



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 3. SEPTEMBER 2014

REIHE BUND 2014/12

SCHULSTANDORTKONZEPTE/-FESTLEGUNG IM BEREICH
DER ALLGEMEIN BILDENDEN PFLICHTSCHULEN IN DEN
LÄNDERN OBERÖSTERREICH UND STEIERMARK

SCIENCE PARK GRAZ GMBH

FINANZIELLE BERICHTIGUNGEN IM AGRARBEREICH

INHALTSVERZEICHNIS

SCHULSTANDORTKONZEPTE/–FESTLEGUNG IM BEREICH DER ALLGEMEIN BILDENDEN PFLICHTSCHULEN IN DEN LÄNDERN OBERÖSTERREICH UND STEIERMARK

Prüfungsziele.....	4
Gesetzliche Schulerhalter.....	5
Schulerrichtung, Schulerhaltung und Schulauffassung.....	5
Schulsprengel.....	6
Finanzierung der Schulerhaltung.....	7
Kompetenzzersplitterung.....	8
Entwicklung im Zeitablauf.....	9
Relationen und Maßzahlen im Ländervergleich.....	9
Schulstandortkonzepte.....	10
Planungsparameter.....	11
Ausgaben der gesetzlichen Schulerhalter.....	12
Lehrerpersonalausgaben.....	13
Auswirkungen der kleinteiligen Schulstruktur.....	13
Schlussempfehlungen.....	14

SCIENCE PARK GRAZ GMBH

Prüfungsziel / AplusB–Zentrum.....	16
Eigentumsverhältnisse.....	17
Ziele der SPG GmbH.....	17
Aufgaben der SPG GmbH.....	18
Personelle und sachliche Unterstützung bei Unternehmensgründungen.....	18
Finanzielle Unterstützungsleistungen für die Gründungsprojekte.....	19
Kriterien der Förderungsvergabe.....	19
Förderungsdarlehen / Kostenplanung und Budgetierung.....	20
Mittelherkunft / Bilanz und Gewinn– und Verlustrechnung.....	21
Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln / Mittelverwendung.....	22
Personal.....	22
Datenlage.....	23
Veränderung der Gründungsdynamik an akademische Gründungen.....	23

Sicherung des Weiterbestands nach Auslaufen des AplusB–Programms	24
Nachhaltige Unternehmensgründungen	24
Schaffung von Arbeitsplätzen durch Firmengründungen	24
Compliance–Richtlinien	24
Schlussempfehlungen	25

FINANZIELLE BERICHTIGUNGEN IM AGRARBEREICH

PRÜFUNGSZIEL	27
EU–FLÄCHENFÖRDERUNGEN IN ÖSTERREICH	28
BERICHTIGUNGEN UND WIEDEREINZIEHUNGEN	28
Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten	28
Ausmaß der finanziellen Berichtigungen	28
Flächenbezogene Prüffeststellungen	29
INTEGRIERTES VERWALTUNGS- UND KONTROLLSYSTEM	29
FLÄCHENRELEVANTE ELEMENTE DES ÖSTERREICHISCHEN INVEKOS	32
Beihilfeanträge	32
System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen	33
MAßNAHMEN IN REAKTION AUF FLÄCHENBEZOGENE PRÜFFESTSTELLUNGEN	34
Rückwirkende Maßnahmen	34
Maßnahmen im Bereich der Almflächen	35
Systemverbessernde Maßnahmen	36
Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen	36
SCHLUSSEMPFEHLUNGEN	36

SCHULSTANDORTKONZEPTE/–FESTLEGUNG IM BEREICH DER ALLGEMEIN BILDENDEN PFLICHTSCHULEN IN DEN LÄNDERN OBERÖSTERREICH UND STEIERMARK

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

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

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

PRÜFUNGSZIELE

Ziel der im Bund sowie in den Ländern Oberösterreich und Steiermark durchgeführten Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der bundes- und landesgesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Festlegung von Schulstandorten und Schulsprengeln im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen — das sind die Volksschulen, Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen und Sonderschulen — sowie die Beurteilung der Entwicklung der Schulstandortstruktur und der dafür maßgeblichen Parameter (insbesondere Schülerzahlen) im Zeitablauf. Ein wesentliches Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung durchgeführter bzw. geplanter Maßnahmen in Bezug auf die Schulstandortstruktur sowie der diesen zugrunde liegenden Konzepte im Hinblick auf Einsparungen und Synergiepotenziale. (TZ 1, 2)

GESETZLICHE SCHULERHALTER

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

SCHULERRICHTUNG, SCHULERHALTUNG UND SCHULAUFLASSUNG

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

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

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

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

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

SCHULSPRENGEL

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

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark waren Schulsprengel eingerichtet. Zweckmäßig war, dass insbesondere große Gemeinden (z.B. Linz und Graz) von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, für mehrere im Gebiet einer Gemeinde bestehende Schulen derselben Schulart einen gemeinsamen Schulsprengel festzulegen, Gebrauch gemacht hatten. Als Besonderheit bestanden in Oberösterreich Schulsprengel, die sich über Oberösterreich hinaus auf angrenzende Länder (Niederösterreich und Salzburg) erstreckten bzw. aus diesen nach Oberösterreich hineinreichten. (TZ 9)

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

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

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

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

Die bestehende Rechtslage ermöglichte durch die Festlegung von Berechtigungssprengeln — dies war jenes im Unterschied zum Pflichtsprengel in der Regel größere Gebiet, in dem die dort wohnenden Schulpflichtigen berechtigt, aber nicht verpflichtet waren, diese Schule zu besuchen — sowie von gemeinsamen Schulsprengeln eine gewisse Flexibilisierung. Zudem bestanden in der Steiermark zusätzliche Erleichterungen für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und beim Besuch ganztägiger Schulformen: Hier war der gesetzliche Schulerhalter verpflichtet, sprengelfremde Schüler ohne Bewilligungsverfahren aufzunehmen. (TZ 12)

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

FINANZIERUNG DER SCHULERHALTUNG

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

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

KOMPETENZERSPLITTERUNG

Für die allgemein bildenden Pflichtschulen ergab sich aus der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Rechtslage die — Spannungsfelder begünstigende — Situation, dass einerseits die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung — soweit sie die Schulerhaltung betraf — insbesondere in der Hand der Gemeinden konzentriert war, andererseits die Schulen bei gesamthafter Betrachtung dem Einfluss aller Gebietskörperschaften unterlagen. Die Vielfalt an Einflussgrößen und unterschiedlichen Interessenlagen sowie das Fehlen der Gesamtsicht (z.B. zur Koordination der Schulstandorte) erschwerten den koordinierten Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Gemeinden. (TZ 14)

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

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

ENTWICKLUNG IM ZEITABLAUF

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

Im Zeitraum 2007/2008 bis 2012/2013 verzeichneten die allgemein bildenden Pflichtschulen einen Schülerrückgang von rd. 11 % (Oberösterreich) bzw. rd. 10 % (Steiermark). Dieser Schülerrückgang führte in abgeschwächter Form auch zu einer Verminderung der Anzahl der Schulen und Klassen. Der Rückgang der Anzahl der Schulen war mit rd. 8 %, jener der Anzahl der Klassen mit rd. 5 % in der Steiermark beinahe dreimal so hoch wie in Oberösterreich. Nach Ansicht des RH war für den abgeschwächten Rückgang der Anzahl der Klassen die im überprüften Zeitraum liegende schulorganisatorische Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ verantwortlich. Sie hatte zwar kaum Auswirkungen auf kleine Schulstandorte, bei mittleren und großen Standorten waren jedoch zusätzliche Klassenteilungen möglich. (TZ 15)

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

RELATIONEN UND MAßZAHLEN IM LÄNDERVERGLEICH

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

die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen die Schulstruktur beeinflussten, ließen die Kennzahlen Handlungsbedarf zur Optimierung der Schulstandortstruktur erkennen. (TZ 16)

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

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

SCHULSTANDORTKONZEPTE

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

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

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

Die Steiermark hatte „pädagogisch optimale“ Schulgrößen festgelegt: So sollte eine Volksschule im Regelfall zumindest acht Klassen (in Ballungsräumen bis zu 16 Klassen) umfassen; für die Hauptschulen/Neuen Mittelschulen wurde eine Schulgröße von etwa 160 bis 320 Schülern als optimal angesehen, bei weniger als 70 Schülern sollte die Schule geschlossen werden; für Polytechnische Schulen wurden mindestens drei Klassen, für Sonderschulen mindestens zwei Klassen angestrebt. Dieser Soll-Vorgabe stand im Schuljahr 2012/2013 folgender Ist-Stand gegenüber: Es gab 14 einklassige Volksschulen mit weniger als 20 Schülern; 182 Volksschulen hatten weniger als vier Klassen. Weiters bestanden sieben Hauptschulen/Neue Mittelschulen mit weniger als 70 Schülern, 13 Polytechnische Schulen mit weniger als drei Klassen und zwei Sonderschulen mit weniger als zwei Klassen. (TZ 20, 21)

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

PLANUNGSPARAMETER

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

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

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

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

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

AUSGABEN DER GESETZLICHEN SCHULERHALTER

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

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

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

Während die Gesamtausgaben im überprüften Zeitraum in der Steiermark — wenn auch geringfügig — gesunken waren, stiegen sie in Oberösterreich um 4,6 %. Wenn auch in beiden Ländern ein Anstieg der Gemeindeausgaben zur Schulerhaltung zu verzeichnen war, wies Oberösterreich eine deutlich höhere Steigerungsrate auf als die Steiermark. Ähnlich auch der Unterschied bei den Ausgaben je Schüler: diese stiegen in Oberösterreich — wenn auch von einem niedrigeren Niveau ausgehend — mit rd. 16 % deutlich stärker als in der Steiermark mit rd. 10 %. Diese unterschiedlichen Entwicklungen deuteten nach Ansicht des

RH auf erste Auswirkungen der in der Steiermark vorgenommenen Standortoptimierungen hin. (TZ 26)

LEHRERPERSONALAUSGABEN

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

Die Lehrpersonalausgaben je Schüler beliefen sich in Oberösterreich auf 5.824 EUR, in der Steiermark auf 6.165 EUR (Kalenderjahr 2012). (TZ 27)

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

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

AUSWIRKUNGEN DER KLEINTEILIGEN SCHULSTRUKTUR

Der Bund refundierte den Ländern die Lehrpersonalausgaben im Rahmen der genehmigten Stellenpläne. Kleinschulen verbrauchten zur Erfüllung des Lehrplans mehr Ressourcen, als nach den Stellenplanrichtlinien für diese Schulen jeweils zur Verfügung standen. Ein Ausgleich erfolgte zu Lasten größerer Schulstandorte. Bei kleinen Polytechnischen Schulen kam hinzu, dass nicht alle der im Lehrplan vorgesehenen Fachbereiche geführt werden konnten, was die Qualität des schulischen Angebots minderte. (TZ 28)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**BMBF**

(1) Die Vor- und Nachteile von Schulsprengeln wären umfassend zu beleuchten und gegebenenfalls wäre ein Reformprozess in die Wege zu leiten. In den Reformprozess wären auch die Kenndaten zum sprengelfremden Schulbesuch einzubeziehen. (TZ 11, 12)

(2) Das komplexe Finanzierungssystem der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der allgemein bildenden Pflichtschulen sollte in den hinsichtlich der Schulsprengel empfohlenen Reformprozess (Schlussempfehlung (1)) einfließen. (TZ 13)

BMBF, Oberösterreich und Steiermark

(3) Die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Schulraum wäre bei Standortüberlegungen verstärkt — insbesondere im Zusammenhang mit der Errichtung bzw. Sanierung von Schulgebäuden — zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu erzielen. (TZ 25)

(4) Im Zuge einer Strukturbereinigung im Schulwesen sollte die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand konzentriert werden. (TZ 28)

(5) Die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Schulerrichtung (einschließlich der Zumutbarkeit des Schulwegs) wären zu evaluieren. (TZ 5)

Oberösterreich und Steiermark

(6) Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Auflassung einer allgemein bildenden Pflichtschule wären präziser zu fassen und es wäre die Verpflichtung zur Schulschließung bei Unterschreiten einer festzulegenden Schülermindestzahl zu normieren. (TZ 7)

(7) Überlegungen hinsichtlich einer Vereinfachung der Regelungen über die Kostentragung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wären anzustellen. (TZ 13)

(8) Bei einer umfassenden Reform der österreichischen Schulverwaltung wäre die Frage der Erhaltung der allgemein bildenden Pflichtschulen lösungsorientiert und im Sinne einer gesamthaften Betrachtung einzubringen. (TZ 14)

(9) Im Rahmen der Schulstandortoptimierung wäre besonderes Augenmerk auf die Volksschulen zu legen. (TZ 17)



(10) Der eingeschlagene Weg der Standortoptimierung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen wäre konsequent fortzusetzen. (TZ 19, 21, 26, 28)

(11) Die Schulbesuchsprognosen wären bei den Schulstandortkonzepten entsprechend zu berücksichtigen. (TZ 22)

(12) Für ein bedarfsgerechtes Angebot an ganztägigen Schulformen wäre Sorge zu tragen. Dies wäre auch bei den Schulstandortkonzepten zu berücksichtigen. (TZ 23)

(13) Die in Infrastrukturdatenbanken, eingerichtet beim Amt der Landesregierung, erfassten Daten in Bezug auf die Schulgebäude wären so weit als möglich zu aktualisieren und für Schulstandortkonzepte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen heranzuziehen. (TZ 24)

Oberösterreich

(14) Sprengelfremde Schüler wären statistisch zu erfassen, um Entscheidungsgrundlagen für eine Flexibilisierung der Schulsprengel zur Verfügung zu haben. (TZ 11)

(15) Eine Flexibilisierung des sprengelfremden Schulbesuchs wäre bei sonderpädagogischem Förderbedarf und ganztägigen Schulformen in Erwägung zu ziehen. (TZ 12)

(16) Die Kriterien zur Optimierung der Schulorganisation für die allgemein bildenden Pflichtschulen wären umfassender anzulegen und neben der Schülerzahl wären weitere Planungsparameter (z.B. Angebot ganztägiger Schulformen, Nachnutzung) zu berücksichtigen. Dabei wären operationalisierte Ziele zu erarbeiten und ein Zeitplan zu erstellen. (TZ 18)

Steiermark

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

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

SCIENCE PARK GRAZ GMBH

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

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

PRÜFUNGSZIEL

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

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

APLUSB-ZENTRUM

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

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

Für die Programmförderung der ersten beiden Förderungsperioden 2002/2003 bis 2006/2007 und 2007/2008 bis 2011/2012 wurden insgesamt 89,73 Mio. EUR (Bund, Land

und Eigenmittel Partner) bereitgestellt. Für die dritte Förderungsperiode (2012/2013 bis 2016/2017) waren Mittel in Höhe von 49,45 Mio. EUR geplant. (TZ 2)

EIGENTUMSVERHÄLTNISSE

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

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

ZIELE DER SPG GMBH

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

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

Die SPG GmbH verfehlte in den ersten beiden Förderungsperioden jedoch ihre operativ messbaren Ziele im Bereich der Gründungsvorhaben. In der dritten Förderungsperiode reduzierten Gesellschafter und die SPG GmbH im Agreement die Anzahl der Gründungsvorhaben. Eine Beurteilung über die dritte Förderungsperiode war verfrüht.

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

Qualitative Vorgaben zur Messung der Ziele waren nicht definiert, wodurch die Effizienz und Effektivität gegenüber anderen Förderungen von Unternehmensgründungen nicht beurteilt werden konnte. Auch eine Definition der High-tech-Gründungen fehlte. (TZ 5)

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

AUFGABEN DER SPG GMBH

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

Zur Unterstützung der Unternehmensgründung war laut den Sonderrichtlinien des AplusB-Programms ein Verfahren zur Auswahl geeigneter Projekte vorgesehen, das eine Begutachtung durch Experten vorgab. Bei der SPG GmbH gab es ein zweistufiges Verfahren zur Förderungsentscheidung, welches die Sonderrichtlinien des AplusB-Programms nicht zwingend vorsahen. Über die vom Projektbeirat positiv beurteilten Projekte entschied schlussendlich der Aufsichtsrat. Bereits im Jahr 2005 hinterfragte ein Evaluatorenteam die Doppelstrukturen des Förderungsverfahrens der SPG GmbH; diese Anregungen waren noch nicht aufgegriffen worden. (TZ 7)

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

PERSONELLE UND SACHLICHE UNTERSTÜTZUNG BEI UNTERNEHMENSGRÜNDUNGEN

In der ersten und zweiten Förderungsperiode sahen die Sonderrichtlinien für die Förderungen von Zentren zur Unterstützung akademischer Gründer eine Verweildauer von 18 Monaten im Gründerzentrum vor, in Einzelfällen eine Verlängerung um sechs Monate.

Tatsächlich waren bei zahlreichen Projekten die Anlaufzeiten, die in der Marktaufbereitung und zur Etablierung der Produkte am Markt erforderlich waren, erheblich länger, weil die Entwicklung und Markteinführung neuer Produkte unterschiedliche Betreuungszeiträume erforderten. Eine Flexibilisierung der Betreuungsphasen unterblieb, obwohl seit 2008 entsprechende Evaluierungsergebnisse vorlagen. (TZ 8)

FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN FÜR DIE GRÜNDUNGSPROJEKTE

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

KRITERIEN DER FÖRDERUNGSVERGABE

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

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

² Forschung und Entwicklung

FÖRDERUNGSDARLEHEN

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

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

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

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

KOSTENPLANUNG UND BUDGETIERUNG

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

Während die Bundesförderung und die Eigenmittel von der zweiten auf die dritte Förderungsperiode erhöht wurden, blieb die Landesförderung wertmäßig gleich. Für die

zweite Förderungsperiode plante die SPG GmbH 56 Gründungsvorhaben und für die dritte Förderungsperiode trotz eines höheren Gesamtbudgets nur mehr 45 Gründungsvorhaben. Durch die gleichzeitig geplanten Personalaufnahmen werden sich die Kosten je Förderungsprojekt für die dritte Förderungsperiode um rd. 64 % von rd. 89.286 EUR auf rd. 146.032 EUR erhöhen. (TZ 14)

MITTELHERKUNFT

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

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

BILANZ UND GEWINN- UND VERLUSTRECHNUNG

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

Die Bundes- und Landesmittel lieferten einen Großteil der Erträge der SPG GmbH. Der Großteil der Aufwendungen entfiel auf den Personalaufwand (2012/2013 rd. 379.827 EUR oder rd. 55,4 %). Das Finanzergebnis wies in den Jahren 2010/2011 und 2011/2012 einen

negativen Saldo aus, weil Gründerdarlehen wertzuberichtigen bzw. abzuschreiben waren. (TZ 17)

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

ABHÄNGIGKEIT VON ÖFFENTLICHEN MITTELN

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

MITTELVERWENDUNG

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

PERSONAL

Aufgrund der Reduktion der Fördermittel im Jahr 2007 musste die SPG GmbH ihren Personalstand reduzieren. Durch Beauftragung eines Gründerbetreuers auf Honorarbasis glich die SPG GmbH die im Agreement 2007 geforderte personelle Reduktion aus und

egalisierte das Ziel der Sparmaßnahmen. Die FFG widersprach in ihren Prüfberichten nicht der von der SPG GmbH gewählten Vorgangsweise. (TZ 20)

Mit Start der dritten Förderungsperiode stellte die SPG GmbH den oben erwähnten externen Gründerbetreuer wieder ein und zwei weitere teilzeit- bzw. vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter an. Sie plante, für die weitere Laufzeit der dritten Förderungsperiode die Zahl ihrer Mitarbeiter auf acht auszuweiten. Eine sachliche Grundlage für eine Personalerhöhung lag nicht vor. Durch die geplanten Personalaufnahmen bei gleichzeitig verringerter Projektanzahl werden sich die geplanten Kosten je Förderungsprojekt in der dritten Förderungsperiode um rd. 64 % auf 146.032 EUR erhöhen. (TZ 20)

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

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

DATENLAGE

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

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

VERÄNDERUNG DER GRÜNDUNGSDYNAMIK AN AKADEMISCHEN GRÜNDUNGEN

Die Aussage der Wirkungsanalyse über die beiden steirischen AplusB-Zentren, wonach 28 % der Unternehmen ohne Unterstützung der SPG GmbH nicht gegründet worden wären, war nicht nachvollziehbar. Allein an der Technischen Universität Graz gab es sieben bis acht

Gründungen pro Jahr vor Schaffung der SPG GmbH. Es war kein signifikanter und nachvollziehbarer Anstieg der High- tech-Gründungen in der Steiermark mangels vorliegender Daten feststellbar, der auf ausschließliche Unterstützung der SPG GmbH für Gründer zurückzuführen war. Bei Erlass der Sonderrichtlinien zum AplusB-Programm unterblieb die Festlegung von quantitativen und qualitativen Zielsetzungen. (TZ 24)

SICHERUNG DES WEITERBESTANDS NACH AUSLAUFEN DES APLUSB-PROGRAMMS

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

NACHHALTIGE UNTERNEHMENSGRÜNDUNGEN

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

SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN DURCH FIRMENGRÜNDUNGEN

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

COMPLIANCE-RICHTLINIEN

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

Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

Science Park Graz GmbH

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

BMVIT

- (11) Im Agreement wären High-tech-Gründungen zu definieren, um die Umsetzung des Ziels des Erlasses des BMVIT auf Ebene der SPG GmbH überprüfen zu können. (TZ 5)*

(12) In den Standards für Agreements wären operative Ziele inkl. Indikatoren für die Zielerreichung der AplusB-Zentren vorzugeben. (TZ 5)

(13) Vorgaben wären in den Sonderrichtlinien vorzusehen, um den Non-AplusB-Bereich auszubauen. (TZ 5)

(14) In den Sonderrichtlinien des AplusB-Programms wäre eine Flexibilisierung der Betreuungsphasen zu berücksichtigen. (TZ 8)

(15) Überlegungen zu Einkommensgrenzen für die Gewährung der Förderungsdarlehen in den Sonderrichtlinien wären anzustellen. (TZ 10)

(16) Bei Erlass von Sonderrichtlinien wäre darauf zu achten, dass mit der Förderungsmaßnahme quantitative und qualitative Zielsetzungen des AplusB-Programms festgelegt werden. (TZ 24)

(17) Angesichts der Evaluierungsergebnisse aus 2008 und des festgestellten Reorganisationsbedarfs bei der SPG GmbH wäre die zuständige Arbeitsgruppe der Task-Force-FTI mit der Neuausrichtung des AplusB-Programms zu befassen. (TZ 25)

Medizinische Universität Graz, Technische Universität Graz und Universität Graz

(18) Unter Erwägung der Kosten-Nutzen-Betrachtung wäre die Begutachtung der Projekte auf einer Entscheidungsebene anzusiedeln. (TZ 7)

(19) Die geleisteten Gesellschafterzuschüsse und sonstigen Zuwendungen wären in den Angaben und Erläuterungen zu Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ordnungsgemäß anzuführen. (TZ 29)

FINANZIELLE BERICHTIGUNGEN IM AGRARBEREICH

Eine korrekte Feststellung der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche war maßgeblich für die österreichweite Auszahlung von flächenbezogenen Agrarförderungen in Höhe von jährlich rd. 1,39 Mrd. EUR (EU und nationale Mittel). BMLFUW und AMA erhielten seit dem Jahr 2001 wiederholt Hinweise auf systematische Probleme bei der Flächenfeststellung, ergriffen im Allgemeinen jedoch nur einzelfall-bezogene Korrekturmaßnahmen.

Das rechtlich-institutionelle Zusammenspiel der drei Hauptakteure — BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern — war geprägt von Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und institutionellen Interessenkonflikten. Dies trug zu einer unzureichenden Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortung im eigenen Wirkungsbereich bei. Erst nachdem die Europäische Kommission infolge ihrer Prüfung im Jahr 2008 Österreich eine finanzielle Berichtigung (Anlastung) von rd. 64,19 Mio. EUR in Aussicht gestellt hatte, verständigten sich BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern auf grundlegende organisatorische, prozedurale, rechtliche wie auch technische Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung. Nach rückwirkenden Flächenabgleichen und der Wiedereinziehung von zu Unrecht ausbezahlten Förderungen bei den Endbegünstigten (rd. 10,80 Mio. EUR) reduzierte die Europäische Kommission die angedrohte finanzielle Berichtigung auf rd. 3,63 Mio. EUR.

Die vom Europäischen Rechnungshof im Jahr 2011 festgestellten überhöhten Angaben von Almfutterflächen veranlassten die Europäische Kommission Ende 2012 erneut, von Österreich spezifische Abhilfemaßnahmen zu fordern. Im Lichte bereits früher festgestellter almbbezogener Mängel stand damit für Österreich vorübergehend eine neuerliche finanzielle Berichtigung im Raum.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung war, die Maßnahmen der zuständigen österreichischen Behörden bzw. Einrichtungen zur Vermeidung von finanziellen Berichtigungen (Anlastungen) seitens der Europäischen Kommission bzw. zur Behebung von festgestellten Mängeln in Bezug auf flächenbezogene EU-Agrarförderungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zu beurteilen. (TZ 1)

EU-FLÄCHENFÖRDERUNGEN IN ÖSTERREICH

Mit jährlich rd. 1,39 Mrd. EUR (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012) entfielen etwa drei Viertel der für den gesamten Agrarbereich (erste und zweite Säule) in Österreich verausgabten Mittel in Höhe von jährlich rd. 1,85 Mrd. EUR (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012) auf flächenbezogene Agrarförderungen. Dies zeigt die hohe Bedeutung, die einer korrekten Feststellung der beihilfefähigen Flächen als horizontal geltender Bemessungsgrundlage zur Ermittlung der korrekten Förderungsbeträge und zur Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit zukam. (TZ 3)

Die Abwicklung von EU-Flächenförderungen zeichnete sich durch hohe Komplexität aus, die sich aus der Säulenstruktur der GAP, den EU-rechtlichen Vorgaben in Bezug auf zu erfüllende Behördenfunktionen (zulassende Stelle, Zahlstelle, beauftragte Stelle(n), Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) und dem einzurichtenden integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS) in Kombination mit nationalen (Umsetzungs-)Bestimmungen, getrennt nach Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung, ergab. (TZ 4)

BERICHTIGUNGEN UND WIEDEREINZIEHUNGEN

Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten

In der Vergangenheit errechnete die Europäische Kommission die Höhe der finanziellen Berichtigungen häufig mit Pauschalsätzen. Pauschal verhängte finanzielle Berichtigungen der Europäischen Kommission gingen grundsätzlich zu Lasten des Budgets des betroffenen Mitgliedstaats (und damit des Steuerzahlers), ohne jedoch — im Falle von unrechtmäßig erfolgten Zahlungen — die Rechtskonformität auf der Ebene der Begünstigten sicherzustellen. (TZ 5)

Ausmaß der finanziellen Berichtigungen

Österreich hatte seit seinem EU-Beitritt im Jahr 1995 bis Mai 2013, verglichen mit den anderen EU-15-Mitgliedstaaten, die mit Abstand geringsten finanziellen Berichtigungen im Verhältnis zu den Auszahlungen im Agrarbereich zu tragen und schnitt auch im Vergleich der EU-27-Mitgliedstaaten nach Lettland am besten ab. Auch bei Einrechnung der für 2013 von der Europäischen Kommission beschlossenen reduzierten finanziellen Berichtigung von rd. 3,63 Mio. EUR (ursprünglich waren es rd. 64,19 Mio. EUR) verschlechterte sich Österreichs Spitzenplatzierung nicht. (TZ 6)

Flächenbezogene Prüffeststellungen

Das BMLFUW und die AMA erhielten aufgrund der Prüfungstätigkeiten der externen öffentlichen Finanzkontrolle seit dem Jahr 2001 wiederholt Hinweise auf Probleme, insbesondere bei der Feststellung von förderfähigen Flächen, die möglicherweise systemischen Charakter hatten. In Reaktion auf die Prüffeststellungen ergriffen BMLFUW und AMA im Allgemeinen nur auf den Einzelfall bezogene Korrekturmaßnahmen, ohne gesamthafte Schlussfolgerungen zur Behebung offenkundiger Systemschwächen bei der Flächenfeststellung zu ziehen. (TZ 7)

Bereits aus den im Jahr 2001 festgestellten signifikanten Überdeklarationen von Almfutterflächen in Salzburg hätten zeitgerecht Schlussfolgerungen gezogen und hinreichende Kontrollmaßnahmen gesetzt werden müssen, um festzustellen, ob auch in anderen Bundesländern für das Jahr 2000 vergleichbar überhöhte Almfutterflächen beantragt worden waren. (TZ 7)

Das BMLFUW und die AMA leiteten erst ab dem Jahr 2009 — nach Prüfungsfeststellungen der Europäischen Kommission im Jahr 2008 und einer 2009 getroffenen Entscheidung des Europäischen Gerichts erster Instanz zu Lasten Österreichs — weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung und des INVEKOS ein, die die Androhung einer finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR durch die Europäische Kommission im Jahr 2011 nicht zu verhindern vermochten. Infolge der von Österreich ergriffenen Maßnahmen und nach Herausrechnung der nationalen Kofinanzierungsmittel verringerte sich die Höhe der angedrohten finanziellen Berichtigung im Jahr 2013 auf rd. 3,63 Mio. EUR. Systembezogene Abhilfemaßnahmen zur korrekten Ermittlung von Almfutterflächen erfolgten im Wesentlichen erst ab dem Jahr 2012. (TZ 8)

INTEGRIERTES VERWALTUNGS- UND KONTROLLSYSTEM

Die rechtlich-institutionelle Konstellation zwischen den drei Hauptakteuren des in Österreich eingerichteten INVEKOS — BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern — wies eine Reihe grundsätzlicher Schwächen auf und förderte damit eine unzureichende Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortung im eigenen Wirkungsbereich, die im Ergebnis immer wieder aufgezeigte Mängel bei der Flächenfeststellung nicht systematisch und nachhaltig zufriedenstellend zu beheben vermochte. (TZ 11)

Die bestehende rechtliche Ausgestaltung der Dreiecks-Konstellation war wenig geeignet, weil sie zu Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und den Verantwortlichkeiten beitrug. Weder das BMLFUW noch die AMA sahen sich eindeutig in einer klaren

Eigentümerrolle (ownership) in Bezug auf die ordnungsgemäße INVEKOS-Umsetzung. Beide ließen — jeweils für sich genommen — eine proaktive Herangehensweise zur zeitgerechten und nachhaltigen Vermeidung bzw. Beseitigung ihnen bekannter potenziell wesentlicher Mängel im System der Flächenfeststellung vermissen. Die Landwirtschaftskammern schenken den unmittelbar geltenden EU-Verordnungsvorgaben nicht im erforderlichen Ausmaß die notwendige Beachtung. (TZ 11)

Die Entscheidungsstrukturen der vom BMLFUW eingerichteten Arbeitsgruppen bzw. Task Forces, an denen regelmäßig auch Vertreter der Landwirtschaftskammern teilnahmen, spiegelten nicht die bestehenden Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure — insbesondere jene der AMA als gegenüber der Europäischen Kommission für die ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel uneingeschränkt verantwortliche Zahlstelle — eindeutig wider. (TZ 12)

Die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW nahm nicht nur im Zeitablauf, sondern insbesondere auch je nach Berichtsadressat eine unterschiedliche Bewertung der an die Landwirtschaftskammern delegierten Zahlstellen(teil)aufgaben vor, die maßgebliche Auswirkungen auf die Art ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung als Bescheinigende Stelle sowie jene der Zahlstelle AMA und der Landwirtschaftskammern hatte. (TZ 13)

In ihrer Funktion als Bescheinigende Stelle prüfte die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW die ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 nur in formaler Form und beurteilte diese dennoch in allen wesentlichen Punkten als vorschriftskonform. Weiters beurteilte die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW das von der Zahlstelle AMA eingerichtete Interne Kontrollsystem mit Bezug auf INVEKOS stets als zufriedenstellend funktionierend, obwohl sie selbst mehrfach Mängel in Bezug auf die Ermittlung beihilfefähiger Flächen festgestellt und darauf — wenngleich nur in internen Vermerken — auch nachdrücklich hingewiesen hatte. Die internen Hinweise führten zum Erlass neuer Arbeitsanweisungen durch die Zahlstelle AMA. (TZ 13)

Das BMLFUW nahm in seine Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern keine Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung der für die übertragene Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben auf. Es begnügte sich — ohne die Werkverträge der AMA zur Kenntnis zu bringen — mit einem Verweis auf die AMA-Arbeitsanweisungen, die ihrerseits wichtige Bereiche bis 2011 ungeregelt ließen. Die Beauftragung der Landwirtschaftskammern durch das BMLFUW entband die AMA nicht von ihrer uneingeschränkten Zahlstellenverantwortung gemäß EU-Vorgaben. Dieser Verantwortung kam die AMA in Bezug auf die INVEKOS-relevanten Tätigkeiten der Landwirtschaftskammern in wesentlichen Punkten erst ab 2011 nach. (TZ 14)

Der Interne Revisionsdienst der AMA — dessen Arbeit als wesentliche Grundlage für die jährlichen ZVE des Zahlstellenleiters diente — überprüfte erst ab 2010 die Einhaltung der AMA-Vorgaben zur Flächendigitalisierung bei den Bezirksbauernkammern. Er analysierte festgestellte Fehler nicht rechtzeitig im Hinblick auf deren möglichen systemischen Charakter. Ab 2010 baute der Interne Revisionsdienst der AMA einen Prüfrückstand auf, der erst 2013 in die Vorlage eines Aktionsplans an das BMLFUW mündete. Bereits aus dem Jahr 2009 stammende Prüffeststellungen des Internen Revisionsdienstes hinsichtlich fehlender Vorgaben zur Vermeidung von Interessenkonflikten fanden erst im Jahr 2011 in einer AMA-Arbeitsanweisung Niederschlag. (TZ 15)

Die uneingeschränkten ZVE des Leiters der Zahlstelle AMA für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 beruhten insbesondere auf Prüfarbeiten des Internen Revisionsdienstes der AMA, die mit bedeutsamen Schwächen behaftet waren. Die ebenfalls heranzuziehenden ZVE der Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen standen erst für 2011 zur Verfügung und entsprachen teilweise nicht den Vorgaben der AMA. Der Leiter der AMA sprach erstmals für 2012 nur in einem Begleitdokument zur ZVE Mängel an, die aufgrund ihrer Bedeutung unter Berücksichtigung der bestehenden Schwächen im eingerichteten nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem die Abgabe eines Vorbehalts gerechtfertigt hätten. (TZ 16)

Das BMLFUW schrieb im INVEKOS-Werkvertrag keine handlungsleitenden inhaltlichen Vorgaben in Bezug auf die Qualität der Leistungserbringung durch die Landwirtschaftskammern sowie Regelungen zur Leistungsabnahme fest. Qualitätskontrollen waren vertraglich ausschließlich dem BMLFUW vorbehalten, wurden von diesem jedoch nicht durchgeführt. Die vertraglichen Modalitäten zur Mängelbeseitigung für die nach dem Werkvertrag zu erbringende Leistung waren im Lichte der mehrjährigen Programmperioden nicht zweckmäßig. (TZ 17)

Für Flächenförderungen relevante nationale Rechtsgrundlagen bzw. Vertragsdokumente bildeten den tatsächlichen Auftraggeber (BMLFUW) der mit den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen INVEKOS-Werkverträge unklar bzw. falsch ab. Für außenstehende Dritte waren damit die bestehenden Rechtsbeziehungen zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern nicht eindeutig nachvollziehbar, was Transparenz und Nachvollziehbarkeit der vertraglich festgelegten Rollen beeinträchtigte. (TZ 18)

Die Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark berücksichtigten den eigenständigen rechtlichen Status der Bezirksbauernkammern in ihren Ländern im Rahmen der INVEKOS-Beauftragung nicht und gingen im Werkvertrag vertragliche Pflichten ein, die den Gebahrungsbereich der Bezirksbauernkammern betrafen. Aufgrund der fehlenden Bevollmächtigung durch die Bezirksbauernkammern bzw. der fehlenden rechtlichen

Überbindung von Werkvertragsaufgaben an die Bezirksbauernkammern entstand für die Landwirtschaftskammern insbesondere im Haftungsfall Rechtsunsicherheit. (TZ 19)

In allen drei Landwirtschaftskammergesetzen fehlten genauere Festlegungen zur Übertragung von INVEKOS-Aufgaben an die Landwirtschaftskammern, wiewohl mit dieser Übertragung erhebliche Risiken verbunden waren, die im Falle des Schlagendwerdens die Aufgabenwahrnehmung der Landwirtschaftskammern insgesamt beeinträchtigen könnten. Die Landwirtschaftskammergesetze der Länder Niederösterreich und Salzburg regelten Zweck und Befugnisse der Aufsicht durch die jeweilige Landesregierung im übertragenen Wirkungsbereich nicht. Die Kontrollausschusstätigkeiten der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Salzburg erstreckten sich im überprüften Zeitraum nicht auf die werkvertragsbezogene Gebarung. (TZ 20)

Die Tätigkeit der Landwirtschaftskammern im Rahmen der INVEKOS- Werkvertragsbeauftragung durch das BMLFUW auf der einen Seite und im Rahmen der Ausübung ihrer gesetzlichen Rolle als Berufsvertretung ihrer Mitglieder auf der anderen Seite führte zu erheblichen Interessenkonflikten auf institutioneller Ebene. (TZ 21)

Ungeachtet der seit 2006 geltenden strengen EU-Vorgaben trafen die INVEKOS-Werkverträge zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten. Die AMA stellte erst ab dem Jahr 2011 mit einer Arbeitsanweisung diesbezügliche Anforderungen an die Landwirtschaftskammern. Die Arbeitsanweisung der AMA stellte im Wesentlichen nur auf die zeitgleiche Wahrnehmung von Beratungsaufgaben und Zahlstellen(teil)aufgaben durch Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern ab, was zeitlich vor- bzw. nachgeordnete Aufgabenwahrnehmungen in beiden Funktionen durch dieselbe Person zuließ. Eine nur auf Zeitgleichheit abgestellte förderungsfallbezogene Funktionstrennung war nicht geeignet, potenzielle Interessenkonflikte im Sinne der EU-Vorgaben auszuräumen. (TZ 22)

FLÄCHENRELEVANTE ELEMENTE DES ÖSTERREICHISCHEN INVEKOS

Beihilfeanträge

Die Gestaltung des Mehrfachantrags Flächen als einheitliches Formular für Beihilfen beider Säulen der GAP und die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung für die Landwirte war grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 24)

In der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung waren die Sanktionen für unrechtmäßig bezogene Förderungen in der ersten Säule nicht und in der zweiten Säule sehr

knapp dargestellt. Insbesondere fehlten Hinweise über das Ausmaß der Sanktionen, dass Rückforderungen auch bei Über- oder Unterdeklaration von Flächen drohten und diese auch höher sein konnten als der betragsmäßige Anteil der Förderung, der auf die falsch deklarierte Fläche entfiel. (TZ 25)

System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen

Das BMLFUW nahm erst die Prüffeststellungen der Europäischen Kommission von 2008 zum Anlass, um die Flächendigitalisierung in Österreich verpflichtend einzuführen. Für bestimmte Regionen Österreichs waren über einen längeren Zeitraum keine aktuellen Luftbilder in einer für die Flächendigitalisierung ausreichenden Qualität verfügbar. Bis 2012 führten weder das BMLFUW noch die AMA regelmäßig vorgesehene Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern durch, obwohl Hinweise über Mängel vorlagen. (TZ 27)

Die AMA führte erstmals für 2012 eine systematische Qualitätskontrolle der Flächendigitalisierung der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern durch. Die Verfahrensanweisungen der AMA sahen zu den am Bildschirm nicht eindeutig erkennbaren nicht-landwirtschaftlichen Flächen kein einheitliches, verbindliches Vorgehen vor. Für die durch die Landwirtschaftskammern durchgeführten Qualitätskontrollen der Digitalisierung fehlten methodische Vorgaben des BMLFUW und der AMA. (TZ 28)

Die umfangreichen Kontrolltätigkeiten innerhalb des INVEKOS riefen für sich genommen in der Regel keine zeitgerechten systembezogenen Abhilfemaßnahmen hervor. (TZ 29)

Die automatisierten Verwaltungskontrollen der AMA waren grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um alle Beihilfeanträge zu prüfen und potenzielle Unregelmäßigkeiten bereits im Vorfeld von Vor-Ort-Kontrollen aufzudecken. Deren Effektivität hing jedoch entscheidend von der Datenqualität der Referenzfläche ab. Die AMA nutzte die in ihrer EDV verfügbaren flächenbezogenen Daten erst infolge der 2008 ergangenen Prüffeststellungen der Europäischen Kommission für bestimmte Analysezwecke (z.B. Flächenabgleiche) und machte sie nicht für weitere Analysen nutzbar. (TZ 30)

Bei der AMA lagen über ihre Vor-Ort-Flächenkontrolltätigkeit keine zusammenfassenden Auswertungen zu den Ergebnissen — beispielsweise gegliedert nach Bundesländern — für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle vor. (TZ 31)

Bei Vor-Ort-Kontrollen nahmen die Beanstandungen wegen überhöhter Flächenangaben insbesondere seit 2011 aufgrund der Flächenabweichungen zwischen beantragten und festgestellten Almflächen stark zu. Almflächen wurden erst ab 2011 verstärkt kontrolliert,

obwohl die AMA bei ihren Vor-Ort-Kontrollen dort bereits 2008 auffällig hohe Flächenabweichungen festgestellt hatte. (TZ 32)

Die AMA informierte die Landwirtschaftskammern nur mangelhaft über die deren Zuständigkeitsbereich betreffenden quantitativen Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen. (TZ 33)

Der Landwirt handelte in gutem Glauben, wenn er das Flächenergebnis der Vor-Ort-Kontrolle unverändert in seinen Mehrfachtantrag übernahm, und war somit keiner Sanktionsgefahr mehr ausgesetzt. (TZ 34)

Bescheide bzw. Mitteilungen der AMA an die Landwirte waren insoweit teilweise schwer verständlich und nicht selbsterklärend, als aus ihnen nicht schlüssig jene Fläche hervorging, auf die sich das jeweilige Schreiben bezog. (TZ 35)

MAßNAHMEN IN REAKTION AUF FLÄCHENBEZOGENE PRÜFFESTSTELLUNGEN

Rückwirkende Maßnahmen

Der rückwirkende Flächenabgleich 2010 trug dazu bei, den ursprünglich von der Europäischen Kommission angedrohten finanziellen Berichtigungsbetrag deutlich (von rd. 64,19 Mio. EUR auf rd. 3,63 Mio. EUR) zu reduzieren, indem der potenzielle maximale finanzielle Schaden für den EU-Haushalt bis zum Jahr 2007 zurück auf Ebene der Endbegünstigten ermittelt, die zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen wiedereingezogen und den EU-Agrarfonds gutgeschrieben wurden. (TZ 37)

Die Durchführung von Flächenabgleichen mit einer — auch rückwirkenden — Wiedereinziehung von zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen bei ihren Empfängern war grundsätzlich zweckmäßig. Allein aus den Ergebnissen der beiden Flächenabgleiche war gesamthaft betrachtet eine nachhaltig verbesserte Qualität der Flächenfeststellung nicht zweifelsfrei ablesbar. (TZ 38)

Die beim Flächenabgleich 2010 unterlassene Sachverhaltserhebung bei Betrieben mit Flächenabweichungen von unter 0,5 ha war als bedenklich einzustufen; die geänderte Vorgangsweise beim Flächenabgleich 2011, die eine Gleichbehandlung aller Antragsteller sowie Sachverhaltserhebungen in allen seitens der AMA nicht abklärbaren Fällen gewährleistete, als zweckmäßig. (TZ 39)

Die AMA erledigte auch bei nicht eindeutig nachvollziehbaren Begründungen — insbesondere mangels entsprechender Nachweise — in Einzelfällen Einsprüche im Rahmen ihrer Plausibilitätsprüfungen positiv. (TZ 40)

Die Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011 ergaben trotz höherer Toleranz sowohl in Summe als auch pro Almbetrieb erheblich höhere nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen als die Heimflächenabgleiche 2010 und 2011. Etwa vier Fünftel der bei den Flächenabgleichen insgesamt festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen entfielen auf Almen. (TZ 41)

Betriebe, die von der ab 2012 angewandten sanktionsfreien Richtigstellung Gebrauch machten, erlangten eine Besserstellung gegenüber jenen, denen diese Möglichkeit im Vorjahr noch nicht in dieser Form eröffnet worden war. (TZ 42)

Österreich konnte das Finanzvolumen der ursprünglich von der Europäischen Kommission in Aussicht genommenen finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR gesamthaft betrachtet auf rd. 14 Mio. EUR (Wiedereinziehungen bei den Endbegünstigten in Höhe von rd. 10,8 Mio. EUR sowie finanzielle Berichtigung zu Lasten des Budgets des BMLFUW in Höhe von rd. 3,63 Mio. EUR) reduzieren. Die getroffene Vorgangsweise im Sinne der Wiederherstellung von Recht- und Ordnungsmäßigkeit auch auf Ebene der Endbegünstigten sowie der Minimierung eines finanziellen Schadens zu Lasten des Bundesbudgets war grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 43)

Maßnahmen im Bereich der Almflächen

Die Europäische Kommission behielt sich im Rahmen ihres im Dezember 2012 eröffneten Verfahrens — nicht zuletzt im Lichte bereits früher aufgetretener Mängel im Bereich der Almfutterflächenfeststellung — ausdrücklich vor, neuerlich eine finanzielle Berichtigung vorzunehmen. (TZ 45)

Die Almfutterflächen sanken in der Steiermark im Zeitraum 2001 bis 2008 in geringerem Ausmaß als im österreichischen Durchschnitt, nahmen ab dem Jahr 2009 jedoch stark überproportional ab. (TZ 46)

Verwaltungsmaßnahmen (insbesondere Kontrollen sowie veränderte Rahmenbedingungen für EU-Agrarförderungen) trugen in einzelnen Jahren in bedeutendem Ausmaß zum Rückgang der Almfutterflächen bei. (TZ 47)

Die Überschirmungsgrade des Almleitfadens erlaubten scheinbar genaue und objektive Bewertungen, die Anwendung des jeweils niedrigeren oder höheren Faktors erforderte in

Grenzfällen jedoch eine subjektive Einschätzung. Die Einführung des zehnstufigen Ödlandfaktors erhöhte die Anzahl zu treffender Entscheidungen zwischen jeweils höheren oder niedrigeren Bewertungen beträchtlich. (TZ 48)

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)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW, AMA, Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark

(1) Die jeweiligen Verantwortlichkeiten (zulassende Stelle bzw. Auftraggeber; Zahlstelle; Auftragnehmer mit Teilaufgaben einer Zahlstelle) wären gemäß den einschlägigen EU-Bestimmungen proaktiv wahrzunehmen und die damit verbundenen Aufgaben mit größtmöglicher Sorgfalt auszuüben. (TZ 11)

***BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammer
des Landes Steiermark***

(2) Flächenrelevante Entwicklungen wären künftig verstärkt auch auf regionaler Ebene bzw. in Zeitreihen vergleichend zu analysieren und allfällige Abweichungen näher zu untersuchen. (TZ 46)

BMLFUW und AMA

(3) Dem Anlastungsrisiko wäre künftig verstärkt proaktiv zu begegnen, indem aus eigener Initiative einzelfallbezogene Prüffeststellungen auf deren möglichen Systemcharakter hin analysiert und gegebenenfalls geeignete systembezogene Abhilfemaßnahmen gesetzt werden. (TZ 7)

(4) Die Arbeitsgruppen bzw. Task Forces wären so auszurichten, dass deren Entscheidungsstrukturen und Arbeitsaufträge klar festgelegt sind und dem Ziel einer verbesserten Gesamtsteuerung unter Wahrung der jeweiligen Verantwortlichkeiten der Akteure BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern gemäß EU-Vorgaben gerecht werden. (TZ 12)

(5) Die bestehenden Sonderrichtlinien bzw. Antragsdokumente wären auf ihre Kohärenz und sachliche Richtigkeit mit Hinblick auf die Beauftragung der Landwirtschaftskammern zu überprüfen und, wo erforderlich, entsprechende Klar- bzw. Richtigstellungen vorzunehmen. (TZ 18)

(6) Es wären konkrete Vorgaben für die Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern (z.B. zur Methodik bei der Betriebsauswahl) zu formulieren, um eine Vergleichbarkeit der vorgelegten Ergebnisse zu gewährleisten. (TZ 28)

(7) Die aus der Rückabwicklung gewonnenen Erkenntnisse wären hinsichtlich aller damit verbundenen Kosten der Beteiligten umfassend zu analysieren und im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements präventiv zu berücksichtigen. (TZ 43)

(8) Im Hinblick auf die mögliche Verhängung einer weiteren finanziellen Berichtigung seitens der Europäischen Kommission wären unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen einzuleiten bzw. vollständig umzusetzen. (TZ 45)

(9) Bei einer künftigen Adaptierung des Almfutterfadens wären klare, objektiv messbare und in Anlehnung an bereits bestehende Modelle einfachere Abgrenzungskriterien zu schaffen, die das subjektive Ermessen möglichst einschränken. (TZ 48)

(10) Zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Vorgangsweise wäre die amtliche Referenzflächenfeststellung künftig zentral vorzunehmen. (TZ 49)

BMLFUW

(11) Die bestehende rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion wäre in die Richtung zu adaptieren, dass, sofern eine Übertragung von (Teil-)Aufgaben der Zahlstelle AMA an andere Einrichtungen (wie die Landwirtschaftskammern) erfolgen soll, die Zahlstelle AMA selbst in EU-konformer Weise im direkten Wege mit den anderen Einrichtungen schriftliche Vereinbarungen schließen sollte. (TZ 11)

(12) Grundsatzentscheidungen über neue Weichenstellungen hinsichtlich der bestehenden rechtlich-institutionellen Dreiecks-Konstruktion wären zeitnah herbeizuführen, um möglichst rasch stabile Rahmenbedingungen für die fortlaufende Programmumsetzung zu gewährleisten. (TZ 11)

(13) Die bestehende Beauftragung der Landwirtschaftskammern wäre als übertragene Aufgabe im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 anzuerkennen und ihr im Rahmen der Zuständigkeiten als Bescheinigende Stelle vollinhaltlich Rechnung zu tragen. Dabei wäre von der Bescheinigenden Stelle unter Einbeziehung aller relevanten Prüffeststellungen und Bewertungen auch zu prüfen, ob im Rahmen des im vollen Umfang durchzuführenden Bescheinigungsverfahrens allfällig eine Hervorhebung von Sachverhalten bzw. eine Einschränkung des Bescheinigungsurteils vorzunehmen wären. (TZ 13)

(14) Für den Fall der Beibehaltung der Auftraggeberfunktion des BMLFUW gegenüber den Landwirtschaftskammern wären unverzüglich klare Vertragsbestimmungen in die Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern aufzunehmen, die eine regelmäßige Kontrolle der Einhaltung der für die übertragene Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben — und nicht allein der Arbeitsanweisungen der AMA — in geeigneter Form samt Follow-up sicherstellen. (TZ 14)

(15) Für den Fall einer Fortsetzung der Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern wären die Zuständigkeiten und Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der AMA-Arbeitsanweisungen bzw. zur Feststellung von gravierenden Verstößen klar (auch in Bezug auf die Prüfbefugnis der AMA) festzulegen und Vorgaben bzw. Kriterien für eine qualitative Leistungsbeurteilung samt angemessener Frist zur Mängelbeseitigung festzulegen, die zur faktischen Kontrolle und Beurteilung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung heranzuziehen wären. (TZ 17)

(16) Dem aus dem Gesetzesauftrag als Berufsvertretung resultierenden institutionellen Interessenkonflikt der Landwirtschaftskammern wäre bei der Ausgestaltung des INVEKOS-Werkvertrags Rechnung zu tragen, indem beispielsweise bestimmte, mit behördlichem Charakter verbundene Zahlstellen(teil)aufgaben (wie etwa die amtliche Referenzflächenfeststellung) von der Übertragung ausgeschlossen würden. (TZ 21)

(17) Es wären konkrete, den EU-Vorgaben entsprechende Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in den INVEKOS-Werkvertrag aufzunehmen und deren Einhaltung in geeigneter Form sicherzustellen. (TZ 22)

(18) Zur Sicherung der Datenqualität wären die Flächen- und Auszahlungsdaten im Grünen Bericht entsprechend den Ergebnissen der rückwirkenden Flächenabgleiche und Rückforderungen zu berichtigen und die entsprechenden Tabellen erforderlichenfalls zu kommentieren, um allfälligen Fehlinterpretationen vorzubeugen. (TZ 47)

(19) Im Einvernehmen mit dem BMF wären geeignete Modelle zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen im Agrarbereich mit dem Ziel einer möglichst verursachergerechten, die allgemeinen Budgets des Bundes und der Länder schonenden Kostentragung zu entwickeln. (TZ 51)

AMA, Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark

(20) Die vermehrte Nutzung der elektronischen Antragstellung des Mehrfachantrags Flächen durch die Landwirte wäre aktiv voranzutreiben. (TZ 24)

AMA

(21) Auch bei pauschal verhängten finanziellen Berichtigungen wäre auf die Wahrung der Rechtskonformität auf der Ebene der Begünstigten zu achten und allfällig unrechtmäßig erfolgte Zahlungen aus eigener Initiative wieder einzuziehen. (TZ 5)

(22) Die an die Landwirtschaftskammern bezüglich der Ausübung von Zahlstellen(teil)aufgaben gerichteten Arbeitsanweisungen wären künftig zeitgerecht und ausreichend spezifisch mit dem Ziel der umfassenden Sicherstellung einer einwandfreien INVEKOS-Umsetzung zu erlassen und es wäre auf die Einhaltung dieser Arbeitsanweisungen sowie der relevanten EU-Vorgaben durch die Landwirtschaftskammern mit allen gebotenen Mitteln zu dringen. (TZ 14)

(23) Die vom AMA-eigenen Internen Revisionsdienst festgestellten Mängel wären rechtzeitig auf deren möglichen systemischen Charakter hin zu analysieren und in den Prüfberichten deren potenzielles finanzielles Risiko zu erläutern. (TZ 15)

(24) Es wären unverzüglich die notwendigen Schritte zu setzen, die den raschen Abbau des seit 2010 bestehenden Prüfrückstandes des Internen Revisionsdienstes der AMA ermöglichen und künftig einen Rückstand vermeiden. (TZ 15)

(25) Künftig wäre bei Vorliegen von deutlichen und mit wesentlichem Risiko behafteten Mängeln im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem zeitgerecht ein Vorbehalt in der ZVE des Zahlstellenleiters auszusprechen und — auch im Hinblick auf die eingesetzten nationalen Kofinanzierungsmittel — aus eigener Initiative heraus geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. (TZ 16)

(26) Es wäre die Arbeitsanweisung in Bezug auf Vermeidung von Interessenkonflikten den EU-Vorgaben entsprechend anzupassen, deren Einhaltung in geeigneter Form zu kontrollieren und im Bedarfsfall unverzüglich Abhilfemaßnahmen von den Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern zu fordern. (TZ 22)

(27) Bereits in der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung wären genauere Belehrungen über die Tragweite der Mitwirkungspflicht aufzunehmen und detaillierter über die finanziellen Konsequenzen (maximales Ausmaß von Sanktionen) im Falle unrichtiger (Flächen-)Angaben aufzuklären. (TZ 25)

(28) Bei nach Qualitätskontrollen der Flächendigitalisierung aufgedeckten Mängeln wäre ein verbindlicher Prozess zur Nachverfolgung (einschließlich Vor-Ort-Kontrollen) bei den betroffenen Betrieben vorzusehen. (TZ 28)

(29) Die aus verschiedenen Datenquellen vorhandenen Daten wären systematischer für besondere Analysezwecke (wie etwa zur Aufdeckung von Falschbeantragungen) zu nutzen. (TZ 30)

(30) Es wäre ein standardisiertes Berichtswesen über die Vor-Ort-Kontrolltätigkeiten der AMA einzurichten sowie für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle relevante Kennzahlen (z.B. Umfang der Kontrollen, Ausmaß der Beanstandungen, regionale Verteilung) aufzubereiten und periodisch vorzulegen. (TZ 31)

(31) Den Landwirtschaftskammern wären aggregierte Daten für ihr jeweiliges Bundesland (untergliedert nach Bezirksbauernkammern) zu den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen zeitgerecht zur Verfügung zu stellen. (TZ 33)

(32) In den an die Landwirte gerichteten Bescheiden bzw. Mitteilungen wären die bezughabenden Flächen nachvollziehbar anzuführen. (TZ 35)

(33) Bei Plausibilitätsprüfungen der im Rahmen der Rückabwicklung vorgebrachten Begründungen der Landwirte wäre auf die Vorlage von geeigneten Nachweisen zu bestehen. (TZ 40)

**Landwirtschaftskammern der Länder
Niederösterreich, Salzburg**

(34) Es wäre auf eine Anpassung des jeweiligen Landwirtschaftskammer-Gesetzes mit dem Ziel hinzuwirken, Zweck und Befugnisse der Aufsicht durch die Landesregierung im übertragenen Wirkungsbereich ausreichend zu regeln. (TZ 20)

(35) Die Kontrollausschusstätigkeiten wären auch auf die werkvertragsbezogene Gebarung zu erstrecken und der Vollversammlung in angemessener Weise darüber Bericht zu erstatten, insbesondere um den mit dem INVEKOS-Werkvertrag verbundenen Risiken gebührend Rechnung zu tragen. (TZ 20)

**Landwirtschaftskammern der Länder
Niederösterreich und Steiermark**

(36) Bei der Ausgestaltung und Umsetzung von zukünftigen Beauftragungen mit Zahlstellen(teil)aufgaben wäre der rechtlichen Eigenständigkeit der Bezirksbauernkammern in geeigneter Form Rechnung zu tragen, um damit Rechtsunsicherheit insbesondere in Gewährleistungs- oder Haftungsfällen zu vermeiden. (TZ 19)

Landwirtschaftskammer des Landes Steiermark

(37) Es wäre auf eine angemessene Berichterstattung über INVEKOS- bezogene Prüfungstätigkeiten des Kontrollausschusses an die Vollversammlung zu achten. (TZ 20)