

Bericht des Rechnungshofes

Erstellung des Grünen Berichts

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	385
Tabellenverzeichnis	386
Abkürzungsverzeichnis	387

BMLVS

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Erstellung des Grünen Berichts

KURZFASSUNG	390
Prüfungsablauf und -gegenstand	400
Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen	401
Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen	403
Zuständigkeiten	412
Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts	415
Grüne Berichte der Bundesländer	419
Vergabe von externen Leistungen	420
Vergabe von Buchführungsarbeiten	420
Vergabe von Druck- und Grafikleistungen	436

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts _____	438
Überblick über die Kostenentwicklung _____	438
Externe Kosten _____	439
Interne Kosten _____	444
Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer _____	446
Reformüberlegungen _____	447
Bisherige Szenarien _____	447
Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich__	450
Weitere Vorgangsweise _____	452
Schlussempfehlungen _____	454

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Datenflussdiagramm Grüner Bericht _____	402
Abbildung 2: Wesentliche beteiligte Institutionen bei der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts _____	412
Abbildung 3: Prozess- und Zeitablauf der Einkommen- sermittlung für den Grünen Bericht 2014 _____	415
Abbildung 4: Aufgabenverteilung im Rahmen der Erstellung des Werbeplans und bei der Durchführung der Betriebswerbung _____	417
Abbildung 5: Entwicklung der externen Kosten für den Grünen Bericht 2010 bis 2014 _____	440

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gegenüberstellung Grüner Bericht, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und INLB _____	404
Tabelle 2:	Grüne Berichte der Bundesländer _____	419
Tabelle 3:	Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht – Ausschreibungen 2002 bis 2014 ____	420
Tabelle 4:	Auftragsvergabe von Buchführungsarbeiten für die Grünen Berichte 2012 bis 2015 (Ausschreibung 2010) __	429
Tabelle 5:	Kosten für den Druck und den Versand des Grünen Berichts sowie aufgelegte Stückzahl _____	436
Tabelle 6:	Externe und interne Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts _____	438
Tabelle 7:	Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts _____	440
Tabelle 8:	Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen _____	445

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	Allgemein bildende höhere Schule
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
BVergG 2006	Bundesvergabegesetz 2006
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
ff.	folgende (Seiten)
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
HAK	Handelsakademie
HAS	Handelsschule
HLBLA	Höhere Landwirtschaftliche Bundeslehranstalt
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
INLB	Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen der EU
INVEKOS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i.V.m.	in Verbindung mit
LGBl.	Landesgesetzblatt
LWG 1992	Landwirtschaftsgesetz 1992
Mio.	Million(en)

Abkürzungen



Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
USt	Umsatzsteuer
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Erstellung des Grünen Berichts

Die Erstellung des vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Basis des Landwirtschaftsgesetzes verpflichtend vorzulegenden Grünen Berichts über die Entwicklung und wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft verursachte jährliche Kosten in der Höhe zwischen rd. 3,5 Mio. EUR und rd. 3,8 Mio. EUR (in den Jahren 2010 bis 2014). Einen Großteil davon (rd. 3,1 Mio. EUR) erhielt eine externe Wirtschaftstreuhandgesellschaft (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) insbesondere für die Erhebung von Einkommensdaten bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben. Das BMLFUW betraute dieses Unternehmen seit mehr als 55 Jahren mit diesen Tätigkeiten. Trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergabe der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht konnte kein Wettbewerb erzielt werden; nicht zeitgerechte Ausschreibungen, keine ausreichend detaillierten Leistungsbeschreibungen und spezifische Ausschreibungserfordernisse führten dazu, dass keine weiteren (gültigen) Angebote vorgelegt wurden.

Die Methodik der Einkommenserhebung und -auswertung wich deutlich von jener der EU-weiten Einkommenserhebung bei landwirtschaftlichen Betrieben sowie der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bundesanstalt Statistik Österreich ab, sodass die Ergebnisse nicht vergleichbar waren. Durch Einschränkungen bei der Auswahl der Betriebe, die den Fokus verstärkt auf Nebenerwerbsbetriebe lenkten, war die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts nicht gewährleistet.

Angesichts der hohen jährlichen Kosten stellte das BMLFUW selbst immer wieder Reformüberlegungen an, strukturelle Umsetzungsschritte mit Kosteneinsparungseffekten wurden bisher aber nicht gesetzt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung, der organisatorischen Abwicklung, der Vergaben und der Kosten der Erstellung des Grünen Berichts sowie der Kostenentwicklung in den vergangenen Jahren. (TZ 1)

Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen

Das BMLFUW erstellte auf Basis des Landwirtschaftsgesetzes jährlich den Grünen Bericht; dieser enthielt eine Analyse der agrarwirtschaftlichen Entwicklung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Situation der österreichischen Landwirtschaft und stellte die Entwicklung des Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich dar. Die Einkommen waren nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien (Haupt- bzw. Nebenerwerb) und von Bergbauernbetrieben sowie von Betrieben in benachteiligten förderungswürdigen Gebieten gegliedert. (TZ 2)

Der Grüne Bericht bildete damit eine wichtige Grundlage der österreichischen Agrarpolitik, für Entscheidungsträger, Interessensvertretungen und Institutionen im Bereich der Landwirtschaft. Die Daten des Grünen Berichts, insbesondere die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, standen jedoch erst im Herbst des Folgejahres als Grundlage für budgetpolitische Diskussionen und Entscheidungen zur Verfügung. (TZ 2)

Der Grüne Bericht war über die Homepage des BMLFUW abrufbar. Daher war die Reduzierung der Druckexemplare positiv. (TZ 2)

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Für den Grünen Bericht führten rd. 2.200 landwirtschaftliche Betriebe freiwillig Aufzeichnung in Form der doppelten Buchführung zur Darstellung der Entwicklung des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe. Da dem forstwirtschaftlichen Bereich bei der nationalen Betriebsstruktur nach Angabe des BMLFUW eine wesentliche Rolle zukam, beauftragte das BMLFUW zusätzlich auch Erhebungen bei rd. 110 forstwirtschaftlichen Betrieben. Das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben ging aus den Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes 1992 nicht hervor. (TZ 3)

Für die Einkommenserhebung wurde die Grundgesamtheit aller Betriebe hinsichtlich einiger struktureller Kriterien deutlich eingeschränkt: Seit 2010 wurden ausschließlich Betriebe berücksichtigt, die einen Gesamtstandardoutput über 8.000 EUR und unter

350.000 EUR aufwiesen, deren Forstfläche 500 ha nicht überstieg und bei denen der Anteil des Standardoutputs im Bereich Gartenbau nicht größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war. Damit waren insgesamt nur rd. 60 % der landwirtschaftlichen Betriebe abgedeckt. Die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts war insofern nicht gewährleistet, als das BMLFUW durch die zahlreichen Einschränkungen bei der Grundgesamtheit den Fokus verstärkt auf Nebenerwerbsbetriebe legte und selbst Bedenken hinsichtlich einer repräsentativen Darstellung der landwirtschaftlichen Einkommen äußerte. Insbesondere die – in Abweichung von der Methodik des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) auf EU-Ebene – vorgenommene Einschränkung der Grundgesamtheit durch Festlegung einer Obergrenze war fachlich nicht ausreichend begründet. (TZ 3)

Auch die Bundesanstalt Statistik Österreich führte jährlich eine Ermittlung des Einkommens in der Landwirtschaft in Form der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung auf EU-rechtlicher Basis durch. Diese Daten flossen in die volkswirtschaftliche Statistik der EU ein. Im Gegensatz zum Grünen Bericht erfolgte bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Einschränkung der Grundgesamtheit, sie erfasste allerdings ausschließlich Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und traf keine Aussagen über das Gesamteinkommen oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung standen früher als die Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe im Grünen Bericht zur Verfügung und konnten somit in aktuellen wirtschaftlichen und politischen Konzepten und Diskussionen Berücksichtigung finden. Hingegen ermöglichten die Einkommensdaten des Grünen Berichts aufgrund der Klassifizierung der Grundgesamtheit differenziertere Auswertungen im Hinblick auf regionalspezifische Kriterien und unterschiedliche Betriebsformen (z.B. für Bergbauerngebiete). (TZ 3)

Daneben bestand auf Ebene der EU ein weiteres Instrument zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens. Das INLB sollte die betriebswirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe der EU darstellen. Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden der Buchführungsergebnisse in Österreich und in der EU waren die auf EU-Ebene ermittelten Ergebnisse für Österreich nur bedingt mit jenen des Grünen Berichts vergleichbar. Darüber hinaus existierten zahlreiche Unterschiede in der Definition der Kennzahlen bzw. Standardvariablen bzw. Unterschiede in den Buchhaltungsvorschriften. (TZ 3)

Kurzfassung

Alle drei Systeme der Ermittlung von Einkommen in der Landwirtschaft wiesen wesentliche methodische und strukturelle Unterschiede auf und führten wie beim Grünen Bericht und beim INLB zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Durch die gemeinsame Datenerhebung für den Grünen Bericht und das INLB wurden vorhandene Synergien bereits genutzt. Es gab im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen bisher keine ausreichenden Erläuterungen zum methodischen und strukturellen Hintergrund sowie zu Abweichungen von den Ergebnissen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung. (TZ 3)

Zuständigkeiten

An der Erstellung des Grünen Berichts waren neben den freiwillig buchführenden Betrieben zahlreiche Fachabteilungen des BMLFUW, die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und die Landwirtschaftskammern beteiligt, und es wirkten zahlreiche externe Institutionen, wie z.B. die Bundesanstalt Statistik Österreich und die Agrarmarkt Austria, mit. Insbesondere bei den Tätigkeiten der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft bestanden zahlreiche Schnittstellen, die ein enges und koordiniertes Zusammenwirken erforderten. (TZ 4)

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

Die Erstellung des Grünen Berichts dauerte insgesamt zwei Jahre. Kernstück des Prozesses war die Erhebung der Buchführungsdaten durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. Dem vorgelagert waren Tätigkeiten zur Auswahl, Werbung und Einschulung der Betriebe. Im Anschluss an die Erhebungen erfolgte die statistische Auswertung der Ergebnisse sowie deren Aufbereitung und Kommentierung. (TZ 5)

Die methodischen Grundlagen hatte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft laufend weiterentwickelt. Es bestand sowohl für den Grünen Bericht als auch für das INLB eine enge operative Verknüpfung zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. Neben den zahlreichen Schnittstellen bei der Erstellung des Grünen Berichts mussten auch wechselseitig abhängige Tätigkeiten der beteiligten Akteure aufeinander abgestimmt werden. Da damit auch ein erhöhter Abstimmungsaufwand erforderlich war, bestand ein Optimierungspotenzial im Prozessablauf. So waren der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung Aufgaben übertragen, die auch von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft wahrgenommen werden könnten (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung

der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.). Eine weitergehende Verlagerung dieser Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte daher zu einer Reduzierung von Schnittstellen und des damit verbundenen Abstimmungsaufwands führen. (TZ 5)

Grüne Berichte der Bundesländer

Die Bundesländer erstellten auf Basis ihrer jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen eigene Grüne Berichte mit länderspezifischen Schwerpunkten. Das BMLFUW unterstützte die Länder bei der Erstellung ihrer Berichte durch die Bereitstellung von Daten zu den Förderungen bzw. Einkommenstabellen. (TZ 6)

Vergabe von externen Leistungen

Vergabe von Buchführungsarbeiten

Das BMLFUW erzielte trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht keinen Wettbewerb, weil stets immer nur ein und dasselbe Wirtschaftstreuhandunternehmen (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) als einziger zugelassener Bieter bei den Vergabeverfahren zum Zuge kam und diesen (oder einen ähnlichen) Auftrag bereits seit mehr als 55 Jahren erhielt. Ohne Wettbewerb war nach Ansicht des RH das mit einem Vergabeverfahren einhergehende Ziel nicht zu erreichen, eine möglichst wirtschaftliche und marktkonforme Lösung für beauftragte Leistungen zu erzielen. Das BMLFUW war somit vom Angebot (in der Höhe von rd. 12,4 Mio. EUR (Ausschreibung 2010)) des einzigen bietenden Unternehmens abhängig. (TZ 7)

Das BMLFUW hatte dennoch keine erkennbaren Schritte gesetzt, um die langjährige Abhängigkeit von dem einzigen anbietenden Unternehmen zu beenden. Bemühungen, einen Wettbewerb durch die Teilnahme weiterer Unternehmen an den Vergabeverfahren herzustellen, waren nicht erkennbar. (TZ 7)

Das Verhältnis zwischen dem BMLFUW und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ging aufgrund der jahrzehntelang gewachsenen Strukturen über ein gewöhnliches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis hinaus. Insbesondere die Beziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im September 2014 zur Frage der Neuausschreibung war im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot im Vergaberecht kritikwürdig. (TZ 7)

Bei den in den Jahren 2006, 2010 und 2014 durchgeführten Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht führte das BMLFUW die Vergabeverfahren nicht rechtzeitig (stets im letzten Jahr einer noch laufenden Ausschreibungsperiode) durch und gab damit verspätet die Zuschlagsentscheidungen ab. An den Ausschreibungen interessierte Unternehmen hätten ausreichend Vorlaufzeit benötigt, um Fachpersonal auszubilden und EDV-Lösungen zu entwickeln. Der späte Zeitpunkt des Abschlusses der Vergabeverfahren war ein wesentlicher Grund für potenzielle Mitbewerber, nicht an diesen Vergabeverfahren teilzunehmen. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachte bei der Erstellung der Grünen Berichte 2008, 2012 und 2016 durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren rund ein halbes Jahr ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis einer verpflichtend durchzuführenden Ausschreibung Leistungen für das BMLFUW. (TZ 8)

Es fehlte ein detaillierter Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis. Das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter stellte ein weiteres Ausschreibungshindernis zur Herstellung eines Wettbewerbs dar, weil diese Bedingung von potenziellen Mitbieterern ohne Aufbau eines entsprechenden Mitarbeiterstocks nicht erfüllt werden konnte. Die Versuche, Kosten über eine Reduzierung der teilnehmenden Betriebe in den Vergabeverfahren einzusparen, waren auch aufgrund des fehlenden Wettbewerbs erfolglos. (TZ 8)

Zudem fehlte die Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots. Bei der Bestbieterermittlung bestand die Gefahr einer willkürlichen kommissionellen Bewertung der Zuschlagskriterien (mit Ausnahme des Preises) mangels Regelung der für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte. (TZ 8)

Aufgrund der aufgezeigten Mängel kam kein Wettbewerb zustande und das BMLFUW kam somit dem im Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG) verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nach. (TZ 8)

Im Zuge der Vergabeverfahren wurden nicht nur unmittelbar auf § 9 Landwirtschaftsgesetz gestützte Kernleistungen, sondern auch Zusatzleistungen (bspw. die Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“, Auszahlung der Buchführungsprämien) vergeben. Das Leistungsverzeichnis verlangte weder eine Kalkulation der aufzuwendenden Stunden noch der anfal-

lenden Reisekosten für die einzelnen Leistungen. Ebenso forderte das BMLFUW keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und der entstandenen Reisekosten. Dem BMLFUW war es mangels der Vorgabe einer Kalkulationsverpflichtung in den Ausschreibungsbedingungen (Leistungsverzeichnis) und ohne Leistungsnachweis nicht möglich zu überprüfen, ob die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachten Leistungen in wirtschaftlicher Hinsicht zu einem am Markt üblichen Preis angeboten wurden. (TZ 9)

Außerdem beauftragte das BMLFUW die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mit zahlreichen Zusatzleistungen ohne gesetzliche Grundlage. Dazu zählten die Erstellung von Jahresabschlüssen, die den teilnehmenden landwirtschaftlichen Betrieben kostenfrei zur Verfügung gestellt wurden oder die Erstellung der Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“, deren Textteil vom Grünen Bericht übernommen wurde. (TZ 9)

Die vereinbarte Pauschalvergütung erhöhte sich zwischen den Ausschreibungen 2002 und 2006 um 7,70 % und zwischen den Ausschreibungen 2006 und 2010 um 6,78 % bei (fast gleichem) Leistungsumfang, da die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei der Berechnung der Pauschale offenbar nur die Personalkostensteigerungen, nicht jedoch mögliche Einsparungen durch einen vermehrten EDV-Einsatz und durch Lernkurveneffekte berücksichtigte. Somit war der kalkulierte Personalaufwand für die Datenerhebung für den RH nicht plausibilisierbar und stand nicht in Relation zu dem Leistungserfordernis. (TZ 10)

Es gab zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass die Pauschalvergütungen für die Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung wirtschaftlich nicht angemessen waren. Insbesondere waren die vom RH ermittelten hohen durchschnittlichen Kosten pro Mitarbeiter und Jahr zwischen rd. 82.000 EUR und rd. 96.000 EUR für die Datenerfassung und die Aufbereitung der Hauptabschlüsse anzuführen. Dabei war zu berücksichtigen, dass es sich nicht um Fachkräfte mit akademischem Abschluss handelte und dass diese Mitarbeiter nach Angaben des BMLFUW mit diesen Tätigkeiten – zumindest teilweise – nicht voll ausgelastet waren und auch für andere Leistungen herangezogen wurden. (TZ 10)

Vergabe von Druck- und Grafikleistungen

Das BMLFUW vergab jährlich einen Druckauftrag zur Ausfertigung des Grünen Berichts. Es hatte seit dem Jahr 2005 das gleiche Unternehmen mit dem Druck des Grünen Berichts beauftragt, ohne die Preisangemessenheit der Druckaufträge regelmäßig zu überprüfen. Die Druckkosten waren allein von 2013 auf 2014 um rd. 14 % gestiegen; dies widerlegte die Ansicht des BMLFUW, es habe seit der Ausschreibung im Jahr 2005 ein konstantes Niveau der Angebote und keine wesentlichen Teuerungen gegeben. Zudem hatte das BMLFUW auch die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung des Grünen Berichts weder durch Vergleichsangebote noch durch Preislisten dokumentiert. (TZ 11)

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Überblick über die Kostenentwicklung

Die jährlichen Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts stiegen im überprüften Zeitraum von rd. 3,5 Mio. EUR auf rd. 3,8 Mio. EUR. Einen wesentlichen Teil der Arbeiten für den Grünen Bericht vergab das zuständige Ressort an externe Auftragnehmer (durchschnittlich rd. 91 % der Gesamtkosten), interne Kosten entstanden im BMLFUW sowie bei nachgeordneten Dienststellen. Während die externen Kosten im überprüften Zeitraum um rd. 6 % anstiegen, war bei den internen Kosten eine signifikante Erhöhung um rund ein Drittel zu verzeichnen – dies insbesondere vor dem Hintergrund der eingeschränkten Repräsentativität der Einkommensergebnisse und der fehlenden Plausibilisierung der erbrachten Leistungen. (TZ 12)

Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
externe Kosten	in EUR					in %
Datenerhebung und -aufbereitung (inkl. Zusatzleistungen)	2.910.600	3.009.300	3.108.000	3.108.000	3.108.000	6,8
Buchführungsprämien	248.330	248.420	245.020	240.480	238.820	- 3,8
Druckkosten	23.602	23.138	25.177	21.782	24.723	4,8
Layout		720	1.296	1.824	1.140	58,3
Reisekosten § 7-Kommission	3.569	2.937	2.931	3.283	3.541	- 0,8
Portokosten	3.440	3.440	3.955	1.950	1.900	- 44,8
Summe	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9

Quellen: BMLFUW; RH

Eine Evaluierung der inhaltlichen Erfordernisse und des Umfangs des Grünen Berichts im Hinblick auf den Detaillierungsgrad und den Informationsgehalt der Berichtsbeiträge und tabellarischen Darstellungen lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 12)

Externe Kosten

Die externen Kosten waren 2014 auf rd. 3,4 Mio. EUR angestiegen. Die wesentlichen Kostenfaktoren stellten die Datenerhebung und -aufbereitung (rd. 92 %) sowie die an die buchführenden Betriebe ausbezahlten Prämien (rd. 7 %) dar. (TZ 13)

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt jährlich rd. 2,49 Mio. EUR für die Datenbeschaffung bei rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben. Für die Aufbereitung der Hauptabschlüsse (Aufbau eines elektronischen Datenbestands inkl. Erstellung der Tabellen für den Grünen Bericht) und für die Kommentierung der Ergebnisse im Grünen Bericht war weiters ein Entgelt von 398.160 EUR vereinbart. Die Kosten für die Betreuung der buchführenden Betriebe beliefen sich somit im überprüften Zeitraum auf rd. 1.300 EUR je landwirtschaftlichen Betrieb pro Jahr. Ein internationaler Vergleich ergab, dass diese Kosten hoch waren (z.B. Schweden: 200 bis 300 EUR, Deutschland: 326 EUR, Dänemark: 400 EUR; in den anderen EU-Staaten führten mehrheitlich staatliche Stellen selbst die Einkommenserhebung durch). Die Kostenhöhe war größtenteils mit der fehlenden Buchführungspflicht in Österreich begründet. (TZ 14)

Das Landwirtschaftsgesetz sah eine freiwillige Mitwirkung der landwirtschaftlichen Betriebe an der Erhebung der Buchführungsergebnisse vor. Als Anreiz gewährte das BMLFUW jenen Landwirten, die ihre Buchführungsunterlagen zur Auswertung für den Grünen Bericht bereitstellten, eine Buchführungsprämie, die im Wege der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ausbezahlt wurde. Betriebe erhielten im ersten Jahr ihrer Teilnahme 70 EUR, im zweiten Jahr 90 EUR und ab dem dritten Jahr 110 EUR für die Bereitstellung ihrer Buchführungsaufzeichnungen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für die Prämie im überprüften Zeitraum auf jährlich durchschnittlich 244.000 EUR. Insbesondere die Kosten von jährlich rd. 14.400 EUR (gemäß Ausschreibung 2010), die die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung für die Auszahlung der Prämien an die buchführenden Betriebe erhielt, waren hoch. Das BMLFUW konnte keine rechtliche Grundlage für die Gewährung der Prämien vorlegen. (TZ 15)

Auch die Erstellung von Jahresabschlüssen für die buchführenden Betriebe war nicht für den Grünen Bericht nach § 9 Landwirtschaftsgesetz 1992 (LWG 1992) erforderlich, sondern stellte nur einen Anreiz für die Teilnahme der Betriebe dar. (TZ 15)

Interne Kosten

Zusätzlich zu den externen Kosten entstanden beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen intern für die Erstellung des Grünen Berichts Kosten zwischen rd. 292.000 EUR und rd. 386.000 EUR. Der Personaleinsatz in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft stieg zwischen 2010 und 2014 von 5,5 Personenmonaten auf 19,5 Personenmonate. Der Anstieg der Kosten in den Jahren 2012 und 2013 (von rd. 55.600 EUR im Jahr 2011 auf rd. 106.000 EUR im Jahr 2012 bzw. rd. 109.000 EUR im Jahr 2013) war laut BMLFUW auf die Umstellung auf den neuen Streuungsplan, die Anpassung der Software und die Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems zurückzuführen. Die bei der Bundesanstalt für Bergbauernfragen entstandenen Kosten für die Homepage setzten sich aus Personalkosten und der Internet-Gebühr zusammen. (TZ 16)

Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übermittelte die Leistungsabrechnung mangels Verpflichtung zur Vorlage detaillierter Nachweise im Werkvertrag in Form pauschalierter Quartalsabrechnungen. Es erfolgte weder eine Information über die erbrachten Leistungen noch ein Nachweis des entstandenen Aufwands. Das BMLFUW führte keine Plausibilisierung der Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bezogen auf den in Rechnung gestellten Betrag und keine Kontrolle der sachlichen Richtigkeit im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz durch. (TZ 17)

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung organisierte jährlich für die zuständige Fachabteilung im BMLFUW Besuche bei landwirtschaftlichen Betrieben, die Kontrollzwecken dienen sollten. Die Betriebsbesichtigungen waren jedoch nicht für Kontrollzwecke geeignet, weil diese vom Auftragnehmer organisiert wurden. Es war weder der Prozess der Auswahl der Betriebe noch der Ablauf und der Inhalt der Betriebsbesuche dokumentiert. (TZ 17)

Reformüberlegungen**Bisherige Szenarien**

Das BMLFUW erwog aus Kosten- und Effizienzgesichtspunkten wiederholt Änderungen bei der Erstellung des Grünen Berichts. Die Reformüberlegungen des BMLFUW betrafen bspw. eine Verlagerung von Aufgaben der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft oder eine Reduzierung der buchführenden Betriebe. Das BMLFUW hatte die zumindest seit dem Jahr 2002 aufgrund hoher Kosten bestehenden Reformüberlegungen trotz vorliegender Konzepte bisher noch nicht durchkalkuliert und umgesetzt. (TZ 18)

Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich

Im BMLFUW gab es bislang keine Überlegungen, die Bundesanstalt Statistik Österreich mit der Erhebung der landwirtschaftlichen Einkommen für den Grünen Bericht zu beauftragen, obwohl sie durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits über entsprechendes Fachwissen verfügte. (TZ 19)

Weitere Vorgangsweise

Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durchgeführte Vergabeverfahren für die Buchführungsarbeiten sah einen Beauftragungszeitraum von zwei Jahren mit der Verlängerungsoption für ein Jahr vor. Demnach waren eine neuerliche Ausschreibung der externen Leistungen bzw. eine strukturelle Änderung des Erhebungs- und Auswertungsprozesses für den Grünen Bericht frühestens ab dem Grünen Bericht 2018 möglich. (TZ 20)

Kenndaten zur Erstellung des Grünen Berichts						
Rechtsgrundlagen	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					
Auflage	2.500 Stück (2014)					
Seitenumfang	320 (2014)					
buchführende Betriebe	rd. 2.200					
Kosten der Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
externe Kosten	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9
<i>davon</i>						
<i>Entgelt LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung</i>	2.910.600	3.009.300	3.108.000	3.108.000	3.108.000	6,8
<i>Prämien für mitwirkende Betriebe</i>	248.330	248.420	245.020	240.480	238.820	- 3,8
interne Kosten	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6
Summe	3.481.081	3.599.080	3.726.125	3.720.046	3.764.585	8,1

Quelle: RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von Oktober bis November 2014 die Gebarung des BMLFUW im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts. Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung
 - der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung,
 - der organisatorischen Abwicklung,
 - der Vergabep Praxis und
 - der Kosten der Erstellung sowie ihrer Entwicklung in den vergangenen Jahren.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2014; soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

Der RH hatte die Erstellung des Grünen Berichts zuletzt im Jahr 2001 in Begleitung einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes (ERH) betreffend das Einkommen der Landwirte überprüft; das Ergebnis hatte er im Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 2001 (Reihe Bund 2002/4) veröffentlicht.

Zu dem im Juli 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLFUW im Dezember 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2016.

Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen

2.1 (1) Gemäß § 9 Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz 1992 (LWG 1992)¹ war der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft verpflichtet, der Bundesregierung bis 15. September eines jeden Jahres einen Bericht vorzulegen, der insbesondere die Entwicklung und wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft im abgelaufenen Kalenderjahr, gegliedert nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien und von Bergbauernbetrieben und von Betrieben in benachteiligten förderungswürdigen Gebieten, enthielt.

Dieser sogenannte „Grüne Bericht“² stellte somit eine jährliche Analyse der agrarwirtschaftlichen Entwicklung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Situation der österreichischen Landwirtschaft dar und diente als Basis für den von der Bundesregierung dem Nationalrat vorzulegenden „Bericht über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft und der im folgenden Jahr zu treffenden Maßnahmen“.³ Weiters hatte der Grüne Bericht die Stellung der Landwirtschaft innerhalb der österreichischen Volkswirtschaft, die internationalen agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Entwicklung des agrarischen Außenhandels und die landwirtschaftliche Produktion zu behandeln. Dabei waren auch die Auswirkungen der durchgeführten Förderungsmaßnahmen darzustellen.

(2) Das Kernstück des Grünen Berichts stellten die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben dar.

Grundlagen der Buchführung bei den landwirtschaftlichen Betrieben waren Naturalaufzeichnungen, die Erfassung der Geldbewegungen und das Anlagenverzeichnis. Wesentliches Ergebnis der betrieblichen Aufzeichnungen stellte der Jahresabschluss jedes einzelnen Betriebs dar, welcher neben den Naturaldaten über die Bodennutzung, die Viehhaltung und die Arbeitskräfte einen betriebswirtschaftlichen Jahresabschluss, eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Einkommensberechnung enthält. Aus den Jahresabschlüssen wurden schließlich die

¹ 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

² erstmals im Jahr 1960 über das Jahr 1959 vorgelegt

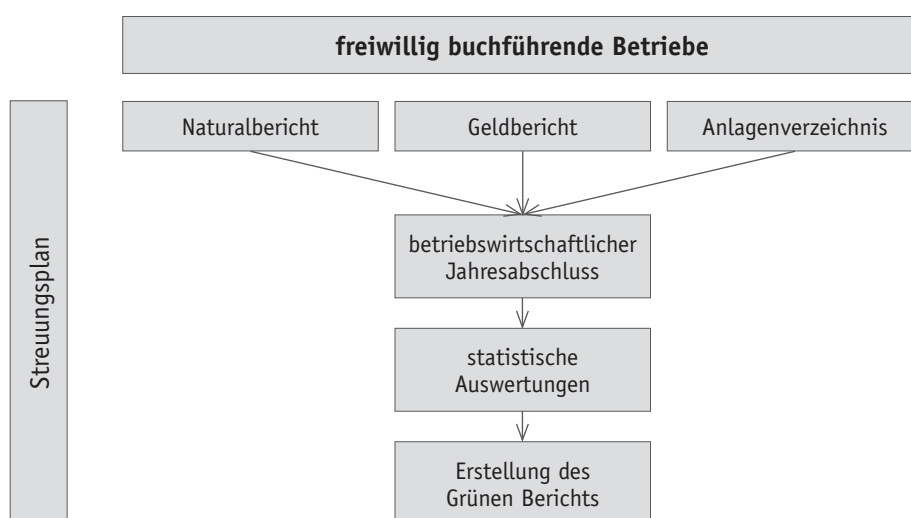
³ siehe § 9 Abs. 2 LWG 1992

Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen

Kennzahlen für den Grünen Bericht ermittelt. Der Grüne Bericht bildete damit eine wichtige Grundlage der österreichischen Agrarpolitik, für Entscheidungsträger, Interessenvertretungen und Institutionen im Bereich der Landwirtschaft.

Folgende Abbildung zeigt einen Überblick über den Ablauf der Datengewinnung und -auswertung:

Abbildung 1: Datenflussdiagramm Grüner Bericht



Quelle: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014)

(3) Die Auflagezahl des Grünen Berichts lag im Jahr 2010 bei 3.200 Exemplaren und wurde bis zum Jahr 2014 auf 2.500 Exemplare gesenkt; eine Onlineversion über eine eigene Homepage⁴ war ebenfalls erhältlich. Neben der gesetzlich genannten Zielgruppe (Bundesregierung und Nationalrat) wurde rund die Hälfte der Exemplare an Bildungseinrichtungen (v.a. Schulen, Universitäten) und Privatpersonen versendet.

2.2 Der RH wies darauf hin, dass die Daten des Grünen Berichts, insbesondere die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, erst im Herbst des Folgejahres als Grundlage für budgetpolitische Diskussionen und Entscheidungen zur Verfügung standen.

⁴ www.gruenerbericht.at

Die Reduzierung der Druckexemplare beurteilte der RH positiv, weil sämtliche Informationen und Daten des Grünen Berichts auch entsprechend dem Interesse und dem spezifischen Bedarf online verfügbar waren.

2.3 *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Grüne Bericht aufgrund der gesetzlichen Vorgabe im Landwirtschaftsgesetz bis zum 15. September des Folgejahres dem Ministerrat vorzulegen sei. Daher sei eine Behandlung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft erst frühestens im Herbst des Folgejahres möglich. Dem BMLFUW würden die Einkommensergebnisse bereits Mitte Juni vorliegen. Den Mitgliedern der § 7-Kommission würden sie in der Regel bereits Anfang Juli zur Verfügung gestellt und könnten ab dem Zeitpunkt unmittelbar auch für die politische Arbeit genutzt werden.*

2.4 Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen in TZ 3, wonach die bereits gegen Ende des jeweils laufenden Jahres vorgelegten Schätzungen im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung zusätzliche Informationen für strategische Entscheidungen boten.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

3.1 (1) Auf Bundesebene wurden regelmäßig zwei unterschiedliche Berichte zu landwirtschaftlichen Einkommen erstellt: im Rahmen des Grünen Berichts durch das BMLFUW sowie als Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Bundesanstalt Statistik Österreich. Weiters hatte Österreich Buchführungsabschlüsse nach vorgegebenen Kriterien für das EU-weite Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) bereitzustellen. Diese Datenzusammenstellungen und -auswertungen wichen sowohl hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlage und dem Zweck als auch der Methodik voneinander ab.

Folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die wesentlichen Unterschiede zwischen der Einkommenserhebung für den Grünen Bericht, der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Datenerhebung für das INLB:

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Tabelle 1: Gegenüberstellung Grüner Bericht, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und INLB			
	Einkommensergebnisse für den Grünen Bericht	Landwirtschaftliche Gesamtrechnung	Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen
Rechtsgrundlagen	Landwirtschaftsgesetz 1992	Bundesstatistikgesetz 2000 Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft, in der geltenden Fassung	Verordnung (EWG) Nr. 79/65 des Rates vom 15. Juni 1965 zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen über die Einkommenslage und die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der EWG, weitere EU-Rechtsvorschriften für das INLB
Ziel und Zweck	Einblick in die wirtschaftliche Situation land- und forstwirtschaftlicher Betriebe; gegliedert nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien und Bergbauernbetrieben und von Betrieben in benachteiligten Gebieten	international vergleichbare Informationen über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft, u.a. über die Veränderung der landwirtschaftlichen Einkommen, Grundlage für die Abbildung des Wirtschaftsbereichs Landwirtschaft in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	Darstellung der Einkommensentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik in den Mitgliedstaaten der EU
Datenquellen	primärstatistische Erhebung bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	landwirtschaftliche Basisstatistiken (Erntestatistiken, Viehzählungen, Schlachtungsstatistik, Agrarpreisstatistik, etc.), weiters Daten der Agrarmarkt Austria und des BMLFUW sowie Buchführungsergebnisse	primärstatistische Erhebung bei rd. 2.000 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben auf Basis von Betriebsbögen
Beobachtungseinheit	Land- und forstwirtschaftliche Betriebe, die einen Standardoutput zwischen 8.000 EUR und 350.000 EUR aufweisen (ausgenommen Betriebe mit mehr als 500 ha Forstfläche bzw. mit einem Standardoutput im Bereich Gartenbau von mehr als 1/3 des Gesamtstandardoutputs)	alle landwirtschaftlichen Betriebe, keine Forstbetriebe	landwirtschaftliche Betriebe, die einen Standardoutput über 8.000 EUR aufweisen; keine Forstbetriebe
Definition des landwirtschaftlichen Einkommens	gesamtes Einkommen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs (aus landwirtschaftlicher und außerbetrieblicher Tätigkeit)	Einkommen ausschließlich aus landwirtschaftlicher Tätigkeit, kein Einkommen aus Forstwirtschaft	landwirtschaftliches Einkommen bei Hauptidealbetrieben, kein Einkommen aus Forstwirtschaft

Quellen: BMLFUW; Bundesanstalt Statistik Österreich; RH

Mit dem Ziel, die Einkommensentwicklung landwirtschaftlicher Betriebe darzustellen, waren für den Grünen Bericht gemäß § 9 Abs. 4 LWG 1992 insbesondere Buchführungsergebnisse einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe in repräsentativer Auswahl und Gruppierung zusammenzustellen und auszuwerten. Dabei sollte laut LWG 1992 die Anzahl von 2.000 Erhebungsbetrieben nach Möglichkeit nicht unterschritten werden, um eine aussagekräftige Darstellung der wirtschaftlichen Situation zu gewährleisten und eine angemessene Repräsentativität sicherzustellen.

Tatsächlich wirkten rd. 2.200 Betriebe freiwillig an der Datenaufzeichnung in Form der doppelten Buchführung mit.⁵ Da dem forstwirtschaftlichen Bereich bei der nationalen Betriebsstruktur nach Angabe des BMLFUW eine wesentliche Rolle zukam, beauftragte das BMLFUW zusätzlich auch Erhebungen bei rd. 110 forstwirtschaftlichen Betrieben. Als solche wurden Betriebe eingestuft, deren Standardoutput im Bereich Forst größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war.⁶ Das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben ging aus den Bestimmungen des LWG 1992 nicht hervor.

Die Auswahl der Betriebe erfolgte auf Basis der Agrarstrukturerhebung, welche die Bundesanstalt Statistik Österreich basierend auf EU-Rechtsgrundlagen⁷ alle zehn Jahre als Vollerhebung⁸ und dazwischen in regelmäßigen Abständen⁹ als Stichprobenerhebung durchzuführen hatte. Für die Einkommenserhebung im Rahmen des Grünen Berichts wurde die Grundgesamtheit¹⁰ aller Betriebe allerdings hinsichtlich einiger struktureller Kriterien deutlich eingeschränkt: Der Auswahlrahmen des Testbetriebsnetzes umfasste seit 2010 nur jene landwirtschaftlichen Betriebe¹¹, die einen Gesamtstandardoutput über 8.000 EUR und unter 350.000 EUR aufwiesen, deren Forstfläche 500 ha nicht überstieg und bei denen der Anteil des Standardoutputs im Bereich Gartenbau nicht größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war.¹² Damit waren insgesamt nur rd. 60 % der Betriebe der Grundgesamtheit abgedeckt.

⁵ Aus steuerlicher Sicht (§ 125 Abs. 1 Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.) ist eine doppelte Buchführung für landwirtschaftliche Betriebe jedenfalls zu führen, wenn der Einheitswert des Betriebes 150.000 EUR oder der Jahresumsatz in zwei aufeinander folgenden Kalenderjahren jeweils 550.000 EUR überschritten hat.

⁶ Der Standardoutput stellt den durchschnittlichen Geldwert der landwirtschaftlichen Erzeugung zu Ab-Hof-Preisen dar. Der Gesamtstandardoutput umfasst alle Erträge in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gartenbau. Direktzahlungen, Mehrwertsteuer und produktspezifische Steuern werden im Standardoutput nicht berücksichtigt.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1166/2008; Verordnung (EG) Nr. 1200/2009. Nationale Rechtsgrundlage: Verordnung BGBl. II Nr. 122/2010, auf Basis des Bundesstatistikgesetzes 2000, BGBl. I Nr. 163/1999 i.d.F. BGBl. I Nr. 136/2001, BGBl. I Nr. 71/2003, BGBl. I Nr. 92/2007, BGBl. I Nr. 125/2009, BGBl. I Nr. 111/2010

⁸ zuletzt 2010

⁹ zuletzt 2003, 2005, 2007 und 2013

¹⁰ oder auch statistische Masse genannt, ist eine Menge von Elementen, die sich mit statistischen Methoden analysieren lässt

¹¹ mit folgenden Rechtsformen: natürliche Personen, Personengemeinschaften, GmbH

¹² Das vorherige Klassifizierungssystem basierte auf Standarddeckungsbeiträgen, die sich aus den Erträgen zuzüglich produktbezogener Förderungen und abzüglich der variablen Kosten ergaben.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Das BMLFUW ging hinsichtlich der gewählten Ober- und Untergrenzen beim Standardoutput davon aus, dass eine realistischere Darstellung der Einkommen der Landwirtschaft – bspw. durch eine Anhebung der Untergrenze – möglich wäre¹³ (siehe TZ 18). Durch die gewählte Obergrenze fielen landwirtschaftliche Großbetriebe aus der Betrachtung heraus; hingegen wurden insbesondere Nebenerwerbsbetriebe verstärkt berücksichtigt.

Die Auswahl der Betriebe für die freiwillige Buchführung erfolgte in Form einer Stichprobe auf Basis der Kriterien Betriebsform, Größe, Region und Berghöfekatasterpunkte¹⁴, um u.a. auch Auswertungen nach den Produktionsgebieten und Bergbauernbetrieben zu ermöglichen. Die bei den buchführenden Betrieben durchgeführten Erhebungen umfassten auch den außerbetrieblichen Bereich und den Privatverbrauch der Landwirte. Das ermittelte Gesamteinkommen landwirtschaftlicher Betriebe berücksichtigte neben den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft (brutto¹⁵) somit auch den außerlandwirtschaftlichen Erwerb (netto), Sozialtransfers sowie übrige Einkünfte.¹⁶ Für insgesamt 30 Kategorien („Schichten“), die aufgrund der verschiedenen Betriebsformen und regionalen Besonderheiten festgelegt waren, wurden Einkommensdaten ermittelt.

(2) Eine Ermittlung des Einkommens in der Landwirtschaft führte jährlich auch die Bundesanstalt Statistik Österreich¹⁷ in Form der Land-

¹³ Insbesondere war die Untergrenze von 8.000 EUR beim Standardoutput in Angleichung an die Untergrenze beim INLB aus Zweckmäßigkeitsüberlegungen gewählt worden. Der nächsthöhere mögliche Schwellenwert lag beim INLB bei 15.000 EUR und wurde bisher als zu hoch erachtet.

¹⁴ Der Berghöfekataster ist ein umfassendes und objektives Instrument zur Erfassung und Bewertung bergbäuerlicher Bewirtschaftungserschwerisse; Berghöfekatasterpunkte berechnen sich anhand der drei Hauptmerkmale „Innere Verkehrslage“, „Äußere Verkehrslage“ und „Klima/Boden“.

¹⁵ Aufgrund der Steuergesetzgebung galt bei pauschalierten Betrieben die eingenommene Mehrwertsteuer als Ertrag; diese Betriebe konnten jedoch die Vorsteuer beim Finanzamt nicht geltend machen. Die Prozentsätze der Vor- bzw. Mehrwertsteuer waren vom Gesetzgeber so festgelegt, dass sich beide Werte theoretisch ausglich und daher nicht einkommenswirksam waren. Den bäuerlichen pauschalierten Betrieben stand es aber offen, beim Finanzamt zu optieren. Sie waren dann zu Aufzeichnungen außerhalb der Aufzeichnungen für den Grünen Bericht verpflichtet („Selbstverpflichtung“), aber auch berechtigt, allfällige Vorsteuerüberhänge beim Finanzamt geltend zu machen. Bei diesen Betrieben waren – durch die Verrechnung des Saldos von Vorsteuer und Mehrwertsteuer mit dem Finanzamt – diese beiden Positionen nicht einkommenswirksam.

¹⁶ Für die Einkommensermittlung im Rahmen des Grünen Berichts wurden betriebswirtschaftliche Kriterien herangezogen; sie war daher von der Finanzbuchhaltung zu unterscheiden, bei der steuerliche Aspekte im Vordergrund standen.

¹⁷ Seit dem Jahr 2000; bis 1999 erstellte das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung.

wirtschaftlichen Gesamtrechnung auf EU-rechtlicher Basis¹⁸ durch. Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung maß als Sekundärstatistik¹⁹ den wirtschaftlichen Stellenwert des Agrarsektors und bildete einen Teilbereich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Daten wurden an das Statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) übermittelt und flossen in die volkswirtschaftliche Statistik der EU ein.

Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung unterschied sich bei der Messung des Einkommens in der Landwirtschaft von den Buchführungsergebnissen im Rahmen des Grünen Berichts insbesondere durch die Art der Datengewinnung sowie durch konzeptionelle und methodische Ansätze. Sie baute im Gegensatz zur primärstatistischen Erhebung im Rahmen des Grünen Berichts vor allem auf verschiedenen Agrarstatistiken²⁰ sowie Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS)²¹ auf. Darüber hinaus flossen auch Daten des BMLFUW für den Grünen Bericht sowie Ergebnisse der landwirtschaftlichen Buchführungsbetriebe in die Berechnungen und Schätzungen ein.

Im Gegensatz zur Einkommensermittlung für den Grünen Bericht erfolgte bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Einschränkung der Grundgesamtheit (durch Festlegung eines Mindest- und Höchststandardoutputs). Einkommen aus der Forstwirtschaft wurden im Gegensatz zum Grünen Bericht in der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht erfasst, weil diese in die Forstwirtschaftliche Gesamtrechnung einfließen.

Die im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten Werte und Kennzahlen berücksichtigten ausschließlich Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und stellten somit keine Indikatoren für das Gesamteinkommen oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe dar. Dadurch war ein direkter Vergleich mit den Einkommensergebnissen aus Buchführungsbetrieben nicht möglich. Ein im Jahr 2011 durchgeführter wissenschaftlicher Vergleich der beiden

¹⁸ siehe die Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft, ABl. L33 vom 5.2.2004

¹⁹ statistische Auswertung, die auf bereits vorhandenen statistischen Daten (Primärstatistiken) aufbaut

²⁰ insbesondere auf den Ernte-, Tierbestands- und Schlachtungsstatistiken, der Agrarpreisstatistik, der Außenhandelsstatistik etc.

²¹ Das INVEKOS umfasst eine elektronische Datenbank, in der landwirtschaftliche Betriebe und Beihilfeanträge aufgeführt sind, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem) sowie ein System zur Tierkennzeichnung und -registrierung und sieht eine Reihe von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen vor.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Einkommensermittlungen zeigte dennoch auf, dass diese trotz unterschiedlicher methodischer Ansätze sehr ähnliche Ergebnisse lieferten.²²

Da bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung mehrere Aktualisierungen während des Kalenderjahres erfolgten und bereits gegen Ende des jeweils laufenden Jahres Schätzungen der voraussichtlichen Einkommensentwicklung vorgenommen wurden, standen diese Daten – im Unterschied zu den Einkommensdaten des Grünen Berichts – sehr zeitnahe als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage zur Verfügung.

(3) Neben den nationalen Einkommensermittlungen bestand auf EU-Ebene ein weiteres Instrument zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens. Das INLB wurde im Jahr 1965 mit dem Ziel geschaffen, die betriebswirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe der EU darzustellen.²³ Österreich ist dabei EU-rechtlich²⁴ verpflichtet, mindestens 2.000 Buchführungsabschlüsse für die Erstellung des INLB zu liefern.

Die Mitgliedstaaten hatten Verbindungsstellen für die Datenerhebung und die Übermittlung der Daten an die Europäische Kommission zu nennen sowie einen Nationalen Ausschuss einzurichten, der für die Auswahl der Buchführungsbetriebe verantwortlich war. Die Rolle der Verbindungsstelle hatte das BMLFUW jener Wirtschaftstreuhandgesellschaft (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) übertragen, die mit der Datenerhebung bei den buchführenden Betrieben für den Grünen Bericht betraut war (siehe TZ 7). Sie war auch für die Auswahl der Testbetriebe, die Datensammlung und die Weiterleitung der fertigen INLB-Datensätze an die Europäische Kommission verantwortlich.²⁵ Die Erhebung der INLB-Daten erfolgte gemeinsam mit der Einkommenserhebung für den Grünen Bericht.

Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden der Buchführungsergebnisse in Österreich und in der EU waren die auf EU-Ebene ermittelten Ergebnisse für Österreich nur bedingt mit den nationalen Test-

²² Martin Kniepert, Einkommensentwicklungen in der österreichischen Landwirtschaft – Eine Frage des statistischen Systems?, Wien (2011); Martin Kniepert, Landwirtschaftliche Einkommensentwicklung – LGR und Testbetriebsnetz – Ein Vergleich. Präsentation zur 82. Sitzung der § 7-Kommission am 26. Mai 2011

²³ Die Aufgaben des INLB bestehen in der „Bereitstellung von Daten über das landwirtschaftliche Einkommensniveau“ und in der „Analyse der möglichen Auswirkungen politischer Entscheidungen“.

²⁴ gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1291/2009 der Europäischen Kommission

²⁵ Dem Nationalen Ausschuss gehörten Vertreter des BMLFUW, der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, jeweils ein Vertreter der Landes-Landwirtschaftskammern und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs sowie der Wirtschaftstreuhandgesellschaft an.

betriebsergebnissen des Grünen Berichts vergleichbar.²⁶ Das INLB erfasste nur landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe, Nebenerwerbsbetriebe wurden nicht betrachtet. Ebenso wurden auch forstwirtschaftliche Betriebe im INLB nicht berücksichtigt. Während für den Grünen Bericht die Grundgesamtheit insofern eingeschränkt wurde, als ausschließlich Betriebe mit einem Standardoutput über 8.000 EUR und unter 350.000 EUR betrachtet wurden, entfiel im INLB die Obergrenze für den Standardoutput.

Eine im Jahr 2005 durchgeführte wissenschaftliche Analyse der Abweichungsursachen der Einkommensergebnisse des Grünen Berichts und des INLB zeigte auf, dass die für den Grünen Bericht berechneten Einkommen regelmäßig unter jenen im INLB lagen.²⁷ Durch die EU-weite Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems auf den Standardoutput²⁸ im Jahr 2010 änderte sich auch der Auswahlrahmen, sodass die Einkommenskennzahlen nicht mehr so stark voneinander abwichen.

Darüber hinaus existierten zahlreiche Unterschiede in der Definition der Kennzahlen bzw. Standardvariablen bzw. Unterschiede in den Buchhaltungsvorschriften.

Im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen gab es keine deutlichen Hinweise auf die unterschiedlichen Datengrundlagen, methodischen Ansätze und strukturellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Einkommenserhebungen und die teilweise unterschiedlichen Ergebnisse.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass alle drei Systeme der Ermittlung von Einkommen in der Landwirtschaft wesentliche methodische und strukturelle Unterschiede aufwiesen und wie beim Grünen Bericht und beim INLB zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führten. Durch die gemeinsame Datenerhebung für den Grünen Bericht und das INLB wurden vorhandene Synergien bereits genutzt.

²⁶ Zu den Einkommenserhebungen im Rahmen des Grünen Berichts ergaben sich Abweichungen insbesondere durch die unterschiedliche Auswahl der Betriebe, die zur Berechnung herangezogen wurden, weil für das INLB entsprechend den Vorgaben des europäischen Informationsnetzes ein eigener Streuungsplan (in dem die Betriebe nach Größenklassen definiert sind) verwendet wurde und die Gewichtung der Betriebe daher anders war.

²⁷ Diplomarbeit von Bernhard Rebernig, Analyse der Abweichungsursachen unterschiedlicher Ergebnisse in den Instrumenten zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens 2005/2006

²⁸ früher: Standarddeckungsbeitrag

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Er kritisierte, dass es im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen bisher keine ausreichenden Erläuterungen zum methodischen und strukturellen Hintergrund sowie zu Abweichungen von den Ergebnissen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung gab.

Der RH empfahl dem BMLFUW, künftig bei der Kommunikation von Ergebnissen des Grünen Berichts für die politische Diskussion jedenfalls auf die unterschiedlichen Datengrundlagen und Berechnungsmethoden hinzuweisen.

Nach Einschätzung des RH war die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts insofern nicht gewährleistet, als das BMLFUW durch die zahlreichen Einschränkungen bei der Grundgesamtheit den Fokus zu sehr auf Nebenerwerbsbetriebe legte und – wie dokumentiert (siehe TZ 18) – selbst Bedenken hinsichtlich einer repräsentativen Darstellung der landwirtschaftlichen Einkommen äußerte. Insbesondere die – in Abweichung von der Methodik des INLB auf EU-Ebene – vorgenommene Einschränkung der Grundgesamtheit durch Festlegung einer Obergrenze war für den RH fachlich nicht ausreichend begründet. Weiters wies der RH darauf hin, dass das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben aus den Bestimmungen des LWG 1992 nicht hervorging.

Der RH betonte darüber hinaus, dass die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung früher als die Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe im Grünen Bericht zur Verfügung stehen und somit in aktuellen wirtschaftlichen und politischen Konzepten und Diskussionen Berücksichtigung finden können. Hingegen ermöglichten die Einkommensdaten des Grünen Berichts aufgrund der Klassifizierung der Grundgesamtheit differenziertere Auswertungen im Hinblick auf regionalspezifische Kriterien und unterschiedliche Betriebsformen (z.B. für Bergbauerngebiete).

- 3.3** *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in den Begriffsbestimmungen das System für die Einkommensermittlung für den Grünen Bericht, die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung sowie auch für das INLB zwar erläutert sei, aber dennoch ein Verbesserungsbedarf bestehe. Das BMLFUW werde der Empfehlung des RH folgen und künftig eine kompakte Gegenüberstellung der drei Einkommensberechnungsmethoden im Grünen Bericht aufnehmen.*

Bezüglich Repräsentativität der Daten hielt das BMLFUW fest, dass sich diese an der Agrarstrukturerhebung orientierten und hier genaue Vorgaben für die Ermittlung der Grundgesamtheit bestünden. Diesbezüglich gebe es keinen Spielraum. Es sei aber beabsichtigt, auch bei der Agrarstrukturerhebung die Erfassungsuntergrenze anzuheben, um Kleinstbetriebe nicht mehr erfassen zu müssen. Diese Anhebung werde jedenfalls mit der nächsten Vollerhebung 2020 umgesetzt werden.

Zur Feststellung des RH, dass die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung früher als die Auswertung der freiwilligen Buchführungsbetriebe zur Verfügung stünden, merkte das BMLFUW an, dass es sich bei den Veröffentlichungen in der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung im November und Jänner des darauffolgenden Jahres um Schätzungen handle, die in der Regel im Juni und im Herbst revidiert werden würden. Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung ziehe für die Ermittlung der Aufwendungen die Einkommensergebnisse der Buchführungsbetriebe heran. Darüber hinaus sei festzuhalten, dass die ersten Schätzungen über die Einkommensentwicklung, die auf Basis der Auswertung der freiwillig buchführenden Betriebe erfolgen würden, für den Bundesminister bzw. die Fachabteilung ebenfalls bereits Anfang bis Mitte März des darauffolgenden Jahres zur Verfügung stünden.

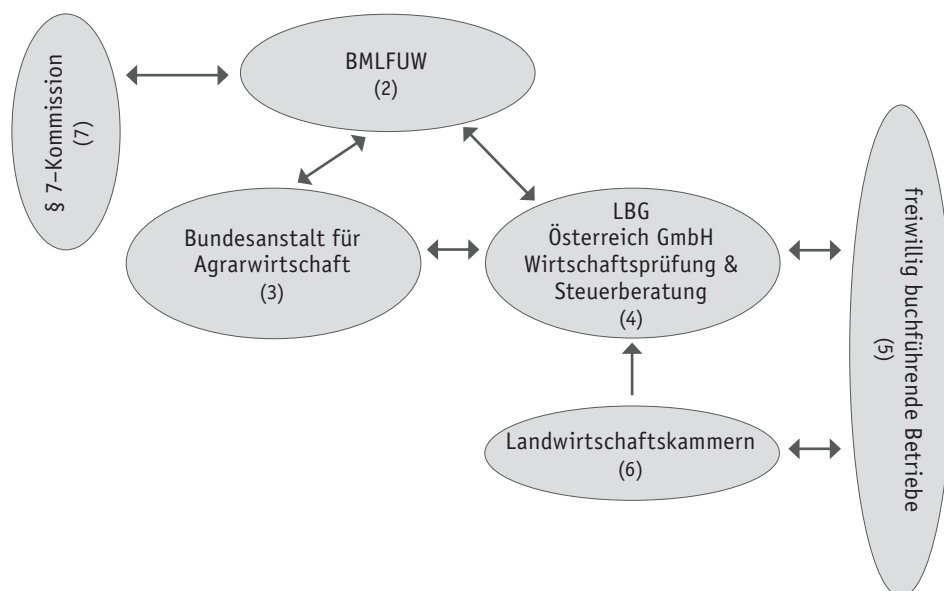
- 3.4** Im Zusammenhang mit der Repräsentativität der Daten entgegnete der RH dem BMLFUW, dass die Agrarstrukturerhebung nur die Basis (Grundgesamtheit) für die Auswahl des Testbetriebsnetzes lieferte. Für die Erhebung der Einkommenssituation der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe für den Grünen Bericht wurde sie hingegen eingegrenzt, um die für die Agrarpolitik relevanten Betriebsklassen zu erhalten. Durch die bisher getroffenen Einschränkungen der Grundgesamtheit lag der Fokus zu sehr auf Nebenerwerbsbetrieben, wodurch die Repräsentativität der Ergebnisse eingeschränkt war. Dieser Effekt wurde durch die Festlegung einer Obergrenze zusätzlich verstärkt.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Verfügbarkeit der Ergebnisse der Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe betonte der RH, dass die Schätzungen im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung – unter Berücksichtigung von möglichen Schwankungsbreiten – zusätzliche Informationen für strategische Entscheidungen lieferten und Trendentwicklungen frühzeitig aufzeigen konnten.

Zuständigkeiten

4.1 (1) An der jährlichen Erstellung des Grünen Berichts waren gemäß einer vom BMLFUW herausgegebenen Broschüre²⁹ neben den freiwillig buchführenden Betrieben das BMLFUW, die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung³⁰ sowie die Landwirtschaftskammern und die § 7-Kommission beteiligt. Folgende Abbildung zeigt einen Überblick über die wesentlichen Beteiligten, die an der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts mitwirkten:

Abbildung 2: Wesentliche beteiligte Institutionen bei der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts



Quelle: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014)

(2) Das BMLFUW nahm koordinative Aufgaben wahr, wirkte an der Genehmigung des Auswahlplans und der jährlichen Leitlinien für die Einkommensberechnung mit, führte die Ausschreibungen und die Auftragsvergaben durch und stellte die Finanzmittel bereit.

²⁹ „Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Herausgeber: BMLFUW, Abteilung II/1, Stubenring 1, 1012 Wien

³⁰ Bis 2011 lautete die Unternehmensbezeichnung laut Firmenbuch auf „LBG Wirtschaftstreuhand und Beratungsgesellschaft m.b.H.“.

(3) Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft³¹ wirkte am Beginn des Prozesses an der Klassifizierung der Betriebe, an der Ermittlung der in den einzelnen Schichten erforderlichen Betriebe und an der Erstellung und Umsetzung des Werbepplans mit. Auf Basis der von der Wirtschaftstreuhandgesellschaft erhobenen Daten führte die Bundesanstalt schließlich die erforderlichen Hochrechnungen durch und überprüfte die Repräsentativität der Ergebnisse.

(4) Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung war neben der Einschulung der freiwillig buchführenden Betriebe und ihrer Unterstützung bei der Datensammlung auch für eine Kontrolle der Daten und Plausibilitätsprüfungen zuständig. Nach Abschluss der Erhebungen hatte sie insbesondere die Jahresabschlüsse zu erstellen und den elektronischen Datenbestand für die Hochrechnung aufzubauen. Ebenso waren die Daten für den Grünen Bericht aufzubereiten und ein Textteil sowie die Einkommenstabellen für den Grünen Bericht zu erstellen. Ein intensiver fachlicher Austausch mit der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft war aufgrund des engen Zusammenwirkens laufend erforderlich.

(5) Die freiwillig buchführenden Betriebe erfassten die Daten mit einem von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zur Verfügung gestellten EDV-Programm überwiegend selbst.³²

(6) Die Landwirtschaftskammern unterstützten die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung regelmäßig bei der Anwerbung von freiwillig buchführenden Betrieben, die aufgrund des Ausscheidens von Betrieben erforderlich war.

(7) Die gemäß § 7 LWG 1992 vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eingerichtete Kommission (**§ 7-Kommission**) bestand aus je einem Vertreter der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreich, der Wirtschaftskammer Österreichs, der Bundesarbeitskammer und des Österreichischen Gewerkschaftsbunds.

³¹ Gemäß § 16 Abs. 3 Bundesgesetz über die Bundesämter für Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Bundesanstalten (BGBl. I Nr. 83/2004 i.d.g.F.) zählt u.a. die Mitwirkung bei der Erstellung des Grünen Berichts zum Wirkungsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft. Zusätzlich wird im Rahmen ihres Arbeitsprogramms jährlich die Mitwirkung der Bundesanstalt am Grünen Bericht und am INLB durch das BMLFUW definiert.

³² Eine von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung programmierte Software zur Aufzeichnung der wirtschaftlichen Vorgänge im landwirtschaftlichen Betrieb wurde den teilnehmenden buchführenden Betrieben zur Verfügung gestellt; es war auch möglich, die Aufzeichnungen manuell zu führen.

Die § 7-Kommission wirkte bei der Erstellung des Grünen Berichts mit, indem sie die vorgelegten Textteile im Rahmen mehrerer Sitzungen begutachtete und unter Einbeziehung externer Experten diskutierte. Insbesondere hatte die § 7-Kommission auch die Aufgabe, dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Empfehlungen zu erstatten, die im Grünen Bericht veröffentlicht wurden.

(8) An der Erstellung des Grünen Berichts wirkten auch zahlreiche andere Fachabteilungen des BMLFUW sowie externe Institutionen mit. So lieferten im Jahr 2014 bspw. 28 weitere Abteilungen des BMLFUW Beiträge, deren Umfang allerdings sehr unterschiedlich war. Zu den externen Institutionen, die Beiträge erbrachten bzw. Informationen zur Verfügung stellten, zählten neben weiteren Bundesministerien³³ u.a. die Bundesanstalt Statistik Österreich und die Agrarmarkt Austria.³⁴

- 4.2** Der RH wies auf die zahlreichen Schnittstellen im Prozess der Erstellung des Grünen Berichts aufgrund der Vielzahl an Beteiligten hin, welche – insbesondere im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft – ein enges und koordiniertes Zusammenwirken erforderten. Im Hinblick auf eine Optimierung des Prozessablaufs verwies der RH auf TZ 5.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben für den Grünen Bericht an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft im Gange. Aufgrund des noch immer bestehenden Aufnahmestopps im Bundesdienst und aufgrund von Pensionierungen in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft müsse dieser Prozess langsamer als vorgenommen umgesetzt werden. Bei der Ausschreibung sei die Vergabe des Leistungsteils INLB nur für ein Jahr extern vergeben worden, da hier in Zukunft eine entsprechende Beauftragung der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft geplant sei.*
- 4.4** Der RH entgegnete, dass die bei der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft für die Durchführung weiterer Aufgaben für den Grünen Bericht erforderlichen Kapazitäten gegebenenfalls auch durch eine interne Umstruk-

³³ BMF, BMG, BMFJ sowie die dem BMLFUW nachgelagerten Dienststellen Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen

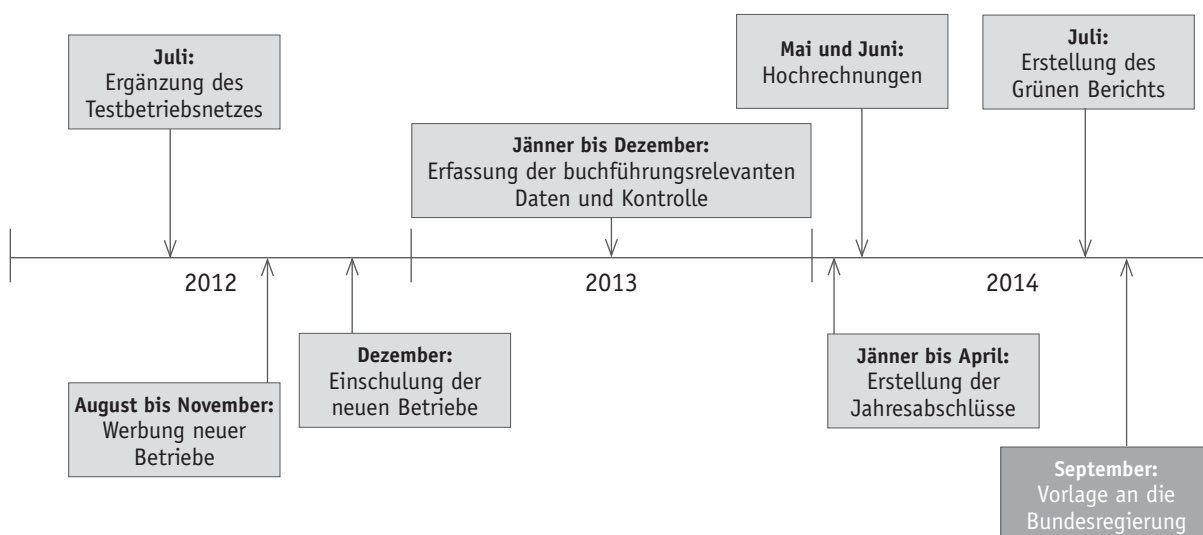
³⁴ weiters die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, das Lehr- und Forschungszentrum Raumberg-Gumpenstein, der Österreichische Landarbeiterkammertag, der Bundesverband Urlaub am Bauernhof, die Hagelversicherung, das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, die Wirtschaftskammer Österreich, der Österreichische Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, ein Marktforschungsinstitut, ein Unternehmen der Lagerhausgenossenschaften sowie ein Düngemittelproduzent

turierung in der Bundesanstalt geschaffen werden können. Er wies darauf hin, dass das BMLFUW wesentlich an der Gestaltung der jährlichen Arbeitsprogramme der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mitwirkte und die Anforderungen des Ressorts weitgehend berücksichtigt wurden. Zusätzliche Personalaufnahmen für den Grünen Bericht waren für den RH nicht in Betracht zu ziehen.

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

5.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt den Prozess der Einkommensermittlung beispielhaft für den Grünen Bericht 2014 im zeitlichen Verlauf von Juli 2012 bis Juli 2014:

Abbildung 3: Prozess- und Zeitablauf der Einkommensermittlung für den Grünen Bericht 2014



Quellen: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014); RH

Insgesamt waren für die Erstellung des Grünen Berichts Aktivitäten erforderlich, die zwei Jahre in Anspruch nahmen.

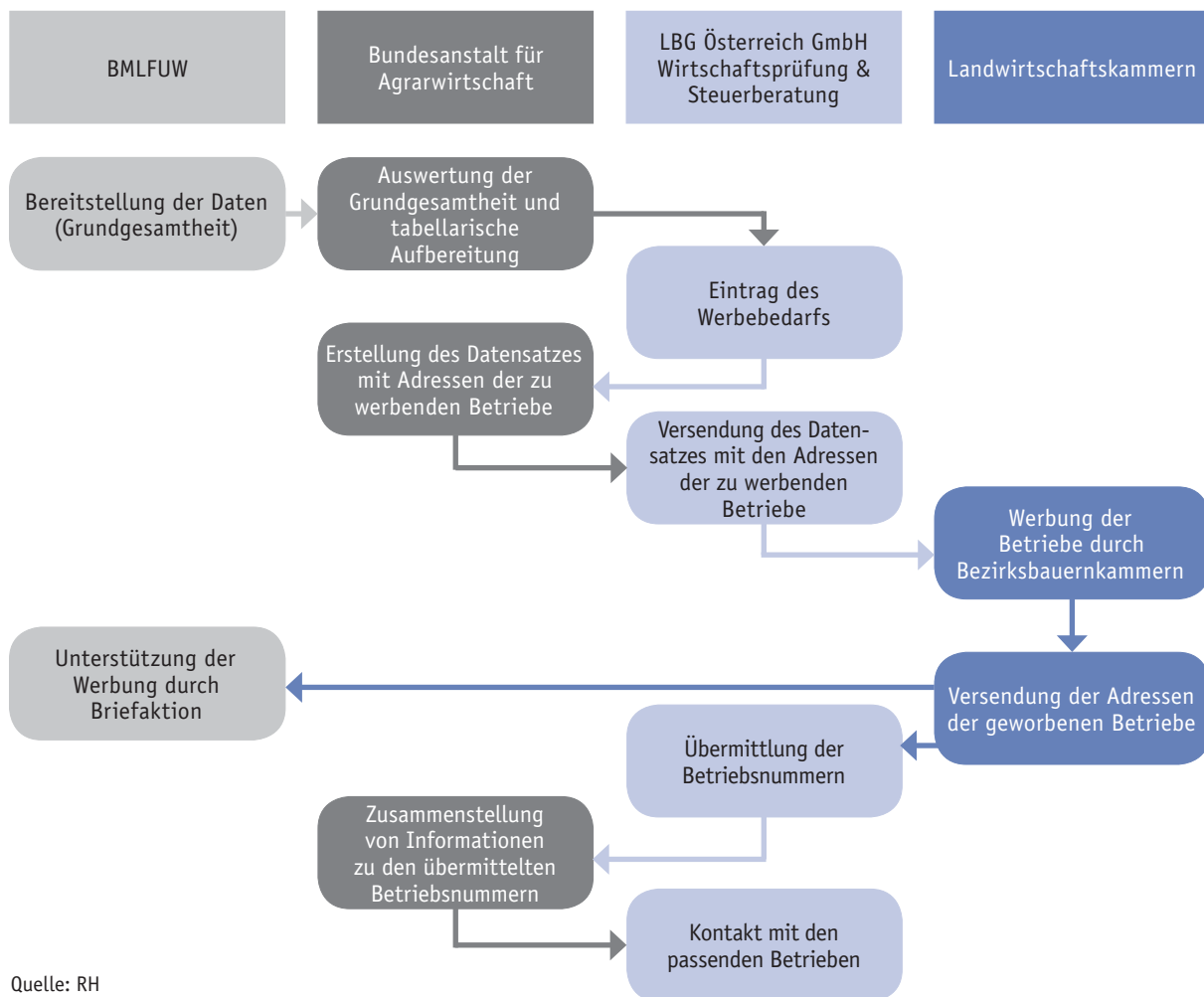
(2) Kernstück des Prozesses war die Erhebung der Buchführungsdaten bei den mitwirkenden landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht das BMLFUW selbst, sondern die damit beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung durchführte. Davor erfolgte die Auswahl, Werbung und Einschulung der Betriebe. Im Anschluss an die Erhebungen erfolgte die statistische Auswertung der Ergebnisse sowie deren Aufbereitung und Kommentierung für den Grünen Bericht.

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

Die methodischen Grundlagen für die der Erhebung vor- und nachgelagerten Prozesse, insbesondere das nationale Betriebsklassifizierungssystem und die Methodik der statistischen Auswertung, hatte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft in Zusammenarbeit mit Experten³⁵ in den vergangenen Jahren laufend weiterentwickelt. Sie arbeitete auch wesentlich bei diesen Tätigkeiten mit, u.a. auch deshalb, weil die Datensätze der Grundgesamtheit bzw. jene aus INVEKOS der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund des Datenschutzes nicht zugänglich waren. Somit ergab sich eine enge operative Verknüpfung zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei diesen Prozessen. Zur Verdeutlichung des Daten- und Informationsaustausches soll beispielhaft der Prozess zur Erstellung des Werbepfandes und zur Durchführung der Betriebswerbung dargestellt werden:

³⁵ auch unter Einbeziehung der Erfahrungen der Wirtschaftstreuhandgesellschaft

Abbildung 4: Aufgabenverteilung im Rahmen der Erstellung des Werbeplans und bei der Durchführung der Betriebswerbung



Quelle: RH

Nach der Datenerhebung übermittelte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung diese in strukturierter Form an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, welche die statistischen Auswertungen (Hochrechnungen) durchführte. Diese Ergebnisse gingen wieder zurück an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zur Erstellung der Einkommenstabellen für den Grünen Bericht.

Auch die Datensatzgenerierung für das INLB erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. So generierte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft die Datensätze und leitete sie an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

weiter. Diese speiste sie am EUROSTAT-Server ein und korrigierte sie, wenn die EUROSTAT bei Plausibilitätsprüfungen Fehler meldete. Bei systematischen Fehlern wurden in der Software der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft die erforderlichen Korrekturen durchgeführt und anschließend die INLB-Datensätze neu erstellt. Diese wurden dann wieder an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung weitergeleitet.

Im Rahmen von regelmäßigen Reformüberlegungen hielt das BMLFUW fest, dass die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft über die bisherigen Tätigkeiten hinaus künftig auch noch weitere Arbeiten bei der Erstellung des Grünen Berichts übernehmen könnte, die bisher der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übertragen waren (siehe TZ 18). Derartige Aufgaben waren bspw. die Erstellung der Einkommenstabellen für den Grünen Bericht nach den Vorgaben des BMLFUW und die Kommentierung der Einkommensergebnisse in Abstimmung mit dem BMLFUW. Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte demnach auch als Verbindungsstelle für das INLB eingerichtet werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht Reihe Bund 2013/4 betreffend die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.

- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass neben den zahlreichen Schnittstellen bei der Erstellung des Grünen Berichts auch wechselseitig abhängige Tätigkeiten der beteiligten Akteure aufeinander abgestimmt werden mussten. Da damit auch ein erhöhter Abstimmungsaufwand erforderlich war, bestand nach Ansicht des RH Optimierungspotenzial im Prozessablauf. So waren der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung Aufgaben übertragen, die auch von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft wahrgenommen werden könnten (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.). Eine weitergehende Verlagerung dieser Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte daher zu einer Reduzierung von Schnittstellen und des damit verbundenen Abstimmungsaufwands führen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.) in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zu prüfen und ein externes Unternehmen (oder die Bundesanstalt Statistik Österreich, siehe TZ 19) künftig nur mehr mit jenen Aufgaben zu beauftragen, die vom BMLFUW oder der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft nicht zweckmäßiger wahrgenommen werden können.

5.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die weitergehende Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft auch die Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht sowie die Arbeiten im Rahmen des INLB umfassen. Aufgrund des derzeit noch bestehenden Vertrags mit einem externen Unternehmen sei vorgesehen, dass diese Arbeiten ab dem Jahr 2017 von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft übernommen werden.

Grüne Berichte der Bundesländer

6 Die Bundesländer erstellten auf Basis ihrer jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen eigene Grüne Berichte³⁶ mit länderspezifischen Schwerpunkten. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Intervalle der Berichtslegungen:

Tabelle 2: Grüne Berichte der Bundesländer				
Bundesland	Veröffentlichungsintervall			Anmerkungen
	jährlich	alle 2 Jahre	alle 3 Jahre	
Burgenland	X			
Kärnten	X			
Niederösterreich	X			
Oberösterreich			X	
Salzburg			X	
Steiermark				erstellt seit 2012 keinen eigenen Bericht ¹
Tirol		X		
Vorarlberg	X			
Wien		X		

¹ Die zuständige Abteilung des Landes Steiermark hatte die Öffentlichkeit im Wege des Internets über die wirtschaftliche, ökologische und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft zu informieren.

Quelle: RH

Das BMLFUW unterstützte die Länder bei der Erstellung ihrer Berichte durch die Bereitstellung von Daten zu den Förderungen bzw. Einkommenstabellen. Fünf Länder (Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol) ließen zusätzliche Ausarbeitungen bei der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft gegen Abgeltung durchführen (siehe TZ 16).

³⁶ als „Grüner Bericht“, „Landwirtschaftsbericht“ oder „Agrarbericht“ bezeichnet

Die Grünen Berichte der Bundesländer waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung durch den RH.

Vergabe von externen Leistungen

Vergabe von Buchführungsarbeiten

Durchgeführte Vergabeverfahren

- 7.1** Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft konnte für die Zusammenstellung der Buchführungsergebnisse von mindestens 2.000 landwirtschaftlichen Betrieben³⁷ zum Zwecke der Erstellung des Grünen Berichts eine für die Belange der landwirtschaftlichen Buchführung hinreichend ausgestattete Institution beauftragen (siehe § 9 Abs. 4 LWG 1992). In Wahrnehmung dieser gesetzlichen Ermächtigung führte er regelmäßig alle vier Jahre ein offenes Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich gemäß Bundesvergabegesetz durch.³⁸

Tabelle 3: Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht – Ausschreibungen 2002 bis 2014

Jahr der Ausschreibung	für die Grünen Berichte der Jahre	Anzahl der Bieter	beauftragte Gesamtsumme (bzw. pro Jahr) inkl. USt	Steigerung der Auftragssummen
			in Mio. EUR	in %
2002	2004 bis 2007 ¹	2 ²	10,81 (2,70)	–
2006	2008 bis 2011	1	11,64 (2,91)	7,7
2010	2012 bis 2015	1	12,43 (3,11)	6,8
2014	2016 bis 2017 ³	1	6,32 (3,16) ⁴	1,7

¹ Ausschreibung ursprünglich für zwei Grüne Berichte, Verlängerungsoption für zwei weitere wahrgenommen

² Ein Bieter wurde wegen verspäteter Angebotslegung nicht zugelassen.

³ mit Verlängerungsoption für ein Jahr (2018)

⁴ Durchschnittliche Beauftragungssumme pro Jahr; allerdings wurde ein Teil der Eventualpositionen für das zweite Beauftragungsjahr nicht beauftragt, sodass die Beauftragungssumme für den Grünen Bericht 2016 3.299.274 EUR und für den Grünen Bericht 2017 3.020.196 EUR beträgt. Weiters erfolgte eine Reduzierung der Betriebe im zweiten Jahr.

Quelle: RH

Aufgrund der spezifischen Ausschreibungsbedingungen (TZ 8, 9) gab nur die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung als einziges Unternehmen innerhalb der Zuschlagsfrist dieser Vergabe-

³⁷ Diese Anzahl wurde gesetzlich als ausreichend repräsentativ angesehen und war nach Möglichkeit nicht zu unterschreiten.

³⁸ siehe §§ 12 Abs. 1 Z 2, 25 Abs. 2 und 101 BVergG 2006

verfahren ein Angebot ab und erhielt den Zuschlag.³⁹ An dieser hielt die NÖ Landes-Landwirtschaftskammer über Beteiligungsgesellschaften mittelbar eine 50,55 %ige Beteiligung. Die verbleibenden Anteile befanden sich (mittelbar) im Eigentum der Landwirtschaftskammer Steiermark und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs. Bereits seit dem Jahr 1959 betraute der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung⁴⁰ mit den Buchführungsarbeiten im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts.⁴¹

Im September 2014 fand vor der Durchführung eines neuerlichen Vergabeverfahrens eine Besprechung zwischen der zuständigen Fachabteilung des BMLFUW und Vertretern der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zum Thema „Künftiger Werkvertrag mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft, Verlängerung oder Neuausschreibung 2015“ statt. Die Fachabteilung wies darauf hin, dass die derzeitige Budgetlage keine längerfristigen Zusagen erlaube. Das BMLFUW orientierte sich dennoch weitgehend am Vorschlag der Vertreter der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und konzipierte die Ausschreibung für zwei Jahre mit Verlängerungsoption für ein Jahr.⁴² Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war dieses Vergabeverfahren noch nicht abgeschlossen.

- 7.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMLFUW trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht keinen Wettbewerb erzielte, weil stets immer nur ein und dasselbe Wirtschaftstreuhandunternehmen als einziger zugelassener Bieter bei den Vergabeverfahren zum Zuge kam und diesen (oder einen ähnlichen) Auftrag bereits seit mehr als 55 Jahren erhielt. Ohne Wettbewerb war nach Ansicht des RH das mit einem Vergabeverfahren einhergehende Ziel nicht zu erreichen, eine möglichst wirtschaftliche und marktkonforme Lösung für beauftragte Leistungen zu erzielen. Das BMLFUW war somit vom Angebot (in der Höhe von rd. 12,4 Mio. EUR (Ausschreibung 2010)) des einzigen bietenden Unternehmens abhängig.

³⁹ Im Jahr 2002 langte ein zweites Angebot verspätet ein, was zum Ausscheiden dieses Bieters führte.

⁴⁰ bzw. eine Vorgängereinrichtung

⁴¹ Die für die Vergabeverfahren zuständige Fachabteilung (Abteilung II/1, Grundsatzabteilung Agrarpolitik und Datenmanagement) im BMLFUW hob demgemäß die jahrelange Zusammenarbeit mit dem Unternehmen, dessen großen Vorleistungen, das erfahrene Personal und eine eigens für die Erhebung entwickelte Software hervor.

⁴² Der Vorschlag lautete auf „Ausschreibung für zwei Jahre mit Verlängerungsoption für zwei Jahre“.

Vergabe von externen Leistungen

Der RH kritisierte, dass das BMLFUW dennoch keine erkennbaren Schritte gesetzt hatte, um die langjährige Abhängigkeit von dem einzigen anbietenden Unternehmen zu beenden. Bemühungen, einen Wettbewerb durch die Teilnahme weiterer Unternehmen an den Vergabeverfahren herzustellen, waren für den RH nicht erkennbar.

(2) Weiters hielt der RH fest, dass das Verhältnis zwischen dem BMLFUW und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund der jahrzehntelang gewachsenen Strukturen über ein gewöhnliches Auftraggeber–Auftragnehmer–Verhältnis hinausging. Er kritisierte dabei insbesondere die Beziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im September 2014 zur Frage der Neuausschreibung insbesondere auch im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot im Vergaberecht. Er wies kritisch darauf hin, dass die Klärung des zur Verfügung stehenden Budgets, die Wahl des Auftragsverfahrens und sämtliche Auftragsbedingungen interne Sache des Auftraggebers sind.

- 7.3** *(1) Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht immer nach den gesetzlichen Vorgaben der jeweils geltenden EU–Richtlinien sowie den darauf aufbauenden Bestimmungen des Bundesvergaberechts europaweit ausgeschrieben worden seien. Es hätten sich immer wieder mehrere Unternehmen für diese Tätigkeit interessiert bzw. seien die Ausschreibungsunterlagen an verschiedene interessierte Unternehmen weitergegeben worden. Letztlich habe es aber aufgrund der komplexen und über das gesamte österreichische Bundesgebiet zu erfüllenden Aufgaben meist nur ein Anbot gegeben. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen sei immer das gleiche Unternehmen Bestbieter gewesen.*

Aufgrund des umfassenden Auftrags, der sich von der Erhebung der Daten bei den landwirtschaftlichen Betrieben bis hin zur Erstellung der Auswertungen und der Kommentierung für den Grünen Bericht spanne, sei es für Mitbewerber schwierig gewesen, ein Anbot zu erstellen bzw. den Auftrag entsprechend den Ausschreibungsunterlagen abzuwickeln. Das BMLFUW gehe aber davon aus, dass sich bei Verlagerung wesentlicher Arbeiten, insbesondere wenn die Auswertung und Kommentierung von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft durchgeführt werde, auch andere Unternehmen an einer künftigen Ausschreibung beteiligen und letztendlich die Möglichkeit bestehe, dass auch andere Unternehmen den Zuschlag erhalten würden.

(2) Betreffend die Ausschreibung im Jahr 2014 führte das BMLFUW aus, dass ein Verlängerungsjahr des bestehenden Vertrags angedacht worden sei und zu diesem Zweck ein Einvernehmen mit dem Auftrag-

nehmer herzustellen gewesen wäre. Nachdem zu diesem Zeitpunkt im Ressort bereits konkrete Pläne für die Übernahme von Aufgaben durch die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft existiert hätten, hätte ein Verlängerungsjahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 mit einer darauf folgenden Aufgabenübertragung an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft auch eine Verwaltungsvereinfachung für das Ressort bedeutet. Da aber ein Verlängerungsjahr vergaberechtlich im Hinblick auf § 30 Abs. 2 Z 5 lit. e BVergG 2006 nicht möglich gewesen sei, sei eine Ausschreibung des gesamten Auftrags für zwei Jahre durchgeführt worden.

7.4 (1) Dem Argument des BMLFUW, die Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht nach den gesetzlichen Vorgaben ausgeschrieben zu haben, hielt der RH entgegen, dass das BMLFUW einen Wettbewerb nicht gefördert bzw. ermöglicht hatte; dies

- durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren und die dadurch verspäteten Zuschlagsentscheidungen,
- durch das Fehlen eines detaillierten Zeitplans zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis,
- durch das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals und
- durch das Absehen von einer gebietsweisen Ausschreibung (in Losen) (siehe TZ 8).

(2) Weiters entgegnete der RH dem BMLFUW, dass es die Zulässigkeit einer Verlängerungsmöglichkeit des Vertrags mit der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung um ein weiteres Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 intern rechtzeitig vergaberechtlich hätte klären müssen, bevor es mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft zu dieser Frage in Verhandlung trat. Der RH verblieb auch bei seiner Kritik, dass die Klärung des zur Verfügung stehenden Budgets, die Wahl des Auftragsverfahrens und sämtliche Auftragsbedingungen interne Sache des Auftraggebers und nicht mit (potenziellen) Auftragnehmern zu erörtern sind.

Vergabe von externen Leistungen

Vergabezeitpunkt, Ausschreibungsbedingungen und formale Abwicklung

- 8.1** (1) Das BMLFUW führte die Verfahren zur Vergabe der Buchführungsarbeiten (EU-weite Ausschreibung)⁴³ stets im letzten Jahr einer noch laufenden Ausschreibungsperiode (die meistens vier Jahre dauerte) durch. So wurde bspw. der Grüne Bericht des Jahres 2008, der über die Buchführungsergebnisse des Kalenderjahres 2007 berichtete, auf Basis der Ausschreibung des Jahres 2006 beauftragt.

Im Rahmen der in den Jahren 2006 und 2010 durchgeführten Vergabeverfahren erteilte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft den Zuschlag an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jeweils im Dezember der Jahre 2006 und 2010. Beim Vergabeverfahren 2014 erfolgte die Zuschlagsentscheidung erst im März 2015.

Für die Einkommensermittlung bei den rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben hatte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jedoch bereits ab Juli der Jahre 2006, 2010 und 2014 Vorbereitungsarbeiten zu leisten.⁴⁴ Dadurch erbrachte sie in diesen Jahren die Leistungen bis zur Unterzeichnung des neuen Werkvertrags im Dezember bzw. März des Folgejahres ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis eines rechtmäßig durchgeführten Vergabeverfahrens. Die Datenerfassung und laufende Kontrolle der Daten bei den landwirtschaftlichen Betrieben begannen jeweils im Jänner des Folgejahres.⁴⁵

In den Vergabeverfahren 2006 und 2014 waren auch Variantenangebote (Buchführungsarbeiten für 2.000 bzw. für 1.800 Betriebe anstatt für 2.200 Betriebe) zu legen, das BMLFUW verwarf diese jedoch im Jahr 2006 wegen zu geringer Einsparungen.⁴⁶

(2) Durch den späten Vergabezeitpunkt war es potenziellen Mitbietern nicht möglich, rechtzeitig qualifiziertes Personal anzuwerben und einzuschulen sowie eine für die Betreuung der Betriebe und Auswer-

⁴³ offene Verfahren im Oberschwellenbereich: Ausschreibungsbekanntmachung im Amtlichen Lieferanzeiger und in der Wiener Zeitung, Zuschlagsfrist zwischen drei und sechs Monaten

⁴⁴ durch Ergänzung des Testbetriebsnetzes und Erstellung von Unterlagen für die Landwirtschaftskammern zur Neuanwerbung von Betrieben, die im Dezember dieser Jahre einzuschulen waren

⁴⁵ II. Umfang des Leistungsvertrags – Datenbeschaffung; zum zeitlichen Rahmen siehe die Methodenbeschreibung „Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“

⁴⁶ Für die Datenerhebung und Auswertung von 2.000 Betrieben anstatt von 2.200 Betrieben (- 10 %) ließ sich beim Preis laut Angebot der Wirtschaftstreuhandgesellschaft im Jahr 2006 nur eine Einsparung von rd. 3 % erzielen.

tung der Ergebnisse notwendige Software zu entwickeln. Im Jahr 2010 erhielten vier und im Jahr 2014 zehn weitere Unternehmen die Ausschreibungsunterlagen auf Anfrage, legten jedoch anschließend kein Angebot. Der RH hatte bereits im Jahr 2002 im Rahmen einer Begleitprüfung des Europäischen Rechnungshofes auf die Notwendigkeit einer möglichst frühzeitigen Ausschreibung hingewiesen.

(3) Das BMLFUW formulierte die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis⁴⁷ teilweise nicht konkret. So fehlte ein detaillierter Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen, der auch die Zusammenarbeit mit den anderen Schnittstellen wie BMLFUW, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Landwirtschaftskammern ausreichend darstellte. Dies betraf bspw. die Errechnung der Betriebsgewichte⁴⁸ und die Hochrechnung, die Ergänzung der Testbetriebsnetze und die Werbung neuer Betriebe. Der Mangel an diesen Informationen bildete daher ein zusätzliches Erschwernis für potenzielle Mitbieter zur Teilnahme an den Ausschreibungen, weil sie den mit den Positionen verbundenen Aufwand nur schwer abschätzen konnten.

(4) Seit der Ausschreibung im Jahr 2006 hatten alle Bieter das gesamte, für die Leistungen herangezogene akademische und nichtakademische Fachpersonal namentlich mit Ausbildung sowie alle sonstigen Mitarbeiter nach Personenjahren nach dem Leistungsverzeichnis⁴⁹ verpflichtend anzugeben.

(5) In Bezug auf die formale Abwicklung der Ausschreibungsverfahren fehlten im BMLFUW in den Jahren 2006 und 2010 eine Dokumentation der Festlegung der Mitglieder der Angebotsöffnungskommission, das Angebotsöffnungsprotokoll 2006 und die formelle, wirtschaftliche und technische Angebotsprüfung der Jahre 2006 und 2010. Bei den Zuschlagskriterien waren der Preis mit 40 %, die Projektorganisation und Projektplanung mit 30 %, die Erfahrung der Mitarbeiter mit 20 % und die Qualität der Angebotslegung mit 10 % bewertet. Bei der Bestbieterermittlung war nicht festgelegt worden, nach welchen Gesichtspunkten eine kommissionelle Bewertung der nicht preislichen Kriterien vorzunehmen wäre (bspw. Beurteilungsaspekte, Fragelisten, zu vergebende Punkte etc.).

⁴⁷ II. Umfang des Leistungsvertrags

⁴⁸ Gewichtung der Betriebe in den einzelnen Schichten auf Basis der in der Schicht vertretenen Anzahl an Testbetrieben im Vergleich zur Grundgesamtheit in dieser Schicht

⁴⁹ II. Umfang des Leistungsvertrags Punkt 1. Datenbeschaffung für den Grünen Bericht

Vergabe von externen Leistungen

8.2 Bei den in den Jahren 2006, 2010 und 2014 durchgeführten Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht kritisierte der RH insbesondere folgende Mängel:

- die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren und die dadurch verspäteten Zuschlagsentscheidungen: An den Ausschreibungen interessierte Unternehmen hätten ausreichend Vorlaufzeit benötigt, um Fachpersonal auszubilden und EDV-Lösungen zu entwickeln. Der späte Zeitpunkt des Abschlusses der Vergabeverfahren war nach Ansicht des RH ein wesentlicher Grund für potenzielle Mitbewerber, nicht an diesen Vergabeverfahren teilzunehmen. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachte bei der Erstellung der Grünen Berichte 2008, 2012 und 2016 durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren rund ein halbes Jahr ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis einer verpflichtend durchzuführenden Ausschreibung Leistungen für das BMLFUW;
- das Fehlen eines detaillierten Zeitplans zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis;
- das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter: Dieses stellte ein weiteres Ausschreibungshindernis zur Herstellung eines Wettbewerbs dar, weil diese Bedingung von potenziellen Mitbieterern ohne Aufbau eines entsprechenden Mitarbeiterstocks nicht erfüllt werden konnte. Die Versuche, Kosten über eine Reduzierung der teilnehmenden Betriebe in den Vergabeverfahren einzusparen, waren auch aufgrund des fehlenden Wettbewerbs erfolglos;
- die fehlende Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots;
- die bei der Bestbieterermittlung bestehende Gefahr einer willkürlichen kommissionellen Bewertung der Zuschlagskriterien (mit Ausnahme des Preises) mangels Regelung der für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte.

Der RH kritisierte, dass aufgrund der aufgezeigten Mängel kein Wettbewerb zustande kam und das BMLFUW somit dem im BVergG verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nachkam.

Im Hinblick auf allfällige künftige Vergabeverfahren empfahl der RH dem BMLFUW,

- die Vergabeverfahren bereits im ersten Quartal vor Durchführung der Vorarbeiten (wie der Werbung neuer Betriebe) abzuschließen, um potenziellen Mitbieter die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig entsprechende Strukturen aufzubauen und eine vertragslose und vergabegesetzwidrige Situation zu vermeiden;
- bei allfälligen künftigen Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis mit einem detaillierten Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungen mit den beteiligten Institutionen zu versehen, um potenziellen Mitbieter die Teilnahme an der Ausschreibung zu erleichtern;
- bei derartigen Vergaben das Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals künftig nicht mehr in das Leistungsverzeichnis aufzunehmen;
- künftig bei Vergabeverfahren auch die Formalerfordernisse betreffend Dokumentation zu beachten sowie
- die für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte künftig in nachvollziehbarer Weise zu regeln.

Abschließend empfahl der RH dem BMLFUW, vor künftigen Neuausschreibungen der Buchführungsarbeiten die Bundesanstalt Statistik Österreich zu befassen (siehe TZ 19).

8.3 *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass es durch die Reorganisation im ersten Halbjahr 2014 (Einsparung von zwei Sektionen und zehn Abteilungen) zu Verzögerungen bei den Vorbereitungen für die Ausschreibung gekommen sei. Eine Verlängerung des Vertrags um ein Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 wäre ursprünglich als eine realistische Variante angesehen worden.*

Der Werkvertrag für die Erstellung der Grünen Berichte 2012, 2013, 2014 und 2015 sei im Dezember 2010 abgeschlossen worden. Damit sei die Betreuung der Buchführungsarbeiten für das Buchhaltungsjahr 2011, dessen Daten Eingang im Grünen Bericht 2012 gefunden hätten, bereits vertraglich geklärt gewesen. Für allfällige Vorarbeiten der Neuwerbung von Buchführungsbetrieben habe das BMLFUW keinen Auftrag erteilt, auch habe es dafür im Falle einer Nichtbeauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft keine Bezahlung gegeben. Dasselbe gelte

Vergabe von externen Leistungen

auch für allfällige Vorarbeiten zur Neuwerbung von Buchführungsbetrieben für die Erstellung des Grünen Berichts 2008.

Die Verpflichtung der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter sei nach Ansicht des BMLFUW jedenfalls vergaberechtskonform, denn nur durch diese Vorgangsweise sei eine nachvollziehbare Bewertung der Angebote im Hinblick auf das Zuschlagskriterium „Qualität“ der Leistungserbringung bei derartigen Dienstleistungsaufträgen gewährleistet.

- 8.4** Der RH entgegnete, dass die Reorganisation im BMLFUW die Verzögerungen bei der Einleitung und dem Abschluss der Vergabeverfahren nicht rechtfertigte. Wie der RH aufgezeigt hatte, führte das BMLFUW auch die vorangegangenen Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten (2006 und 2010) verspätet durch. Die Zulässigkeit einer Verlängerungsmöglichkeit des Vertrags um ein weiteres Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 wäre rechtzeitig vergaberechtlich zu klären gewesen.

Weiters verblieb der RH bei seiner Kritik, dass das Wirtschaftstreuhandunternehmen Vorarbeiten ab dem Juli der Jahre 2006, 2010 und 2014 bis zur Unterzeichnung der jeweiligen neuen Werkverträge im Dezember bzw. März der Folgejahre ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis eines rechtmäßig durchgeführten Vergabeverfahrens erbrachte. Die Heranziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zu den Vorarbeiten widersprach der vergaberechtlichen Gleichbehandlungspflicht der Bieter. Im Hinblick auf die Vergütung der Vorarbeiten war zudem der Einwand einer konkludenten Beauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft durch das BMLFUW nicht von der Hand zu weisen. Diese Vorarbeiten waren immerhin prozessmäßig in der Methodenbeschreibung des BMLFUW festgelegt worden (siehe Abbildung 3).

Zu der Verpflichtung der namentlichen Nennung des gesamten Fachpersonals ergänzte der RH, dass dies für ihn den Eindruck verstärkte, wonach wenig Interesse bestand, einen echten Wettbewerb zu ermöglichen: In Verbindung mit der nicht rechtzeitigen Ausschreibung war es für einen potenziellen Interessenten oder Mitbieter äußerst schwierig, einen entsprechend qualifizierten Mitarbeiterstock aufzubauen oder fachkundige Leiharbeitskräfte oder Subunternehmer anzuwerben. Nach Ansicht des RH wären zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung bspw. auch die namentliche Nennung und der Nachweis der fachlichen Qualifikation des Schlüsselpersonals ausreichend. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht, wonach die Verpflichtung zur namentlichen Nennung des gesamten zum Einsatz kommenden Fachpersonals und dessen Qualifikationsstands einen Wettbewerb im Rahmen des Vergabeverfahrens behinderte.

Ausschreibungspositionen

- 9.1** (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vergab an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im Rahmen dieser Vergabeverfahren nicht nur unmittelbar auf § 9 LWG 1992 gestützte Leistungen, sogenannte „Kernleistungen“ für die Erstellung der Grünen Berichte, sondern auch weitere „Zusatzleistungen“, die zwar mit der Erstellung des Grünen Berichts in Zusammenhang standen, jedoch nicht im § 9 LWG 1992 begründet waren. Unter anderem waren auch Buchführungsdaten von mindestens 2.000 Betrieben für die Bildung eines „Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen“ (INLB) gemäß der Verordnung des Rates der Europäischen Union Nr. 1217/2009⁵⁰ bereitzustellen. Folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die in der Ausschreibung 2010 enthaltenen Leistungspositionen:

Tabelle 4: Auftragsvergabe von Buchführungsarbeiten für die Grünen Berichte 2012 bis 2015 (Ausschreibung 2010)

	Auftragsentgelt für vier Jahre inkl. USt	Auftragsentgelt pro Jahr inkl. USt	Anteil am Gesamtauftrag
	in EUR		in %
Kernleistungen¹:			
Datenbeschaffung von 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben	9.952.200	2.488.050	80,1
Aufbereitung der Hauptabschlüsse ²	1.552.320	388.080	12,5
Kommentierung des Kapitels „Einkommenssituation“	40.320	10.080	0,3
Summe Kernleistungen	11.544.840	2.886.210	92,9
Zusatzleistungen³:			
Notwendige Mitarbeit in den Gremien	88.320	22.080	0,7
Arbeiten im Rahmen des INLB	319.200	79.800	2,6
Erstellung der Publikation „Buchführungsergebnisse“	43.440	10.860	0,4
Datenerhebung in 110 Forstbetrieben	151.440	37.860	1,2
Agrarindex (Paritätsspiegel)	227.040	56.760	1,8
Auszahlung der Buchführungsprämien	57.720	14.430	0,5
Summe Zusatzleistungen	887.160	221.790	7,1
Gesamtauftragsentgelt	12.432.000	3.108.000	100,0

¹ Positionen gemäß § 9 LWG 1992

² Aufbau eines elektronischen Datenbestands, der gewichtete Auswertungen ermöglicht

³ Positionen, die nicht von § 9 LWG 1992 umfasst waren

Quellen: BMLFUW; RH

⁵⁰ Verordnung (EG) Nr. 1217/2009 des Rates vom 30. November 2009 zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen und über die Einkommenslage und betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der Europäischen Gemeinschaft

Vergabe von externen Leistungen

Die vom BMLFUW bei der Ausschreibung im Jahr 2010 vergebenen Leistungen entsprachen – ebenso wie die Ausschreibungsbedingungen – beinahe vollständig jenen der Ausschreibungen⁵¹ in den Jahren 2002, 2006 und 2014. Das vom BMLFUW bei allen Ausschreibungen vorgegebene Leistungsverzeichnis verlangte für die einzelnen Ausschreibungspositionen (Leistungen) weder eine Kalkulation der aufzuwendenden Stunden, der Stundensätze der Experten einschließlich einer Aufgliederung nach Teilbereichen einer Leistung (bspw. Datenbeschaffung, Werbung von Testbetrieben, Erstellung der Jahresabschlüsse etc.) noch der anfallenden Reisekosten⁵². Dadurch war es der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung möglich, die Leistungen nach den einzelnen Ausschreibungspositionen stets als fixe Pauschalvergütung anzubieten. Ebenso forderte das BMLFUW im Werkvertrag keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und der entstandenen Reisekosten.

(2) Der Werkvertrag enthielt für die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung die Verpflichtung, aus den gesammelten Daten der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe Jahresabschlüsse zu erstellen und diese den Betrieben kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Die Erstellung dieser betriebswirtschaftlichen Jahresabschlüsse war keine gesetzlich definierte Aufgabe im Sinne des § 9 LWG 1992, sondern sollte den Landwirten einen Anreiz zur Teilnahme bieten.

Die Erstellung der Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“ durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung war eine spezifische Zusammenstellung aller Einkommensergebnisse, die vor allem von den Landwirtschaftskammern für die Beratung der landwirtschaftlichen Betriebe sowie für wissenschaftliche Auswertungen genutzt wurde. Der Textteil der Broschüre wurde vom Grünen Bericht übernommen, die Tabellen waren auch als Excel-Dokument auf der Homepage des Grünen Berichts verfügbar. Die Publikation war nicht vom gesetzlichen Auftrag des § 9 LWG 1992 gedeckt und stellte eine Zusatzleistung dar.

⁵¹ Bei der Ausschreibung 2002 wurden – im Gegensatz zu den Vergaben 2006, 2010 und 2014 – noch die Markt- und Preisberichterstattung (Pauschalvergütung in der Höhe von 130.000 EUR) sowie der Weinbaubericht und der Gartenbaubericht (im Rahmen der Erstellung von Publikationen, in der Höhe von 30.000 EUR) beauftragt.

⁵² Mit Ausnahme der Arbeiten im Rahmen des INLB – hier waren auch die Reisekosten anzugeben.

Dem Leistungsverzeichnis zur Ausschreibungsposition „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ zufolge war die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung verpflichtet, aufbereitete Daten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zur Durchführung der Hochrechnung zur Verfügung zu stellen. Dennoch führte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft eigene Gewichtungen der generierten Daten durch, um zu genaueren Ergebnissen zu gelangen und verwendete die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufbereiteten Daten nur zu Kontrolle. Auch die diesbezüglichen Tabellen für den Grünen Bericht erstellte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft selbst.

Bei der Ausschreibungsposition „Notwendige Mitarbeit in den Gremien“ (Zusatzleistung) fehlte eine Konkretisierung, in welchen Gremien eine Mitarbeit zu erfolgen hatte. Auf Nachfrage des RH nannte das BMLFUW die § 7-Kommission, den Nationalen Ausschuss des INLB und weitere Arbeitsgruppen (bspw. zur Preisstatistik). Mit dem Verweis auf den schwankenden Umfang der in den einzelnen Jahren anfallenden Arbeiten konnte der zeitliche Aufwand der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung nach Angaben des BMLFUW nicht abgeschätzt werden. Gemäß einer Auswertung des RH umfasste der Stundenaufwand für die § 7-Kommission und den Nationalen Ausschuss für den überprüften Zeitraum insgesamt rd. zwölf Stunden pro Jahr.⁵³

Schließlich war die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung auch mit der Auszahlung der Buchführungsprämien⁵⁴ (siehe TZ 14) in der Höhe zwischen 70 EUR und 110 EUR an die landwirtschaftlichen Betriebe für deren Teilnahme beauftragt und erhielt dafür ebenfalls eine Vergütung (Zusatzleistung).

- 9.2 (1) Der RH kritisierte, dass es dem BMLFUW mangels der Vorgabe einer Kalkulationsverpflichtung in den Ausschreibungsbedingungen (Leistungsverzeichnis) und ohne Leistungsnachweis nicht möglich war zu überprüfen, ob die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachten Leistungen in wirtschaftlicher Hinsicht zu einem am Markt üblichen Preis angeboten wurden. Er empfahl daher, künftig in den Ausschreibungsunterlagen und in einem abzuschließenden Werkvertrag eine genaue Kalkulation (Stunden, Stundensätze, Reisekosten) inklusive einer Abrechnung der erbrachten Leistungen von den Bietern bzw. vom Auftragnehmer einzufordern.

⁵³ für die § 7-Kommission durchschnittlich elf Stunden pro Jahr und für den Nationalen Ausschuss durchschnittlich eine Stunde pro Jahr

⁵⁴ sogenannte „Anerkennungsprämien“, die jährlich zwischen rd. 240.000 EUR und rd. 250.000 EUR ausmachten (siehe Tabelle 7)

Vergabe von externen Leistungen

(2) Der RH wies kritisch auf die zahlreichen beauftragten Zusatzleistungen ohne gesetzliche Grundlage im § 9 LWG 1992 hin und empfahl eine Kosten-Nutzen-Analyse im Hinblick darauf durchzuführen, ob diese Positionen zweckmäßigerweise überhaupt weiterhin beauftragt werden sollten. Weiters empfahl der RH, nicht gesetzlich erforderliche Leistungen (z.B. die Erstellung der Publikation Buchführungsergebnisse) einzusparen bzw. eine Verlagerung von Leistungen in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zu überlegen (siehe TZ 5). Ebenso empfahl der RH, Maßnahmen zu setzen, um einen Wettbewerb zu erzielen und den Bieterkreis zu erweitern. Im Falle der Trennung von Datenbeschaffung und sonstigen Leistungen des Werkvertrags könnte die Erhebung der Einkommensdaten auch gebietsweise (in Losen) ausgeschrieben werden.

Im Zusammenhang mit der Auszahlung von Buchführungsprämien sowie der Erstellung der Jahresabschlüsse für die teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe sollte auch eine Abkehr von der Freiwilligkeit hin zu einer verpflichtenden Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe in Betracht gezogen werden, die allerdings einer gesetzlichen Änderung in § 9 Abs. 4 LWG 1992 bedürfte (siehe TZ 15). Neben der Einsparung der entsprechenden Kosten für die Buchführungsprämien, deren Auszahlung und der Erstellung der Jahresabschlüsse für die Betriebe könnte nach Einschätzung des RH auch der Aufwand für die Werbung neuer Betriebe beträchtlich reduziert werden.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die Arbeiten bisher immer zur Zufriedenheit des Auftraggebers preisangemessen abgewickelt worden. Es werde geprüft, ob und inwieweit künftig aus vergaberechtlicher Sicht die Möglichkeit bestehe, von den Bietern eine Vorlage der Kalkulationsverpflichtung zu verlangen. Mangels weiterer Angebote bei den bisherigen Vergabeverfahren sei es für das BMLFUW aus vergaberechtlicher Sicht nicht möglich gewesen, im Rahmen einer „vertieften“ Angebotsprüfung gemäß § 129 Abs. 1 Z 3 BVergG 2006 die Vorlage der Preiskalkulation zu verlangen.*

Die Umsetzung der Empfehlung einer weitergehenden Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei im Gange. Dabei sei auch die Trennung der Datenbeschaffung von den sonstigen Leistungen des Werkvertrags vorgesehen. Aus einer dem RH vorgelegten Kalkulation sei ersichtlich, dass die Auszahlung von Buchführungsprämien über das externe Unternehmen wesentlich kostengünstiger erfolge als durch das BMLFUW selbst.

9.4 Der RH entgegnete, dass die Zufriedenheit mit der Leistungserbringung durch den Auftragnehmer allein keinen Maßstab für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Beschaffung der Leistungen darstellt. Er wies auf die vom BMLFUW bisher nicht genutzte Möglichkeit hin, die Preisgestaltung des Auftragnehmers durch eigene Preisüberlegungen (Kalkulationen) im Rahmen einer einfachen (nicht vertieften) Angebotsprüfung zu überprüfen und zu plausibilisieren (siehe TZ 10).

Zudem teilte der RH nicht die Ansicht des BMLFUW, wonach aufgrund eines einzigen Bieters (Angebots) eine vertiefte Prüfung des Angebots des Wirtschaftstreuhandunternehmens nicht möglich gewesen wäre: Bei der Prüfung der Angemessenheit der Preise gemäß § 125 Abs. 1 bis 3 BVergG 2006 war von vergleichbaren Erfahrungswerten, von sonst vorliegenden Unterlagen und von den jeweils relevanten Marktverhältnissen auszugehen. Der Auftraggeber musste die Aufklärung über die Positionen des Angebotes u.a. dann verlangen und vertieft prüfen, wenn nach dieser Angemessenheitsprüfung begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen bestanden.

Weiters war es einem Auftraggeber auch nicht verwehrt, – losgelöst von den verpflichtenden Fällen einer vertieften Angebotsprüfung – eine solche im Rahmen der privatwirtschaftlichen Durchführung des Vergabeverfahrens vorzunehmen⁵⁵.

Da objektiv betrachtet ein Zweifel an der Preisangemessenheit der angebotenen Leistungen – insbesondere der Datenbeschaffung – bestanden hatte (kein Wettbewerb, hohe durchschnittliche Personalkosten, keine Preisreduzierung aufgrund von Synergien; siehe auch TZ 10), hätte das BMLFUW eine solche vertiefte Angebotsprüfung durchführen und diese hinsichtlich sämtlicher überprüfter Preise entsprechend detailliert dokumentieren müssen. Im Rahmen dessen wären die kalkulatorischen Grundlagen vom Wirtschaftstreuhandunternehmen darzulegen und deren Preisangemessenheit vom BMLFUW zu hinterfragen gewesen.

Betreffend die Auszahlung der Buchführungsprämien verwies der RH auf seine Ausführungen zu TZ 15 (Kosten des Anreizsystems). In diesem Zusammenhang betonte er erneut, dass diese Kosten durch ein Abgehen von der Freiwilligkeit hin zu einer verpflichtenden Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe eingespart werden könnten.

⁵⁵ siehe Heid/Preslmayr, Handbuch Vergaberecht⁴, S. 577 ff

Höhe der Pauschalvergütung

- 10.1** Die auf Basis der Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten vereinbarte Pauschalvergütung erhöhte sich zwischen den Ausschreibungen 2002 und 2006 um 7,7 % und zwischen den Ausschreibungen 2006 und 2010 um 6,8 % (siehe Tabelle 3). Bei einem von den Leistungspositionen im Wesentlichen unveränderten Leistungsumfang begründete das BMLFUW den Anstieg der Pauschalvergütung mit der Valorisierung der Personalkosten beim Auftragnehmer. Zu erwartende Einsparungen beim Auftragnehmer – bspw. durch eine zunehmende Automatisierung der Plausibilitätsprüfung bei der „Datenerfassung“ und bei der „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ und aufgrund von Lernkurveneffekten – führten nicht zu einer niedrigeren Pauschalvergütung.

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung legte auf Grundlage des Leistungsverzeichnisses im Jahr 2010 eine Liste von 49 facheinschlägigen Mitarbeitern⁵⁶ und ihres jeweiligen Einsatzgebiets bei der Leistungserbringung vor. Demnach waren die nach ihrem Anteil an der Pauschalvergütung gemessenen größten Leistungspositionen „Datenbeschaffung“ (rd. 80 %) und „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ (rd. 13 %) auch besonders personalintensiv. Das BMLFUW kannte den genauen Aufwand für diese Tätigkeiten mangels Offenlegung der Kalkulationsgrundlagen bzw. einer leistungsbezogenen Abrechnung (siehe TZ 9) nicht. Gemäß verschiedener Unterlagen ging die zuständige Fachabteilung im BMLFUW von einem Personaleinsatz zwischen 30 und 35 Mitarbeitern (teilweise in Teilzeit) bei der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aus.

Nach einer Berechnung des RH würden sich – selbst unter Annahme einer Vollauslastung aller angeführten Mitarbeiter – ausgehend von einem Auftragswert von rd. 11,5 Mio. EUR⁵⁷ für den Vertragszeitraum durchschnittliche Personalkosten pro Mitarbeiter und Jahr zwischen rd. 82.000 EUR und rd. 96.000 EUR ergeben.⁵⁸ Tatsächlich erfassten die teilnehmenden Betriebe die Einkommensdaten großteils selbst in einer dafür zur Verfügung gestellten Software; die Mitarbeiter der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung klärten Zweifelsfragen über eine Hotline sowie im Zuge einer einmal jährlich stattfindenden, in der Regel nicht mehr als eintägigen Betreuung der

⁵⁶ mit HAK-, AHS-, HAS-, HBLA- und Lehrberufsabschluss sowie fünf Akademikern

⁵⁷ für die beiden Leistungspositionen „Datenbeschaffung“ und „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“

⁵⁸ bei Aufteilung des gesamten Auftragswerts auf die Personalkosten ohne Abzug etwaiger Sachkosten (bspw. für Hard- und Software)

Betriebe vor Ort. Nur für die neu einzuschulenden Betriebe entstand beim Auftragnehmer ein erhöhter Betreuungsaufwand.

- 10.2** Nach Ansicht des RH gab es zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass die Pauschalvergütungen für die Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung wirtschaftlich nicht angemessen waren. Insbesondere waren die vom RH ermittelten hohen durchschnittlichen Kosten pro Mitarbeiter und Jahr zwischen rd. 82.000 EUR und rd. 96.000 EUR für die Datenerfassung und die Aufbereitung der Hauptabschlüsse anzuführen. Dabei war zu berücksichtigen, dass es sich nicht um Fachkräfte mit akademischem Abschluss handelte und dass diese Mitarbeiter nach Angaben des BMLFUW mit diesen Tätigkeiten – zumindest teilweise – nicht voll ausgelastet waren und auch für andere Leistungen herangezogen wurden.

In diesem Zusammenhang kritisierte der RH die 6,8 %ige bis 7,7 %ige Steigerung der Pauschalvergütung bei (fast gleichem) Leistungsumfang zwischen den Ausschreibungen, da die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei der Berechnung der Pauschale offenbar nur die Personalkostensteigerungen, nicht jedoch mögliche Einsparungen durch einen vermehrten EDV-Einsatz und durch Lernkurveneffekte berücksichtigte.

Somit war der kalkulierte Personalaufwand für die Datenerhebung für den RH nicht plausibilisierbar und stand nicht in Relation zu dem Leistungserfordernis. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 9 und TZ 17, wonach das BMLFUW eine Plausibilisierung der Leistungen anhand von detaillierteren Nachweisen vornehmen sollte.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe sich aufgrund der sehr spezifizierten Tätigkeiten im Rahmen der Erstellung des Grünen Berichts sowie mangels weiterer Anbieter eine quasi Monopolstellung durch ein externes Unternehmen ergeben. Ein Vergleich mit anderen Unternehmen sei daher nicht möglich. Die Kostensteigerungen seien zum größten Teil durch die Steigerungen der Preisindices begründet.*

- 10.4** Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass es mehrere – bisher nicht genutzte – Alternativen zur wiederholten Betrauung ein und desselben Wirtschaftstreuhandunternehmens gegeben hatte, um die Abhängigkeit des BMLFUW von der Monopolstellung dieses Unternehmens zu verringern oder zu beenden: Dazu zählten die Auslagerung von Teilen der Tätigkeiten in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die Betrauung der Bundesanstalt Statistik Österreich, die Herstellung eines echten Wettbewerbs durch gebietsweise Ausschreibung der Datenerhebung

Vergabe von externen Leistungen

zur Erweiterung des Bieterkreises oder die rechtzeitige Ausschreibung der Leistungen (siehe TZ 5, 8, 9, 18 und 19).

Hinsichtlich eines nicht möglichen Vergleichs mit anderen Unternehmen wies der RH das BMLFUW auf andere bisher ungenutzte Möglichkeiten zur Überprüfung der Preisgestaltung des Auftragnehmers hin, wie eigene Preisüberlegungen (Kalkulationen) des BMLFUW oder die Darlegung der kalkulatorischen Grundlagen durch den Auftragnehmer im Rahmen einer einfachen oder vertieften Angebotsprüfung (siehe TZ 9).

Vergabe von Druck- und Grafikleistungen

11.1 Das BMLFUW vergab jährlich einen Druckauftrag zur Ausfertigung des Grünen Berichts mit Auflagezahlen zwischen 3.200 (2010) und 2.500 Stück (2014). Im Jahr 2005 führte das BMLFUW letztmalig ein förmliches Verfahren zur Vergabe des Druckauftrags im Wege eines nicht offenen Verfahrens mit vorheriger Bekanntmachung durch. Seither beauftragte es das gleiche Unternehmen jährlich im Wege der Direktvergabe.

Tabelle 5: Kosten für den Druck und den Versand des Grünen Berichts sowie aufgelegte Stückzahl

	Auflage	Druckkosten	Druckkosten pro Stück	Veränderung Druckkosten pro Stück zum Vorjahr	Versandkosten ¹	Gesamtkosten
	in Stück	in EUR	in EUR	in %	in EUR	in EUR
2010	3.200	23.602	7,38	–	3.440	27.842
2011	3.000	23.138	7,71	4,6	3.440	26.578
2012	3.000	25.177	8,39	8,8	3.955	29.131
2013	2.500	21.782	8,71	3,8	1.950	23.732
2014	2.500	24.723	9,89	13,5	1.900	26.623

¹ Ab 2013 wurden die Druckexemplare nicht mehr über die beauftragte Druckerei, sondern über die Poststelle des BMLFUW versendet und über eine Postscheckkarte verrechnet; die angeführten Kosten basieren auf Angaben des BMLFUW gemäß der internen Verrechnung.

Quelle: RH

Das BMLFUW holte seit dem Jahr 2005 weder Vergleichsangebote ein noch überprüfte es die Preisangemessenheit der Druckaufträge auf andere Weise (etwa in Form von Preislisten oder unverbindlichen Auskünften bei Fachleuten oder alternativen Anbietern). Das BMLFUW erachtete die Preisangemessenheit unter Hinweis auf das konstante Niveau der Angebote und die stabile Preislage als gegeben. Dennoch stiegen die Druckkosten bspw. vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014 um

rd. 14 % bei gleicher Auflagenstärke.⁵⁹ Auch die Druckkosten pro Stück erhöhten sich von 7,38 EUR (2010) auf 9,89 EUR (2014) bzw. um rd. 34 %.

Das BMLFUW beauftragte bis einschließlich 2012 das Druckereiunternehmen auch mit dem Versand der gedruckten Exemplare, ab dem Jahr 2013 führte es den Versand über die eigene Poststelle durch. Dies führte zu einer Reduktion der Versandkosten.

Mit der grafischen und typografischen Neugestaltung des Grünen Berichts im Jahr 2009 beauftragte das BMLFUW ein Grafikerunternehmen für eine Auftragssumme von 3.360 EUR (inkl. USt). Das BMLFUW holte nach eigenen Angaben ein weiteres Angebot ein; eine diesbezügliche Dokumentation lag nicht vor.

- 11.2** Der RH bemängelte, dass das BMLFUW seit dem Jahr 2005 das gleiche Unternehmen mit dem Druck des Grünen Berichts beauftragt hatte, ohne die Preisangemessenheit der Druckaufträge regelmäßig zu überprüfen. Er wies darauf hin, dass die Druckkosten allein von 2013 auf 2014 um rd. 14 % gestiegen waren; dies widerlegte die Ansicht des BMLFUW, es habe seit der Ausschreibung im Jahr 2005 ein konstantes Niveau der Angebote und keine wesentlichen Teuerungen gegeben. Zudem hielt der RH kritisch fest, dass das BMLFUW auch die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung des Grünen Berichts weder durch Vergleichsangebote noch durch Preislisten dokumentiert hatte.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, künftig die Angemessenheit der Preise für Druck- und Grafikaufträge laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren.

- 11.3** *Das BMLFUW begründete in seiner Stellungnahme die angeführten Kostensteigerungen bei den Druckkosten von 2013 auf 2014 insbesondere mit der Umsetzung der neuen Layout-Vorgaben. Gerade im Jahr 2013 seien die Druckkosten sehr niedrig gewesen und gegenüber dem Jahr 2012 erheblich gesunken, sodass ein Vergleich des Jahres 2014 – sie stiegen in diesem Jahr wieder auf das ursprüngliche Niveau – mit dem Jahr 2013 ungünstig ausfalle. Bei einem Vergleich der absoluten Zahlen von 2005 und 2014 ergebe sich für den Druckauftrag annähernd der gleiche Betrag von rund 24.500 EUR. Was die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung*

⁵⁹ Die Kostensenkungen von 2010 auf 2011 und von 2012 auf 2013 waren auf eine Verringerung der Auflagezahl zurückzuführen.

Vergabe von externen Leistungen

des Grünen Berichts anlange, so stehe bei der Vergabe dieser Arbeiten die Qualität und vor allem die Idee der Umsetzung im Vordergrund.

- 11.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Druckkosten pro Stück von 2010 bis 2014 um rd. 31 % (rd. 7,7 % jährlich) angestiegen waren. Auch vor der Umsetzung der neuen Layout-Vorgaben (von 2010 bis 2013) hatten sich die Druckkosten pro Stück bereits um rd. 17 % (rd. 5,7 % jährlich) erhöht. Den absoluten Vergleich des BMLFUW zwischen den Jahren 2005 und 2014 hielt der RH aufgrund der unterschiedlichen Stückzahlen (4.150 Exemplare im Jahr 2005 zu 2.500 Exemplaren im Jahr 2014) für unzulässig. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, künftig die Angemessenheit der Preise für Druck- und Grafikaufträge laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren.

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Überblick über die Kostenentwicklung

- 12.1** (1) Einen wesentlichen Teil der Arbeiten für den Grünen Bericht vergab das zuständige Ressort an externe Auftragnehmer (durchschnittlich rd. 91 % der Gesamtkosten); interne Kosten (durchschnittlich rd. 9 % der Gesamtkosten) entstanden durch Tätigkeiten des BMLFUW sowie bei nachgeordneten Dienststellen (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen). Folgende Tabelle zeigt die im überprüften Zeitraum angefallenen externen und internen Kosten (inkl. USt) für die in diesen Jahren erstellten Grünen Berichte:

Tabelle 6: Externe und interne Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
externe Kosten	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9
interne Kosten	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6
Summe	3.481.081	3.599.080	3.726.125	3.720.046	3.764.585	8,1

Quelle: RH

Während die externen Kosten im überprüften Zeitraum um rd. 6 % anstiegen, war bei den internen Kosten eine signifikante Erhöhung um rund ein Drittel zu verzeichnen (siehe TZ 15).

Eine Evaluierung der inhaltlichen Erfordernisse und des Umfangs des Grünen Berichts im Hinblick auf den Detaillierungsgrad und den Informationsgehalt der Berichtsbeiträge und tabellarischen Darstellungen lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

- 12.2** Der RH wies kritisch auf die insgesamt hohen jährlichen Kosten des Grünen Berichts zwischen rd. 3,5 Mio. EUR und rd. 3,8 Mio. EUR sowie auf die deutliche Steigerung der internen Kosten im überprüften Zeitraum insbesondere vor dem Hintergrund der eingeschränkten Repräsentativität der Einkommensergebnisse (siehe TZ 3) und der fehlenden Plausibilisierung der erbrachten Leistungen (siehe TZ 9, 17) hin.

Angesichts dieser hohen Gesamtkosten empfahl der RH dem BMLFUW eine Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick darauf, ob er auch weiterhin in diesem Umfang und Detaillierungsgrad erforderlich ist und in der Praxis Verwendung findet.

- 12.3** *Das BMLFUW merkte in seiner Stellungnahme betreffend die Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick auf den Detaillierungsgrad an, dass mit den erhobenen Daten im Rahmen des Grünen Berichts auch die Erfordernisse des INLB abzudecken seien und der Detaillierungsgrad aufgrund der bisherigen Praxis und Erfahrungen mit dem INLB über die Jahre höher geworden sei. In diesem Zusammenhang sei insbesondere der Bereich Erhebung von umweltrelevanten Daten (Dünger, Pflanzenschutz etc.) zu nennen.*

- 12.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die für das INLB zu erhebenden Daten in den relevanten EU-Rechtsvorschriften definiert waren und ein Mindestanfordernis im Rahmen der Erhebung der Buchführungsdaten darstellten. Darüber hinaus wurden für den Grünen Bericht aber zahlreiche weitere Daten erhoben, ausgewertet und textlich bzw. tabellarisch umfassend aufbereitet. Daher bedürfe es nach Ansicht des RH einer Evaluierung des laufend gestiegenen Umfangs und Detaillierungsgrads des Grünen Berichts im Hinblick auf das tatsächliche Erfordernis.

Externe Kosten

Überblick

- 13** Folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die im überprüften Zeitraum angefallenen externen Kosten (inkl. USt) für die in diesen Jahren erstellten Grünen Berichte:

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

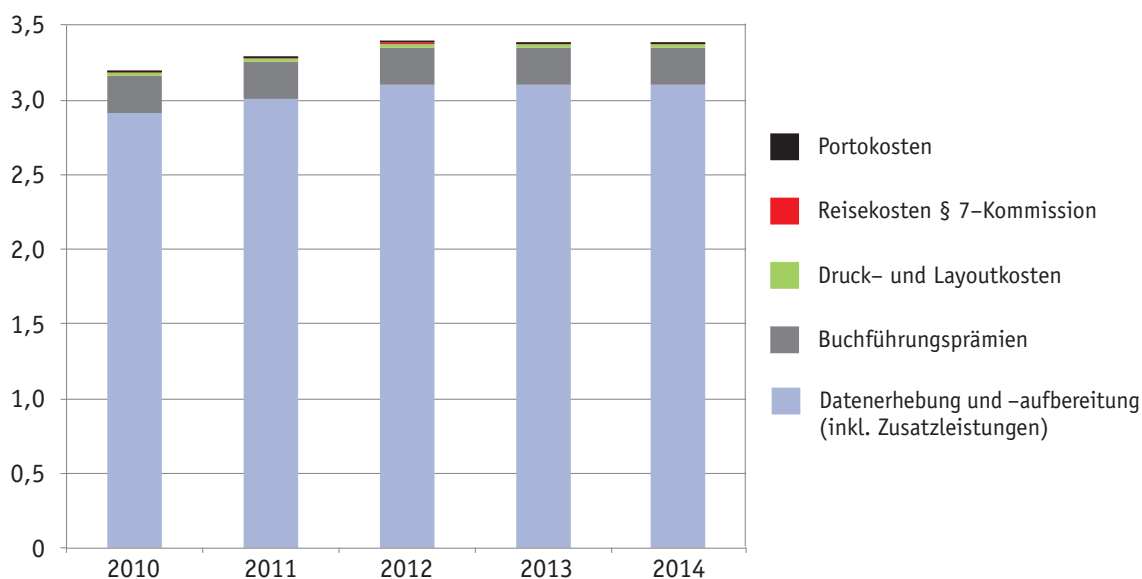
Tabelle 7: Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
externe Kosten	in EUR					in %
Datenerhebung und -aufbereitung (inkl. Zusatzleistungen)	2.910.600	3.009.300	3.108.000	3.108.000	3.108.000	6,8
Buchführungsprämien	248.330	248.420	245.020	240.480	238.820	- 3,8
Druckkosten	23.602	23.138	25.177	21.782	24.723	4,8
Layout		720	1.296	1.824	1.140	58,3
Reisekosten § 7-Kommission	3.569	2.937	2.931	3.283	3.541	- 0,8
Portokosten	3.440	3.440	3.955	1.950	1.900	- 44,8
Summe	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9

Quellen: BMLFUW; RH

Die wesentlichen Kostenfaktoren stellten die Datenerhebung und -aufbereitung sowie die an die buchführenden Betriebe ausbezahlten Prämien dar (Details dazu siehe TZ 14). Darüber hinaus fielen Druck- und Layoutkosten, der Reisekostenersatz für die Mitglieder der § 7-Kommission⁶⁰ sowie die Postgebühren für die Versendung von Druckexemplaren an. Folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der externen Kosten im überprüften Zeitraum:

Abbildung 5: Entwicklung der externen Kosten für den Grünen Bericht 2010 bis 2014

in Mio. EUR



Quelle: RH

⁶⁰ in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung der § 7-Kommission (Punkt 6)

Im Vergleich zu den gesamten externen Kosten für den Grünen Bericht belief sich der Anteil für die Datenerhebung und –aufbereitung (inkl. der im Werkvertrag mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft beauftragten Zusatzleistungen) im überprüften Zeitraum auf durchschnittlich rd. 92 %. Die Buchführungsprämien für die an den Erhebungen teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe wiesen einen Anteil von rd. 7 % auf. Rund 1 % entfiel auf die sonstigen externen Kosten für Druck, Layout, Reisespesen und Porto.

Kosten der Einkommenserhebung und –aufbereitung

14.1 (1) Die mit der Betreuung der buchführenden Betriebe beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt gemäß Werkvertrag aus dem Jahr 2010 jährlich rd. 2,49 Mio. EUR für die Datenbeschaffung bei rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben. Für die Aufbereitung der Hauptabschlüsse (Aufbau eines elektronischen Datenbestands inkl. Erstellung der Tabellen für den Grünen Bericht) und für die Kommentierung der Ergebnisse im Grünen Bericht war weiters ein Entgelt von 398.160 EUR vereinbart. Die Kosten für die Betreuung der buchführenden Betriebe beliefen sich somit im überprüften Zeitraum auf rd. 1.300 EUR je landwirtschaftlichen Betrieb pro Jahr. Neben den Datenerhebungen und –auswertungen bei den buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben beauftragte das BMLFUW die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mit Zusatzleistungen in der Höhe von jährlich rd. 221.790 EUR; dazu zählten auch ergänzende Erhebungen bei rd. 110 Forstbetrieben, die mit rd. 37.860 EUR pro Jahr abgegolten wurden. Insgesamt erhielt diese auf Basis des Werkvertrags 2010 für die Jahre 2012 bis 2014 eine Pauschalabgeltung von 3,11 Mio. EUR.⁶¹

(2) Vom BMLFUW angestellte internationale Vergleiche ergaben, dass die in Österreich anfallenden Kosten der Einkommenserhebung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung hoch waren. Während das BMLFUW der Wirtschaftstreuhandgesellschaft für die Datenerfassung und die Erstellung der Hauptabschlüsse umgerechnet rd. 1.300 EUR⁶² pro Betrieb und Jahr bezahlte, fielen in wirtschaftlich mit Österreich vergleichbaren EU-Staaten teilweise sogar weniger als ein Drittel der Kosten für die Einkommenserhebung an (Schweden: 200 EUR bis 300 EUR, Deutschland: 326 EUR, Dänemark: 400 EUR).⁶³ Allerdings bestand für die Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe

⁶¹ bzw. von 2.910.600 EUR für das Jahr 2010 auf Basis des Werkvertrags 2006 und von 3.009.300 EUR für das Jahr 2011 infolge des Übergangs auf den Werkvertrag 2010

⁶² Zahlen auf Basis der Ausschreibung 2010

⁶³ Zahlen aus dem Jahr 2010

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

in diesen Ländern eine Buchführungspflicht; in Österreich unterlag ein Großteil der erfassten Betriebe keiner Buchführungspflicht, wodurch grundsätzlich von einem höheren Aufwand für die Datenerfassung auszugehen war.⁶⁴ In den anderen EU-Staaten führten mehrheitlich staatliche Stellen ohne Beauftragung von Privaten die Einkommenserhebung und –auswertung durch, wobei die Daten großteils von Buchstellen angekauft wurden.

14.2 Der RH wies auf die hohen Kosten der Einkommenserhebung in Österreich im Vergleich mit anderen EU-Staaten hin, die größtenteils mit der fehlenden Buchführungspflicht in Österreich begründet waren. Der RH empfahl dennoch, unter Berücksichtigung der bereits angestellten Reformüberlegungen, Kosteneinsparungen insbesondere bei diesen Leistungspositionen anzustreben.

14.3 *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen des RH, wonach ein Vergleich mit anderen Ländern nur sehr schwer möglich sei, weil einerseits in vielen Ländern Buchführungspflicht bestehe und andererseits die Bearbeitung meist durch öffentlich rechtliche Institute erfolge. Die vom RH empfohlenen Kosteneinsparungen würden mit der Reduktion der Zahl der Buchführungsbetriebe umgesetzt. Eine Verlagerung von Aufgaben für den Grünen Bericht an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei in Umsetzung begriffen.*

14.4 Der RH entgegnete, dass die vom BMLFUW angeführte Reduktion der Buchführungsbetriebe lediglich eine teilweise Umsetzung der vom RH aufgezeigten Einsparungspotenziale darstellen konnte. Er wies darauf hin, dass weitere Kosteneinsparungen nicht nur durch eine Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft möglich waren, sondern – wie in TZ 9 und TZ 15 ausgeführt – u.a. auch durch eine Ausschreibung in Losen, die Reduzierung von Leistungspositionen oder eine Reform des bestehenden Anreizsystems erzielt werden konnten.

Kosten des Anreizsystems

15.1 (1) Das Landwirtschaftsgesetz sah eine freiwillige Mitwirkung der landwirtschaftlichen Betriebe an der Erhebung der Buchführungsergebnisse vor. Das BMLFUW gewährte jenen Landwirten, die ihre Buchführungsunterlagen zur Auswertung für den Grünen Bericht bereitstellten, eine Buchführungsprämie. Diese war als Anreiz und Aufwandsentschädigung vor allem für kleinere Betriebe gedacht und wurde gemäß

⁶⁴ In Frankreich wurden z.B. im Jahr 2010 an die Buchstellen 500 EUR für die Abschlüsse von buchführungspflichtigen Betrieben und 1.200 EUR für die Abschlüsse von freiwillig buchführenden Betrieben bezahlt.

Werkvertrag im Wege der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ausbezahlt. Betriebe erhielten im ersten Jahr ihrer Teilnahme 70 EUR, im zweiten Jahr 90 EUR und ab dem dritten Jahr 110 EUR für die Bereitstellung ihrer Buchführungsaufzeichnungen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für diese Prämie im überprüften Zeitraum auf jährlich durchschnittlich 244.000 EUR. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt für die Auszahlung der Buchführungsprämien jährlich rd. 14.400 EUR (gemäß Ausschreibung 2010).

Die Grundlage für die Auszahlung der Prämien an die freiwillig buchführenden Landwirte bildeten nach Auskunft des BMLFUW sowohl das Landwirtschaftsgesetz 1960 als auch Richtlinien bzw. Vereinbarungen mit dem BMF. Das BMLFUW konnte weder die diesbezügliche Vereinbarung noch eine andere rechtliche Grundlage für die Gewährung der Prämien vorlegen.

(2) Auch die Erstellung von Jahresabschlüssen für die buchführenden Betriebe war nicht für den Grünen Bericht nach § 9 LWG 1992 erforderlich, sondern stellte nur einen Anreiz für die Teilnahme der Betriebe dar, weil diese aufgrund ihrer geringen Größe in der Regel keiner Buchführungspflicht unterlagen (siehe TZ 9).

- 15.2** Der RH wies auf die Kosten des Anreizsystems hin, welche sich aus den Buchführungsprämien in der Höhe von jährlich durchschnittlich 244.000 EUR, den mit der Auszahlung verbundenen Kosten von jährlich rd. 14.400 EUR und dem Aufwand der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung für die Erstellung der Jahresabschlüsse für alle buchführenden Betriebe ergaben. Insbesondere kritisierte der RH die hohen Kosten, die der externe Auftragnehmer für die Auszahlung der Prämien an die buchführenden Betriebe erhielt. Er empfahl eine Evaluierung des Anreizsystems im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen.

Für den Fall der Beibehaltung der Buchführungsprämien wäre jedenfalls eine rechtliche Grundlage (Richtlinie) dafür zu schaffen. Darüber hinaus empfahl der RH, kostengünstigere Optionen für die Auszahlung der Prämien zu evaluieren.

- 15.3** *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf eine dem RH vorgelegte Kalkulation der Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien, aus der hervorgehe, dass die Abwicklung dieser Aufgabe über das BMLFUW erheblich teurer kommen würde. Neben den an die Buchhaltungsagentur zu zahlenden Kosten für die laufende Verrechnung und*

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

anteilig für die Mitwirkung bei der Jahresbestands- und -erfolgsrechnung sowie für die Schnittstellenadministration würden auch interne Kosten durch die Erfassung und Freigabe aller Buchungen im BMLFUW anfallen.

Zur Beibehaltung der Buchführungsprämien würden im BMLFUW Überlegungen angestellt, ob diese Prämie durch Sachleistungen ersetzt werden könne. Diese Sachleistung wäre z.B. eine Auswertung von gleichartigen Vergleichsbetrieben, die dem Buchführungsbetrieb zur Verfügung gestellt würden (per E-Mail als PDF) oder die monetäre Bewertung der Betriebsabschlüsse.

- 15.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien durchschnittlich rd. 6 % der Auszahlungssumme betragen und die Kosten des Anreizsystems damit zusätzlich erhöhten. Die vom BMLFUW angeführten Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien waren auf Basis allgemeiner Kostensätze der Buchhaltungsagentur des Bundes ermittelt worden und stellten keine umfassende Analyse alternativer Lösungsmöglichkeiten dar. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, das Anreizsystem im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen zu evaluieren. Die bereits angestellten Überlegungen zu Alternativen beurteilte der RH positiv, gab allerdings zu bedenken, dass auch im Falle des Ersatzes der Prämie durch Sachleistungen Kosten für die Erbringung dieser Leistungen (intern oder extern) zu erwarten sind.

Interne Kosten

- 16.1** (1) Neben der für den Grünen Bericht zuständigen Abteilung des BMLFUW wirkten auch die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und die Bundesanstalt für Bergbauernfragen wesentlich an dessen Erstellung mit (siehe TZ 5, 9). Beim BMLFUW sowie bei den beiden nachgeordneten Dienststellen entstanden im überprüften Zeitraum folgende Kosten:⁶⁵

⁶⁵ Darüber hinaus lieferten zahlreiche weitere externe Stellen regelmäßig Daten für den Grünen Bericht. Für den damit verbundenen Aufwand lagen keine Angaben vor.

Tabelle 8: Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen

	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
BMLFUW ¹	235.600	251.500	229.400	229.200	296.400	25,8
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft	52.013	55.597	106.220	109.400	85.834	65,0
Bundesanstalt für Bergbauernfragen	3.927	4.027	4.127	4.127	4.227	7,6
Summe	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6

¹ Kalkulation auf Basis des eingesetzten Personals

Quelle: RH

(2) In der für den Grünen Bericht verantwortlichen Abteilung des BMLFUW arbeiteten im überprüften Zeitraum zwischen 2,86 und 3,80 Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) an der Erstellung mit. Auf Basis der angegebenen Kostensätze je VBÄ ergaben sich für die Jahre 2010 bis 2014 somit Kosten zwischen rd. 229.000 EUR und 296.000 EUR.

Der Personaleinsatz in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft stieg zwischen 2010 und 2014 von 5,5 Personenmonaten auf 19,5 Personenmonate. Die deutlich erhöhten Kosten in den Jahren 2012 und 2013 waren gemäß Angaben des BMLFUW auf die Umstellung auf den neuen Streuungsplan, die Anpassung der Software und die Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems auf den Standardoutput zurückzuführen.

Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen erstellte insbesondere Grafiken für den Grünen Bericht und betreute die Homepage, auf der die diesbezüglichen Dokumente und Daten veröffentlicht wurden. Die entstandenen Kosten für die Homepage setzten sich aus Personalkosten und der Internet-Gebühr zusammen.

Die nachgeordneten Dienststellen (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen) verrechneten die Kosten für den Grünen Bericht (siehe Tabelle 8) nicht, weil diese über die jeweiligen – mit dem BMLFUW akkordierten – Budgets abgedeckt wurden.

Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft führte auf Basis der Daten des Grünen Berichts im Auftrag einzelner Bundesländer zusätzliche Auswertungen für die Länderberichte durch und erzielte dafür Einnahmen in der Höhe von rd. 10.000 EUR pro Jahr (rd. 49.800 EUR in den Jahren 2010 bis 2014).

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Leistungsabrechnung
mit dem externen
Auftragnehmer

16.2 Der RH hielt dazu fest, dass für die Erstellung des Grünen Berichts zusätzlich zu den externen Kosten jährlich interne Kosten beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen zwischen rd. 292.000 EUR und rd. 386.000 EUR anfielen. Der Anstieg der Kosten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 war auf einen erhöhten Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems zurückzuführen.

17.1 (1) Die mit der Datenerhebung und –aufbereitung beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übermittelte dem BMLFUW viermal jährlich eine Honorarnote und ersuchte um Überweisung der jeweiligen pauschalen Quartalsrate gemäß Werkvertrag. Sie listete weder die erbrachten Leistungen auf noch wies sie den entstandenen Aufwand nach. Auch forderte das BMLFUW keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und des entstandenen Reiseaufwands (Leistungsnachweis) ein mit der Begründung, „die Leistung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung sei der Grüne Bericht“.

Der RH hatte die vorgelegten Leistungsabrechnungen bereits im Rahmen einer Begleitprüfung des Europäischen Rechnungshofes im Jahr 2002 (Reihe Bund 2002/4) als nicht zweckmäßig beurteilt und eine regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit des Pauschalentgelts empfohlen. Da der Werkvertrag keine Verpflichtung zu einer leistungsbezogenen Abrechnung enthielt, führte das BMLFUW auch zur Zeit der gegenständlichen Gebarungsprüfung keine Plausibilisierung der Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bezogen auf den in Rechnung gestellten Betrag durch (siehe TZ 9).

(2) In Anbetracht der eingesetzten Mittel überprüfte das BMLFUW jährlich die Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch den Auftragnehmer direkt vor Ort. Daher organisierte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jährlich für die zuständige Fachabteilung im BMLFUW Besuche bei landwirtschaftlichen Betrieben zu Kontrollzwecken und begleitete diese.⁶⁶ Weder der Prozess der Auswahl der Betriebe noch der Ablauf und der Inhalt der Betriebsbesuche war dokumentiert.

17.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Leistungsabrechnung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mangels Verpflichtung zur Vorlage detaillierter Nachweise im Werkvertrag in Form pauschalierter Quartalsabrechnungen erfolgte und der Auftraggeber keine

⁶⁶ bspw. eine zweitägige „Bereisung“ bei fünf Betrieben im Jahr 2013

Kontrolle der sachlichen Richtigkeit im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz durchführte. Er empfahl dem BMLFUW, – in Verbindung mit einer Verpflichtung zur nachvollziehbaren Kalkulation der Leistungen und einer leistungsbezogenen Abrechnung im Rahmen der Ausschreibung sowie im Werkvertrag (siehe TZ 9) – eine Plausibilisierung anhand von detaillierteren Leistungsnachweisen vorzunehmen.

(2) Zudem hielt der RH auch die jährlich von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung organisierten Betriebsbesichtigungen nicht für Kontrollzwecke geeignet, da diese vom Auftragnehmer organisiert wurden. Er empfahl dem BMLFUW, die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zu objektivieren (z.B. mittels Checklisten bzw. Dokumentation) und die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Anwesenheit abzufragen.

17.3 *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW seien Betriebsbesichtigungen zu Kontrollzwecken ohne Beisein von Vertretern des externen Unternehmens in Österreich nicht zweckmäßig. Eine derartige Überprüfung könne sich nur auf das Vorhandensein des landwirtschaftlichen Betriebs sowie die vollständige Vorlage der Buchführungsunterlagen beschränken. Inhaltliche und fachliche Fragen, die sich bei solchen Betriebsbesichtigungen ergeben würden, könnten nur von den Experten des externen Unternehmens beantwortet werden.*

17.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Betriebsbesichtigungen, wie sie bisher durchgeführt wurden, nur der Überprüfung der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen sowie dem fachlichen Austausch, nicht aber der Kontrolle des Auftragnehmers durch Erhebung der Zufriedenheit der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe mit dessen Leistungen dienen konnten. Ein objektives Feedback war seiner Ansicht nach nur ohne Anwesenheit des Auftragnehmers zu erwarten.

Reformüberlegungen

Bisherige Szenarien

18.1 (1) Überlegungen zu Reformen bei der Beauftragung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund zu hoher anfallender Kosten waren im BMLFUW zwischen den Jahren 2002 und 2010 mehrfach dokumentiert.⁶⁷ Diese Überlegungen betrafen bspw. eine Verlagerung von Aufgaben der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und

⁶⁷ 2002, 2004, 2005, 2008 und 2010

eine Reduzierung der buchführenden Betriebe, welche auch in Ausschreibungsvarianten⁶⁸ zum Ausdruck kam.

(2) Eine im Herbst 2014 vom BMLFUW erarbeitete Unterlage sah vier Varianten mit Alternativszenarien vor. Bei den ersten beiden Varianten hielt das BMLFUW den bei der Ausschreibung der Buchführungsarbeiten an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung vergebenen Leistungsumfang aufrecht und hob die Untergrenze der zu erfassenden Betriebe an.⁶⁹ Durch den Wegfall von 170 Testbetrieben wären laut Berechnungen des BMLFUW quantifizierte Einsparungen von rd. 200.000 EUR und eine Verringerung des Werbeaufwands zu erwarten. Die Variante zwei sah zusätzlich noch eine Optimierung der Testbetriebe in den einzelnen Schichten auf das unbedingt notwendige Ausmaß vor. Ein Vorteil der beiden Varianten wäre – gemäß den Ausführungen des BMLFUW – auch eine realistischere Darstellung des Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe, weil es seit Jahrzehnten bereits zu einer vermehrten Spezialisierung der Betriebe und zu einer Zunahme der Betriebsgrößen kam und trotz dieses Trends Nebenerwerbsbetriebe bei der Erfassung und Auswertung der Betriebe im Verhältnis zu sonstigen Betrieben in hoher Anzahl repräsentiert waren.

In der dritten Variante sah das BMLFUW in einer geänderten Aufgabenverteilung die Trennung der reinen Datenerhebung und Datenaufbereitung von der Auswertung und Kommentierung der Datensätze sowie den sonstigen Tätigkeiten wie bspw. Agrarpreisindex vor. Dabei sollte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mehrere Aufgaben übernehmen, die bisher die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung durchführte:

- Tabellenerstellung für den Einkommensbericht,
- Kommentierung,
- Notwendige Mitarbeit in den Gremien,
- Arbeiten im Rahmen des INLB,
- Erstellung der Buchführungsergebnisse,

⁶⁸ Datenerhebung und Auswertung für 1.800, 2.000 oder 2.200 Betriebe

⁶⁹ Untergrenze beim Standardoutput 15.000 EUR statt wie bisher 8.000 EUR

- Agrarindex,
- Abwicklung der Buchführungsprämie.

Vorteile dieser Variante waren gemäß den Ausführungen des BMLFUW eine klare Trennung zwischen Datenerhebung und -auswertung, die stärkere Verzahnung von Einkommenserhebung und Wissenschaft, eine höhere Kostentransparenz, die Wahrnehmung der INLB-Aufgaben durch eine Bundesanstalt und eine Reduzierung des Ausschreibungsaufwands. Dadurch würde sich auch die Möglichkeit ergeben, die Datenerhebung gebietsweise (in Losen) auszuschreiben, um eventuell den Bieterkreis zu erweitern und einen Wettbewerb zu erzielen. Als Nachteil wurden die (im Eigentum der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und daher) nicht zur Verfügung stehenden Softwarerechte genannt.

Die vierte Variante sah wie die dritte Variante eine Trennung von Datenerhebung und Auswertung vor, die Leistungen (ausgenommen jene der Datenerhebung) sollte jedoch eine vom BMLFUW eigens gegründete GmbH erbringen (Eingliederung der Aufgaben). Dabei würden sich aus Sicht des BMLFUW zusätzlich personelle und finanzielle Vorteile ergeben.

(3) Zudem gab es im BMLFUW noch Überlegungen zur Abweichung von der jährlichen Veröffentlichung. Da die Einkommensdaten jedoch auch im Fall einer nur zwei- oder dreijährigen Berichtslegung (insbesondere auch für das INLB) weiterhin jährlich erhoben werden müssten, wäre bei dieser Reform allenfalls von einer rd. 20 %igen Einsparung in den Jahren ohne Veröffentlichung auszugehen.⁷⁰

Die Grenzen für die Buchführungspflicht in Österreich waren im internationalen Vergleich sehr hoch angesetzt. Buchführungspflichtige Betriebe fielen zudem aufgrund der Obergrenze⁷¹ aus der Erfassung. Der Aufwand zur Datenerfassung der buchführenden Betriebe war dadurch im internationalen Vergleich sehr hoch (siehe TZ 14).

Das BMLFUW hat bei den Reformüberlegungen⁷² die finanziellen Folgen nicht oder wie bei den ersten beiden Varianten nur ansatzweise kalkuliert und auch keine weiteren konkreten Schritte zur Umsetzung dieser Überlegungen gesetzt.

⁷⁰ für den Fall einer Beauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft

⁷¹ 350.000 EUR Standardoutput

⁷² mit Ausnahme der Kosteneinsparung durch eine Reduzierung der buchführenden Betriebe

18.2 Der RH kritisierte, dass die zumindest seit dem Jahr 2002 aufgrund hoher Kosten bestehenden Reformüberlegungen trotz vorliegender Konzepte bisher noch nicht durchkalkuliert und umgesetzt worden waren. Er empfahl dem BMLFUW, Reformvorschläge mit klarem Verbesserungspotenzial ehestmöglich umzusetzen und weiterführende, strukturelle Änderungen auf ihr Einsparungspotenzial hin zu evaluieren. Der RH wies insbesondere auf folgende Reformpotenziale hin:

- Trennung der Datenerhebung und –aufbereitung von der Datenauswertung verbunden mit einer Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft;
- Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Trennung der Datenerhebung und Aufbereitung von der Datenauswertung mit der Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mit der nächsten Ausschreibung, die im Jahr 2016 für den Grünen Bericht 2017 durchzuführen sei, umgesetzt. Die Empfehlung des RH zur Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe sei bereits in Umsetzung begriffen.*

Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich

19.1 (1) Die Bundesanstalt Statistik Österreich war als Organ (der Bundesstatistik) eingerichtet, Statistiken zu erstellen und statistische Erhebungen durchzuführen, die ihr durch Bundesgesetz oder durch Verordnung (bzw. durch internationalen Rechtsakt) angeordnet waren.⁷³ Die Erstellung von Statistiken umfasste auch die einzelnen dafür erforderlichen Teilprozesse wie die Erhebung von Daten. Die näheren Regelungen wie etwa die Erhebungsmasse, die statistische Einheit, der Stichtag der Erhebung und die Mitwirkungspflichten der durch Bundesgesetz angeordneten Statistiken waren in einer Verordnung zu präzisieren, wenn sie im Bundesgesetz nicht ausreichend geregelt waren.⁷⁴

Bisher gab es im BMLFUW keine Überlegungen, die Bundesanstalt Statistik Österreich nach § 9 Abs. 4 LWG 1992 zu beauftragen, obwohl sie durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits

⁷³ Nach dem Bundesstatistikgesetz 2000 hat die Bundesanstalt Statistik Österreich Statistiken zu erstellen und die statistischen Erhebungen durchzuführen, die über die Interessen eines einzelnen Bundeslandes hinausgehen und die durch einen innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakt, durch Bundesgesetz oder durch eine Verordnung gem. § 4 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz 2000 angeordnet sind.

⁷⁴ siehe § 3 Z 5 und 19 i.V.m. § 4 Abs. 1 bis 4 Bundesstatistikgesetz 2000

über Fachwissen im Bereich der Erstellung landwirtschaftlicher Einkommensberichte verfügte.

Eine Beauftragung der Bundesanstalt Statistik Österreich auf Basis des § 9 Abs. 4 LWG 1992 als eine für die Belange der landwirtschaftlichen Buchführung hinreichend ausgestattete Institution wäre im Wege einer Inhouse-Vergabe⁷⁵ (ohne Ausschreibung) möglich, weil es sich bei diesem Rechtsträger um eine Bundesanstalt handelt, die finanziell und organisatorisch vom Bund beherrscht wird und überwiegend Leistungen für den Bund erbringt.⁷⁶

(2) Die von der beauftragten LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung den teilnehmenden Betrieben kostenlos zur Verfügung gestellten Jahresabschlüsse, die auf Basis der Buchführungsergebnisse erstellt wurden, gehörten nicht zu den verpflichtend bzw. definitionsgemäß bei der Erstellung des Grünen Berichts nach § 9 LWG 1992 zu erfüllenden Aufgaben (siehe TZ 9). Eine derartige Leistung fiel auch nicht in das im Bundesstatistikgesetz definierte Aufgabenfeld der Bundesanstalt Statistik Österreich.

- 19.2** Der RH wies auf die Möglichkeit der Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich hin und empfahl dem BMLFUW im Hinblick auf den fehlenden Wettbewerb und die dadurch entstandene Abhängigkeit von der beauftragten Wirtschaftstreuhandgesellschaft, bei der Bundesanstalt Statistik Österreich die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer Leistungen, die bisher durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbracht wurden, zu erheben. Zu berücksichtigen wären hier allerdings erhöhte Anfangskosten für die Entwicklung und Gestaltung des Erhebungsprozesses. Sollte die Bundesanstalt Statistik Österreich diese Leistungen mittelfristig günstiger als die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbringen können, wäre von einer künftigen Beauftragung des externen Unternehmens abzusehen.

⁷⁵ siehe § 10 Z 7 BVergG 2006

⁷⁶ Mit der Ausgliederung der Bundesanstalt Statistik Österreich aus dem Bundeskanzleramt im Jahr 2000 legte das Bundesstatistikgesetz 2000 fest, dass die Bundesanstalt Statistik Österreich jährlich eine Pauschalabgeltung von rd. 50 Mio. EUR für die von ihr nach diesem Gesetz wahrzunehmenden Aufgaben erhielt (deren Höhe wurde bisher nicht verändert). Im Rahmen einer Novellierung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 2002 wurden die pauschal abgegoltenen Aufgaben der Bundesanstalt Statistik Österreich in Form eines Katalogs im Anhang präzisiert. Die Leistungen im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts gehörten nicht zu den gesetzlich definierten Aufgaben der Bundesanstalt Statistik Österreich und müssten daher gesondert abgegolten werden (siehe § 32 i.V.m. § 23 Abs. 1 und Anlage II Bundesstatistikgesetz 2000).

19.3 Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf seine bisherige Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt Statistik Österreich und führte aus, dass diese die Erhebungen bei den Betrieben mit einem entsprechenden Qualitätsanspruch ohne entsprechende Buchführungskenntnisse nicht kostengünstiger abwickeln könne. Die vom externen Unternehmen durchgeführten Jahresabschlüsse könnten von der Bundesanstalt Statistik Österreich zudem nicht erstellt werden. Diesbezügliche Gespräche würden zwar geführt, realistisch erscheine eine Übernahme dieser Aufgaben nur bei einer gesetzlichen Verpflichtung der landwirtschaftlichen Betriebe, sich an Einkommenserhebungen zu beteiligen.

19.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Bundesanstalt Statistik Österreich durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits über umfangreiche Erfahrung im Bereich der Erstellung landwirtschaftlicher Einkommensberichte verfügte. Er wiederholte auch seine Rechtsansicht, dass die Erstellung von Jahresabschlüssen auf Basis der Buchführungsergebnisse nicht zu den gemäß § 9 LWG 1992 verpflichtend bzw. definitionsgemäß zu erfüllenden Aufgaben bei der Erstellung des Grünen Berichts gehörte. Unter diesen Voraussetzungen sollte das BMLFUW bei der Bundesanstalt Statistik Österreich als ersten Schritt die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls für weitere Leistungen erheben. Eine gesetzliche Verpflichtung der landwirtschaftlichen Betriebe, sich an Einkommenserhebungen zu beteiligen, sollte in einem weiteren Schritt dann in Erwägung gezogen werden, wenn eine freiwillige Zusammenarbeit der Betriebe mit der Bundesanstalt Statistik Österreich in der Praxis nicht funktioniert und somit einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich entgegen steht.

Weitere
Vorgangsweise

20.1 Das zur Zeit der Gebarungüberprüfung durchgeführte Vergabeverfahren für die Buchführungsarbeiten sah einen Beauftragungszeitraum von zwei Jahren (für die Jahre 2015 und 2016 bzw. die Grünen Berichte 2016 und 2017) mit der Verlängerungsoption für ein Jahr vor. Demnach waren eine neuerliche Ausschreibung der externen Leistungen bzw. eine strukturelle Änderung des Erhebungs- und Auswertungsprozesses für den Grünen Bericht frühestens ab dem Grünen Bericht 2018 möglich. Unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorlaufzeiten wären bis zum Frühjahr 2016 die sachlichen Grundlagen aufzubereiten und die politischen Entscheidungen über die weitere Vorgangsweise zu treffen.

20.2 Im Sinne von künftigen Kosteneinsparungen empfahl der RH dem BMLFUW, strukturelle Reformen umgehend umzusetzen. Als ersten Schritt erachtete der RH eine Evaluierung des Inhalts und des Umfangs des Grünen Berichts im Hinblick auf den erforderlichen Detaillierungsgrad und Informationsgehalt der Berichtsbeiträge und der tabellarischen Darstellungen als erforderlich (siehe TZ 12).

Darauf aufbauend sollte für die der Erhebung vor- und nachgelagerten Prozesse eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft überprüft und im Rahmen der organisatorischen und budgetären Möglichkeiten durchgeführt werden (siehe TZ 9).

Für den Prozess der Einkommenserhebung bei den buchführenden Betrieben sollte das BMLFUW nach Ansicht des RH bei der Bundesanstalt Statistik Österreich jene Kosten erheben, die diese für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer erforderlicher Leistungen dem BMLFUW verrechnen würde. Wäre die Leistungserbringung auf diese Weise mittelfristig günstiger möglich, so sollten diese Tätigkeiten künftig von der Bundesanstalt Statistik Österreich durchgeführt werden (siehe TZ 19).

Andernfalls müssten auch künftig Neuausschreibungen für die Einkommenserhebung bei den Buchführungsbetrieben durchgeführt werden. Dabei wäre nach Ansicht des RH jedenfalls darauf zu achten, dass die Ausschreibung rechtzeitig erfolgt, das Leistungsverzeichnis hinreichend konkretisiert ist, das Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter entfällt, die Regelung der Bewertung der Zuschlagskriterien nachvollziehbar ist und die Formalerfordernisse der Ausschreibung eingehalten werden (siehe TZ 8, 9).

20.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei bereits eine Arbeitsgruppe, die den derzeitigen Detaillierungsgrad und Informationsgehalt der Erhebungen bei den Betrieben kritisch sichte und hinterfrage, eingesetzt worden.*

Die Änderung des Auswahlrahmens mit der Anhebung der Untergrenze von 8.000 EUR auf 15.000 EUR – Standardoutput und Öffnung des Auswahlrahmens nach oben – sei im Gange. Eine weitere Verlagerung von Arbeiten an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei im Laufen und werde bereits mit der nächsten Ausschreibung umgesetzt werden. Durch die Fokussierung der Aufgaben für den Auftragnehmer auf die Datenerfassung werde es auch für potenzielle Mitbewerber leichter, ein entsprechendes Angebot zu legen.

Schlussempfehlungen

21 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an das BMLFUW hervor:

(1) Bei der Kommunikation von Ergebnissen des Grünen Berichts für die politische Diskussion wäre künftig jedenfalls auf die unterschiedlichen Datengrundlagen und Berechnungsmethoden hinzuweisen. (TZ 3)

(2) Eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sollte geprüft und das externe Unternehmen (oder die Bundesanstalt Statistik Österreich) künftig nur mehr mit jenen Aufgaben beauftragt werden, die vom BMLFUW oder der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft nicht zweckmäßiger wahrgenommen werden können. (TZ 5)

(3) Die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung sollten objektiviert und Gespräche über die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Teilnahme durchgeführt werden. (TZ 7)

(4) Allfällige künftige Vergabeverfahren sollten bereits im ersten Quartal vor Durchführung der Vorarbeiten (wie der Werbung neuer Betriebe) abgeschlossen werden, um potenziellen Mitbietern die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig entsprechende Strukturen aufzubauen und eine vertragslose und vergabegesetzwidrige Situation zu vermeiden. (TZ 8)

(5) Bei allfälligen künftigen Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten sollten die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis mit einem detaillierten Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungen mit den beteiligten Institutionen versehen werden, um potenziellen Mitbietern die Teilnahme an der Ausschreibung zu erleichtern. (TZ 8)

(6) Das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter sollte bei derartigen Vergaben künftig nicht mehr in das Leistungsverzeichnis aufgenommen werden. (TZ 8)

(7) Künftig wären bei Vergabeverfahren auch die Formalerfordernisse (Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots) zu beachten. (TZ 8)

(8) Künftig sollten die für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise geregelt werden. (TZ 8)

(9) Vor künftigen Neuausschreibungen der Buchführungsarbeiten sollte die Bundesanstalt Statistik Österreich befasst werden. (TZ 8)

(10) In den Ausschreibungsunterlagen und in einem abzuschließenden Werkvertrag wäre eine genaue Kalkulation (Stunden, Stundensätze, Reisekosten) inklusive einer Abrechnung der erbrachten Leistungen von den Bietern bzw. vom Auftragnehmer einzufordern. (TZ 9)

(11) Eine Kosten–Nutzen–Analyse sollte im Hinblick darauf, ob die zahlreichen Zusatzleistungen zweckmäßigerweise überhaupt weiterhin beauftragt werden sollten, durchgeführt werden. (TZ 9)

(12) Die Angemessenheit der Preise für Druck– und Grafikaufträge wäre laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren. (TZ 11)

(13) Eine Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick darauf, ob er auch weiterhin in diesem Umfang und Detaillierungsgrad erforderlich ist und in der Praxis Anwendung findet, sollte umgehend durchgeführt werden. (TZ 12)

(14) Unter Berücksichtigung der bereits angestellten Reformüberlegungen sollten Kosteneinsparungen insbesondere bei der Einkommenserhebung angestrebt werden. (TZ 14)

(15) Eine Evaluierung des Anreizsystems im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten–Nutzen–Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen sollte durchgeführt werden. (TZ 15)

(16) Für den Fall der Beibehaltung der Buchführungsprämien wäre jedenfalls eine rechtliche Grundlage (Richtlinie) dafür zu schaffen. Darüber hinaus sollten kostengünstigere Optionen für die Auszahlung der Prämien evaluiert werden. (TZ 15)

Schlussempfehlungen

(17) In Verbindung mit einer Verpflichtung zur nachvollziehbaren Kalkulation der Leistungen und einer leistungsbezogenen Abrechnung im Rahmen der Ausschreibung sowie im Werkvertrag sollte eine Plausibilisierung der Leistungsabrechnung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung anhand von detaillierteren Leistungsnachweisen vorgenommen werden. (TZ 17)

(18) Die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung wären zu objektivieren (z.B. mittels Checklisten bzw. Dokumentation) und die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Anwesenheit abzufragen. (TZ 17)

(19) Reformvorschläge mit klarem Verbesserungspotenzial wie die Trennung der Datenerhebung und –aufbereitung von der Datenauswertung verbunden mit einer Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und die Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe sollten ehestmöglich umgesetzt und weiterführende, strukturelle Änderungen auf ihr Einsparungspotenzial hin evaluiert werden. (TZ 18)

(20) Bei der Bundesanstalt Statistik Österreich sollten ehestmöglich die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer Leistungen, die bisher durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbracht wurden, erhoben werden. (TZ 19)

(21) Im Sinne von künftigen Kosteneinsparungen sollten strukturelle Reformschritte umgehend evaluiert, die dazu erforderlichen Maßnahmen eingeleitet und zum frühestmöglichen Zeitpunkt umgesetzt werden. (TZ 20)