstellenden Beurteilung des Internen Kontrollsystems der AMA, obwohl sie in internen Vermerken auf Mängel bei der Ermittlung beihilfefähiger Flächen hingewiesen habe, erscheine aus Sicht des BMLFUW verkürzt bzw. pauschal. Gemäß Leitlinien der EU-Kommission seien festgestellte Mängel direkt den verantwortlichen Stellen zu melden und geeignete Korrekturmaßnahmen zu vereinbaren. In diesem Sinne hätten sich die Prüfungsfeststellungen („interne Vermerke“) der Bescheinigenden Stelle EU-konform an einen internen Adressatenkreis gerichtet.*

- 13.4** Hinsichtlich der Einschätzung des BMLFUW betreffend eine allfällige Delegation einer Aufgabe an die Landwirtschaftskammern im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 entgegnete der RH, dass das BMLFUW die Landwirtschaftskammern im Wege der INVEKOS-Werkverträge (§ 1) mit Teilaufgaben der Zahlstellenfunktion „Bewilligung“ beauftragte. Bei deren Wahrnehmung galten für die Landwirtschaftskammern die Zulassungskriterien für Zahlstellen (siehe TZ 11). Als Auftraggeber des Werkvertrags bzw. als Bescheinigende Stelle hätte das BMLFUW spätestens mit Beginn der Programmperiode 2007–2013 die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Landwirtschaftskammern

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

überprüfen und im Rahmen des Bescheinigungsverfahrens berücksichtigen müssen.

Der RH stellte klar, dass der Vorwurf des BMLFUW – auf Basis der durch den RH festgestellten Fakten (siehe TZ 13.1 (2) und Tabelle 10) – ins Leere geht. Zudem hatte die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision ab dem Jahr 2005 in mehreren Prüfberichten Mängel bei der Flächenermittlung festgestellt, aus denen das BMLFUW zu wenig und zu spät entsprechend systematische Schlussfolgerungen zog. Der RH erinnerte das BMLFUW zudem daran, dass auch die Europäische Kommission im Jahr 2008 und der ERH im Jahr 2011 Mängel im System der Flächenidentifizierung festgestellt hatten (siehe TZ 7 bzw. 8).

Mit Bezug auf außerhalb von Stichprobenserien festgestellte punktuelle Digitalisierungsmängel und die diesbezügliche Berichterstattung lediglich in „internen Vermerken“ betonte der RH, dass diese Vorgangsweise jeweils einzelne Problemfälle aufzeigte, jedoch kein grundsätzliches und rasches Reagieren bewirkte.

Zu der aus Sicht des BMLFUW nur formalen Prüfung der ZVE des Zahlstellenleiters verwies der RH auf die Leitlinie Nr. 7 der Europäischen Kommission<sup>24</sup>. Demnach hatte die Bescheinigende Stelle nicht nur zu bewerten, ob die ZVE mit den EU-Vorschriften übereinstimmte und die für die Erstellung der ZVE herangezogenen Unterlagen (u.a. die Prüfarbeit des Internen Revisionsdienstes) eine ausreichende Grundlage für die ZVE bildeten. Falls die ZVE ohne Vorbehalt war, sollte die Bescheinigende Stelle insbesondere beurteilen, ob aufgrund ihrer Prüfungsarbeit bzw. Auffassung Vorbehalte hätten ausgesprochen werden müssen. Der RH vertrat daher die Ansicht, dass eine ausschließlich formale Überprüfung der ZVE für eine angemessene Beurteilung nicht ausreichte. Er verwies ferner auf seine Feststellungen zu den ZVE des Zahlstellenleiters, wonach die Prüfarbeit des Internen Revisionsdienstes der AMA – auf der die ZVE des Zahlenstellenleiters insbesondere beruhten – mit bedeutsamen Schwächen (u.a. Prüfrückstand seit dem Jahr 2010) behaftet waren (siehe TZ 16).

### AMA als Zahlstelle

- 14.1** (1) Gemäß der vom BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern – ohne Einbindung der AMA (siehe TZ 11) – abgeschlossenen Werkverträge kam der AMA die Aufgabe zu, Arbeitsanweisungen an die Landwirt-

<sup>24</sup> Leitlinie Nr. 7 – Stellungnahme der bescheinigenden Stelle zur Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

schaftskammern zu erteilen, die für die werkvertragliche Leistungserbringung maßgeblich waren. Die Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern enthielten weder Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung der unmittelbar geltenden, INVEKOS-relevanten EU-Vorgaben noch zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsanweisungen der AMA (siehe TZ 17).

(2) Die AMA erließ ihre Arbeitsanweisungen, die entweder maßnahmenspezifisch oder themenübergreifend (horizontal) waren, eigenständig oder nach Aufforderung durch das BMLFUW in Abstimmung mit dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern<sup>25</sup>. Dadurch eröffneten sich sowohl für das BMLFUW als auch für die Landwirtschaftskammern Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die Arbeitsanweisungen waren vielfach allgemein gehalten, wodurch sich Interpretationsspielräume ergaben. Sie ließen wichtige Bereiche lange unregelt. So bemängelte beispielsweise die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW im Jahr 2011, dass die zu diesem Zeitpunkt gültigen Arbeitsanweisungen zur – ab 2004 freiwilligen und ab 2009 verpflichtenden – Flächendigitalisierung keine Vorgaben über durchzuführende Kontrollen (z.B. hinsichtlich Kontrolldichte und Kontrollumfang) enthielten.

(3) Die AMA wies die Landwirtschaftskammern erstmals im Jahr 2011 per Arbeitsanweisung<sup>26</sup> darauf hin, dass die EU-Vorgaben bezüglich der Einhaltung der Zulassungskriterien „grundsätzlich“ auch für die Landwirtschaftskammern Geltung hatten, soweit diese als Teil der Zahlstelle (Zahlstellenfunktion „Antragsbewilligung“) tätig wurden. Im Jahr 2012 präzisierte die AMA in ihrer Arbeitsanweisung<sup>27</sup>, dass diese EU-Vorgaben „direkt und unmittelbar“ auch für die Landwirtschaftskammern galten, und fügte Vorgaben zur Qualitätskontrolle durch die Landwirtschaftskammern hinzu.

Einzuhalten waren beispielsweise EU-Vorgaben zu Funktionstrennung, Dienstaufsicht, sensiblen Positionen, Interessenkonflikten, Mitarbeiterschulungen und zur Sicherstellung der Informationssicherheit gemäß internationaler Standards. Die AMA verlangte in der Folge eine jährliche Berichtslegung der Landwirtschaftskammern zur Erfüllung die-

<sup>25</sup> So wurde beispielsweise der Entwurf der AMA betreffend die horizontale Arbeitsanweisung zur Einhaltung der Zulassungskriterien im Rahmen der INVEKOS-Koordinatorensitzungen mit den anwesenden Vertretern der Landwirtschaftskammern und des BMLFUW diskutiert, und die Landwirtschaftskammer Österreich gab dazu eine schriftliche Stellungnahme ab.

<sup>26</sup> Horizontale Arbeitsanweisung HOR 01/2011 zur Antragsbearbeitung für Mehrfachantrag (MFA)–Flächen und MFA–Tiere vom 28. Februar 2011.

<sup>27</sup> Horizontale Arbeitsanweisung HOR 02/2012 zur Antragsbearbeitung für Mehrfachantrag (MFA)–Flächen und MFA–Tiere vom 28. Juni 2012.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

ser Vorgaben einschließlich einer Bestätigung (ZVE), dass alle EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie die Vorgaben der Zahlstelle in ihrem Bereich eingehalten worden waren.

(4) Von den drei überprüften Landwirtschaftskammern erhielt die AMA erstmals für das Haushaltsjahr 2011 Berichte und Bestätigungen (ZVE).<sup>28</sup> Die von den drei Landwirtschaftskammern getroffenen näheren Ausführungen ließen unterschiedliche Herangehensweisen erkennen, beispielsweise im Umgang mit Funktionstrennung, sensiblen Positionen und Interessenkonflikten, die zum Teil nicht den Vorgaben der AMA-Anweisungen entsprachen (so etwa keine oder unzureichende Funktionstrennung oder die Nichtangabe von sensiblen Positionen). Dies blieb von der AMA unbeeinträchtigt.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass das BMLFUW in seine Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern keine Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung der für die übertragene Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben aufgenommen hatte. Stattdessen begnügte es sich – ohne die Werkverträge der AMA zur Kenntnis zu bringen (siehe TZ 11) – mit einem Verweis auf die AMA-Arbeitsanweisungen, die ihrerseits wichtige Bereiche (etwa betreffend die Einhaltung der Zulassungskriterien) bis 2011 unreguliert ließen.

Da die Beauftragung der Landwirtschaftskammern durch das BMLFUW die AMA nicht von ihrer uneingeschränkten Zahlstellenverantwortung gemäß EU-Vorgaben entband, kritisierte der RH, dass die AMA dieser Verantwortung in Bezug auf die INVEKOS-relevanten Tätigkeiten der Landwirtschaftskammern in wesentlichen Punkten erst ab 2011 nachkam. Dies betraf insbesondere die Sicherstellung der Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Landwirtschaftskammern in Bezug auf deren Zahlstellen(teil)funktion. In diesem Zusammenhang bemängelte er auch, dass die AMA jene Berichtslegungsteile der drei überprüften Landwirtschaftskammern, die nicht den Vorgaben der AMA entsprachen, nicht beeinträchtigte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, für den Fall der Beibehaltung der Auftraggeberfunktion gegenüber den Landwirtschaftskammern unverzüglich klare Vertragsbestimmungen in die Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern aufzunehmen, die eine regelmäßige Kontrolle der

<sup>28</sup> Die LWK Niederösterreich und Salzburg bestätigten mit ihren Unterschriften, dass im Jahr 2011 als auch im Jahr 2012 in ihrem Bereich alle EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie die Vorgaben der AMA bezüglich ihrer Zahlstellentätigkeit eingehalten wurden. Demgegenüber bestätigte die LWK Steiermark für 2011 nur, dass alle INVEKOS-Vorgaben gemäß den einschlägigen AMA-Arbeitsanweisungen und -Informationen unter Mitwirkung des Antragstellers bestmöglich umgesetzt wurden. Für 2012 unterzeichnete auch sie eine inhaltsgleiche Bestätigung wie die beiden anderen LWK.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Einhaltung der für die übertragene Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben – und nicht allein der Arbeitsanweisungen der AMA – in geeigneter Form samt Follow-up sicherstellen.

Der RH empfahl der AMA, die an die Landwirtschaftskammern bezüglich der Ausübung von Zahlstellen(teil)aufgaben gerichteten Arbeitsanweisungen künftig zeitgerecht und ausreichend spezifisch mit dem Ziel der umfassenden Sicherstellung einer einwandfreien INVEKOS-Umsetzung zu erlassen und auf die Einhaltung dieser Arbeitsanweisungen sowie der relevanten EU-Vorgaben durch die Landwirtschaftskammern mit allen gebotenen Mitteln zu dringen.

14.3 (1) *Das BMLFUW verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 11, wonach die AMA dem Ersuchen des BMLFUW, an der Gestaltung des INVEKOS-Werkvertrags ab 2014 mitzuwirken, nachgekommen sei.*

*(2) Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung in Umsetzung. Die Arbeitsanweisungen an die Landwirtschaftskammern würden laufend aktualisiert, ergänzt oder neu herausgegeben und deren Umsetzungen im Rahmen der Qualitätssicherung durch den AMA-Fachbereich bzw. der Prüfungen durch den Internen Revisionsdienst der AMA jährlich kontrolliert.*

*Die AMA bemerkte allgemein, dass sie, obwohl die Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern keine Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung der unmittelbar geltenden INVEKOS-relevanten EU-Vorgaben bzw. der Arbeitsanweisungen der AMA enthielten, die Tätigkeiten überprüft habe. Der AMA-Fachbereich und der Interne Revisionsdienst der AMA hätten die Übernahme und Erfassung der Mehrfachanträge durch die Bezirksbauernkammern überprüft, der Interne Revisionsdienst – mit der verpflichtenden Digitalisierung ab 2010 – zudem auch die Einhaltung bzw. Dokumentation formaler Zahlstellenkriterien. Die AMA habe die Jahresberichte der Landwirtschaftskammern analysiert und festgestellte Schwächen z.B. im Rahmen der INVEKOS-Koordinatorensitzungen besprochen bzw. ihre Arbeitsanweisungen entsprechend ergänzt.*

15.1 (1) Gemäß Verordnung (EG) Nr. 885/2006 war von der Zahlstelle ein Interner Revisionsdienst einzurichten, der bestimmte Anforderungen zu erfüllen hatte.<sup>29</sup> Die Zahlstelle AMA siedelte ihren Internen Revisionsdienst direkt unter ihrem Leiter an. Aufgabe des Internen Revi-

<sup>29</sup> Insbesondere musste der Interne Revisionsdienst von den anderen Abteilungen der Zahlstelle unabhängig und der Zahlstellenleitung unmittelbar unterstellt sein. Seine Arbeiten hatte er nach international anerkannten Standards durchzuführen.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

sionsdienstes der AMA war, auf Basis eigener Prüfungstätigkeiten zu beurteilen, inwieweit die Verfahrensabläufe der Zahlstelle die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften gewährleisten, die Buchführung richtig und vollständig war und sich auf dem neuesten Stand befand.

Die Prüfungstätigkeiten des Internen Revisionsdienstes der AMA erstreckten sich auch auf die Landwirtschaftskammern bzw. die Bezirksbauernkammern (siehe TZ 17). Die vom BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen Werkverträge trafen dazu keine Festlegungen. Prüfberichte des Internen Revisionsdienstes der AMA aus den Jahren 2004 und 2005 vermerkten, dass durch Abschluss eines Werkvertrags zwischen AMA und Landwirtschaftskammern wirkliche systembezogene Verbesserungen in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung auf Ebene der Bezirksbauernkammern ermöglicht würden.

(2) Der Interne Revisionsdienst der AMA kontrollierte jährlich bei einer eingeschränkten Anzahl von ihm ausgewählter Bezirksbauernkammern<sup>30</sup>, inwieweit diese die an sie übertragenen Aufgaben in Übereinstimmung mit den jeweils geltenden AMA-Arbeitsanweisungen (siehe TZ 14) erfüllten.

- In seinen Prüfberichten von 2007 bis 2011 stellte der Interne Revisionsdienst wiederholt Mängel bei der Einhaltung von Arbeitsanweisungen bei einzelnen Bezirksbauernkammern fest, die er überwiegend als Einzelfehler einstufte.
- Die Anwendung der ab 2004 ergangenen AMA-Arbeitsanweisungen zur – bis zum Haushaltsjahr 2009 freiwilligen – Flächendigitalisierung überprüfte der Interne Revisionsdienst erst ab dem Jahr 2010. Die Prüfberichte 2010 und 2011 vermerkten, dass die Flächendigitalisierung (einschließlich Dokumentation), die von den Bezirksbauernkammern ab dem Mehrfachantrag 2009 verpflichtend für alle beantragten Grundstücke (einschließlich Almen und Gemeinschaftsweiden) in Form einer „amtlichen Feststellung“ – mit Mitwirkungspflicht des Landwirts (siehe TZ 25) – durchzuführen war, nicht genau bzw. nur teilweise den AMA-Vorgaben entsprach. Gemäß Prüfbericht 2011 war die verpflichtende Digitalisierung nur teilweise umgesetzt; die Digitalisierung erfolgte meist nur auf Wunsch der Förderungswerber oder bei Vorliegen neuer Hofkarten.

<sup>30</sup> Die Anzahl der jährlich kontrollierten Bezirksbauernkammern orientierte sich daran, dass jede Bezirksbauernkammer zumindest einmal in fünf Jahren einer Kontrolle unterzogen wurde. Bezirksbauernkammern mit auffällig schlechteren Prüfergebnissen wurden einer weiteren Kontrolle im Fünfjahreszeitraum unterzogen.

- In seinem Prüfbericht 2009 machte der Interne Revisionsdienst erstmals auf fehlendes Bewusstsein für Interessenkonflikte bei dem mit Entgegennahme und Erfassung betrauten Personal aufmerksam (z.B. Erfassung des eigenen Betriebs). Diesbezügliche Regelungen fanden im Jahr 2011 Aufnahme in eine AMA-Arbeitsanweisung und dienten ab diesem Zeitpunkt als Grundlage für eine konkrete Überprüfung durch den Internen Revisionsdienst der AMA.

Der Interne Revisionsdienst der AMA prüfte ferner regelmäßig anhand von Stichproben die Ergebnisse der vom sogenannten Technischen Prüfdienst der AMA durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen. Dazu begleitete oder wiederholte er Vor-Ort-Kontrollen bei Betrieben, um deren Nachvollziehbarkeit und Qualität zu beurteilen. In seinen diesbezüglichen Prüfberichten 2007 bis 2012 stellte der Interne Revisionsdienst Mängel (z.B. Auswahl der kontrollierten Feldstücke, umfangreiches und teilweise veraltetes Prüfhandbuch) fest, anerkannte jedoch grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit der Vor-Ort-Kontrollen.

Der Interne Revisionsdienst der AMA analysierte wiederkehrende Mängel ebensowenig gesamthaft auf deren möglicherweise systemischen Charakter noch beurteilte er das potenzielle Risiko (in Form finanzieller Berichtigungen – siehe TZ 6) für den Fall vergleichbarer Mängelfeststellungen im Zuge von Prüfungstätigkeiten des ERH oder der Europäischen Kommission.

(3) Die Bescheinigende Stelle (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW – siehe TZ 13) hielt in ihren Bescheinigungsberichten der Jahre 2007 bis 2012 (Gesamtbewertung des Internen Kontrollsystems der Zahlstelle und der Einhaltung der Zulassungskriterien) fest, dass der Interne Revisionsdienst der AMA die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 gut (2007 bis 2009) bzw. zufriedenstellend (2010 bis 2012) erfüllte. Wie aus nachfolgender Übersicht ersichtlich, wies sie ab dem Jahr 2010 auf Verbesserungsbedarf hin.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

**Tabelle 11: Feststellungen der Bescheinigenden Stelle (BMLFUW) zum Internen Revisionsdienst der AMA**

Feststellungen der Bescheinigenden Stelle		
Bescheinigungsbericht	Prüffeststellungen zum Internen Revisionsdienst der AMA	Gesamtbewertung des Internen Revisionsdienstes als Teil des Internen Kontrollsystems
Haushaltsjahr 2007	– keine	gut
Haushaltsjahr 2008	– keine	gut
Haushaltsjahr 2009	– keine	gut
Haushaltsjahr 2010	– Ein gewisser Prüfrückstand bestand.	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)
Haushaltsjahr 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Feststellungen und Schlussfolgerungen in Prüfberichten waren zu wenig präzise.</li> <li>– Prüfberichte behandelten die Prüfung, Bewertung und Überwachung der Angemessenheit und Wirksamkeit der Internen Kontrolle ungenügend.</li> </ul>	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)
Haushaltsjahr 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ein Prüfrückstand bestand.</li> <li>– Prüfung, Bewertung und Überwachung der Angemessenheit und Wirksamkeit der Internen Kontrolle waren nunmehr berücksichtigt.</li> </ul>	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)

Quellen: Bescheinigungsberichte 2007 bis 2012 der Bescheinigenden Stelle (Abteilung EU-Finanzien und Interne Revision des BMLFUW); Darstellung: RH

Zum Abbau des von der Bescheinigenden Stelle wiederholt festgestellten Prüfrückstands forderte das BMLFUW als zuständige Behörde bis 15. März 2013 von der AMA die Vorlage eines Aktionsplans für das Jahr 2013 mit geplanten Übergabeterminen für bestimmte offene Prüfberichte. Der Zahlstellenleiter kam dieser Aufforderung am 13. März 2013 nach.

- 15.2 Der RH verwies auf die maßgebliche Bedeutung der Arbeit des Internen Revisionsdienstes als wesentliche Grundlage für die jährlichen ZVE des Zahlstellenleiters (siehe TZ 16). Er kritisierte, dass der Interne Revisionsdienst der AMA erst ab 2010 die Einhaltung der AMA-Vorgaben zur Flächendigitalisierung bei den Bezirksbauernkammern überprüfte und festgestellte Fehler nicht rechtzeitig im Hinblick auf deren möglichen systemischen Charakter hin analysierte. Er kritisierte weiters, dass der Interne Revisionsdienst der AMA ab 2010 einen Prüfrückstand aufbaute, der erst 2013 in die Vorlage eines Aktionsplans an das BMLFUW mündete.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Auch bemängelte der RH, dass bereits aus dem Jahr 2009 stammende Prüffeststellungen des Internen Revisionsdienstes hinsichtlich fehlender Vorgaben zur Vermeidung von Interessenkonflikten erst im Jahr 2011 in einer AMA-Arbeitsanweisung Niederschlag fanden (siehe TZ 22).

Der RH empfahl der AMA, die von ihrem eigenen Internen Revisionsdienst festgestellten Mängel rechtzeitig auf deren möglichen systemischen Charakter hin zu analysieren und in den Prüfberichten deren potenzielles finanzielles Risiko zu erläutern. Weiters empfahl der RH der AMA, unverzüglich die notwendigen Schritte zu setzen, die den raschen Abbau des seit 2010 bestehenden Prüfrückstandes ihres Internen Revisionsdienstes ermöglichen und künftig einen Rückstand vermeiden.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme der AMA werde künftig ein stärkerer Fokus auf die Analyse festgestellter Mängel, deren systemischen Charakter und entsprechende Erläuterung in den Prüfberichten gelegt. Den infolge der Prüfrückstände mit dem BMLFUW vereinbarten Aktionsplan habe die Interne Revision der AMA bis Jahresende 2013 vollständig, und den Prüfplan 2013 zudem weitestgehend erledigt. Die Leitung der Internen Revision der AMA sei im Juli 2013 neu besetzt worden. Im Jahr 2014 werde sich die Interne Revision zwecks weiterer qualitätsverbessernder Maßnahmen einem Quality Assessment mit externer Validierung unterziehen.*

(2) *Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Salzburg bedürfe die Digitalisierung auf „Wunsch“ des Förderungswerbers einer Erläuterung: Eine Hofkarte werde dem Förderungswerber im 3-Jahreszyklus mit einem aktuellen Orthofoto zur Verfügung gestellt. Bei korrekter Digitalisierung der Hofkarte zu Beginn dieses 3-Jahreszyklus anhand des Orthofotos erfolge eine Aktualisierung in den beiden folgenden Jahren nur auf Urgenz des Förderungswerbers, wenn sich die Bewirtschaftung in der Natur – nur vom Förderungswerber feststellbar – gegenüber dem Orthofoto verändert habe. Eine Neudigitalisierung bzw. Überprüfung einer korrekt digitalisierten Hofkarte in einem Folgejahr, ohne aktuelleres Orthofoto, sei nicht zielführend.*

15.4 Der RH nahm die Stellungnahme der AMA zur Behebung der Prüfrückstände positiv zur Kenntnis.

Der RH entgegnete der Landwirtschaftskammer Salzburg, dass die Landwirtschaftskammern gemäß einer AMA-Arbeitsanweisung aus dem Jahr 2011 auch bei Betrieben ohne neue Luftbilder bzw. Hofkarten – unbeschadet der Eigenverantwortung des Antragstellers – „besonderes Augenmerk auf die qualitativen Aspekte der Digitalisierung“

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

und auf nicht landwirtschaftliche Nutzflächen wie z.B. „hofnahe“ Flächen zu legen hatten.

- 16.1 (1) Vom Leiter der AMA war jährlich eine ZVE vorzulegen, um zu bestätigen, dass die vorgelegten Rechnungen ein verlässliches, vollständiges und korrektes Bild der Ausgaben und Einnahmen für das Haushaltsjahr vermittelten und dass das in der Zahlstelle (sowie in beauftragten Stellen) aufgebaute Verwaltungs- und Kontrollsystem ausreichende Gewähr für die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsvorgänge sowie der Förderungsfähigkeit der Anträge bot. Im Falle deutlicher und mit wesentlichem Risiko behafteter Mängel im Kontrollsystem sollte der Leiter der Zahlstelle gemäß Leitlinie Nr. 4 der Europäischen Kommission<sup>31</sup> seine ZVE durch Vorbehalte einschränken.

Zur Erstellung der ZVE waren vom Leiter der Zahlstelle alle ihm zur Verfügung stehenden Informationen zu berücksichtigen. Dazu zählte – neben den ZVE der Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen – insbesondere die Prüfarbeit des Internen Revisionsdienstes der AMA, die ihrerseits allerdings bedeutsame Schwächen (siehe TZ 15) aufwies. Die ZVE der Landwirtschaftskammern standen erstmals für das Haushaltsjahr 2011 zur Verfügung, entsprachen jedoch teilweise nicht den Vorgaben (siehe TZ 14).

(2) Zu den Haushaltsjahren 2007 bis 2012 gab der Leiter der AMA uneingeschränkte ZVE ab. Für 2012 meldete er der Europäischen Kommission in einem gesonderten Dokument Mängel, die bei der Erstellung der ZVE entdeckt wurden, aber aus seiner Sicht für einen Vorbehalt nicht ausreichten. Dabei handelte es sich

- um überdurchschnittlich hohe Fehlerquoten bei Vor-Ort-Kontrollen auf Almen, die zu einer beträchtlichen Erhöhung der Alm-Prüfquoten<sup>32</sup> (2011: 16,08 %; 2012: 30,67 %) führten (siehe TZ 31 bis 32) und
- um das Jahr 2011 betreffende Feststellungen des ERH zu Schwächen im Flächenidentifizierungssystem (siehe TZ 7).

<sup>31</sup> Leitlinie Nr. 4 der Europäischen Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung) – ZVE des Leiters der Zahlstelle gemäß Art. 8 Abs. 1 c) iii der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 (AGRI D(2010)342353)

<sup>32</sup> Gemäß EU-Vorgaben betrug die Standard-Prüfquote für Vor-Ort-Kontrollen mindestens 5 % aller Betriebsinhaber, die Beihilfeanträge stellten.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Wie in der Leitlinie Nr. 4 der Europäischen Kommission vorgesehen, hatte sich der Leiter der Zahlstelle vorweg mit den zuständigen Kommissionsdienststellen wegen eines möglichen Vorbehalts bezüglich der Beurteilung der Almthematik informell abgestimmt. Demnach waren nicht alle in der Leitlinie angeführten Voraussetzungen für die Abgabe eines Vorbehaltes gegeben. Gemäß Leitlinie ließ dieser informelle Meinungsaustausch die allein beim Zahlstellenleiter liegende Verantwortung, seine ZVE gegebenenfalls durch Vorbehalte einzuschränken, jedoch unberührt.

- 16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die uneingeschränkten ZVE des Leiters der Zahlstelle AMA für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 insbesondere auf Prüfarbeiten des Internen Revisionsdienstes der AMA beruhten, die mit bedeutsamen Schwächen behaftet waren (z.B. Überprüfung der Flächendigitalisierung erst ab dem Jahr 2010, Prüfrückstand seit dem Jahr 2010; siehe TZ 15). Er kritisierte, dass die ebenfalls heranzuziehenden ZVE der Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen erst für das Jahr 2011 zur Verfügung standen und teilweise nicht den Vorgaben der AMA (etwa in Bezug auf Funktionstrennung oder die Angabe von sensiblen Positionen) entsprachen (siehe TZ 14).

Auch bemängelte der RH, dass der Leiter der AMA erstmals für 2012 nur in einem Begleitdokument zur ZVE Mängel ansprach, die nach Auffassung des RH aufgrund ihrer Bedeutung (überdurchschnittlich hohe Fehlerquoten bei Vor-Ort-Kontrollen auf Almen) unter Berücksichtigung der bestehenden Schwächen im eingerichteten nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem (unzureichende Zuverlässigkeit des Flächenidentifizierungssystems) die Abgabe eines Vorbehalts gerechtfertigt hätten, zumal sich die ZVE des Zahlstellenleiters auf Prüfarbeiten und Erklärungen stütze, die ihrerseits mit Mängeln behaftet waren.

Der RH empfahl der AMA, künftig bei Vorliegen von deutlichen und mit wesentlichem Risiko behafteten Mängeln im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem zeitgerecht einen Vorbehalt in der ZVE des Zahlstellenleiters auszusprechen und – auch im Hinblick auf die eingesetzten nationalen Kofinanzierungsmittel – aus eigener Initiative beraus geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

- 16.3 *Laut Stellungnahme der AMA bestünden klare Vorgaben der EU zur Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) der Zahlstellenleiter. Die diesbezügliche Leitlinie Nr. 4 empfehle, einen Vorbehalt auszusprechen, wenn bestimmte qualitative und quantitative Aspekte zuträfen und es nicht möglich sei, die Auswirkungen dieser Mängel durch Abhilfemaßnahmen auszugleichen. Wenn die entdeckten Mängel nicht ausreichten, um einen Vorbehalt auszusprechen, der Leiter der Zahlstelle sie aber*

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

*für ausreichend gravierend halte, um sie den Kommissionsdienststellen zur Kenntnis zu bringen, so seien diese Mängel als „zusätzliche Bemerkungen“ in einem gesonderten, der ZVE beigefügten Dokument aufzulisten. Nach Rücksprache des Leiters der Zahlstelle mit der Europäischen Kommission über einen möglichen Vorbehalt zur ZVE 2012 sei die Problematik im Einklang mit Leitlinie Nr. 4 in einer „zusätzlichen Bemerkung“ zur ZVE behandelt worden.*

- 16.4 Nach Auffassung des RH ließen die Empfehlungen der Kommissionsdienststellen (Leitlinie Nr. 4) dem Zahlstellenleiter Ermessensspielraum, um im Falle entsprechender Mängel einen Vorbehalt auszusprechen.

### Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen

- 17.1 (1) Die zwischen dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen Werkverträge regelten die Mitarbeit der Landwirtschaftskammern an der Umsetzung flächenbezogener EU-Förderungsmaßnahmen. Gemäß § 1 des Werkvertrags hatten die Landwirtschaftskammern insbesondere Förderungsanträge entgegenzunehmen, flächenbezogene Förderungsdaten zu erfassen und der Zahlstelle AMA zu übergeben. In der Anlage A zum Werkvertrag erfolgte ab 1. Jänner 2007 eine Spezifizierung der gemäß § 1 übertragenen Aufgaben in vier Arbeitsbereiche.

**Tabelle 12: Arbeitsbereiche der Landwirtschaftskammern gemäß Werkvertrag**

1. Mehrfachantrag Flächen einschließlich ÖPUL-Herbstantrag und Berghöfekataster-Änderungsdienst	2. Bewirtschafterwechsel/Übertragung von Zahlungsansprüchen	3. INVEKOS-geographisches Informationssystem GIS-Umsetzung: - Hofkartenaktualisierungsdigitalisierung - Änderungsdigitalisierung	4. Dezentrale Datenerfassung (Antrags-erfassung beim Mehrfachantrag (MFA)-Flächen) in den Bezirksstellen
---	---	--	--

Quelle: INVEKOS-Werkvertrag 2010 bis 2013, Anhang A; Darstellung: RH

Der Werkvertrag listete die zu erbringenden Leistungen je nach Arbeitsbereich unterschiedlich detailliert auf. Er enthielt keine Vorgaben bzw. Kriterien für eine qualitative Leistungsbeurteilung. Ab 2007 sah der Werkvertrag für den Fall von finanziellen Berichtigungen durch die Europäische Kommission („EU-Anlastungen“) eine Haftung des Auftragnehmers bei ihm zuzurechnendem Verschulden vor. Nähere Bestimmungen zu einem allfällig haftungsrelevanten Verschulden des Auftragnehmers bzw. zum Eintritt eines Haftungsfalls fehlten. Die dem Werkvertrag ab 2010 beigefügten Allgemeinen Vertragsbedingungen



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

verpflichteten die Landwirtschaftskammern zur Beseitigung allfälliger Mängel nach Aufforderung des BMLFUW, wobei diese Verpflichtung zur Mängelbeseitigung nach zwei Jahren ab Leistungsübergabe<sup>33</sup> erlosch. Das BMLFUW machte bis dato keine Ansprüche aus dieser Bestimmung gegen die Landwirtschaftskammern geltend.

(2) Für die Leistungserbringung waren laut Werkvertrag „im Einzelnen die horizontalen und maßnahmenspezifischen Arbeitsanweisungen und Qualitätsstandards der AMA (in der jeweils letzten Fassung) maßgeblich.“ Das BMLFUW behielt sich vor, die Erbringung der Leistungen der Landwirtschaftskammern im Rahmen von Qualitätskontrollen zu überprüfen, setzte jedoch im überprüften Zeitraum keine eigenständigen Prüfungstätigkeiten.

Im Falle einer gravierenden Nichteinhaltung von AMA-Arbeitsanweisungen musste das BMLFUW den Landwirtschaftskammern diese gemäß Werkvertrag schriftlich zur Kenntnis bringen. Wiederholtes Zuwiderhandeln konnte das BMLFUW bei der Entgeltabrechnung in angemessener Form berücksichtigen. Nähere Ausführungen zu Zuständigkeiten und Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der AMA-Arbeitsanweisungen bzw. zur Feststellung von gravierenden Verstößen enthielt der Werkvertrag nicht. Auch räumte der Werkvertrag der AMA keine Prüfbefugnis ein, wiewohl sich die Prüftätigkeiten der AMA auf die Landwirtschaftskammern bzw. die Bezirksbauernkammern erstreckte (siehe TZ 15).

- 17.2 Der RH bemerkte kritisch, dass das BMLFUW im INVEKOS-Werkvertrag keine handlungsleitenden inhaltlichen Vorgaben in Bezug auf die Qualität der Leistungserbringung durch die Landwirtschaftskammern sowie Regelungen zur Leistungsabnahme festschrieb. Er bemängelte, dass die Qualitätskontrollen vertraglich ausschließlich dem BMLFUW vorbehalten waren, von diesem jedoch nicht durchgeführt wurden. Weiters kritisierte er die vertraglichen Modalitäten zur Mängelbeseitigung für die nach dem Werkvertrag zu erbringende Leistung im Lichte der mehrjährigen Programmperioden als nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMLFUW, für den Fall einer Fortsetzung seiner Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern die Zuständigkeiten und Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der AMA-Arbeitsanweisungen bzw. zur Feststellung von gravierenden Verstößen klar (auch in Bezug auf die Prüfbefugnis der AMA) festzulegen und Vorgaben bzw. Kriterien für eine qualitative Leistungsbeurteilung samt angemessener Frist zur Mängelbeseitigung festzulegen, die zur fak-

<sup>33</sup> Bis 2010 belief sich diese Frist auf sechs Monate.

**Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem**

tischen Kontrolle und Beurteilung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung heranzuziehen wären.

**17.3** *(1) Das BMLFUW teilte mit, es werde die Empfehlungen und Anregungen des RH bei der Neugestaltung des INVEKOS-Werkvertrags, insbesondere bei der Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen zwischen den Akteuren, berücksichtigen.*

*(2) Laut Stellungnahme der AMA sei im Februar bzw. Mai 2012 im Rahmen der INVEKOS-Arbeitsgruppe eine von den Landwirtschaftskammern durchzuführende Qualitätssicherung vereinbart worden mit dem Ziel, die Qualität der Digitalisierung festzustellen und allfälligen Schulungs- und Beratungsbedarf zeitnah zu erkennen. Die Horizontale Arbeitsanweisung der AMA sei entsprechend angepasst worden; der AMA selbst obliege dabei eine ex post-Qualitätskontrolle.*

**17.4** Der RH nahm die vom BMLFUW für den künftigen INVEKOS-Werkvertrag in Aussicht genommene Neugestaltung des Leistungsbeziehungen zwischen den Akteuren positiv zur Kenntnis.

Der RH nahm die Stellungnahme der AMA zur Kenntnis, verwies allerdings auf seine Feststellungen in TZ 28, wonach die Horizontale Arbeitsanweisung der AMA aus dem Jahr 2012 für die kammereigenen Qualitätskontrollen der Digitalisierung keine methodischen Vorgaben enthielt, die eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse sichergestellt hätten.

**18.1** Die Beauftragung der Landwirtschaftskammern durch das BMLFUW war in den für die Förderungsanträge relevanten nationalen Rechtsgrundlagen bzw. Vertragsdokumenten unklar bzw. unrichtig dargestellt.

**Abbildung 6: Beispiele für unklare bzw. falsche Darstellung der Beauftragung der Landwirtschaftskammern (LWK)****Sonderrichtlinie ÖPUL 2007 (2010):**

- Punkt 1.9.2: „Die Agrarmarkt Austria (AMA) ist im Namen und auf Rechnung des BMLFUW betraut mit: 1) Entgegennahme der Anträge im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene)“
- Punkt 1.9.3.1: „Die Anträge sind der AMA im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene) vorzulegen, soweit nicht anderes bestimmt ist.“
- Punkt 1.9.4.1: „Beauftragte Stellen unter Koordination der AMA sind: 1) die Landwirtschaftskammern auf Bezirksebene und Landesebene (...).“

**Sonderrichtlinie Ausgleichszulage 2010:**

- Punkt 8.2: „Die Agrarmarkt Austria (AMA) ist im Namen und auf Rechnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft beauftragt mit 1) Entgegennahme des Ansuchens im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene).“
- Punkt 8.3.1: „Die Anträge (Mehrfachantrag Flächen; Abgabefrist: 15.05.) sind der AMA im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene) vorzulegen.“
- Punkt 8.4.1: „Die von der Förderungsabwicklungsstelle beauftragte Stelle (= LWK auf Bezirksebene) ist insbesondere betraut mit folgenden Aufgaben: ... (...).“

**AMA Mantelantrag – Verpflichtungserklärung 2013:**

- Punkt 2.1: „Ich nehme zur Kenntnis, dass 1) ich gemäß INVEKOS-GIS-V 2011 an der Digitalisierung meiner Flächen durch die von der AMA beauftragte Landwirtschaftskammer mitzuwirken, insbesondere erforderliche Aktualisierungen spätestens anlässlich der nächsten Antragstellung zu veranlassen habe und (...).“

Quellen: Sonderrichtlinien ÖPUL und AZ sowie AMA Mantelantrag 2013; Darstellung: RH

In bestimmten Fällen konnte der Antragsteller annehmen, die AMA hätte die Landwirtschaftskammer (auf Bezirksebene) beauftragt, wiewohl zwischen AMA und Landwirtschaftskammer keine vertragliche Beziehung bestand.

- 18.2 Aus Sicht des RH bildeten für Flächenförderungen relevante nationale Rechtsgrundlagen bzw. Vertragsdokumente den tatsächlichen Auftraggeber (BMLFUW) der mit den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen INVEKOS-Werkverträge unklar bzw. falsch ab. Für außenstehende Dritte waren damit die bestehenden Rechtsbeziehungen zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern nicht eindeutig nachvollziehbar, was Transparenz und Nachvollziehbarkeit der vertraglich festgelegten Rollen beeinträchtigte.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, die bestehenden Sonderrichtlinien bzw. Antragsdokumente auf ihre Kohärenz und sachliche Richtigkeit mit Hinblick auf die Beauftragung der Landwirtschaftskammern zu überprüfen und, wo erforderlich, entsprechende Klar- bzw. Richtigstellungen vorzunehmen.

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

**18.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW bestehe in den Sonderrichtlinien ÖPUL und Ausgleichszulage keine unrichtige Darstellung der Aufgaben der Landwirtschaftskammern, weil nicht ausgeführt sei, von wem die Landwirtschaftskammern beauftragt seien. Für das zivilrechtliche Vertragsverhältnis zwischen dem Förderungswerber und der Republik Österreich sei es nicht relevant, ob die Beauftragung und Bezahlung der Landwirtschaftskammern durch die AMA oder das BMLFUW erfolge, weil das Handeln der beauftragten Stellen immer dem Förderungsggeber zurechenbar sei.*

*(2) Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung bereits umgesetzt und der frühere Wortlaut in der Verpflichtungserklärung zum Mehrfachantrag Flächen entsprechend geändert worden.*

**18.4** Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass die Sonderrichtlinien in Verbindung mit Punkt 2.1 der Verpflichtungserklärung (siehe Abbildung 6) den Schluss nahelegten, die AMA habe die Landwirtschaftskammern beauftragt. Im Hinblick auf die gebotene Transparenz der Rechtsbeziehungen hielt er seine Empfehlung, entsprechende Klarstellungen vorzunehmen, aufrecht.

Die diesbezügliche Anpassung seitens der AMA nahm der RH positiv zur Kenntnis.

**19.1** Bei den vom BMLFUW beauftragten Landwirtschaftskammern<sup>34</sup> handelte es sich um durch Landesgesetz<sup>35</sup> eingerichtete Rechtsträger der Länder (Körperschaften öffentlichen Rechts). Die den Landwirtschaftskammern übertragenen Aufgaben führten die Bezirksbauernkammern vor Ort aus. Während diese in den überprüften Ländern Niederösterreich und Steiermark eigene Körperschaften öffentlichen Rechts waren, handelten sie in Salzburg als rechtlich unselbständige Gliederungen der Landwirtschaftskammer.

Dieser unterschiedliche rechtliche Status der Bezirksbauernkammern fand im Rahmen der INVEKOS-Beauftragung durch das BMLFUW wie auch in den Arbeitsanweisungen der AMA keine Berücksichtigung. Auch die von der AMA ab 2011 angeforderten Berichte und Erklä-

<sup>34</sup> In Niederösterreich heißen diese „Landes-Landwirtschaftskammer“ und „Bezirksbauernkammer“, in Salzburg „Kammer für Land- und Forstwirtschaft in Salzburg“ und „Bezirksbauernkammer“, in der Steiermark „Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft“ und „Bezirkskammer für Land- und Forstwirtschaft“.

<sup>35</sup> Niederösterreichisches Landwirtschaftskammergesetz 1972 i.d.F. LGBl. Nr. 6000-13 vom 20. Juni 2011, Salzburger Landwirtschaftskammergesetz 2000, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 53/2011, und Landwirtschaftskammergesetz Steiermark 1969, zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 102/2011.



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

rungen der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark reflektierten die eigenständige Rechtsträgerschaft der Bezirksbauernkammern nicht. Ohne dazu seitens der rechtlich selbständigen Bezirksbauernkammern bevollmächtigt zu sein, unterzeichneten die Verantwortungsträger beider Landwirtschaftskammern die Werkverträge mit dem BMLFUW und bestätigten uneingeschränkt die Einhaltung aller EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie die Vorgaben der Zahlstelle bezüglich der Zahlstellentätigkeiten, die von den Bezirksbauernkammern ausgeführt wurden.

Daraus resultierende Fragen, etwa inwieweit die Landwirtschaftskammer oder die jeweilige Bezirksbauernkammer im Falle des Schlagendwerdens der im Werkvertrag eingegangenen Haftung für auf Bezirksbauernkammerebene aufgetretene Mängel einzutreten hätten, blieben ungeklärt.

- 19.2** Der RH bemängelte, dass die Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark den eigenständigen rechtlichen Status der Bezirksbauernkammern in ihren Ländern im Rahmen der INVEKOS-Beauftragung nicht berücksichtigten und im Werkvertrag vertragliche Pflichten eingingen, die den Gebarungsbereich der Bezirksbauernkammern betrafen. Er wies kritisch auf die Rechtsunsicherheit insbesondere im Haftungsfall hin, die aufgrund der fehlenden Bevollmächtigung durch die Bezirksbauernkammern bzw. der fehlenden rechtlichen Überbindung von Werkvertragsaufgaben an die Bezirksbauernkammern für die Landwirtschaftskammern entstand.

Der RH empfahl den Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich und Steiermark, bei der Ausgestaltung und Umsetzung von zukünftigen Beauftragungen mit Zahlstellen(teil)aufgaben der rechtlichen Eigenständigkeit der Bezirksbauernkammern in geeigneter Form Rechnung zu tragen, um damit Rechtsunsicherheit insbesondere in Gewährleistungs- oder Haftungsfällen zu vermeiden.

- 19.3 (1)** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei auf Bezirksbauernkammerebene kein Personal angestellt; das gesamte Personal sei bei den jeweiligen Landwirtschaftskammern angestellt, bei denen damit die Personalhoheit liege. Es handle sich hier um den sogenannten „übertragenen“ Wirkungsbereich der Landwirtschaftskammern. Es sei aus Sicht des BMLFUW davon auszugehen, dass bei auftretenden Mängeln in der Aufgabenwahrnehmung jedenfalls die jeweilige Landwirtschaftskammer für allfällige Schäden zur Haftung herangezogen werden könne.*

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

*(2) Die AMA teilte mit, dass sie im November 2013 in einer entsprechenden Arbeitsanweisung umgehend um eine Bestätigung der Landwirtschaftskammern im Rahmen der vorzulegenden Zuverlässigkeitserklärung (weisungsgebundenes Agieren der Bezirksbauernkammern/-referate) ersucht habe. Dem seien alle Landwirtschaftskammern nachgekommen.*

*(3) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich sei die Eigenständigkeit der Bezirksbauernkammern massiv eingegrenzt, weil diese keine eigenen, sondern ausschließlich Dienstnehmer der Landwirtschaftskammer Niederösterreich hätten und die INVEKOS-Tätigkeiten einheitlich und ausschließlich auf Basis schriftlicher Weisungen (der AMA bzw. der Landwirtschaftskammer) sowie interner Qualitätskontrollen durchführen würden. Rechtsunsicherheit solle nicht bestehen, weil sich auch die AMA erklären lasse, dass die jeweiligen Bezirksbauernkammern weisungsgebunden agieren würden.*

*(4) Die Landwirtschaftskammer Steiermark teilte mit, dass den Bezirksbauernkammern weder Budget- noch Personalhoheit zukomme; deren Mitarbeiter hätten den Dienstanweisungen der Landeskammer Folge zu leisten. Die Bezirksbauernkammern seien in der INVEKOS-Abwicklung somit keinesfalls eigenständig.*

**19.4** Der RH nahm die Ausführungen des BMLFUW sowie der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark zur Kenntnis.

Die seitens der AMA durchgeführte Abklärung bzw. Einholung entsprechender Bestätigungen der Landwirtschaftskammern bewertete er als zweckmäßig.

**20.1** (1) Die Landwirtschaftskammergesetze der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark unterschieden grundsätzlich zwischen einem eigenen und einem übertragenen sachlichen Wirkungsbereich der Landwirtschaftskammern. Die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des INVEKOS fiel in den übertragenen Wirkungsbereich der Landwirtschaftskammern.

In den Sonderrichtlinien ÖPUL und Ausgleichszulage (2007 bis 2013) hielt das BMLFUW fest, dass alle inhaltlichen oder formalen Anleitungen, die die Landwirtschaftskammern den Förderungswerbern gaben und die über die genau definierten Aufgaben der Landwirtschaftskammern hinausgingen, in deren eigenem Wirkungsbereich erfolgten und daher nicht dem Bund zuzurechnen waren.

Ungeachtet der organisatorischen und finanziellen Bedeutung der INVEKOS-Beauftragung sowie der damit verbundenen potenziellen Risiken für die Landwirtschaftskammern – z.B. im Falle einer Haftung für finanzielle Berichtigungen bei Verschulden – traf keines der drei Landwirtschaftskammergesetze genauere Festlegungen betreffend die Übertragung von INVEKOS-Aufgaben an die Landwirtschaftskammern (bzw. Bezirksbauernkammern).

(2) Gemäß Landwirtschaftskammergesetzen standen die drei überprüften Landwirtschaftskammern unter der Aufsicht ihrer jeweiligen Landesregierung. Die Landwirtschaftskammern ihrerseits hatten die Aufsicht, die an die Weisungen der jeweiligen Landesregierung geknüpft war, über die Bezirksbauernkammern inne. Nur das Landwirtschaftskammergesetz Steiermark definierte als Zweck der Aufsicht, die Zweckmäßigkeit der Kammertätigkeit, die Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen und die Nichtüberschreitung ihres Wirkungsbereichs zu überwachen. Alle drei Landwirtschaftskammergesetze regelten die Befugnisse der jeweiligen Landesregierung gegenüber der Landwirtschaftskammer (wie etwa die Teilnahme an Vollversammlungen, Vorstandssitzungen oder Kontrollausschusssitzungen) bzw. jene der Landwirtschaftskammer gegenüber den Bezirksbauernkammern.

(3) Aufgabe des Kontrollausschusses bei allen drei überprüften Landwirtschaftskammern war, die gesamte Gebarung nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen und darüber der Vollversammlung zu berichten. Wiewohl die Gebarung der Landwirtschaftskammern im übertragenen Wirkungsbereich im Rahmen des INVEKOS-Werkvertrags unter die Überprüfungscompetenz des Kontrollausschusses fiel und – nicht zuletzt im Hinblick auf das werkvertragliche Haftungsrisiko (siehe TZ 17) – von strategischer Bedeutung war, fand nur in der Landwirtschaftskammer Steiermark eine INVEKOS-bezogene Prüftätigkeit des Kontrollausschusses statt, ohne jedoch an die Vollversammlung Bericht zu erstatten.

**20.2** Der RH stellte kritisch fest, dass in allen drei Landwirtschaftskammergesetzen genauere Festlegungen zur Übertragung von INVEKOS-Aufgaben an die Landwirtschaftskammern fehlten, wiewohl mit dieser Übertragung erhebliche Risiken verbunden waren, die im Falle des Schlagendwerdens die Aufgabenwahrnehmung der Landwirtschaftskammern insgesamt beeinträchtigen könnten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang insbesondere darauf, dass die Landwirtschaftskammergesetze der Länder Niederösterreich und Salzburg Zweck und Befugnisse der Aufsicht durch die jeweilige Landesregierung im übertragenen Wirkungsbereich nicht regelten.

### Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Der RH anerkannte die INVEKOS-bezogene Überprüfungstätigkeit des Kontrollausschusses der Landwirtschaftskammer Steiermark positiv, bemängelte jedoch, dass eine Berichterstattung an die Vollversammlung unterblieb. Er kritisierte, dass sich die Kontrollausschusstätigkeiten der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Salzburg im überprüften Zeitraum nicht auf die werkvertragsbezogene Gebarung erstreckten.

Der RH empfahl den Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich und Salzburg, auf eine Anpassung ihres jeweiligen Landwirtschaftskammergesetzes mit dem Ziel hinzuwirken, Zweck und Befugnisse der Aufsicht durch die Landesregierung im übertragenen Wirkungsbereich ausreichend zu regeln.

Der RH empfahl den Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich und Salzburg, die Kontrollausschusstätigkeiten auch auf die werkvertragsbezogene Gebarung zu erstrecken und der Vollversammlung in angemessener Weise darüber Bericht zu erstatten, insbesondere um den mit dem INVEKOS-Werkvertrag verbundenen Risiken gebührend Rechnung zu tragen. Der RH empfahl der Landwirtschaftskammer des Landes Steiermark, auf eine angemessene Berichterstattung über INVEKOS-bezogene Prüfungstätigkeiten des Kontrollausschusses an die Vollversammlung zu achten.

20.3 (1) *Die Landwirtschaftskammer Niederösterreich teilte mit, dass der Kontrollausschuss die gesamte – damit auch die werkvertragsbezogene – Gebarung regelmäßig prüfe und darüber auch in der Vollversammlung informiere. Er habe auch eine Unterdeckung der INVEKOS-relevanten Leistungen im Vergleich zum gedeckelten Höchstabgeltungsbetrag festgestellt.*

(2) *Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Salzburg decke die Aufsicht von übertragenen Wirkungsbereichen ebenfalls das Land ab, wobei dies im Landwirtschaftskammergesetz deutlicher hervorgehoben werden könne. Die Landwirtschaftskammer Salzburg sei bemüht, hierfür entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Innerhalb des Kontrollausschusses werde die gesamte Finanzierung der Landwirtschaftskammer überprüft, somit auch Geldflüsse aus dem INVEKOS-Werkvertrag.*

(3) *Die Landwirtschaftskammer Steiermark wies darauf hin, dass das Land gemäß Landwirtschaftskammergesetz – wie vom RH anerkannt – die Gesetzmäßigkeit der Kammertätigkeit, die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen und die Nichtüberschreitung des Wirkungsbereichs überwache. Die Landwirtschaftskammer Steiermark sei auch bereit, den Gesetzgeber darin zu unterstützen, diesbezüglich detailliertere Bestimmungen zu erlassen.*

20.4 Der RH würdigte die Bereitschaft der Landwirtschaftskammern Salzburg und Steiermark, eine Anpassung ihrer jeweiligen Landwirtschaftskammergesetze hinsichtlich des übertragenen Wirkungsbereichs zu unterstützen, positiv.

21.1 (1) Die Landwirtschaftskammern waren – parallel zu den im übertragenen Wirkungsbereich übernommenen Zahlstellen(teil)aufgaben – im eigenen Wirkungsbereich für die Wahrnehmung der beruflichen Interessenvertretung einschließlich Beratungs- und Servicetätigkeiten zuständig. Dadurch ergab sich für die Landwirtschaftskammern auf institutioneller Ebene das Risiko eines Interessenkonflikts, das sich im Spannungsfeld einer förderungsoptimierenden Beratung im Interesse ihrer Mitglieder und einer rein amtlichen Behördenfunktion im Rahmen der verpflichtenden Flächendigitalisierung<sup>36</sup> bewegte.

Das Konfliktpotenzial zeigte sich beispielsweise dadurch, dass die Landwirtschaftskammern als Berufsvertretung ihre Mitglieder beim Ergreifen von Rechtsmitteln gegen Bescheide und Mitteilungen der AMA in fachlicher Hinsicht durch Beratung unterstützten und dafür auch Standardtexte bereitstellten. Die Landwirtschaftskammern konnten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zur Interessenvertretung ihrer Mitglieder auch Musterprozesse führen bzw. (vor)finanzieren. Damit unterstützten die Landwirtschaftskammern, wiewohl selbst Werkvertragspartner des BMLFUW und als solche mit Zahlstellen(teil)funktion tätig, ihre Mitglieder bei Verfahren, die sich gegen die AMA bzw. das BMLFUW – sowie gegebenenfalls in der Substanz gegen die eigene Aufgabewahrnehmung als Zahlstelle – richteten. Nicht zuletzt standen diese Verhaltensweisen der Landwirtschaftskammern als Interessenvertretung den allgemeinen Treuepflichten gegenüber dem BMLFUW, die sich aus dem Werkvertragsverhältnis ergaben, entgegen.

21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Tätigkeit der Landwirtschaftskammern im Rahmen der INVEKOS-Werkvertragsbeauftragung durch das BMLFUW auf der einen Seite und im Rahmen der Ausübung ihrer gesetzlichen Rolle als Berufsvertretung ihrer Mitglieder auf der anderen Seite zu erheblichen Interessenkonflikten auf institutioneller Ebene führte.

<sup>36</sup> Die Bezirksbauernkammern waren gemäß AMA-Arbeitsanweisung zur Erfassung des Mehrfachantrags 2009 mit der „amtlichen Feststellung“ der beihilfefähigen Fläche beauftragt. Im Falle von Differenzen zwischen dem Wunsch des Antragstellers und der behördlichen Beauftragung war grundsätzlich die AMA-Arbeitsanweisung einzuhalten; allfällig nicht klärbare Differenzen waren feldstücks- und antragstellerbezogen zu dokumentieren.

**Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem**

Der RH empfahl dem BMLFUW, dem aus dem Gesetzesauftrag als Berufsvertretung resultierenden institutionellen Interessenkonflikt der Landwirtschaftskammern bei der Ausgestaltung des INVEKOS-Werkvertrags Rechnung zu tragen, indem beispielsweise bestimmte, mit behördlichem Charakter verbundene Zahlstellen(teil)aufgaben (wie etwa die amtliche Referenzflächenfeststellung) von der Übertragung ausgeschlossen werden.

**21.3** *(1) Nach der Stellungnahme des BMLFUW (siehe auch TZ 11) habe die Feststellung aller Referenzflächen künftig durch die AMA zu erfolgen.*

*(2) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich könne sie die Kritik des RH, es liege eine institutionelle Unvereinbarkeit vor, nicht teilen, weil die beste Information und Beratung der Kammerzugehörigen und Antragsteller jene sei, die zum frühestmöglichen Zeitpunkt die beantragte flächenbezogene Förderung (Einheitliche Betriebsprämie, ÖPUL, Ausgleichszulage) zur Gänze zur Auszahlung bringe. Diese Zielsetzung sei nur bei Einhaltung aller EU- und nationalen Vorgaben erreichbar. Damit erkläre sich u.a. auch, warum Österreich hinsichtlich Anlastungen einen Spitzenplatz im EU-Vergleich einnehme.*

*(3) Die Landwirtschaftskammer Salzburg teilte mit, dass die korrekte Umsetzung der den Landwirtschaftskammern aufgetragenen Arbeiten, z.B. durch den Internen Revisionsdienst der AMA sowie das BMLFUW, umfassend geprüft werde. Innerhalb der Landwirtschaftskammer seien Funktionstrennungen angeordnet worden, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Seit dem EU-Beitritt sei das System zur INVEKOS-Umsetzung z.B. von der Europäischen Kommission bzw. dem ERH auf nationaler Ebene schon mehrfach überprüft und für in Ordnung befunden worden.*

*(4) Die Landwirtschaftskammer Steiermark bemerkte, es könne, vor allem durch Medienberichte zur Almathematik, der Eindruck entstanden sein, die Kammer wolle in der INVEKOS-Abwicklung nicht auflagenkonform vorgehen, weil ihre politische Führung Forderungen kommuniziert habe. Die Landwirtschaftskammer Steiermark habe behördliche Abwicklung und interessenspolitische Forderungen jedoch klar getrennt. Die Kritik des RH am Vorliegen einer institutionellen Unvereinbarkeit teile die Landwirtschaftskammer Steiermark nicht. Sie wirke im Rahmen der nationalen Vorgaben auf Basis der EU-Verordnungen qualitätsgesichert am INVEKOS-System mit, um wesentlich dazu beizutragen, dass die zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel zeitgerecht und widmungsgemäß eingesetzt würden.*

**21.4** Der RH erwiderte den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark, dass der aus dem landesgesetzlichen Auftrag der Landwirtschaftskammern einerseits und bestimmten behördlichen INVEKOS-Aufgaben andererseits resultierende institutionelle Interessenkonflikt im Problemfall (einzelbetriebliche Rückforderungen bzw. Sanktionen infolge einer angedrohten Anlastung) offenkundig zu Tage trat.

Unter Verweis auf die Stellungnahme des BMLFUW zu TZ 11, wonach die Referenzflächenfeststellung für alle Flächen künftig durch die AMA erfolgen solle, bekräftigte der RH daher seine Empfehlung, behördliche INVEKOS-Funktionen (vor allem die amtliche Referenzflächenfeststellung) von einer künftigen INVEKOS-Beauftragung auszunehmen.

**22.1** Gemäß EU-Vorgaben, die ab 2006 eine strenge und nach außen erkennbare Funktionstrennung vorsahen, waren bei Ausübung von Zahlstellenfunktionen auch Interessenkonflikte auf Ebene von Einzelpersonen auszuschließen. Die INVEKOS-Werkverträge enthielten keine Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten.

Die AMA wies die Landwirtschaftskammern erst im Jahr 2011 mittels Arbeitsanweisung an, die Tätigkeit für die Zahlstelle personell von der Tätigkeit der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern als Interessenvertretung zu trennen. Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durften danach nicht im selben Fall beratend und zugleich als Bearbeiter für die Zahlstelle tätig sein. Da „zugleich“ auch als „zeitgleich“ interpretierbar war, ergänzte die AMA im Jahr 2012 die Arbeitsanweisung dahingehend, dass eine kammerinterne Aufzeichnung, welche Anträge von welchem Mitarbeiter in welchem Haushaltsjahr bearbeitet wurden, die Nachvollziehbarkeit der Umsetzung dieser Vorgabe verbessern könne, ohne weitere Klarstellungen vorzunehmen.

Ein Prüfbericht der Abteilung Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW hielt dazu im Jahr 2012 fest, dass in der Regel Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern sowohl für Beratungs- und Serviceleistung der Interessenvertretung als auch im Rahmen der Antragsbearbeitung und Digitalisierung eingesetzt wurden. Feststellungen bezüglich unzureichender Funktionstrennung enthielten auch Berichte des Internen Revisionsdienstes der AMA und ZVE der Direktoren von überprüften Landwirtschaftskammern, wonach sich vereinzelt Beratungs- und INVEKOS-Tätigkeiten überschneiden oder – zeitlich getrennt – vom gleichen Personal durchgeführt wurden. Dies deckte sich auch mit eigenen Wahrnehmungen

## Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

des RH bei ausgewählten Bezirksbauernkammern im Zuge seiner Einschautätigkeiten vor Ort.

- 22.2** Der RH kritisierte, dass ungeachtet der seit 2006 geltenden strengen EU-Vorgaben die INVEKOS-Werkverträge zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten trafen und die AMA erst ab 2011 mit einer Arbeitsanweisung diesbezügliche Anforderungen an die Landwirtschaftskammern stellte. Er verwies darauf, dass die Arbeitsanweisung der AMA im Wesentlichen nur auf die zeitgleiche Wahrnehmung von Beratungsaufgaben und Zahlstellen(teil)aufgaben durch Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern abstellte, was zeitlich vor- bzw. nachgeordnete Aufgabenwahrnehmungen in beiden Funktionen durch dieselbe Person zuließ. Der RH vertrat – wie bereits im Jahr 1999 sinngemäß kritisch bemerkt<sup>37</sup> – die Auffassung, dass eine nur auf Zeitgleichheit abgestellte förderungsfallbezogene Funktionstrennung nicht geeignet war, potenzielle Interessenkonflikte im Sinne der EU-Vorgaben auszuräumen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, konkrete, den EU-Vorgaben entsprechende Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in den INVEKOS-Werkvertrag aufzunehmen und deren Einhaltung in geeigneter Form sicherzustellen. Der RH empfahl der AMA, die Arbeitsanweisung in Bezug auf Vermeidung von Interessenkonflikten den EU-Vorgaben entsprechend anzupassen, deren Einhaltung in geeigneter Form zu kontrollieren und im Bedarfsfall unverzüglich Abhilfemaßnahmen von den Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern zu fordern.

- 22.3 (1)** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden die mit der Erfassung und Bearbeitung von Mehrfachanträgen betrauten Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern zum Nachweis der Funktionstrennung besonderen Aufzeichnungs- und Meldepflichten unterliegen. Jeder Sachverhalt, der den Anschein eines Interessenkonflikts hervorrufe, sei unverzüglich dem Vorgesetzten zu melden, welcher unmittelbar Abhilfemaßnahmen zu treffen und die AMA zu informieren habe. Die betroffenen Mitarbeiter seien von bestimmten Tätigkeiten im Zuge der Mehrfachantrag-Erfassung und -Bearbeitung ausgeschlossen. Die Einhaltung der Vorgaben werde laufend im Rahmen der Dienstaufsicht überprüft. Ebenso würden jährlich verpflichtende Schulungen zu diesem Thema durchgeführt.*

<sup>37</sup> vergleiche RH-Bericht „EU-Mittel im Bereich der Landes-Landwirtschaftskammern; Aufbau- und Ablauforganisation sowie Kontrollsysteme“, Bund 1999/1, TZ 10



Integriertes Verwaltungs- und  
Kontrollsystem

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

*(2) Die AMA teilte mit, dass die Empfehlung bereits umgesetzt sei. Eine Klarstellung zur Funktionstrennung sei mit der horizontalen Arbeitsanweisung 01/2014 erfolgt.*

*(3) Die Landwirtschaftskammer Salzburg teilte mit, dass sie interne Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bereits getroffen habe, noch ehe diese angewiesen worden seien.*

*(4) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Steiermark sei Mitarbeitern und Förderungswerbern klar kommuniziert worden, dass die INVEKOS-Tätigkeit eine behördliche Aufgabe im übertragenen Wirkungsbereich sei, die es gemäß den Vorgaben der Horizontalen Arbeitsanweisung zu erledigen gelte. Es seien auch organisatorische und personelle Maßnahmen gesetzt worden.*

22.4 Der RH hielt – ungeachtet der positiv zu würdigenden Ausführungen des BMLFUW – seine Empfehlung, dass die INVEKOS-Werkverträge Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten enthalten sollten, aufrecht.

Der RH erachtete die seitens der AMA sowie der Landwirtschaftskammern Salzburg und Steiermark getroffenen Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten grundsätzlich für zweckmäßig.

## Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

INVEKOS-Datenbank

23 (1) Die Zahlstelle AMA hatte im Rahmen des INVEKOS eine Datenbank nach EU-rechtlichen Vorschriften einzurichten. Darin waren die Daten aus den Beihilfeanträgen für jeden landwirtschaftlichen Betrieb zu speichern und ab dem Jahr 2000 abrufbar zu halten. Die Datenbank ermöglichte – die Richtigkeit und Aktualität des Datenbestands vorausgesetzt – u.a. Verwaltungskontrollen (siehe TZ 30) in Form automatisierter Kontrollen der Beihilfeanträge oder elektronischer Flächenabgleiche.

(2) Die Europäische Kommission stellte 2008 flächenbezogene Fehler in der Datenbank fest und sah auch 2012 keine ausreichende Qualität der im geographischen Informationssystem (GIS, siehe TZ 26) enthaltenen Flächendaten gegeben. In Reaktion darauf beschlossen BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern im Rahmen der seit März 2011 temporär eingerichteten „Task Force Flächen“ u.a. die Verbesserung der bestehenden sowie die Entwicklung einer neuen Flächendatenbank, die als Referenzparzelle auf dem Feldstück als kleinste Einheit basierte (siehe

## Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

TZ 27), anstatt auf dem in der Natur nicht erkennbaren Grundstücksanteil am Feldstück (GATL).

### Beihilfeanträge (Mehrfachanträge)

#### Antragsverfahren

- 24.1** (1) Gemäß EU-Vorgaben hatten Landwirte für Beihilfen der ersten Säule jährlich einen Antrag einzureichen, der auch als Sammelantrag für mehrere Förderungen genutzt werden konnte. Bei Beihilfen der zweiten Säule hatten Mitgliedstaaten geeignete Verfahren für die Anträge auf Fördermittel festzulegen.

In Österreich fand der Mehrfachantrag Flächen jährlich als Sammelantrag für Fördermittel aus der ersten und zweiten Säule Verwendung.<sup>38</sup> Im Mehrfachantrag Flächen, bestehend aus

- Mantelantrag,
  - Flächenbogen,
  - Formular über Flächennutzung,
  - gegebenenfalls weiteren maßnahmenspezifischen Formularen sowie
  - Verpflichtungserklärung,
- waren
- sämtliche landwirtschaftliche Flächen des Betriebs (Referenzparzellen<sup>39</sup>),

<sup>38</sup> Bei der Einheitlichen Betriebsprämie (erste Säule) und Ausgleichszulage (zweite Säule) war jedes Jahr bis zum 15. Mai ein Mehrfachantrag Flächen einzureichen. Für Maßnahmen unter ÖPUL (zweite Säule) war vor dem ersten Jahr der Verpflichtung ein (sogenannter) Herbstantrag bis zum 15. Oktober bzw. 15. November einzureichen, der durch die Abgabe des Mehrfachantrags Flächen bis zum 15. Mai ergänzt und spezifiziert wurde. Der Mehrfachantrag Flächen galt dann als Auszahlungsansuchen im ersten Jahr und Antrag auf Auszahlung in den Folgejahren.

<sup>39</sup> Die Referenzparzelle sollte die individuelle Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen ermöglichen (siehe Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 73/2009 und Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1122/2009). Als Referenzparzelle war unter der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 für die Zeit ab 2010 der Grundstücksanteil am Feldstück (GATL), unter der INVEKOS-GIS-Verordnung 2011 ab 2012 das Feldstück festgelegt. Die Fläche der Referenzparzelle war gleichzeitig die beihilfefähige Höchstfläche, allerdings konnte die beihilfefähige Fläche auch kleiner sein als die Fläche der Referenzparzelle, wenn z.B. ein Teil der Fläche der Referenzparzelle vorübergehend nicht landwirtschaftlich genutzt wurde (vgl. § 4 Abs. 3 lit. a INVEKOS-GIS-Verordnung 2011).

- die Lage der Referenzparzellen,
- die Nutzung des jeweiligen Schlages<sup>40</sup> sowie
- die Anzahl und Höhe der Zahlungsansprüche (für die Einheitliche Betriebsprämie)

anzugeben.

(2) Die AMA stellte jedem Antragsteller für den Mehrfachantrag Flächen ein Formular (in der Regel befüllt mit den Daten des vorangegangenen Antrags) sowie Hofkarten zur Verfügung. Der Mehrfachantrag Flächen war vom Antragsteller zu aktualisieren und – nach Digitalisierung oder eventuellen Änderungen bei der Digitalisierung durch die Bezirksbauernkammer unter Mitwirkung des Antragstellers (siehe TZ 25) – unterzeichnet bei der durch Verordnung zur zuständigen Stelle erklärten „örtlich zuständigen Landwirtschaftskammer auf Bezirksebene“ (Bezirksbauernkammer) abzugeben. Diese leitete ihn dann im Rahmen ihrer werkvertraglichen Beauftragung nach einer Kontrolle auf Plausibilität und Vollständigkeit an die AMA weiter.

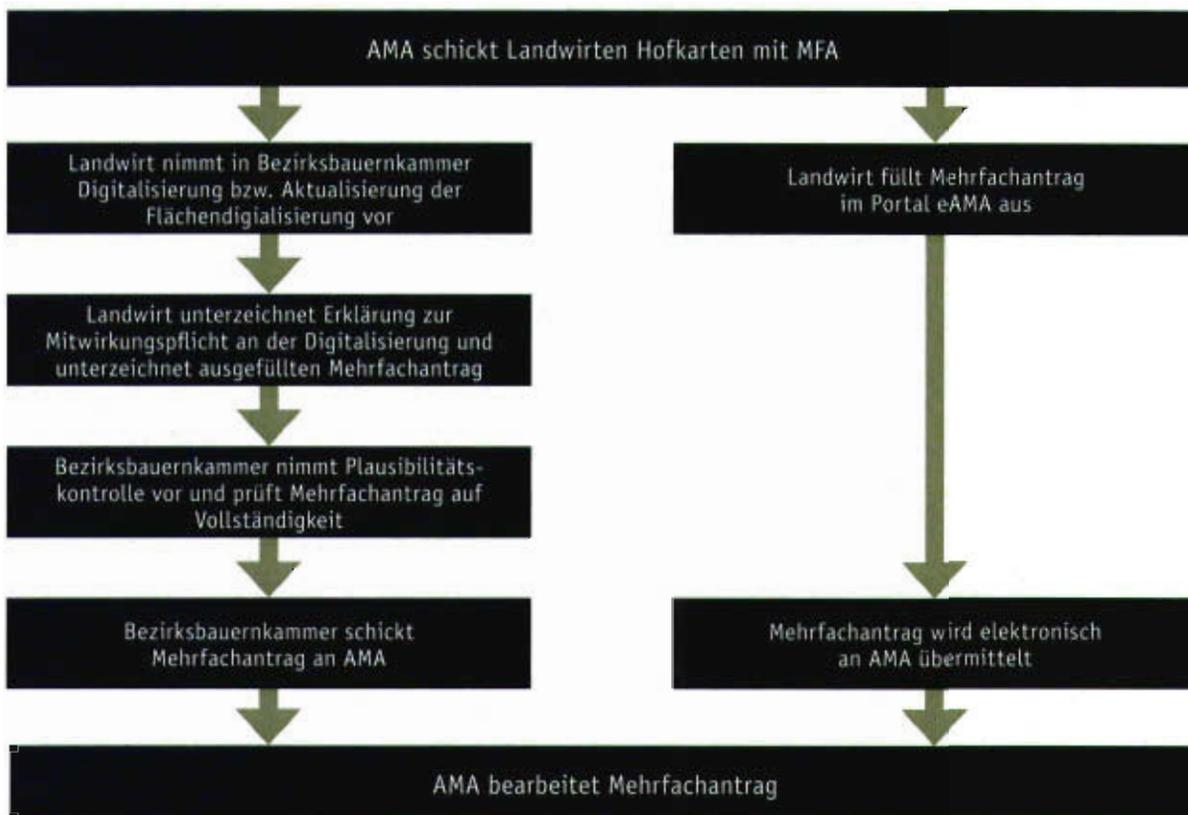
(3) Wie aus nachfolgender Abbildung ersichtlich, bestand für die Landwirte ab 2012 auch die Möglichkeit, den Mehrfachantrag Flächen elektronisch über die Plattform eAMA an die AMA zu übermitteln. Dies war allerdings nur möglich, wenn die Digitalisierung abgeschlossen und keine Aktualisierung erforderlich war. Die Schlagdigitalisierung<sup>41</sup> war durch den Antragsteller selbst vorzunehmen. Im Jahr 2012 nützten rd. 2.200 Landwirte (von rd. 130.000 Antragstellern, somit rd. 1,7 %) die Möglichkeit, ihre Anträge elektronisch zu stellen.

<sup>40</sup> Ein Schlag ist eine zusammenhängende Fläche auf einem Feldstück, der für meist eine Vegetationsperiode mit nur einer Kultur bewirtschaftet wird. Ein Schlag umfasst Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück.

<sup>41</sup> Mit der Schlagdigitalisierung wird die Nutzung der jeweiligen Fläche ersichtlich gemacht.

## Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Abbildung 7: Ablaufschema des Mehrfachantrags Flächen



Anmerkung: Im Falle einer neuen Hofkarte muss der Landwirt auch als Online-Antragsteller zuerst von der Bezirksbauernkammer die Hofkarten-Änderungsdigitalisierung durchführen lassen (Referenzfläche), sonst ist der elektronische Zugang zur Antragstellung automatisch gesperrt. Die Aktualisierung für das Antragsjahr inkl. die für bestimmte Maßnahmen vorgeschriebene Schlagdigitalisierung kann der Landwirt selbst vornehmen.

Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

24.2 Der RH bewertete die Gestaltung des Mehrfachantrags Flächen als einheitliches Formular für Beihilfen beider Säulen und die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung für die Landwirte grundsätzlich als zweckmäßig.

Der RH empfahl der AMA und den drei überprüften Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark, die vermehrte Nutzung der elektronischen Antragstellung des Mehrfachantrags Flächen durch die Landwirte aktiv voranzutreiben.

24.3 (1) *Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung in Umsetzung. Das im Jahr 1999 begonnene E-Government-Angebot der AMA werde laufend aktualisiert und verbessert. Seit 2012 stelle die AMA auch den „Mehrfachantrag Flächen Online“ zur Verfügung, der den Landwirten ermögliche, ihre landwirtschaftlichen Flächen zu verwalten und Beihilfen elektronisch zu beantragen. Ein strategischer Schwerpunkt der AMA sei, Fehler schon bei der Antragstellung möglichst zu vermeiden. Die Online-Anbindung an die Datenbanken der AMA erlaube, die Antragsangaben bereits vor dem Absenden auf Plausibilität zu prüfen. Aktuell würden etwa 88.000 Landwirte Online-Applikationen (z.B. RinderNET, Online-Flächenantrag) nutzen. Diese Lösung sei (international ausgezeichnet worden.*

*(2) Die Landwirtschaftskammer Niederösterreich teilte mit, dass sie die elektronische Antragstellung von Anbeginn durch Schulungsangebote – gemeinsam mit dem Ländlichen Fortbildungsinstitut und Einbezug der AMA – finanziell fördere und unterstütze. Jeder Antragsteller in Niederösterreich werde zudem jährlich auf diese Möglichkeit schriftlich hingewiesen.*

24.4 Der RH anerkannte die strategische Schwerpunktsetzung der AMA, den Antragstellern bereits im Zuge der elektronischen Antragstellung eine Rückmeldung zur Plausibilität der Angaben zu geben sowie das Bestreben der Landwirtschaftskammer Niederösterreich, die Akzeptanz für die elektronische Beantragung durch entsprechende Schulungs- und Informationsangebote zu erhöhen.

#### Mitwirkungspflicht und Verantwortung des Landwirts

25.1 (1) Der Landwirt unterschrieb in der Verpflichtungserklärung des Mehrfachantrags Flächen, dass er sämtliche Angaben mit bestem Wissen gemacht und die Verbindlichkeit der Verpflichtungserklärung zur Kenntnis genommen hatte. Die Verpflichtungserklärung verwies im Bereich der Förderungen der ersten Säule auf die jeweilige in Kraft stehende EU-Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 bzw. Nr. 73/2009 (bis auf den Mehrfachantrag Flächen für das Jahr 2009, der nur „auf die bezug habende Verordnung“ verwies) und im Bereich der zweiten Säule auf die jeweiligen Sonderrichtlinien.

Die Sanktionsmöglichkeiten und das Ausmaß dieser Sanktionen in Form von Rückforderungen und Ausschluss von Förderungen waren im Bereich der ersten Säule nicht angeführt. Im Bereich der zweiten Säule war lediglich das Bestehen von Rückzahlungsverpflichtungen und der Ausschluss von der Förderung und weiteren Förderungsmaß-

## Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

nahmen im Fall von Verstößen gegen die jeweiligen Sonderrichtlinien angeführt.

(2) Ab Einführung der verpflichtenden Digitalisierung<sup>42</sup> war die Mitwirkungspflicht des Landwirts in den INVEKOS-GIS-Verordnungen 2009 und 2011 an der Digitalisierung verankert.<sup>43</sup> Auch die Verpflichtungserklärung des Mehrfachantrags Flächen enthielt eine Klausel, dass der Landwirt über seine Mitwirkungspflicht bei der Digitalisierung und Aktualisierung der Daten sowie über die Tatsache, dass die digitalisierten Flächen als Grundlage zur Ermittlung der Lage und des Ausmaßes beihilferelevanter Flächen dienten, in Kenntnis war. Gemäß Arbeitsanweisung 27/2009 der AMA hatten sich die Bezirksbauernkammern von allen Antragstellern eine gesonderte Erklärung unterzeichnen zu lassen, wonach diese Landwirte ihre Mitwirkungspflicht bei der Flächendigitalisierung kannten, die Digitalisierung unter Beachtung ihrer Vorortkenntnisse vorgenommen worden war und die tatsächlichen, in der Natur nachvollziehbaren Feldstücks-/Schlagaußengrenzen richtig dargestellt waren.

(3) Die rechtliche Konsequenz dieser Mitwirkungspflicht bei der Digitalisierung und der vom Landwirt unterfertigten Erklärung war, dass sich der Landwirt nicht auf Irrtümer oder Fehler Dritter bei der Digitalisierung oder Antragstellung berufen konnte, um Sanktionen zu vermeiden.

Die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs im Bereich der Einheitlichen Betriebsprämie betonte die Rolle des Antragstellers und seiner Erklärung, die Angaben nach bestem Wissen gemacht zu haben. Grundsätzlich lag somit die Verantwortung für die Richtigkeit der Flächenangaben beim Antragsteller. Die weitreichende Mitwirkungspflicht der Landwirte schränkte ihre Möglichkeiten, allfällige Schadenersatzansprüche wegen falscher Digitalisierung gegenüber der Landwirtschaftskammer bzw. Bezirksbauernkammer geltend zu machen, ein, weil eine Falschdigitalisierung auf Basis falscher oder unterlassener Angaben des Landwirts diesem zuzurechnen war. Nur für nachweisbare Digitalisierungsfehler der Landwirtschaftskammer bzw. Bezirksbauernkammer oder für eine mangelhafte Qualität der Hofkarte haftete der Land-

<sup>42</sup> Durch Digitalisierung werden insbesondere die Grenzen der Feldstückspolygone auf einem Orthofoto eingezeichnet, wodurch sich die Lage und das Ausmaß der Feldstückspolygone festlegen lassen (vgl. §§ 8 und 10 der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 338/2009).

<sup>43</sup> § 9 INVEKOS-GIS-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 338/2009, § 8 INVEKOS-GIS-Verordnung 2011, BGBl. II Nr. 330/2011. Bei der freiwilligen Digitalisierung war diese „im Auftrag des Antragstellers“ vorzunehmen, siehe § 8 Z 2 INVEKOS-GIS-Verordnung, BGBl. II Nr. 335/2004.



Flächenrelevante Elemente des  
österreichischen INVEKOS

BMLFUW

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

wirt nicht, es sei denn, der Fehler war für ihn eindeutig erkennbar und er erfüllte seine diesbezügliche Mitwirkungspflicht nicht.

- 25.2** Der RH hielt fest, dass in der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung die Sanktionen für unrechtmäßig bezogene Förderungen in der ersten Säule nicht und in der zweiten Säule sehr knapp dargestellt waren. Insbesondere fehlten Hinweise über das Ausmaß der Sanktionen, dass Rückforderungen auch bei Über- oder Unterdeklaration von Flächen drohten und diese auch höher sein konnten als der betragsmäßige Anteil der Förderung, der auf die falsch deklarierte Fläche entfiel.

Der RH empfahl der AMA, bereits in der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung genauere Belehrungen über die Tragweite der Mitwirkungspflicht aufzunehmen und detaillierter über die finanziellen Konsequenzen (maximales Ausmaß von Sanktionen) im Falle unrichtiger (Flächen-)Angaben aufzuklären.

- 25.3** *Laut Stellungnahme der AMA werde sie in Bezug auf mögliche finanzielle Konsequenzen im Fall unrichtiger (Flächen-)Angaben der RH-Empfehlung nachkommen und künftig genauere Angaben in die Verpflichtungserklärung bzw. Merkblätter aufnehmen.*

*Die Verpflichtungserklärung verweise zum möglichen Ausmaß von Rückforderungen und Sanktionen auf die diesbezüglichen, öffentlich zugänglichen Verordnungen bzw. Richtlinien und betone auch die Mitwirkungspflicht entsprechend (siehe Merkblatt zum Mehrfachantrag Flächen 2014). Um eine Rückforderungs- bzw. Sanktionsoptimierung zu verhindern, seien – auch nach Diskussion mit Vertretern der Europäischen Kommission – keine detaillierten Toleranzregelungen publiziert worden.*

- 25.4** Der RH nahm die von der AMA beabsichtigte Präzisierung der Verpflichtungserklärung und Merkblätter hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen unrichtiger (Flächen-)Angaben positiv zur Kenntnis.

System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen

Referenzparzellen

- 26.1** (1) Die korrekte Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen war Grundlage für die ordnungsgemäße Anwendung eines flächenbezogenen Beihilfensystems. Entsprechend den EU-Vorschriften war in den Mitgliedstaaten ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (land parcel information system – LPIS) – gestützt auf Katasterpläne und –unterlagen oder anderes Kartenmaterial – einzu-

### Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

richten. Dazu waren ab dem Jahr 2000 computergestützte GIS einschließlich entzerrter und maßstabsgetreuer Luft- oder Satellitenbilder (Orthobilder) vorzusehen und spätestens ab 1. Jänner 2005 verpflichtend einzusetzen.

(2) Die Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen fand gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 auf Ebene von Referenzparzellen statt. Referenzparzellen sind geographisch abgegrenzte Flächen (z.B. Katasterparzellen oder Feldstücke<sup>44</sup>) mit einer individuellen, im GIS registrierten Identifizierungsnummer. Für jede Referenzparzelle war eine beihilfefähige Höchstfläche festzusetzen. Die Landwirte konnten im Rahmen ihrer jährlichen Mehrfachanträge Flächen (siehe TZ 24) maximal im Ausmaß der Referenzparzelle Beihilfen beantragen. Die in einem Antragsjahr dauerhaft oder vorübergehend aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommenen Teile der Referenzfläche (z.B. Baustellenzufahrt, Holzlagerplatz) waren im Mehrfachantrag Flächen anzugeben.

Folgendes Beispiel illustriert die Ermittlung der beihilfefähigen Höchstfläche einer Referenzparzelle (hier ein Feldstück) ausgehend von einem Grundstück durch den Abzug von Flächen für Bebauung und Wald (nicht beihilfefähige Flächen) und die höchstmögliche Beantragung (hier die beiden Schläge Weizen und Mais):

Abbildung 8: Vom Grundstück zur Referenzparzelle

Grundstück A, 50 ha Bruttofläche		Ermittlung Referenzparzelle	
	Referenzparzelle Feldstück: Acker	Grundstücksfläche gemäß Kataster	50 ha
		abzüglich Bebauung	- 8 ha
		abzüglich Wald	- 20 ha
		<b>Beihilfefähige Höchstfläche der Referenzparzelle (= Feldstück Acker)</b>	<b>22 ha</b>
	Grundstücksanteil („GATL“)	22 ha	
	<b>Beantragte Fläche</b>	<b>22 ha</b>	
	davon		
	Weizen		11 ha
	Mais		11 ha

Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

<sup>44</sup> Feldstücke sind gemäß INVEKOS-GIS-Verordnung 2011 eindeutig abgrenzbare und in der Natur erkennbare Bewirtschaftungseinheiten mit nur einer Nutzungsart.



Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

## Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

(3) In Österreich kamen seit der Einführung des GIS im Jahr 2004 nacheinander folgende Arten von Referenzparzellen zur Anwendung:

- Katasterparzellen auf Basis der digitalen Katastralmappe (für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2005), deren Grenzverläufe jedoch mit den tatsächlichen Bewirtschaftungsgrenzen nicht immer übereinstimmten;
- Grundstücksanteil am Feldstück (GATL, für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2010);
- Feldstückspolygone (für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2012)<sup>45</sup>.

(4) Die Feststellung und laufende Aktualisierung der Referenzparzellen lag im Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern (siehe TZ 27).

**26.2** Der RH hielt fest, dass eine korrekte Identifizierung der Referenzflächen als Obergrenze für die Beantragung von flächenbezogenen Beihilfen zentrale Bedeutung für die Wirksamkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems hatte. Er betonte mit Nachdruck, dass die EU-Vorgaben zur Verwendung von computergestützten geographischen Informationstechniken bereits seit dem Jahr 2000, soweit verfügbar, spätestens ab 2005 verpflichtend zu erfüllen waren.

### Computerunterstützte Ermittlung der Referenzflächen (Digitalisierung)

**27.1** (1) Ab 2004 stellte die AMA den Antragstellern in Österreich Hofkarten zur Verfügung, um Lage und Ausmaß der tatsächlich genutzten landwirtschaftlichen Fläche der Feldstücke computerunterstützt graphisch zu ermitteln (Digitalisierung). Mit den Informationen der Hofkarte sollten die Antragsteller die Feldstückgrenzen in der Natur mit denen der digitalen Katastralmappe vergleichen und gegebenenfalls neu beurteilen. Laut Arbeitsanweisungen der AMA blieben die Digitalisierung und die Übernahme der ermittelten Flächen im Beihilfeantrag durch die zuständige Landwirtschaftskammer bzw. Bezirksbauernkammer bis zur Antragstellung für das Kalenderjahr 2009 freiwillig. Die AMA verwendete ihrerseits die Hofkarten ab 2005 für Vor-Ort-Kontrollen.

<sup>45</sup> Gemäß den Erläuterungen des BMLFUW zur Vorlage der INVEKOS-GIS-Verordnung 2011 hatte sich der Grundstücksanteil am Feldstück (GATL) als kleinste mögliche Ebene als äußerst verwaltungsaufwändig erwiesen und entsprach den EU-Qualitätsanforderungen nur bedingt.

### Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Wie die nachfolgende Abbildung einer Beispiel-Hofkarte zeigt, handelte es sich um Orthofotos, die die Feldstücke eines Betriebs entsprechend dem jeweils letzten Mehrfachantrag mit den Grundstücksdaten der digitalen Katastralmappe (z.B. Parzellennummern, Nutzungssymbole) abbildeten.

Abbildung 9: Beispiel einer Muster-Hofkarte aus dem Jahr 2004



copyright: BEV 2014, Vervielfältigt mit Genehmigung des BEV – Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen in Wien, T2014/108366  
Quellen: Landwirtschaftskammer Salzburg, AMA, BEV

(2) Die Hofkarten standen ab 2005 wegen fehlender Orthofotos österreichweit nicht flächendeckend zur Verfügung. Insbesondere einige Regionen der Steiermark waren davon betroffen. Zudem behinderten veraltete oder ungenaue Luftbilder (z.B. in schwarz-weiß) die Digitalisierung. Beispielsweise lagen im Jahr 2009 zunächst noch für rd. 30 % der Gesamtfläche Österreichs Luftbilder vor, die älter als vier Jahre waren. Nach der Befliegung 2009 reduzierte sich dieser Anteil auf rd. 3 %. Auch lagen ab diesem Zeitpunkt Luftbilder mit höherer Auflösung vor.

Nachfolgende Tabelle stellt den Anteil der freiwillig digitalisierten Feldstücke bezogen auf die jeweils insgesamt beantragten Feldstücke im Zeitraum 2005 bis 2009 dar.



Flächenrelevante Elemente des  
österreichischen INVEKOS

BMLFUW

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

**Tabelle 13: Freiwilliger Digitalisierungsanteil aller beantragten Feldstücke, Mehrfachantrag 2005 – 2009**

	Mehrfachantrag				
	2005	2006	2007	2008	2009
	in % (gerundet)				
<b>Österreich</b>	<b>34</b>	<b>66</b>	<b>87</b>	<b>92</b>	<b>97</b>
Niederösterreich	44	65	97	99	99
Salzburg	27	76	87	89	94
Steiermark	2	22	59	80	96

Quelle: AMA, Stand September 2013; Darstellung: RH

(3) Das BMLFUW führte die für die Antragsteller verpflichtende Digitalisierung zur Feststellung der beihilfefähigen Höchstfläche der Referenzparzellen<sup>46</sup> mit der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 ein. Anlass waren die Prüffeststellungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008, wonach die in Österreich verwendete Kataster-Referenzparzelle auch nicht-beihilfefähige Flächen enthalten könnte (z.B. Wege, Gebäude, Waldanteile) und keine ausreichende graphische Abgrenzung dieser Flächen (Digitalisierung) vorgesehen wäre.

(4) Die Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern führten die zunächst freiwillige und ab der Antragstellung für das Kalenderjahr 2010 verpflichtende Digitalisierung anhand von Arbeitsanweisungen der AMA unter Mitwirkungspflicht der Antragsteller (siehe TZ 25) durch. Obwohl die Zahlstelle AMA entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 regelmäßig die übertragenen Funktionen auf zufriedenstellende Durchführung der Arbeit und Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften zu prüfen hatte, kam sie dieser Vorschrift verspätet nach. Der Interne Revisionsdienst der AMA überprüfte erst nach Einführung der verpflichtenden Digitalisierung bei ausgewählten Bezirksbauernkammern die Einhaltung der entsprechenden AMA-Arbeitsanweisungen (siehe TZ 15). Die regelmäßig vorgesehenen Nachkontrollen der Qualität der von den Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durchgeführten Digitalisierungsleistungen durch die AMA

<sup>46</sup> Mit der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 kam es zur Umstellung auf Grundstücksanteile am Feldstück als Referenzparzelle.

### Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

oder das BMLFUW unterblieben bis 2012 (siehe TZ 28), obwohl Hinweise über Mängel vorlagen<sup>47</sup>.

**27.2** Der RH hielt fest, dass das BMLFUW erst die Prüffeststellungen der Europäischen Kommission von 2008 zum Anlass nahm, um die Flächendigitalisierung in Österreich verpflichtend einzuführen. Er bemängelte, dass für bestimmte Regionen Österreichs über einen längeren Zeitraum keine aktuellen Luftbilder in einer für die Flächendigitalisierung ausreichenden Qualität verfügbar waren. Der RH kritisierte weiters, dass bis 2012 weder das BMLFUW als Auftraggeber der Landwirtschaftskammern noch die AMA als Zahlstelle regelmäßig vorgesehene Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durchführten, obwohl Hinweise über Mängel vorlagen.

**27.3** *(1) Laut Stellungnahme der AMA gebe es zum Mehrfachantrag-Flächen seit dem Jahr 2002 Qualitätskontrollen in der AMA. Die Ergebnisse seien dem BMLFUW als Auftraggeber und den jeweiligen INVEKOS-Koordinatoren jährlich rechtzeitig vor der Antragstellung zur Verfügung gestellt worden. Seit Beginn der verpflichtenden Digitalisierung seien auch die digitalisierten Flächen qualitätsgesichert bzw. im Jahr 2012 zudem auf Qualität kontrolliert worden.*

*(2) Die Landwirtschaftskammer Salzburg teilte – auch mit Bezug auf TZ 28 – mit, dass, etwa die Abteilung EU Finanzkontrolle/Interne Revision des BMLFUW überwiegend anhand der Hofkarte Qualitätskontrollen der Digitalisierungen vorgenommen habe, ohne sich einen Überblick über die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort zu verschaffen. Die INVEKOS-GIS-Verordnung verpflichte den Antragsteller, der die aktuellen Verhältnisse vor Ort kenne, zur Mitwirkung bei der Digitalisierung. Die Landwirtschaftskammer Salzburg führe die Flächenfeststellung nicht vor Ort, sondern ausschließlich anhand von Hofkarten unter verpflichtender Mitwirkung des Antragstellers durch.*

**27.4** Der RH erwiderte der AMA, dass sie in ihren regelmäßig vorgesehenen Nachkontrollen der Qualität bis zum Jahr 2012 die Antragsfassung durch die Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern prüfte, nicht jedoch die ab dem Antragsjahr 2010 verpflichtende Flächendigitalisierung. Der RH hielt seine Kritik daher aufrecht.

<sup>47</sup> Eine Anfang 2010 durchgeführte Stichprobenerhebung der AMA zur Digitalisierung ergab, dass weiterhin nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen mitdigitalisiert wurden. Bei einer im Auftrag des BMLFUW im Jahr 2011 auf Grundlage ihrer Vor-Ort-Kontroll-Ergebnisse durchgeführten Prüfung, ob beantragte, nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen (z.B. Wald, Gebäude, Wege) auf Hofkarten eindeutig erkennbar gewesen wären, stufte die AMA rd. 24 % der betroffenen Flächen als am Luftbild erkennbar ein.

28.1 (1) Auf Anweisung des BMLFUW kontrollierte die AMA ab 2012 die Qualität der Flächendigitalisierung der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern. Die AMA machte dazu einen Bildschirm-Abgleich zwischen den Ergebnissen der Flächendigitalisierung und den Luftbildern, auf deren Basis die Digitalisierung erfolgt war. Der Abgleich bezog sich auf eine Stichprobenauswahl zur Beurteilung, inwieweit nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen im Referenzsystem einbezogen waren und ob Änderungen bei der Digitalisierung im vorgeschriebenen Ausmaß dokumentiert wurden.

(2) Entsprechend den Vorgaben der AMA zur Qualitätskontrolle war zwischen eindeutig und nicht eindeutig erkennbaren nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen zu unterscheiden.

- Bei eindeutig erkennbaren Fällen sollten die Qualitätskontrollen den Ergebnissen der Verwaltungs- oder Vor-Ort-Kontrollen gleichgesetzt und die im INVEKOS vorgesehenen Sanktionen angewandt werden.
- Bei nicht eindeutig erkennbaren Fällen (z.B. Waldränder und Almflächen) sollte weder eine Richtigstellung noch eine Sanktionierung stattfinden, weil gemäß AMA-Vorgaben dabei eine subjektive Einschätzung mit einer anderen subjektiven Einschätzung verglichen würde. Die Bestimmungen der AMA sahen diesfalls als mögliche Maßnahmen u.a. Vor-Ort-Kontrollen oder Hinweise an die Bezirksbauernkammern zur sorgfältigeren Bearbeitung vor.

(3) Sowohl der AMA-Vorstand als auch das BMLFUW sollten einen Bericht zu den Ergebnissen der Qualitätskontrollen und den daraus abzuleitenden Maßnahmen erhalten. Die AMA informierte die INVEKOS-Koordinatoren im November 2012 über die Ergebnisse der Qualitätskontrollen 2012 in Form einer Präsentation. Ein abschließender schriftlicher Bericht der zuständigen Fachabteilung der AMA lag zum vorgesehenen Berichtstermin Ende 2012 nicht vor.

In dem mit August 2013 datierten Ergebnisbericht erläuterte die AMA, die bei der Qualitätskontrolle der Digitalisierung festgestellten Abweichungen wären überwiegend kleiner als 3 Ar gewesen. Handlungsbedarf erkannte die AMA bei Grünland und Almen. Konkrete handlungsanleitende Maßnahmen enthielt der Ergebnisbericht ebenso wenig wie (bundesländerspezifische) Fehlerquoten.

(4) Die Landwirtschaftskammern hatten der AMA ab 2012 Informationen über Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei der Digitalisierung zu übermitteln. Sie sollten im Rahmen der jährlichen Berichtslegung

## Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

die Methode zur Auswahl der kontrollierten Betriebe, die Ergebnisse, getroffene Abhilfemaßnahmen sowie ihre Erkenntnisse berichten. Die drei überprüften Landwirtschaftskammern waren dieser Verpflichtung für das Jahr 2012 nachgekommen. Eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse war wegen der fehlenden methodischen Vorgaben nicht gegeben.

- 28.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die AMA erstmals für 2012 eine systematische Qualitätskontrolle der Flächendigitalisierung der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durchführte. Er kritisierte ferner, dass die Anweisungen der AMA zu den am Bildschirm nicht eindeutig erkennbaren nicht-landwirtschaftlichen Flächen kein einheitliches, verbindliches Vorgehen vorsahen. Der RH bemängelte auch, dass für die durch die Landwirtschaftskammern durchgeführten Qualitätskontrollen der Digitalisierung methodische Vorgaben des BMLFUW und der AMA fehlten.

Der RH empfahl der AMA, bei nach Qualitätskontrollen der Flächendigitalisierung aufgedeckten Mängeln einen verbindlichen Prozess zur Nachverfolgung (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) bei den betroffenen Betrieben vorzusehen. Weiters empfahl er dem BMLFUW und der AMA, konkrete Vorgaben für die Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern (z.B. zur Methodik bei der Betriebsauswahl) zu formulieren, um eine Vergleichbarkeit der vorgelegten Ergebnisse zu gewährleisten.

- 28.3 (1)** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Anlastung von Seiten der Europäischen Kommission in Höhe von ursprünglich 64 Mio. EUR Anlass für eine verstärkte und ausgeprägte Qualitätskontrolle durch das BMLFUW gewesen. Diese Vorgangsweise habe eine Reduktion der Anlastung von 64 Mio. EUR auf schließlich 3,63 Mio. EUR bewirkt.*

*(2) Laut Stellungnahme der AMA sei die Vorgehensweise bei Erkennen nicht-landwirtschaftlicher Nutzflächen in Arbeitsanweisungen eindeutig geregelt. Zudem sei geregelt, wie erkannte „Problemflächen“ zu dokumentieren seien. Dies sei in der Task-Force Arbeitsgruppe unter der Leitung des BMLFUW bzw. unter Einbindung der Landwirtschaftskammern erarbeitet, festgelegt und mittels AMA-Arbeitsanweisungen umgesetzt worden.*

*Die Empfehlung, aufgedeckte Mängel nachzuverfolgen, sei laut AMA bereits umgesetzt. Beispielsweise besuche der Interne Revisionsdienst im Zuge seiner Digitalisierungsprüfungen bei den Bezirksbauernkammern stichprobenartig auch Betriebe mit Flächenauffälligkeiten. Ab dem Jahr 2013 seien Betriebe mit tatsächlicher Auffälligkeit zur Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt worden.*



Flächenrelevante Elemente des  
österreichischen INVEKOS

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

*(3) Die Landwirtschaftskammer Salzburg verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 27.*

- 28.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Qualitätskontrollen primär der Prävention von Anlastungen dienen sollten und hielt seine Empfehlung aufrecht, auch für die kammereigenen Qualitätskontrollen methodische Vorgaben zu formulieren, um vergleichbare Ergebnisse zu gewährleisten.

Integriertes Kontrollsystem inkl.  
Sanktionssystem

Allgemeines

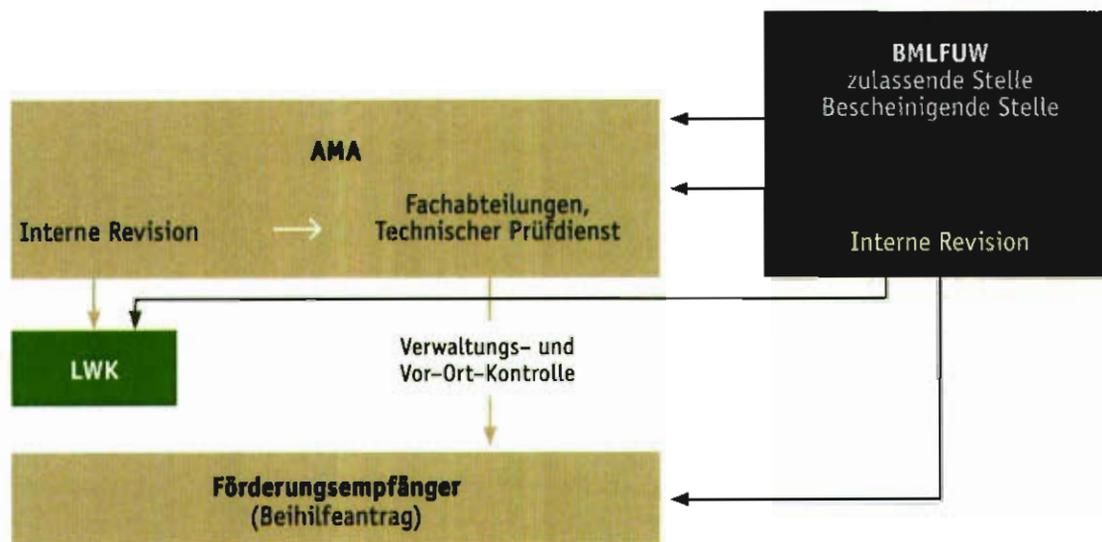
- 29.1** Das integrierte Kontrollsystem umfasste regelmäßige Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen<sup>48</sup> sowie ein Sanktionssystem<sup>49</sup>. Diese Kontrollen bezogen sich unmittelbar auf die Förderungsempfänger. Darüber hinaus prüfte die AMA die Tätigkeit der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern im Rahmen des INVEKOS. Die im BMLFUW angesiedelten Kontrollorgane (zulassende Stelle und Bescheinigende Stelle im Rahmen des INVEKOS, Interne Revision im Rahmen der Werkvertragsbeauftragung) hatten die Ausführung der Zahlstellenaufgaben durch die AMA bzw. die Werkvertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern zu beaufsichtigen bzw. zu prüfen, wie nachfolgende Abbildung zeigt:

<sup>48</sup> Alle Beihilfeanträge unterliegen einer automatisierten Verwaltungskontrolle in Bezug auf richtige Berechnung, Vermeidung von Doppelzahlungen und Datenabgleich. Mindestens 5 % aller Antragsteller pro Jahr unterliegen einer Vor-Ort-Kontrolle. Dabei wird eine Prüfung auf Übereinstimmung der Antragsangaben mit den realen Gegebenheiten durchgeführt. Die Auswahl der Betriebe (Stichprobe) erfolgt aufgrund einer Risikoanalyse, siehe Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009. i.V.m. Art. 30, 31 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>49</sup> Bei Nichteinhaltung der Vorschriften kann die bewilligte Beihilfe gekürzt oder gestrichen werden. Siehe Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

### Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Abbildung 10: Kontrollebenen im Bereich des österreichischen INVEKOS



Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

Die grundsätzlichen Schwächen, die sich aus der rechtlich-institutionellen Konstellation zwischen den drei Hauptakteuren des INVEKOS (BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern) ergaben (siehe TZ 11), zeigten sich im österreichischen Kontrollsystem dahingehend, dass proaktive, zeitgerechte und systembezogene Abhilfemaßnahmen auf interne Prüffeststellungen in der Regel unterblieben (beispielsweise bezüglich der geeigneten Sicherstellung der Qualität der Flächendigitalisierung – siehe TZ 27).

29.2 Der RH hielt fest, dass im Bereich des INVEKOS regelmäßige Kontrollen auf Ebene der Förderungsempfänger und auf Ebene der für die Abwicklung des österreichischen INVEKOS verantwortlichen Stellen vorgesehen waren, um Unregelmäßigkeiten vorzubeugen bzw. festzustellen. Er hob kritisch hervor, dass die umfangreichen Kontrolltätigkeiten innerhalb des INVEKOS für sich genommen in der Regel keine zeitgerechten systembezogenen Abhilfemaßnahmen, beispielsweise zur geeigneten Qualitätssicherung der Flächendigitalisierung, hervorriefen.

## Verwaltungskontrollen der AMA

**30.1** (1) Entsprechend den EU-Vorschriften waren für alle Beihilfeanträge Verwaltungskontrollen zur Prüfung der Beihilfevoraussetzungen durchzuführen. Dabei sollten Unregelmäßigkeiten mittels EDV-Einsatzes automatisch festgestellt werden. Die Prüfung der Beihilfefähigkeit einer Fläche sollte beispielsweise mit Gegenkontrollen zwischen beantragten Flächen und im INVEKOS nachgewiesenen Referenzparzellen erfolgen. Die Vor-Ort-Kontrollen ergänzten die Verwaltungskontrollen und konnten dazu dienen, Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten nachzugehen.

(2) Die von der AMA elektronisch durchgeführten Gegenkontrollen zu den beantragten Flächen waren nach Feststellungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008 nur eingeschränkt wirksam, weil die beihilfefähigen Flächen von Referenzparzellen in Österreich teilweise zu hoch angegeben waren. Als Abhilfemaßnahme führte die AMA ab 2011 rückwirkende Kontrollen (Flächenabgleich) über die beantragten Flächen durch (siehe TZ 37 ff.).

(3) Beim Flächenabgleich prüfte die AMA die Flächenveränderungen von aufeinanderfolgenden Antragsjahren und untersuchte Fälle mit Flächenverringeringen auf eine eventuelle Falschbeantragung. Blieben die beantragten Flächen über die Jahre unverändert, waren die Flächen nicht Gegenstand des Flächenabgleichs. Ein Zusammenführen von Daten aus dem Flächenabgleich mit weiteren Datenquellen der AMA (z.B. Qualitätskontrollen der Digitalisierung), um anhand von Risikogruppen potenzielle Falschbeantragungen festzustellen, fand nicht statt.

**30.2** Der RH hielt fest, dass die automatisierten Verwaltungskontrollen der AMA grundsätzlich ein geeignetes Mittel waren, um alle Beihilfeanträge zu prüfen und potenzielle Unregelmäßigkeiten bereits im Vorfeld von Vor-Ort-Kontrollen aufzudecken, deren Effektivität jedoch entscheidend von der Datenqualität der Referenzfläche abhing. Der RH bemängelte, dass die AMA die in ihrer EDV verfügbaren Daten erst infolge der 2008 ergangenen Prüffeststellungen der Europäischen Kommission für bestimmte Analysezwecke (z.B. Flächenabgleiche) nutzte. Er kritisierte auch, dass die AMA verfügbare Daten aus verschiedenen Datenquellen nicht miteinander abglich und so nicht für weitere Analysen nutzbar machte.

Der RH empfahl der AMA, die aus verschiedenen Datenquellen vorhandenen Daten systematischer für besondere Analysezwecke (wie etwa zur Aufdeckung von Falschbeantragungen) zu nutzen.

## Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

**30.3** *Laut Stellungnahme der AMA sei die Empfehlung des RH, vorhandene Daten künftig systematischer für Analysen zu nutzen, in Umsetzung.*

### Vor-Ort-Kontrollen des Technischen Prüfdienstes der AMA

**31.1** (1) Vor-Ort-Kontrollen dienten dazu, die Angaben der Beihilfeanträge mit der tatsächlichen Situation beim landwirtschaftlichen Betrieb vor Ort zu vergleichen. Gemäß EU-Vorgaben hatte die AMA zur Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen einen Technischen Prüfdienst eingerichtet. Jährlich waren mindestens 5 % aller Betriebsinhaber, die Beihilfeanträge stellten, vor Ort zu kontrollieren.

(2) Die AMA berichtete über die Ergebnisse der Flächenkontrollen in jährlichen „Kontrollstatistiken“ an die Europäische Kommission (getrennt nach erster und zweiter Säule) sowie in Kontrollberichten für die Maßnahmen Ausgleichszulage und ÖPUL an das BMLFUW. Regelmäßige, zusammenfassende Berichte über die Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen der AMA – beispielsweise gegliedert nach Bundesländern, Maßnahmen, Umfang der Kontrollen und dem Ausmaß der festgestellten Beanstandungen – zur Information der Aufsichtsorgane und des AMA-Vorstands lagen nicht vor.

**31.2** Der RH wies darauf hin, dass die Vor-Ort-Kontrollen als Bindeglied zwischen Bewilligungs- und Auszahlungsphase eines Beihilfesystems ein zentrales Element eines Kontrollsystems waren. Er hielt fest, dass bei der AMA über ihre Vor-Ort-Flächenkontrolltätigkeit keine zusammenfassenden Auswertungen zu den Ergebnissen – beispielsweise gegliedert nach Bundesländern – für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle vorlagen.

Der RH empfahl daher der AMA, ein standardisiertes Berichtswesen über ihre Vor-Ort-Kontrolltätigkeiten einzurichten sowie für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle relevante Kennzahlen (z.B. Umfang der Kontrollen, Ausmaß der Beanstandungen, regionale Verteilung) aufzubereiten und periodisch vorzulegen.

**31.3** *Die AMA teilte mit, dass die Empfehlung in Umsetzung sei. Das standardisierte Berichtswesen werde in Form eines zusätzlichen Quartalsberichts des Technischen Prüfdienstes der AMA ausgebaut.*

32.1 (1) Die an die Europäische Kommission übermittelten Kontrollstatistiken enthielten für Gesamt-Österreich u.a. Angaben zur Anzahl der für die Kontrollen ausgewählten Anträge und zu den festgestellten Flächenabweichungen. Die nachfolgende Tabelle stellt die Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen bei der Einheitlichen Betriebsprämie im Zeitraum 2007 bis 2012 dar.<sup>50</sup>

Tabelle 14: Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen (Einheitliche Betriebsprämie)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl						
<b>Anträge</b>						
<b>Kontrollauswahl</b>	<b>7.461</b>	<b>7.317</b>	<b>7.454</b>	<b>7.774</b>	<b>7.438</b>	<b>7.001</b>
Beanstandete Anträge	1.237	869	1.359	1.333	2.201	4.163
davon						
<i>Abweichung &lt; 3 %</i>	746	409	758	772	1.410	1.901
<i>Abweichung 3 bis 20 %</i>	418	352	527	522	725	1.867
<i>Abweichung &gt; 20 %</i>	73	108	74	39	66	395
			in %			
Anteil beanstandeter Anträge in Kontrollauswahl	16,6	11,9	18,2	17,1	29,6	59,5
in ha						
<b>Flächen</b>						
<b>Kontrollauswahl</b>	<b>112.539,8</b>	<b>126.031,4</b>	<b>182.035,6</b>	<b>165.058,0</b>	<b>132.485,4</b>	<b>147.400,6</b>
Beanstandete Flächen	1.041,1	1.800,9	2.062,1	1.098,0	1.747,4	6.112,1
davon						
<i>Abweichung &lt; 3 %</i>	143,9	138,9	278,4	262,2	521,1	681,0
<i>Abweichung 3 bis 20 %</i>	534,5	621,0	962,1	640,2	890,5	3.158,6
<i>Abweichung &gt; 20 %</i>	362,7	1.041,0	821,7	195,5	335,8	2.272,5
			in %			
Anteil beanstandeter Anträge in Kontrollauswahl	<b>0,9</b>	1,4	1,1	<b>0,7</b>	1,3	4,1
			in ha			
Durchschnittliche beanstandete Fläche pro beanstandetem Antrag	0,8	2,1	1,5	0,8	0,8	1,5

Quelle: AMA-Daten; Darstellung: RH

<sup>50</sup> Bei Beanstandungen bis 3 % Abweichung erfolgte eine Richtigstellung auf die vor Ort ermittelte Fläche, bei Beanstandungen über 3 % waren zusätzlich Kürzungen und Ausschlüsse (Sanktionen) zu verhängen.

## Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

In den Jahren 2008, 2011 und 2012 hatte das Ausmaß der bei Vor-Ort-Kontrollen festgestellten zu hoch beantragten Flächen im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr stark zugenommen. Die AMA begründete dies mit den wesentlich höheren Flächenabweichungen bei Almkontrollen, die zudem in den Jahren 2011 und 2012 – bei jeweils rückläufiger Anzahl der insgesamt kontrollierten Anträge – verstärkt stattfanden. Die Kontrollpraxis des Technischen Prüfdienstes hätte sich in den vergangenen Jahren nicht geändert.

(2) Die Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen waren insbesondere von der Qualifikation und Erfahrung der mit den Prüfungen betrauten AMA-Kontrollorgane, vom technischen Fortschritt (z.B. genauere Hofkarten), von der Methode zur Auswahl der kontrollierten Betriebe und von allfälligen Kontroll-Schwerpunkten beeinflusst. Beispielsweise reagierte die AMA auf Feststellungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008, wonach Kontrolloren der AMA nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen (z.B. hofnahe Flächen, die als Freizeitflächen genutzt wurden) als beihilfefähig anerkannt hatten, mit Klarstellungen im Prüferhandbuch sowie mit einer gezielteren Auswahl hofnaher Feldstücke für die Vor-Ort-Kontrollen.

32.2 Der RH hielt fest, dass bei Vor-Ort-Kontrollen die Beanstandungen wegen überhöhter Flächenangaben insbesondere seit 2011 aufgrund der Flächenabweichungen zwischen beantragten und festgestellten Almflächen stark zunahmen. Er kritisierte, dass die Almflächen erst ab 2011 verstärkt kontrolliert wurden, obwohl die AMA bei ihren Vor-Ort-Kontrollen dort bereits 2008 auffällig hohe Flächenabweichungen festgestellt hatte.

32.3 *Laut Stellungnahme der AMA seien tatsächlich auch früher Flächenauffälligkeiten bei Almen festgestellt worden. Da nur regional, hätten diese, gemäß Arbeitsdokument DS/2009/27 der Europäischen Kommission, zu keiner generellen Kontrollquotenerhöhung geführt.*

### Informationsweitergabe von Vor-Ort-Kontrollergebnissen

33.1 Die AMA präsentierte Ergebnisse der jährlichen Vor-Ort-Kontrollen des Technischen Prüfdienstes bei den Sitzungen der INVEKOS-Koordinatoren. In den Präsentationsunterlagen zu den Jahren 2011 und 2012 waren u.a. Beispiele aus Vor-Ort-Kontrollen dargestellt. Spezifische Fehlerquoten und -ursachen, gegliedert nach flächenbezogenen Maßnahmen und aggregiert dargestellt für Gesamt-Österreich, die Bundesländer oder die Zuständigkeitsbereiche der Bezirksbauernkammern, stellte die AMA den Landwirtschaftskammern nicht zur Verfügung.

- 33.2 Der RH kritisierte, dass die AMA die Landwirtschaftskammern nur mangelhaft über die deren Zuständigkeitsbereich betreffenden quantitativen Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen informierte.

Der RH empfahl der AMA, den Landwirtschaftskammern aggregierte Daten für ihr jeweiliges Bundesland (untergliedert nach Bezirksbauernkammern) zu den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen zeitgerecht zur Verfügung zu stellen.

- 33.3 *Laut Stellungnahme der AMA seien Auffälligkeiten aus den Vor-Ort-Kontrollen in den Besprechungen der INVEKOS-Koordinatoren und bilateral zwischen Mitarbeitern der Landwirtschaftskammern und den Regionalleitern des Technischen Prüfdienstes der AMA kommuniziert worden. Die häufigsten Fehler und Abweichungen bei Vor-Ort-Kontrollen würden zudem jährlich vor der Antragstellung über einschlägige Medien kommuniziert. Einschlägige Informationen und Checklisten für Antragsteller seien auch auf der AMA-Homepage verfügbar.*

*Die Empfehlung des RH, diese Informationen noch spezifischer und gliedert nach Zuständigkeitsbereichen zu erstellen, werde der Technische Prüfdienst der AMA ab dem Jahr 2014 umsetzen.*

- 33.4 Der RH bekräftigte gegenüber der AMA, dass die quantitativen Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen – anonymisiert und regional aufbereitet – insbesondere auch den Landwirtschaftskammern für deren Aufgabenerfüllung zeitgerecht zur Verfügung gestellt werden sollten, und verwies bezüglich Datenanalysen auch auf seine Empfehlung zu TZ 30 und 46.

#### Sanktionen

- 34.1 (1) Bei Abweichungen zwischen der beantragten und bei einer Kontrolle ermittelten Fläche von über 3 % bzw. 2 ha<sup>51</sup> waren Sanktionen zu verhängen, deren Ausmaß sich nach der Höhe der Flächenabweichung richtete und von Kürzungen der Beihilfe bis zum Ausschluss von der Beihilfe reichte<sup>52</sup>. Bei der Festsetzung des Ausmaßes der Sankti-

<sup>51</sup> Unter dieser Grenze oder bei Nachweis der Schuldlosigkeit kam es lediglich zur Neuberechnung und Rückzahlungsverpflichtung der zuviel ausbezahlten Beihilfe.

<sup>52</sup> In der ersten Säule reichten die Sanktionen von der Kürzung der Beihilfe um die doppelte Differenz des der Flächenabweichung entsprechenden Betrages (Abweichungen zwischen 3 % und 20 %), über den Ausschluss von der Beihilfe für die gesamte betreffende Kulturgruppe (Abweichung zwischen 20 % und 50 %) bis zum Ausschluss von der Beihilfe im Ausmaß des der doppelten Flächenabweichung entsprechenden Betrages (Abweichungen über 50 %). In der zweiten Säule kam ein ähnliches System von Sanktionen zur Anwendung.

## Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

onen bestand für die Zahlstelle AMA wenig Ermessensspielraum. Dies zum einen, weil die EU-Vorgaben die Verhängung und das Ausmaß der Sanktionen an prozentuale Abweichungen zwischen beantragter und festgestellter Fläche knüpften; zum anderen wegen der Mitwirkungspflicht des Landwirts bei der Digitalisierung, die einen Verweis auf guten Glauben oder auf Schuldlosigkeit an den Falschangaben in der Regel ausschloss.

(2) Übernahm ein Antragsteller das Ergebnis einer Vor-Ort-Kontrolle der AMA in seinen Mehrfachantrag Flächen, so handelte er „in gutem Glauben“ und hatte somit – wenn die AMA bei einer weiteren Vor-Ort-Kontrolle ein höheres oder ein geringeres Flächenausmaß feststellte – keine Sanktionen zu befürchten. Korrigierte der Landwirt bei der Antragstellung seine Flächenangaben selbst nach unten, traf ihn jedoch eine Sanktion, falls damit eine sogenannte „Unterdeklaration“, also eine Nichtanmeldung aller Flächen, einherging.

- 34.2 Der RH verwies darauf, dass der Landwirt, wenn er das Flächenergebnis der Vor-Ort-Kontrolle unverändert in seinen Mehrfachantrag übernahm, im guten Glauben handelte und somit keiner Sanktionsgefahr mehr ausgesetzt war.

### AMA-Bescheide und Mitteilungen

- 35.1 Die Erläuterungen der AMA in ihren Bescheiden bzw. Mitteilungen waren teilweise unklar und konnten von den Empfängern zum Teil nur mit Hilfestellung der Bezirksbauernkammern, die ihrerseits dann längere Recherchen durchführen mussten, nachvollzogen werden.
- 35.2 Der RH bewertete die Bescheide bzw. Mitteilungen der AMA an die Landwirte insoweit als teilweise schwer verständlich und nicht selbsterklärend, als aus ihnen nicht schlüssig jene Fläche hervorging, auf die sich das jeweilige Schreiben bezog.

Der RH empfahl der AMA, in den an die Landwirte gerichteten Bescheiden bzw. Mitteilungen die bezughabenden Flächen nachvollziehbar anzuführen. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlungen aus den Jahren 2007 [Reihe Bund 2007/3 „Einheitliche Betriebsprämie“, TZ 3] und 2010 [Reihe Bund 2010/3 „Einheitliche Betriebsprämie“, TZ 7], Mitteilungen und Bescheide der AMA an die Landwirte transparenter und informativer zu machen.



Flächenrelevante Elemente des  
österreichischen INVEKOS

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

- 35.3 *Laut Stellungnahme sei die AMA bestrebt, im Zuge der Neugestaltung der Bescheide und Mitteilungen für die Periode 2014 bis 2020 die Verständlichkeit weiter zu erhöhen.*

*Bereits 2012 sei die Nachvollziehbarkeit der Daten in den Bescheiden zur Einheitlichen Betriebsprämie verbessert worden. Seit dem Antragsjahr 2012 werde in der Begründung die Berücksichtigung der beantragten Fläche („Flächentabelle“) ausführlich dargestellt. Zwecks Nachvollziehbarkeit der Berechnung seien die einzelnen Rechenschritte angeführt. Für Betriebe mit Almflächen würden in einer separaten „Almtabelle“ jeweils die Almfläche insgesamt sowie die anteiligen Almfutterflächen aufgelistet. Allfällige Flächenbeanstandungen bei Vor-Ort-Kontrollen würden konkret und nachvollziehbar in der sogenannten „VOK-Tabelle“ dargestellt. Weitere Informationen (z.B. zu Zahlungsansprüchen, Referenzwerten) seien auf der Homepage unter eAMA verfügbar.*

- 35.4 Der RH nahm die bereits erfolgte bzw. die von der AMA für die Periode 2014 bis 2020 angestrebte **weitere Verbesserung** der Verständlichkeit der Bescheide und Mitteilungen positiv zur Kenntnis.

### Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Allgemeines

- 36 (1) Infolge der Prüfungen der Europäischen Kommission im Jahr 2008 mit Anlastungsdrohung von rd. 64,19 Mio. EUR (siehe TZ 8) und des ERH zum Haushaltsjahr 2011 (siehe TZ 7) leitete die Europäische Kommission zwei Konformitätsabschlussverfahren (siehe TZ 5) ein und forderte Österreich jeweils auf, Maßnahmen zur Behebung der in beiden Prüfungen festgestellten Mängel des Systems der Flächenfeststellung zu setzen. Während im Zentrum des ersten Verfahrens Mängel bei der Flächenfeststellung im Allgemeinen – insbesondere bei hofnahen Heimflächen – standen, betraf das zweite Verfahren Mängel im Bereich der Almfutterflächen.

(2) Bereits aufgrund des ersten, im Jahr 2008 eröffneten Verfahrens leitete Österreich ein Bündel an Abhilfemaßnahmen ein, darunter rückwirkende wie auch solche, die das INVEKOS und seine Zuverlässigkeit grundsätzlich verbessern sollten. Aufgrund des zweiten, im Jahr 2012 eröffneten Verfahrens ergänzte und erweiterte Österreich diese Abhilfemaßnahmen insbesondere für den Bereich der Almfutterflächen (TZ 45 ff.).

### Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Rückwirkende Maß-  
nahmen – Flächen-  
abgleiche

Überblick und Verfahren

**37.1** (1) Die von der Europäischen Kommission angeregten rückwirkenden Flächenabgleiche bezweckten, das Ausmaß der potenziellen bzw. tatsächlichen Flächen-Übererklärung in jedem Einzelfall zu ermitteln – mittels elektronischen Abgleichs und anschließender Abklärung von dabei festgestellten Flächendifferenzen – und die zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen – gegebenenfalls unter Verhängung von Sanktionen – wieder einzuziehen und den EU-Agrarfonds gutzuschreiben (siehe TZ 38). Die Ergebnisse bildeten im Schlichtungsverfahren mit der Europäischen Kommission auch eine wesentliche Grundlage für die Bewertung des tatsächlichen finanziellen Schadens bzw. potenziellen Risikos für die EU-Agrarfonds sowie für die Höhe der finanziellen Berichtigung. Der rückwirkende Flächenabgleich 2010 trug zu einer deutlichen Reduktion des von der Europäischen Kommission ursprünglich in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigungsbetrags (von rd. 64,19 Mio. EUR auf rd. 3,63 Mio. EUR) bei.

(2) Die ab dem Jahr 2011 im Rahmen der AMA-Verwaltungskontrollen (siehe TZ 30) durchgeführten Flächenabgleiche erfolgten getrennt nach Betrieben (Heimbetrieb, Heimflächen) bzw. Almen (Almbetrieb, Almfutterflächen) und bezogen jeweils drei Vorjahre ein:

Tabelle 15: Rückwirkende Flächenabgleiche (Heimflächen und Almflächen)

Jahr der Durchführung	Flächenabgleich		In Rückabwicklung einbezogene Jahre	Stand der Durchführung bis Ende August 2013 und Ausblick
	Referenzjahr	Basisjahr		
2011	2010	2009	2009, 2008, 2007	<p><b>Heimflächen:</b> Betriebe mit Abweichungen von mehr als 0,5 ha erhielten im Juli 2011 Sachverhaltserhebungen der AMA, bei Betrieben mit geringeren Abweichungen ging die AMA von Übererklärungen aus; Rückforderungen begannen im Frühjahr 2012</p> <p><b>Almflächen:</b> Die AMA führte Sachverhaltserhebungen (Anfang Juli 2011) bzw. Vor-Ort-Kontrollen bei Almbetreibern durch. Toleranz: 10 %, maximal 3 ha</p>
2012	2011	2010	2010, 2009, 2008	<p><b>Heimflächen:</b> alle Betriebe mit Abweichungen erhielten Sachverhaltserhebungen, Bearbeitung der Antworten auf Sachverhaltserhebungen im August 2013 abgeschlossen</p> <p><b>Almflächen:</b> AMA-Sachverhaltserhebungen bzw. Vor-Ort-Kontrollen bei Almbetreibern. Toleranz: 10 %, maximal 3 ha</p>
2013	2012	2011	2011, 2010, 2009	<p>Beurteilung der beantragten Heimflächen anhand von Luftbildern bis September 2013</p> <p><b>Almflächen:</b> AMA-Sachverhaltserhebungen bzw. Vor-Ort-Kontrollen bei Almbetreibern. Toleranz: 3 %</p>
2014	2013	2012	2012, 2011, 2010	<b>Durchführung in Aussicht genommen, falls Qualität der beantragten Flächen weiterhin Mängel aufweist</b>

Quelle: Angaben der AMA; Darstellung: RH

Das BMLFUW kündigte der Europäischen Kommission auch für die Referenzjahre 2011 und 2012 Flächenabgleiche mit Rückabwicklung an. Aus Sicht der AMA könnten sich rückwirkende Flächenabgleiche aufgrund der getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Flächenreferenzsystems mit dem Referenzjahr 2013 erübrigen.

(3) Stellte die AMA Verringerungen zwischen den im Referenzjahr beantragten landwirtschaftlichen Nutzflächen und jenen des Basisjahres (i.e. Vorjahr) fest, so überprüfte sie für jeden einzelnen Fall, ob die Differenzflächen im Basisjahr sowie in den beiden Vorjahren zu Recht beantragt und gefördert worden waren oder ob sie schon früher als nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen nicht förderbar gewesen wären.

## Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

**37.2** Der RH hielt fest, dass der rückwirkende Flächenabgleich 2010 dazu beitrug, den ursprünglich von der Europäischen Kommission angedrohten finanziellen Berichtigungsbetrag deutlich (von rd. 64,19 Mio. EUR auf rd. 3,63 Mio. EUR) zu reduzieren, indem der potenzielle maximale finanzielle Schaden für den EU-Hausbalt bis zum Jahr 2007 zurück auf Ebene der Endbegünstigten ermittelt, die zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen wieder eingezogen und den EU-Agrarfonds gutgeschrieben wurden.

### Abgleich Heimflächen 2010 und 2011

**38.1** (1) Beim ersten Flächenabgleich 2010 zeigte sich, dass österreichweit rd. 20.800 Betriebe – etwa ein Sechstel aller antragstellenden Landwirte – geringere Heimflächen als im Vorjahr zur Förderung beantragt hatten. Im zweiten Flächenabgleich 2011 traf dies auf rd. 17.300 Betriebe zu. Regional unterschiedliche Zyklen der Aktualisierung der Hofkarten bzw. Änderungsdigitalisierungen beeinflussten Anzahl und regionale Verteilung der betroffenen Betriebe dabei maßgeblich.

(2) Als Ergebnis des Flächenabgleichs 2010 bewertete die AMA – auf Basis ihrer Sachverhaltserhebungen und der Rückmeldungen der Landwirte – mit Stand Oktober 2012 österreichweit rd. 46,8 % (4.828 ba) der in einem ersten Schritt elektronisch ermittelten maximal möglichen Heimflächen-Übererklärungen<sup>53</sup> (10.323 ba) endgültig als nicht-landwirtschaftlich genutzte (NLN) und daher nicht förderfähige Flächen. Von den rd. 20.800 Betrieben mit potenziellen Übererklärungen wiesen rd. 15.900 Betriebe (rd. 75 %) tatsächlich nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen auf. Im Durchschnitt der beanstandeten Betriebe belief sich die nicht-landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Betrieb auf rd. 0,30 ha (30,4 Ar). Bei rd. 4 % dieser Betriebe betrug die von der AMA festgestellte Übererklärung jeweils weniger als 0,1 ha (10 Ar). Etwa 3 % dieser Betriebe wiesen Übererklärungen von jeweils mehr als 1 ha auf, darunter 19 Betriebe mit mehr als 5 ha bis maximal 11,3 ha.

Beim Flächenabgleich 2011 bewertete die AMA mit Stand August 2013 österreichweit 11,7 % (rd. 1.100 ha) der elektronisch ermittelten maximal möglichen NLN-Flächen (9.400 ha) auf Basis eigener Vorabklärungen sowie Sachverhaltserhebungen und Rückmeldungen der

<sup>53</sup> Die elektronische Ermittlung der maximal möglichen nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen erfolgte durch EDV-technisches Herausfiltern all jener Mehrfachanträge (Flächen) mit (auf GATL-Ebene) niedrigeren Flächenangaben als im Vorjahr. Auch die Beurteilung der Plausibilität der Flächenverringierungen anhand von Luftbildern war in einem gewissen Ausmaß EDV-technisch unterstützt.

Landwirte endgültig als nicht förderfähige NLN-Flächen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen wurden Differenzflächen kleiner oder gleich 3 Ar pro Feldstück nicht hinterfragt. Von den rd. 17.300 Betrieben mit potenziellen Überklärungen wiesen rd. 6.900 (rd. 40 %) NLN-Flächen auf (durchschnittlich knapp 0,16 ha (15,9 Ar) pro Betrieb). Beinahe die Hälfte (48,2 %) dieser Betriebe wies Übererklärungen von jeweils weniger als 0,1 ha (10 Ar) auf. Knapp 1 % wies Übererklärungen von jeweils mehr als 1 ha auf, darunter vier Betriebe mit mehr als 5 ha bis maximal 17,5 ha.

**Tabelle 16: Ergebnisse der AMA-Flächenabgleiche 2010 und 2011 bei Heimflächen jeweils gegenüber dem Vorjahr**

	Nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen (NLN-Flächen) <sup>3</sup>			NLN-Fläche pro Betrieb <sup>4</sup>
	potenzielle, maximale NLN- Flächen	davon als NLN-Flächen festgestellt	Anteil der festgestellten NLN-Flächen	
	in ha		in %	
<b>Flächenabgleich 2010<sup>1</sup> Österreich</b>	<b>10.323</b>	<b>4.828</b>	<b>46,8</b>	<b>30,4</b>
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	1.535	563	36,7	27,7
<i>Salzburg</i>	1.087	377	34,7	36,0
<i>Steiermark</i>	1.953	1.084	55,5	31,8
<b>Flächenabgleich 2011<sup>2</sup> Österreich</b>	<b>9.403</b>	<b>1.096</b>	<b>11,7</b>	<b>15,9</b>
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	3.279	239	7,3	16,4
<i>Salzburg</i>	490	67	13,7	21,4
<i>Steiermark</i>	2.377	394	16,6	14,6

<sup>1</sup> AMA-Daten Flächenabgleich 2010, Stichtag 22. Oktober 2012

<sup>2</sup> AMA-Daten Flächenabgleich 2011, Stichtag 1. August 2013

<sup>3</sup> jeweils für das Basisjahr des betreffenden Flächenabgleichs (siehe Tabelle 15)

<sup>4</sup> Durchschnitt der Betriebe mit festgestellten NLN-Flächen

Quellen: AMA-Daten, Berechnungen und Darstellung: RH, Rundungsdifferenzen möglich

Der beim Flächenabgleich 2010 festgestellte nicht-landwirtschaftlich genutzte Anteil bei Heimflächen lag in Niederösterreich und Salzburg (rd. 36,7 % bzw. rd. 34,7 %) deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt von rd. 46,8 %, in der Steiermark dagegen mit rd. 55,5 % deutlich darüber. Beim Flächenabgleich 2011 lag der nicht-landwirtschaftlich genutzte Anteil bei Heimflächen in Niederösterreich (rd. 7,3 %)

## Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

unter, in Salzburg bzw. in der Steiermark (rd. 13,7 % bzw. 16,6 %) über dem österreichischen Durchschnitt von rd. 11,7 %. Im Durchschnitt aller Betriebe mit Übererklärungen sanken die nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen pro Betrieb von über 30 Ar (Flächenabgleich 2010) auf knapp 16 Ar (Flächenabgleich 2011).

Der deutliche Rückgang der jeweils festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Anteile (Flächenabgleich 2010 gegenüber 2011) war laut AMA auf vorgeschaltete, AMA-eigene Analysen der elektronisch festgestellten maximal möglichen Flächen-Übererklärungen anhand von Luftbildern<sup>54</sup> sowie auf das geänderte Verfahren der Sachverhaltserhebung zurückzuführen (siehe TZ 42).

(3) Der Betrag der Rückforderungen aus dem rückwirkenden Flächenabgleich 2010 bei Heimflächen belief sich in Summe auf rd. 5,28 Mio. EUR. Nachstehende Tabelle schlüsselt den Gesamtbetrag nach Maßnahmen und Jahren auf:

<b>Tabelle 17: Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 infolge des Flächenabgleichs 2010 bei Heimflächen</b>				
<b>Maßnahme</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Summe 2007 bis 2009</b>
	in EUR			
Einheitliche Betriebsprämie (EBP)	388.377	420.043	507.812	<b>1.316.232</b>
Ausgleichszulage (AZ)	453.827	511.133	581.324	<b>1.546.284</b>
ÖPUL	695.951	801.098	922.204	<b>2.419.253</b>
<b>Summe</b>	<b>1.538.155</b>	<b>1.732.274</b>	<b>2.011.340</b>	<b>5.281.770</b>

Quelle: AMA-Daten mit Stichtag 22. Oktober 2012 zum Flächenabgleich 2010; Berechnungen und Darstellung: RH, Rundungsdifferenzen möglich

Der Großteil der Rückforderung 2007 bis 2009 bei Heimflächen (knapp 46 %) entfiel auf ÖPUL. Rund drei Viertel der für das Jahr 2009 zurückzufordernden Beträge waren auch schon im Jahr 2007 zu Unrecht ausbezahlt worden.

Die Summe der Rückforderungen aus dem Flächenabgleich 2011 lag zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht vor.

<sup>54</sup> Ab dem Flächenabgleich 2011 verfügte die AMA für die Luftbildbeurteilung über die Möglichkeit, im Wege einer Historisierung von Luftbildern Digitalisierungen von unterschiedlichen Jahren EDV-technisch übereinander zu legen. Dieses technische Hilfsmittel bestand nicht für Almen.