

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	172
Abkürzungsverzeichnis _____	176
Glossar _____	178

BMLFUW**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft****Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich**

KURZFASSUNG _____	188
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	200
EU-Flächenförderungen in Österreich _____	202
Berichtigungen und Wiedereinziehungen _____	208
Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem _____	224
Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS _____	269
Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen _____	291
Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen _____	324
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	327
ANHANG Chronologie _____	333

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Flächenbezogene GAP-Ausgaben in Österreich 2007 bis 2012 _____	203
Abbildung 1:	Anteil der Flächenförderungen an den gesamten GAP-Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 _____	204
Tabelle 2:	Flächenbezogene Maßnahmen in Österreich _____	205
Tabelle 3:	Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen – Akteure und Aufgaben _____	206
Tabelle 4:	Abwicklung von EU-Flächenförderungen im Rahmen der Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung _____	207
Tabelle 5:	Zuständigkeiten für finanzielle Berichtigungen und Wiedereinziehungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 _____	210
Abbildung 2:	Finanzielle Berichtigungen je 1.000 EUR auszahlter Agrarförderungen (EU-15, 1995 bis Mai 2013 kumuliert) _____	213
Tabelle 6:	Flächenbezogene finanzielle Berichtigungen zu Lasten Österreichs _____	214
Abbildung 3:	Finanzielle Berichtigungen je 1.000 EUR auszahlter Agrarförderungen (EU-15, 1995 bis Februar 2014 kumuliert) _____	216
Tabelle 7:	Flächenrückgang bei Almen und Bergmähdern im Jahr 2001 gegenüber 2000 _____	218
Tabelle 8:	Überblick über EU-weit vorherrschende flächenbezogene Systemmängel _____	221
Abbildung 4:	Für EU-Flächenförderungen besonders relevante INVEKOS-Elemente und Zuständigkeiten _____	225
Abbildung 5:	Zusammenspiel der Hauptakteure des INVEKOS _____	226

Tabelle 9:	Struktur der Arbeitsgruppen im INVEKOS-Bereich ab 2012 _____	236
Tabelle 10:	Feststellungen und Bewertungen der Bescheinigenden Stelle (BMLFUW) betreffend Landwirtschaftskammern als beauftragte Einrichtungen (2005 bis 2012) _____	242
Tabelle 11:	Feststellungen der Bescheinigenden Stelle (BMLFUW) zum Internen Revisionsdienst der AMA _____	252
Tabelle 12:	Arbeitsbereiche der Landwirtschaftskammern gemäß Werkvertrag _____	256
Abbildung 6:	Beispiele für unklare bzw. falsche Darstellung der Beauftragung der Landwirtschaftskammern (LWK) _	259
Abbildung 7:	Ablaufschema des Mehrfachantrags Flächen _____	272
Abbildung 8:	Vom Grundstück zur Referenzparzelle _____	276
Abbildung 9:	Beispiel einer Muster-Hofkarte aus dem Jahr 2004 _	278
Tabelle 13:	Freiwilliger Digitalisierungsanteil aller beantragten Feldstücke, Mehrfachantrag 2005 – 2009 _____	279
Abbildung 10:	Kontrollebenen im Bereich des österreichischen INVEKOS _____	284
Tabelle 14:	Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen (Einheitliche Betriebsprämie) _____	287
Tabelle 15:	Rückwirkende Flächenabgleiche (Heimflächen und Almflächen) _____	293
Tabelle 16:	Ergebnisse der AMA-Flächenabgleiche 2010 und 2011 bei Heimflächen jeweils gegenüber dem Vorjahr _____	295
Tabelle 17:	Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 infolge des Flächenabgleichs 2010 bei Heimflächen _____	296

Abbildung 11:	Flächenabgleich 2010 – Anzahl der Fälle und prozentuelle Anteile der AMA-Sachverhaltserhebungen sowie Rückmeldungen von Landwirten an die AMA für das Jahr 2009 _____	298
Tabelle 18:	Nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen bei Almen, Flächenabgleiche 2010 und 2011 _____	301
Tabelle 19:	Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 infolge des Alm-Flächenabgleichs 2010 _____	302
Tabelle 20:	Verteilung der Rückforderungsbeträge (inkl. allfälliger Sanktionen) infolge des Almen-Flächenabgleichs 2010 bezogen auf Auftreiber _____	303
Tabelle 21:	Überblick über Wiedereinziehungen und finanzielle Berichtigung im Rahmen des 2008 eröffneten Konformitätsabschlussverfahrens _____	306
Tabelle 22:	Almstruktur und Inanspruchnahme von EU-Flächenmaßnahmen 2012 _____	308
Tabelle 23:	Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Mängel des LPIS-GIS für Almweideflächen _____	309
Abbildung 12:	Entwicklung der INVEKOS-Almfutterflächen 2000 bis 2012 _____	312
Abbildung 13:	Rückgang (ausgenommen 2002, 2005) der INVEKOS-Almfutterflächen inkl. Bergmäher in Österreich 1998 bis 2012, jeweils zum Vorjahr, in ha _____	314
Tabelle 24:	Verwaltungsmaßnahmen mit Einfluss auf die Entwicklung der INVEKOS-Almfutterflächen _____	315
Tabelle 25:	Almfutterflächenfeststellung bei baumbestandenen Almflächen (Überschirmungsgrade) _____	316
Abbildung 14:	Möglichkeiten, den Anteil der Almfutterfläche zu bewerten, am Beispiel einer Almfläche von 10 ha (Brutto-Schlaggröße) _____	317

Tabelle 26:	Freiwillige Richtigstellung von Almfutterflächen ab dem Mehrfachantrag 2012 zum Mehrfachantrag 2013 _____	319
Tabelle 27:	Freiwillige Richtigstellung der Almfutterflächen von 5.033 Almen (zwischen März 2012 und Juni 2013) _____	320
Tabelle 28:	Überblick über wesentliche, ab 2009 eingeleitete Maßnahmen im Bereich der INVEKOS-Flächenfeststellung _____	323
Tabelle 29:	Innerstaatliche Kostentragung für EU-Agrarförderungen _____	324

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
AZ	Ausgleichszulage(n)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMF	für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DHM	Digitales Höhenmodell
DKM	Digitale Katastermappe
EBP	Einheitliche Betriebsprämie
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ERH	Europäischer Rechnungshof
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	fortfolgend(e)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GATL	Grundstücksanteil am Feldstück
GIS	Geografisches Informationssystem
GLÖZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GVE	Großvieheinheiten
ha	Hektar

i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
INVEKOS	integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	litera (Buchstabe)
LPIS	System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen
LWG	Landwirtschaftsgesetz
LWK	Landwirtschaftskammer(n)
MFA	Mehrfachantrag Flächen
Mio.	Million(en)
MOG	Marktordnungsgesetz
Mrd.	Milliarde(n)
NLN	nicht-landwirtschaftliche Nutzfläche
Nr.	Nummer
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
Programm LE 07-13	Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer(n)
ZA	Zahlungsansprüche
z.B.	zum Beispiel
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung(en)

Glossar

Aktivierung der Zahlungsansprüche

Die ==> Einheitliche Betriebsprämie wird einem Landwirt (==> Betriebsinhaber) dann gewährt, wenn dieser im jeweiligen Jahr ausreichend ==> beihilfefähige Hektarfläche bewirtschaftet, um ==> Zahlungsansprüche zu nützen („zu aktivieren“).

Almen

Eine Alm ist beweidetes, mit Futterpflanzen bestandenes oder gemähtes Grünland in Höhenlage, das im ==> Almkataster eingetragen ist. Die Bewirtschaftung als Einzel- oder Gemeinschaftsalm bzw. als Servitutsalm erfolgt getrennt vom ==> Heimbetrieb durch Beweidung. In ==> ÖPUL 2007 kann für Almen die Untermaßnahme 17 (Alpung und Behirtung) beantragt werden.

Almkataster

Almflächen sind in den von der jeweils zuständigen Agrarbezirksbehörde zu führenden Almkataster aufzunehmen. Die Eintragung in den Almkataster ist Voraussetzung der Teilnahme an der ÖPUL-Maßnahme „Alpung und Behirtung“.

Beihilfefähige (Hektar-)Fläche

Als beihilfefähige (Hektar-) Fläche wird jede ==> landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs bezeichnet, die für eine ==> (zumindest hauptsächlich) landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird. Außer im Falle höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände müssen die Hektarflächen den Beihilfebedingungen jederzeit während des Kalenderjahres entsprechen.

Bergmähder

Bergmähder sind extensive, einmal im Jahr gemähte Grünlandflächen oberhalb der Dauersiedlungsgrenze, für die ÖPUL 2007 die Untermaßnahme 16 (Bewirtschaftung von Bergmähdern) anbietet.

Betriebsinhaber

Der Betriebsinhaber ist eine natürliche oder juristische Person, die eine ==> landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt, d.h. der Erzeugung, der Zucht oder dem Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse nachgeht oder die ==> landwirtschaftliche Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) erhält.

Bescheinigende Stelle

Eine Bescheinigende Stelle ist eine vom Mitgliedstaat benannte öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Einrichtung, die die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der zugelassenen Zahlstelle bescheinigt.

Cross Compliance

Bei allen EGFL-Direktbeihilferegelungen und bestimmten ELER-Beihilferegelungen sind die ==> Betriebsinhaber rechtlich verpflichtet, „anderweitige Verpflichtungen“ (sogenannte Cross-Compliance-Bestimmungen) einzuhalten, die sich auf die Bereiche Umweltschutz, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und den Tierschutz sowie auf die Einhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) beziehen.

Digitale Katastralmappe (DKM)

Die DKM stellt die Grundstücke aus der Grundstücksdatenbank in digitaler Form dar. Der DKM liegen keine Neuvermessungen zugrunde. Sie dient der Veranschaulichung der gegenseitigen Lage der Grundstücke.

Digitale Katastralmappen-Fläche (DKM-Fläche)

Die digitale Erfassung der Grundstücke ermöglicht eine exakte Berechnung der Fläche. Wenn die digital gezeichnete Grundstücks- bzw. Nutzungslinie mit den Bewirtschaftungsgrenzen in der Natur übereinstimmt, ist die auf dieser Basis ermittelte Fläche ein geeignetes Maß für die real bewirtschaftete Fläche. Die Überprüfung der Übereinstimmung der DKM-Fläche mit der Natur erfolgt in der Regel mit Hilfe der ==> Hofkarte.

Direktzahlung

Eine Direktzahlung ist eine direkt an den ==> Betriebsinhaber geleistete Zuwendung.

Einheitliche Betriebsprämie

Im Rahmen der ersten Säule der ==> Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewährt die EU seit 1. Jänner 2005 eine produktionsunabhängige einheitliche Betriebsprämie (EBP). Sie ersetzt die bis dahin gewährten produktionsabhängigen ==> Direktzahlungen im Flächen- und Tierbereich. Damit wird die Stützung der Landwirte durch betriebsbezogene Einkommensbeihilfen von der tatsächlichen Produktion unabhängig (d.h. „entkoppelt“). Ziel dieser Entkoppelung ist, die Produktion an den Anforderungen des Markts auszurichten, eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige Landwirtschaft zu fördern und eine Senkung des Verwaltungsaufwands.

Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)

Der EGFL stellt die Finanzierungsquelle der Maßnahmen der ersten Säule der ==> Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dar. Er finanziert im Rahmen der zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung im Wesentlichen die Erstattung bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Drittländer, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die ==> Direktzahlungen an die Landwirte sowie bestimmte Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Abgesehen davon finanziert der EGFL im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung beispielsweise die Systeme landwirtschaftlicher Erhebungen und die Ausgaben im Zusammenhang mit den Fischereimärkten.

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Der ELER ist die Finanzierungsquelle für Maßnahmen der zweiten Säule der ==> Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Er finanziert im Rahmen der zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Die Förderung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums trägt zur Verwirklichung folgender Ziele bei: die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft; die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft, die

Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Feldstück

Ein Feldstück ist eine eindeutig abgrenzbare und in der Natur erkennbare zusammenhängende Bewirtschaftungseinheit mit nur einer Nutzungsart, die zur Gänze innerhalb oder außerhalb des benachteiligten Gebietes liegt, im ==> Geographischen Informationssystem (GIS) als Vieleck (Polygon) digitalisiert ist und aus Grundstücksanteilen oder ganzen Grundstücken besteht.

Finanzielle Berichtigung/Finanzkorrektur/Anlastung

Finanzielle Berichtigungen/Finanzkorrekturen/Anlastungen können von der Europäischen Kommission gegenüber einem Mitgliedstaat entweder im Wege des ==> Rechnungsabschlusses (Zuverlässigkeit der Jahresrechnung) oder im Wege des ==> Konformitätsabschlusses (Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge) zur Jahresrechnung der Zahlstelle veranlasst werden. Die den finanziellen Berichtigungen/Finanzkorrekturen/Anlastungen entsprechenden Beträge werden aus dem nationalen Haushalt des Mitgliedstaats finanziert.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Dabei handelt es sich um die Landwirtschaftspolitik der EU, die zwei sogenannte Säulen umfasst: die gemeinsamen Marktordnungen (erste Säule) und die Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule).

Geografisches Informationssystem (GIS)

Im GIS können entzerrte und maßstabgetreue Luft- oder Satellitenbilder (Orthofotos) mit den Grundstückslinien und Nutzungslinien aus der ==> Digitalen Katastralmappe (DKM) sowie anderen grafischen Daten verschnitten und damit besser veranschaulicht werden.

Grundstücksanteil am Feldstück (GATL)

Der GATL ist jener Flächenanteil eines Grundstücks im Sinne des Vermessungsgesetzes, der zu einem bestimmten ==> Feldstück gehört.

Heimbetrieb

Dem Heimbetrieb werden bei Vorliegen der definierten Voraussetzungen allfällige vom Heimbetrieb getrennt bewirtschaftete Almfutterflächen für Prämien- und sonstige Zahlungen (z.B. Ausgleichszulagen) angerechnet.

Hofkarte

Die Hofkarte ist eine unter Einsatz computergestützter geographischer Informationstechniken erstellte kartographische Unterlage, die ein entzerrtes und maßstabsgetreues (sogenanntes orthorektifiziertes) Luftbild, den geographischen Datenbestand der einzelnen Grundstücke im Sinne des Vermessungsgesetzes (Grenzen, Nummern, Nutzungslinien und Nutzungssymbole) und die Feldstückgrenzen eines Betriebs umfasst. Die Hofkarte dient dem Förderungswerber und der Zahlstelle als Grundlage für die Ermittlung von Lage und Ausmaß beihilferelevanter Flächen.

Kataster

Der Kataster¹ ist ein öffentliches Verzeichnis einschließlich Katastralmappe (zeichnerische Darstellung der Grundstücke) und Grundstücksverzeichnis (Grundstücksnummer, Benützungsort und Flächenausmaß) zur Veranschaulichung bestimmter tatsächlicher Grundstücksverhältnisse. Der Kataster gibt somit Nachweis über die Lage, Größe und Nutzung der Grundstücke.

Konformitätsabschluss

EU-Ausgaben, die nicht in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften getätigt werden, sollen von der Finanzierung durch die EU ausgeschlossen werden. Im Rahmen des Konformitätsabschlusses kann die Europäische Kommission an die Mitgliedstaaten gezahlte Gelder von diesen zurückfordern (==> finanzielle Berichtigung). Der Konformitätsabschluss ist somit kein

¹ Der heutige Kataster hat seinen Ursprung im Grundsteuerkataster, der zwischen 1817 und 1861 zur Bemessung der Grundsteuer erstellt wurde. Dieser Grundsteuerkataster diente nicht dem verbindlichen Nachweis der Grundstücksgrenzen, sondern primär als Grundlage zur Steuerberechnung. Mit dem Vermessungsgesetz 1968 wurde zusätzlich zu diesem Grundsteuerkataster der Grenzkataster eingeführt. Zentraler Unterschied zwischen Grundsteuerkataster und Grenzkataster, die parallel geführt werden, ist, dass die Grenzen und Flächen nur für Grundstücke des Grenzkatasters als gesichert zu betrachten sind, da die Einverleibung von Grundstücken in den Grenzkataster strengen Formvorschriften (wie etwa der Zustimmung der Anrainer zum Grenzverlauf) unterliegt. Aktuell sind rd. 12 % der österreichischen Grundstücke in den Grenzkataster einverleibt, d.h. sie sind im Kataster mit der zusätzlichen Qualifikation der rechtlich gesicherten Grenze mit „G“ gekennzeichnet.

Instrument zur Wiedereinziehung vorschriftswidriger Zahlungen von den Endbegünstigten, wofür im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig sind.

Kompression

Unter bestimmten Voraussetzungen besteht für ==> Betriebsinhaber, die in einem Jahr weniger beihilfefähige Fläche als ==> Zahlungsansprüche (ZA) zur Verfügung haben, die Möglichkeit, die ZA auf die gemeldete landwirtschaftliche Nutzfläche zu komprimieren. Dabei wird die ZA-Anzahl bei Erhöhung des ZA-Wertes reduziert. Bei der Kompression werden die vorhandenen ZA auf Antrag der nationalen Reserve (gemäß Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) zugeführt und komprimierte ZA aus der nationalen Reserve zugeteilt. Kompressionsgründe sind Milchkompression (Verlust von Pachtflächen bei definierten Milcherzeugern), Bewirtschaftung von Almen oder Weiden mit zwei oder mehreren Auftreibern, die Inanspruchnahme von beihilfefähigen Betriebsflächen im öffentlichen Interesse oder Grundzusammenlegungs- und Flurbereinigungsverfahren.

Landwirtschaftliche Fläche

Zu den landwirtschaftlichen Flächen zählen sämtliche Flächen, die als Ackerland, Dauergrünland oder mit Dauerkulturen genutzt werden.

Landwirtschaftliche Tätigkeit

Die Erzeugung, die Zucht oder der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, oder die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 werden unter dem Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit“ subsumiert.

ÖPUL 2007

ÖPUL 2007 ist die Kurzform für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft. Mit ÖPUL 2007 werden die Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahme 214) und die Tierschutzmaßnahmen (Maßnahme 215) des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 umgesetzt.

Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 (Programm LE 07–13)

Dabei handelt es sich um ein vom EU-Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung der zweiten Säule der ==> Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU in der Förderperiode 2007 bis 2013.

Rechnungsabschluss

Im Rechnungsabschlussverfahren nimmt die Europäische Kommission die Abrechnungen der Mitgliedstaaten und damit die von den ==> Zahlstellen abgewickelten Ausgaben an Landwirte und sonstige Begünstigte förmlich an. Die Rechnungen der Zahlstellen werden zunächst von den ==> Bescheinigenden Stellen in den Mitgliedstaaten auf ihre Genauigkeit hin überprüft und sind anschließend Gegenstand einer jährlichen Rechnungsabschlussentscheidung der Europäischen Kommission. In einem zweiten Schritt nimmt die Europäische Kommission selbst den ==> Konformitätsabschluss aufgrund von Prüfungen vor, die die Identifizierung und den Ausschluss (in späteren Jahren) vorschriftswidriger Zahlungen ermöglichen.

Referenzparzelle

Die Referenzparzelle ist eine geografisch abgegrenzte Fläche mit einer individuellen, im ==> Geographischen Informationssystem (GIS) registrierten Identifizierungsnummer des mitgliedstaatlichen Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen.

Sammelantrag

Ein Sammelantrag ist jener Antrag, mit dem die Einheitliche Betriebsprämie und die flächenbezogenen Direktzahlungen beantragt werden. Der Sammelantrag ist Bestandteil des Gesamtantrags (sogenannter „Mehrfachantrag Flächen“).

Schlag

Der Schlag ist eine zusammenhängende Fläche auf einem ==> Feldstück, die für eine Vegetationsperiode mit nur einer landwirtschaftlichen Kultur bewirtschaftet oder zumindest in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) erhalten wird. Ein Schlag umfasst Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück und ist erforderlichenfalls im ==> Geographischen Informationssystem (GIS) als Polygon digitalisiert.

Verwaltungskontrolle

Verwaltungskontrollen beziehen sich auf die Prüfung der Vollständigkeit und Plausibilität der in den Förderungsanträgen gemachten Angaben und werden auf Ebene der Landwirtschaftskammern und der AMA durchgeführt.

Vor-Ort-Kontrollen

Bei Vor-Ort-Kontrollen werden die in den Förderungsanträgen gemachten Angaben mit der vorgefundenen Situation im landwirtschaftlichen Betrieb verglichen. Diese Prüfungen führen speziell dafür ausgebildete Mitarbeiter des Technischen Prüfdiensts der AMA und – bei einigen Einzelmaßnahmen – auch Kontrollorgane der Ämter der Landesregierungen durch.

Wiedereinziehung

Bei der Wiedereinziehung werden rechtsgrundlos gezahlte Beträge beim Begünstigten mittels eines von der Zahlstelle ausgestellten Bescheids oder schriftlicher Aufforderung der AMA oder des BMLFUW zurückgefordert. Im Unterschied dazu werden die ==> finanziellen Berichtigungen/Finanzkorrekturen/Anlastungen durch die Europäische Kommission von den Mitgliedstaaten zurückgefordert.

Zahlstelle

Die Zahlstelle ist innerhalb eines Mitgliedstaates für die ordnungsgemäße Bemessung, Berechnung, Kontrolle und Auszahlung von Agrarbeihilfen zuständig. Ein Teil der Arbeit der Zahlstelle kann an andere Stellen delegiert werden.

Zahlungsanspruch

Die Zahlungsansprüche der einzelnen ==> Betriebsinhaber werden auf der Grundlage der im Referenzzeitraum erhaltenen Direktzahlungen nach der Formel „Referenzbetrag : Referenzfläche = Zahlungsanspruch“ ermittelt. Dabei ist der Referenzbetrag der Dreijahresdurchschnitt der Direktzahlungen für die Jahre 2000 bis 2002 und die Referenzfläche der Dreijahresdurchschnitt der Hektarzahl aller Flächen, für die im Zeitraum 2000 bis 2002 ein Anspruch auf Direktzahlungen bestand. Die Aktivierung von Zahlungsansprüchen ist an die Bewirtschaftung einer entsprechenden Hektarzahl an beihilfefähiger Fläche gebunden. Zahlungsansprüche verfallen nach zweijähriger Nichtnutzung in die nationale Reserve, ausgenommen in Fällen höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände.

Zuverlässigkeitserklärungen (ZVE) des ERH

Seit dem Haushaltsjahr 1994 erstellt der ERH eine jährliche ZVE über die Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge des EU-Haushalts. Diese ZVE stellt eine der Grundlagen zur Entlastung der Europäischen Kommission dar.

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

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

EU-Flächenförderungen in Österreich

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

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

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten

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

Ausmaß der finanziellen Berichtigungen

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

Flächenbezogene Prüffeststellungen

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

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

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

**Integriertes
Verwaltungs- und
Kontrollsystem**

Almfutterflächen erfolgten im Wesentlichen erst ab dem Jahr 2012. (TZ 8)

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

Die bestehende rechtliche Ausgestaltung der Dreiecks-Konstellation war wenig geeignet, weil sie zu Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und den Verantwortlichkeiten beitrug. Weder das BMLFUW noch die AMA sahen sich eindeutig in einer klaren Eigentümerrolle (ownership) in Bezug auf die ordnungsgemäße INVEKOS-Umsetzung. Beide ließen – jeweils für sich genommen – eine proaktive Herangehensweise zur zeitgerechten und nachhaltigen Vermeidung bzw. Beseitigung ihnen bekannter potenziell wesentlicher Mängel im System der Flächenfeststellung vermissen. Die Landwirtschaftskammern schenkten den unmittelbar geltenden EU-Verordnungsvorgaben nicht im erforderlichen Ausmaß die notwendige Beachtung. (TZ 11)

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

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

In ihrer Funktion als Bescheinigende Stelle prüfte die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW die ZVE des Zahlstellenleiters für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 nur in

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

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

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

Die uneingeschränkten ZVE des Leiters der Zahlstelle AMA für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 beruhten insbesondere auf Prüfarbeiten des Internen Revisionsdienstes der AMA, die mit bedeutenden Schwächen behaftet waren. Die ebenfalls heranzuziehenden ZVE der Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen standen erst für 2011 zur Verfügung und entsprachen teilweise nicht den Vorgaben der AMA. Der Leiter der AMA sprach erstmals für 2012 nur in einem Begleitdokument zur ZVE Mängel an, die aufgrund ihrer Bedeutung unter Berücksichtigung der bestehenden Schwächen

im eingerichteten nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem die Abgabe eines Vorbehalts gerechtfertigt hätten. (TZ 16)

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

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

Die Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Steiermark berücksichtigten den eigenständigen rechtlichen Status der Bezirksbauernkammern in ihren Ländern im Rahmen der INVEKOS-Beauftragung nicht und gingen im Werkvertrag vertragliche Pflichten ein, die den Gebarungsbereich der Bezirksbauernkammern betrafen. Aufgrund der fehlenden Bevollmächtigung durch die Bezirksbauernkammern bzw. der fehlenden rechtlichen Überbindung von Werkvertragsaufgaben an die Bezirksbauernkammern entstand für die Landwirtschaftskammern insbesondere im Haftungsfall Rechtsunsicherheit. (TZ 19)

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

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Beihilfeanträge

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

In der vom Landwirt zu unterzeichnenden Verpflichtungserklärung waren die Sanktionen für unrechtmäßig bezogene Förderungen in der ersten Säule nicht und in der zweiten Säule sehr knapp dargestellt. Insbesondere fehlten Hinweise über das Ausmaß der Sanktionen, dass Rückforderungen auch bei Über- oder Unterdeklaration von Flächen drohten und diese auch höher sein konnten als der betragsmäßige Anteil der Förderung, der auf die falsch deklarierte Fläche entfiel. (TZ 25)

System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen

Das BMLFUW nahm erst die Prüffeststellungen der Europäischen Kommission von 2008 zum Anlass, um die Flächendigitalisierung in Österreich verpflichtend einzuführen. Für bestimmte Regionen Österreichs waren über einen längeren Zeitraum keine aktuellen

Luftbilder in einer für die Flächendigitalisierung ausreichenden Qualität verfügbar. Bis 2012 führten weder das BMLFUW noch die AMA regelmäßig vorgesehene Qualitätskontrollen der Digitalisierung durch die Landwirtschaftskammern durch, obwohl Hinweise über Mängel vorlagen. (TZ 27)

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

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

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

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

Bei Vor-Ort-Kontrollen nahmen die Beanstandungen wegen überhöhter Flächenangaben insbesondere seit 2011 aufgrund der Flächenabweichungen zwischen beantragten und festgestellten Almflächen stark zu. Almflächen wurden erst ab 2011 verstärkt kontrolliert, obwohl die AMA bei ihren Vor-Ort-Kontrollen dort bereits 2008 auffällig hohe Flächenabweichungen festgestellt hatte. (TZ 32)

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

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

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

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Rückwirkende Maßnahmen

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

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

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

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

Die Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011 ergaben trotz höherer Toleranz sowohl in Summe als auch pro Almbetrieb erheblich höhere nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen als die Heimflächenabgleiche 2010 und 2011. Etwa vier Fünftel der bei den Flächenab-

gleichen insgesamt festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen entfielen auf Almen. (TZ 41)

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

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

Maßnahmen im Bereich der Almflächen

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

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

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

Die Überschirmungsgrade des Almleitfadens erlaubten scheinbar genaue und objektive Bewertungen, die Anwendung des jeweils niedrigeren oder höheren Faktors erforderte in Grenzfällen jedoch eine subjektive Einschätzung. Die Einführung des zehnstufigen Ödlandfaktors erhöhte die Anzahl zu treffender Entscheidungen zwischen jeweils höheren oder niedrigeren Bewertungen beträchtlich. (TZ 48)

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

Systemverbessernde Maßnahmen

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

Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen

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

Kenndaten zu finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich

Rechtsgrundlagen

EU-Recht

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

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

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

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

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik
Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

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

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

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

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

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

Österreichisches Recht

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

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

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

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

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

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

Fortsetzung: Kenndaten zu finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich

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

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

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

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

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

Zuständige Einrichtungen

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

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

AMA (als Zahlstelle)

Landwirtschaftskammern und Bezirksbauernkammern

Kenndaten – Flächenbezogene Maßnahmen

Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR					
Österreich insgesamt	1.388,68	1.398,75	1.400,80	1.420,10	1.408,70	1.333,02
<i>davon Maßnahmen</i>						
<i>Einheitliche Betriebsprämie</i>	617,25	621,09	617,06	634,47	630,62	608,17
<i>Ausgleichszahlungen</i>	273,57	272,90	271,94	271,37	268,64	238,94
<i>Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)¹</i>	495,14	502,05	507,53	511,94	507,74	485,63
<i>Sonstige flächenbezogene Maßnahmen²</i>	2,72	2,71	4,27	2,32	1,70	0,28
<i>davon überprüfte Bundesländer</i>						
<i>Niederösterreich</i>	488,82	500,05	510,72	514,74	510,82	508,06
<i>Salzburg</i>	85,58	84,16	84,57	86,61	85,69	73,46
<i>Steiermark</i>	189,85	187,93	186,40	189,60	187,25	179,84
	Anzahl					
Mehrfachanträge (Österreich insgesamt)	140.600	137.624	135.461	133.162	130.951	128.183
<i>davon überprüfte Bundesländer</i>						
<i>Niederösterreich</i>	34.442	33.596	32.974	32.353	31.741	30.956
<i>Salzburg</i>	8.453	8.390	8.350	8.296	8.234	8.189
<i>Steiermark</i>	30.942	30.107	29.421	28.763	28.155	27.404

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

¹ bereinigt um nicht flächenbezogene ÖPUL-Untermaßnahmen

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

Stand: Juli 2013; Rundungsdifferenzen möglich

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

Prüfungsablauf und -gegenstand

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

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

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

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

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

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

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

EU-Flächenförderungen in Österreich

Allgemeines

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

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

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

Finanzielle Bedeutung flächenbezogener Maßnahmen in Österreich

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

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

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

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

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

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

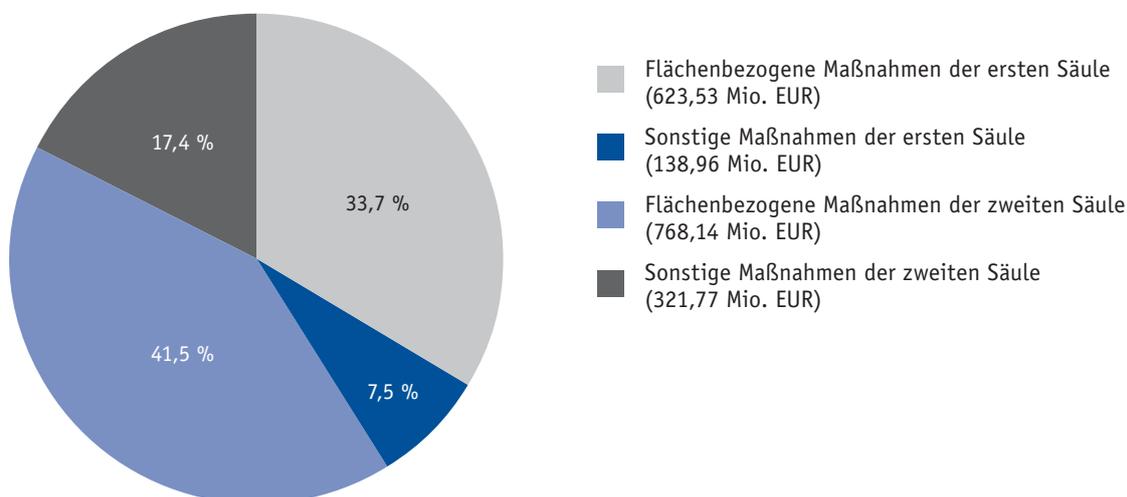
³ Die flächenbezogenen Zahlungen des Jahres 2012 lagen wegen der zum Zeitpunkt der Erstellung des Grünen Berichts 2013 noch laufenden Feststellung der Almfutterflächen unter den Planwerten.

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

EU-Flächenförderungen in Österreich

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

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



Quelle: BMLFUW, Grüner Bericht 2013; Berechnung und Darstellung: RH

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

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

Tabelle 2: Flächenbezogene Maßnahmen in Österreich

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

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

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

 Zuständige Stellen
in Österreich

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

EU-Flächenförderungen in Österreich

gaben³ einzurichten (siehe TZ 9 ff.). Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in Österreich in die Abwicklung involvierten Akteure und deren Funktionen gemäß EU-Vorgaben:

Tabelle 3: Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen – Akteure und Aufgaben		
Akteur	Funktion	Aufgaben
BMLFUW	Zuständige Behörde („Zulassende Stelle“)	Die Zuständige Behörde verantwortet gemäß Art. 1 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 885/2006 die Zulassung und den Entzug der Zulassung der Zahlstelle. Sie übt gemäß Art. 2 Abs. 1 eine ständige Aufsicht über die Zahlstelle aus und unterrichtet die Europäische Kommission alle drei Jahre über die Ergebnisse dieser Aufsicht.
AMA	Zahlstelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP	Die drei Hauptaufgaben der Zahlstelle sind gemäß Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005: – Bewilligung und Kontrolle der Zahlungen, – Ausführung der Zahlungen, – Verbuchung der Zahlungen. Diese Hauptaufgaben sind organisatorisch klar zu trennen. Interessenkonflikte sind auszuschließen. Aufgaben der Zahlstelle mit Ausnahme der Zahlung der EU-Beihilfen können an andere Stellen delegiert werden. Die Zahlstelle hat ausreichend Gewähr dafür zu bieten, dass die Förderungsmaßnahmen den rechtlichen Vorgaben entsprechen.
Landwirtschaftskammern	Beauftragte Stelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP	Die neun (Landes-)Landwirtschaftskammern sind auf Basis von Werkverträgen mit dem BMLFUW u.a. mit der dezentralen Entgegennahme, Erfassung und Übergabe flächenbezogener Förderungsantragsdaten an die AMA beauftragt.
BMLFUW (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision)	Bescheinigende Stelle für Maßnahmen der Erste und Zweite Säule der GAP	Die Bescheinigende Stelle bescheinigt gemäß Art. 7 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 jährlich die – Richtigkeit, – Vollständigkeit und – Genauigkeit der Rechnungen der zugelassenen Zahlstelle.
BMLFUW (Abteilung Koordination Ländliche Entwicklung)	Verwaltungsbehörde für Maßnahmen der Zweite Säule der GAP	Die Verwaltungsbehörde ist gemäß Art. 75 Verordnung (EG) 1698/2005 dafür verantwortlich, dass das Programm LE 07-13 (Zweite Säule) – effizient, – wirksam und – ordnungsgemäß verwaltet und durchgeführt wird.

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

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

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

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

Quellen: EU- und nationale Rechtsvorschriften; Darstellung: RH

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

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten

5.1 (1) Für Prüfung und Auszahlung der flächenbezogenen Ausgaben im Agrarbereich gemäß den einschlägigen EU-Vorschriften waren im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung primär die Mitgliedstaaten im Wege ihrer Zahlstellen zuständig. Die Mitgliedstaaten hatten gemäß Art. 53 b EU-Haushaltsordnung⁴

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

Im Falle vorschriftswidriger Zahlungen oder aufgedeckter Unregelmäßigkeiten⁵ waren sie verpflichtet, diese von den Begünstigten mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln wieder einzuziehen.

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

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

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

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

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

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

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

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

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

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

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

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

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

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

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

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

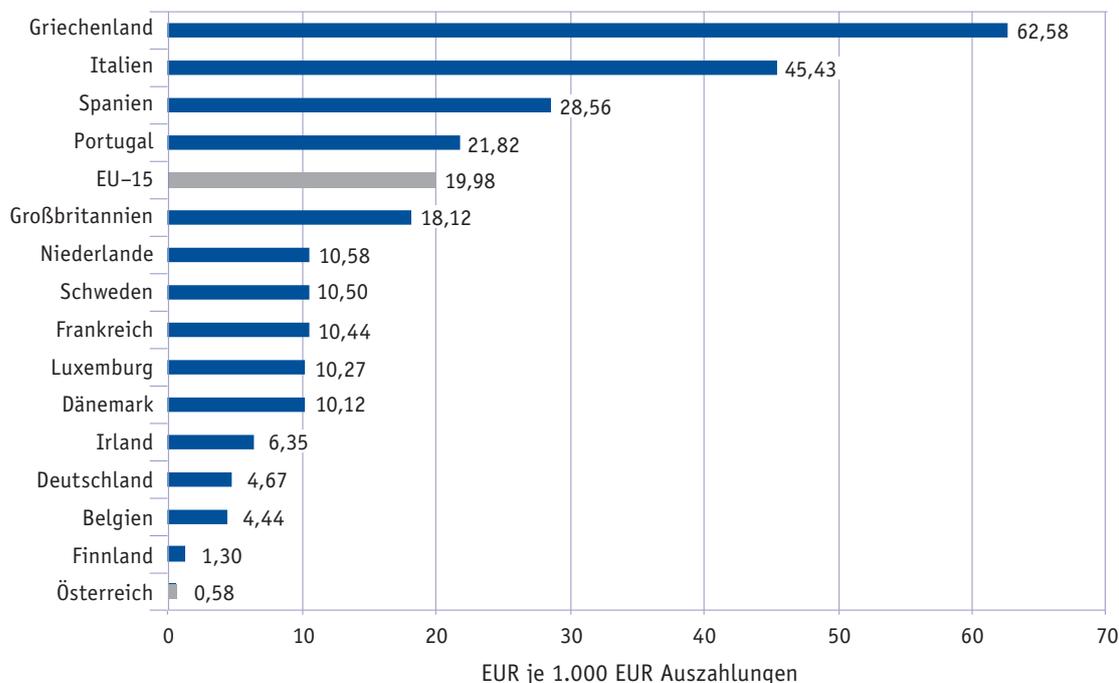
Ausmaß der finanziellen Berichtigungen (Österreich im EU-Vergleich)

6.1 (1) Die Europäische Kommission fasste ihre Konformitätsbeschlüsse nach Durchführung eines mehrstufigen Verfahrens⁶. Insgesamt beschloss sie im Zeitraum von 1995 bis Mai 2013 finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich von rd. 12,46 Mrd. EUR zu Lasten der EU-15-Mitgliedstaaten. Davon entfielen rd. 8,65 Mio. EUR (bzw. rd. 0,07 %) auf Österreich.

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

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

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



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

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

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

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

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

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

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

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

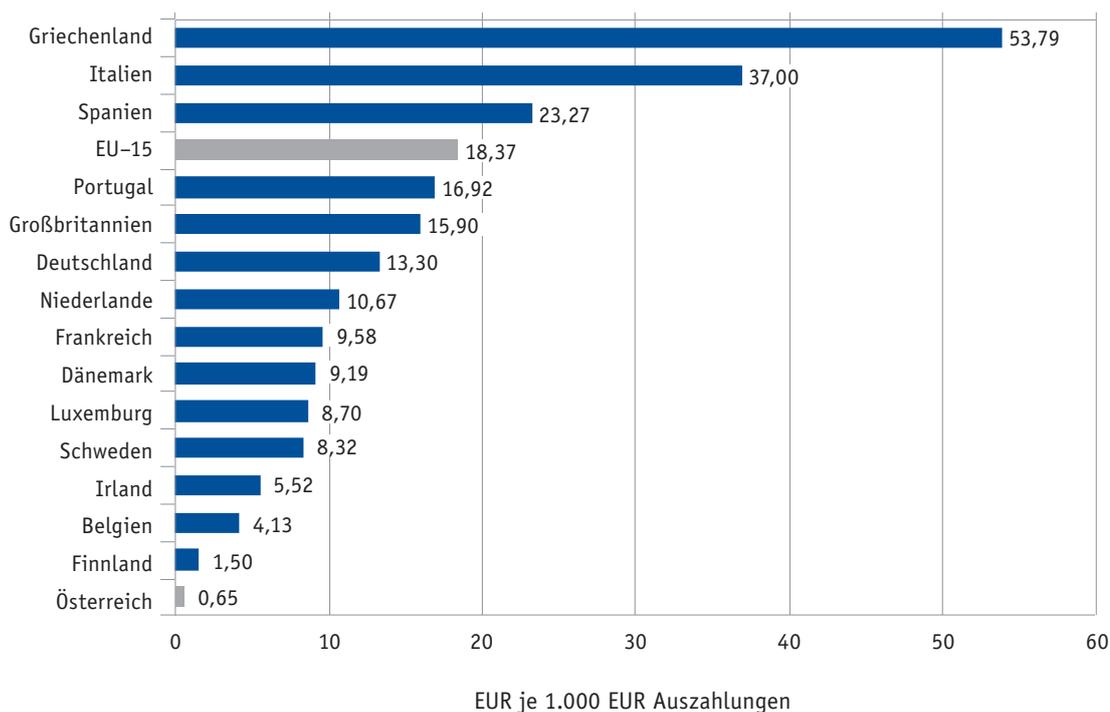
Vor dem Hintergrund, dass bereits in den Jahren 2005 und 2010 finanzielle Berichtigungen aufgrund flächenbezogener Mängel vorgenommen wurden, bemerkte der RH allerdings gegenüber dem BMLFUW und der AMA kritisch, dass die Europäische Kommission im Jahr 2011 – erneut aus diesem Grund – zu Lasten Österreichs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

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

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

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

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



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

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

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

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

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

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

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

Flächenbezogene
Prüffeststellungen

Feststellungen der externen Finanzkontrolle von 2001 bis 2011

- 7.1 (1) In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001⁷ hielt der ERH mit Bezug auf Österreich spezifische Systemmängel bei der Extensivierungsprämienregelung⁸ fest, etwa die Überschätzung von Almfutterflächen in einigen Gebieten um mehr als 60 % anhand von Katasterangaben. Die Einführung von Luftaufnahmen ab dem Jahr 1998 erlaubte zwar bereits die Aufdeckung dieser Differenzen, jedoch

⁷ siehe Jahresbericht des ERH zum Haushaltsjahr 2001, TZ 2.25

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

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

wurden Luftaufnahmen im Antragsjahr 2001 nur in einigen Regionen Österreichs, darunter in Salzburg⁹, zur Flächenfeststellung herangezogen. Für bestimmte Teile der Steiermark lagen zum damaligen Zeitpunkt keine Luftbilder vor.

Nach einem Schlichtungsverfahren verhängte die Europäische Kommission im Jahr 2005 eine finanzielle Pauschalberichtigung in Höhe von rd. 1,6 Mio. EUR gegen Österreich. Das Europäische Gericht erster Instanz bestätigte diese Entscheidung mit Urteil vom 4. September 2009¹⁰. Ein vom Europäischen Gericht erster Instanz vollinhaltlich bestätigter Hauptkritikpunkt der Europäischen Kommission an Österreich war, dass die österreichischen Behörden – nachdem der ERH in Einzelfällen signifikante Abweichungen festgestellt hatte und ungeachtet eigener Zweifel am österreichischen System der Flächenfeststellung – keine hinreichenden Kontrollmaßnahmen ergriffen hatten, um – auch rückwirkend – alle materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung von Prämien in ausreichendem Maße zu schaffen.

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

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

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

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

¹⁰ Rechtssache T-368/05

(2) Die EU-Vorschriften zur Einheitlichen Betriebsprämie sahen die Konsolidierung (Kompression) von Zahlungsansprüchen¹¹ nur für Gebiete vor, die in Umstrukturierungs- und/oder Entwicklungsprogramme in Zusammenhang mit bestimmten öffentlichen Maßnahmen eingebunden waren und in denen die Betriebsinhaber aus diesen Gründen Flächen verloren hatten. Der ERH stellte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 fest, dass Österreich (neben anderen Mitgliedstaaten) diese Bestimmung auf alle Fälle ausweitete, in denen ein Betriebsinhaber 2005 über weniger Hektarflächen als Ansprüche verfügte. Er bewertete die österreichischen Verwaltungsverfahren und -kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen insgesamt als nur „teilweise zufriedenstellend“.

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

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

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

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

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

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

(5) Zusätzlich zu den unmittelbar auf Österreich bezogenen Prüffeststellungen enthielten die Jahresberichte des ERH regelmäßig Feststellungen zu flächenbezogenen Systemmängeln in Mitgliedstaaten, die zu einem hohen Anteil an fehlerbehafteten GAP-Zahlungen¹³ – u.a. aufgrund überhöhter Flächenangaben in den Beihilfeanträgen (z.B. Meldung der Gesamtfläche statt der tatsächlich genutzten Fläche, Einbezug von nichtbeihilfefähiger Fläche) – beitrugen.

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

Tabelle 8: Überblick über EU–weit vorherrschende flächenbezogene Systemmängel

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

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

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

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

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

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

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

Feststellungen der Europäischen Kommission

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

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

- **System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen:** eine amtlich registrierte beihilfefähige Höchstfläche (Referenzfläche) fehlte; die Orthofotos¹⁵ waren zum Teil über fünf Jahre alt; der Datenbestand im EDV-System war nicht aktuell;
- **Integriertes Kontroll- und Sanktionssystem:** Verwaltungsverfahren und Gegenkontrollen waren nur eingeschränkt wirksam; Umfang sowie Qualität und Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen waren nicht ausreichend; die Berechnung von Sanktionen und der Zeitpunkt von Auszahlungen waren nicht ordnungsgemäß.

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

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

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

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

¹⁵ entzerrte und maßstabsgetreue Luftbilder als Grundlage für Hofkarten

Berichtigungen und Wiedereinziehungen

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

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

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

EU-Vorgaben

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

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

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

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

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

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

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

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

Zuständigkeiten im
Rahmen von INVEKOS
in Österreich

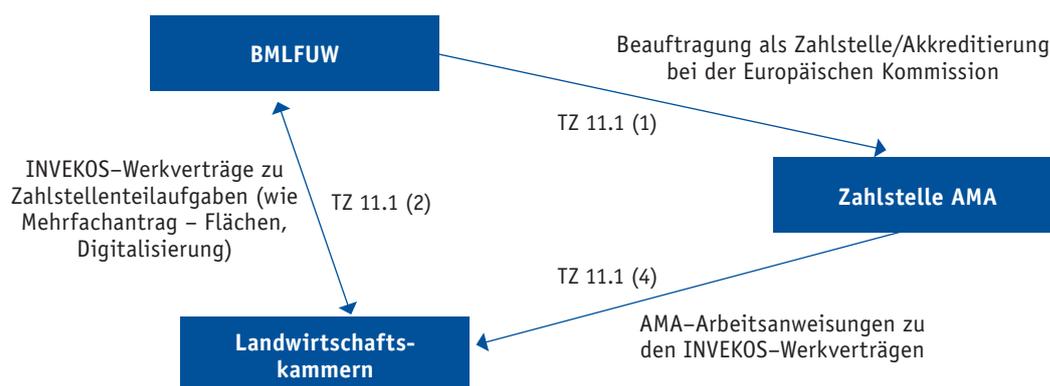
Überblick

- 10 Die drei Hauptakteure des in Österreich eingerichteten INVEKOS mit Bezug auf EU-Flächenförderungen (siehe TZ 3) waren:
- das BMLFUW,
 - die AMA als vom BMLFUW zugelassene Zahlstelle und
 - die neun Landwirtschaftskammern als vom BMLFUW beauftragte Stellen.

**Integriertes Verwaltungs- und
Kontrollsystem**

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

Abbildung 5: Zusammenspiel der Hauptakteure des INVEKOS



Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

BMLFUW als zulassende Stelle und Auftraggeber von Werkverträgen

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

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

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

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

(2) Artikel 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 erlaubte der Zahlstelle, mit Ausnahme der Zahlung der EU-Beihilfen, Zahlstellenaufgaben an andere Einrichtungen zu übertragen (delegieren). In Österreich beauftragte nicht die AMA als Zahlstelle, sondern das BMLFUW ab dem Jahr 1996 die neun Landwirtschaftskammern im Wege von sogenannten INVEKOS-Werkverträgen mit bestimmten Teilaufgaben der Zahlstellenfunktion „Bewilligung“ (Entgegennahme von Anträgen, Erstkontrolle und Erfassung der Antragsdaten, Digitalisierung¹⁷). Die grundsätzlich identischen Werkverträge – im Wesentlichen unterschieden sie sich nur in Bezug auf die Höhe des Auftragsentgelts – wurden seit 2001 mehrfach ergänzt bzw. verlängert und zuletzt 2010 angepasst.

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

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

¹⁷ freiwillig ab dem Jahr 2004, verpflichtend ab dem Herbstantrag 2009 für das Kalenderjahr 2010

(3) Für den Fall der Übertragung von Zahlstellenaufgaben an andere Einrichtungen waren gemäß Verordnung (EG) Nr. 885/2006 bestimmte Voraussetzungen¹⁸ zwingend zu erfüllen, wobei die Zahlstelle in allen Fällen für die wirksame Verwaltung letztverantwortlich blieb.

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

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

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

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

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

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

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

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

Das BMLFUW bestätigte der Europäischen Kommission – insbesondere auf Grundlage der Bescheinigungsvermerke und Berichte der Bescheinigenden Stelle (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW) – „im Allgemeinen“¹⁹ die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstelle AMA in den Haushaltsjahren 2007 bis 2012. Auf die aufgrund der übernommenen Zahlstellen(teil)funktionen erforderliche Einhaltung der Zulassungskriterien²⁰ durch die Landwirtschaftskammern ging das BMLFUW nicht ein, wiewohl es Wahrnehmungen von offensichtlichen Mängeln bei der Erfüllung von Zulassungskriterien (z.B. hinsichtlich der einzurichtenden Qualitätssicherungssysteme und deren regelmäßiger Kontrolle – siehe insbesondere TZ 13 bis 15) durch die Landwirtschaftskammern hatte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der RH erwiderte den Landwirtschaftskammern Niederösterreich, Salzburg und Steiermark hinsichtlich größtmöglicher Sorgfalt bei der INVEKOS-Umsetzung bzw. fehlender (schriftlicher) Hinweise des BMLFUW auf Qualitätsmängel, dass das BMLFUW gemäß Protokollen aus hochrangigen Sitzungen der Jahre 2010 bis 2012²¹ den Landwirtschaftskammern Mängel vorhielt. Im Jahr 2011 etwa brachte das BMLFUW den Landwirtschaftskammern die Ergebnisse einer Systemprüfung der Internen Revision des BMLFUW zur Flächendigitalisierung zur Kenntnis und thematisierte gemäß Protokoll Handlungsbedarf u.a. bei der Qualitätsüberprüfung sowie in Bezug auf die Vermischung von Interessenvertretung und Behördenstatus. Im Jahr 2012 hielt das BMLFUW den Landwirtschaftskammern u.a. vor, dass der Altleitfaden nicht eingehalten und nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen nicht in Abzug gebracht worden seien.

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

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

²¹ u.a. Sektionschef des BMLFUW und Kammeramtsdirektoren

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

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

¹ Vorsitz vor 2012: Landwirtschaftskammer Österreich

Quelle: Unterlagen des BMLFUW; Darstellung RH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BMLFUW als Bescheinigende Stelle

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

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

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

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

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

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

(3) Gemäß Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 hatte die Bescheinigende Stelle im Rahmen ihrer Prüfung, ob das von der Zahlstelle für alle Zahlstellenfunktionen (einschließlich der an die Landwirtschaftskammern übertragenen Funktionen) eingerichtete Interne Kontrollsystem zufriedenstellend funktionierte, auch zu beurteilen, ob mit dem Verwaltungsaufbau der Zahlstelle sichergestellt werden konnte, dass die Einhaltung der Vorschriften vor Ausführung der Zahlungen kontrolliert wurde. In den Bescheinigungsvermerken zu den Jahresrechnungen für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 gab die Bescheinigende Stelle – abgesehen von einer nicht INVEKOS betreffenden Einschränkung zum Haushaltsjahr 2010 – gegenüber der Europäischen Kommission ein uneingeschränktes Urteil für beide Fonds (EGFL und ELER) ab. Ihre uneingeschränkten Urteile enthielten – abgesehen von einer nicht INVEKOS betreffenden Hervorhebung zum Haushaltsjahr 2011 – keinen Zusatz zur Hervorhebung von Sachverhalten (z.B. von Mängeln, die gesamthaft gesehen nicht als wesentlich einzustufen waren). Sie wies dabei – in Übereinstimmung mit Leitlinie Nr. 6 der Europäischen Kommission²³ – jeweils darauf hin, dass sich ihre Beurteilung ausschließlich auf die Ergebnisse ihrer Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien stützte und es nicht zu ihrer Aufgabe gehörte, dazu Stellung zu nehmen, ob das Interne Kontrollsystem alle erforderlichen Kontrollen vorsah.

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

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

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

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

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

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

reichende Dokumentationen bis zu nicht durchgeführten Kontrollen und Interessenkonflikten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

überprüfen und im Rahmen des Bescheinigungsverfahrens berücksichtigen müssen.

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

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

Zu der aus Sicht des BMLFUW nur formalen Prüfung der ZVE des Zahlstellenleiters verwies der RH auf die Leitlinie Nr. 7 der Europäischen Kommission²⁴. Demnach hatte die Bescheinigende Stelle nicht nur zu bewerten, ob die ZVE mit den EU-Vorschriften übereinstimmte und die für die Erstellung der ZVE herangezogenen Unterlagen (u.a. die Prüfarbeit des Internen Revisionsdienstes) eine ausreichende Grundlage für die ZVE bildeten. Falls die ZVE ohne Vorbehalt war, sollte die Bescheinigende Stelle insbesondere beurteilen, ob aufgrund ihrer Prüfungsarbeit bzw. Auffassung Vorbehalte hätten ausgesprochen werden müssen. Der RH vertrat daher die Ansicht, dass eine ausschließlich formale Überprüfung der ZVE für eine angemessene Beurteilung nicht ausreichte. Er verwies ferner auf seine Feststellungen zu den ZVE des Zahlstellenleiters, wonach die Prüfarbeit des Internen Revisionsdienstes der AMA – auf der die ZVE des Zahlenstellenleiters insbesondere beruhten – mit bedeutsamen Schwächen (u.a. Prüfrückstand seit dem Jahr 2010) behaftet waren (siehe TZ 16).

AMA als Zahlstelle

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

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

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

(2) Die AMA erließ ihre Arbeitsanweisungen, die entweder maßnahmenpezifisch oder themenübergreifend (horizontal) waren, eigenständig oder nach Aufforderung durch das BMLFUW in Abstimmung mit dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern²⁵. Dadurch eröffneten sich sowohl für das BMLFUW als auch für die Landwirtschaftskammern Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die Arbeitsanweisungen waren vielfach allgemein gehalten, wodurch sich Interpretationsspielräume ergaben. Sie ließen wichtige Bereiche lange ungeregelt. So bemängelte beispielsweise die Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision des BMLFUW im Jahr 2011, dass die zu diesem Zeitpunkt gültigen Arbeitsanweisungen zur – ab 2004 freiwilligen und ab 2009 verpflichtenden – Flächendigitalisierung keine Vorgaben über durchzuführende Kontrollen (z.B. hinsichtlich Kontrolldichte und Kontrollumfang) enthielten.

(3) Die AMA wies die Landwirtschaftskammern erstmals im Jahr 2011 per Arbeitsanweisung²⁶ darauf hin, dass die EU-Vorgaben bezüglich der Einhaltung der Zulassungskriterien „grundsätzlich“ auch für die Landwirtschaftskammern Geltung hatten, soweit diese als Teil der Zahlstelle (Zahlstellenfunktion „Antragsbewilligung“) tätig wurden. Im Jahr 2012 präzisierte die AMA in ihrer Arbeitsanweisung²⁷, dass diese EU-Vorgaben „direkt und unmittelbar“ auch für die Landwirtschaftskammern galten, und fügte Vorgaben zur Qualitätskontrolle durch die Landwirtschaftskammern hinzu.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Der Interne Revisionsdienst der AMA kontrollierte jährlich bei einer eingeschränkten Anzahl von ihm ausgewählter Bezirksbauernkammern³⁰, inwieweit diese die an sie übertragenen Aufgaben in Übereinstimmung mit den jeweils geltenden AMA-Arbeitsanweisungen (siehe TZ 14) erfüllten.

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

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

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

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

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

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

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

Feststellungen der Bescheinigenden Stelle		
Bescheinigungsbericht	Prüffeststellungen zum Internen Revisionsdienst der AMA	Gesamtbewertung des Internen Revisionsdienstes als Teil des Internen Kontrollsystems
Haushaltsjahr 2007	– keine	gut
Haushaltsjahr 2008	– keine	gut
Haushaltsjahr 2009	– keine	gut
Haushaltsjahr 2010	– Ein gewisser Prüfrückstand bestand.	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)
Haushaltsjahr 2011	– Die Feststellungen und Schlussfolgerungen in Prüfberichten waren zu wenig präzise. – Prüfberichte behandelten die Prüfung, Bewertung und Überwachung der Angemessenheit und Wirksamkeit der Internen Kontrolle ungenügend.	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)
Haushaltsjahr 2012	– Ein Prüfrückstand bestand. – Prüfung, Bewertung und Überwachung der Angemessenheit und Wirksamkeit der Internen Kontrolle waren nunmehr berücksichtigt.	zufriedenstellend (d.h. kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 16.1** (1) Vom Leiter der AMA war jährlich eine ZVE vorzulegen, um zu bestätigen, dass die vorgelegten Rechnungen ein verlässliches, vollständiges und korrektes Bild der Ausgaben und Einnahmen für das Haushaltsjahr vermitteln und dass das in der Zahlstelle (sowie in beauftragten Stellen) aufgebaute Verwaltungs- und Kontrollsystem ausreichende Gewähr für die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsvorgänge sowie der Förderungsfähigkeit der Anträge bot. Im Falle deutlicher und mit wesentlichem Risiko behafteter Mängel im Kontrollsystem sollte der Leiter der Zahlstelle gemäß Leitlinie Nr. 4 der Europäischen Kommission³¹ seine ZVE durch Vorbehalte einschränken.

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

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

- um überdurchschnittlich hohe Fehlerquoten bei Vor-Ort-Kontrollen auf Almen, die zu einer beträchtlichen Erhöhung der Alm-Prüfquoten³² (2011: 16,08 %; 2012: 30,67 %) führten (siehe TZ 31 bis 32) und
- um das Jahr 2011 betreffende Feststellungen des ERH zu Schwächen im Flächenidentifizierungssystem (siehe TZ 7).

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

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

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

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

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

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

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

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

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

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

Landwirtschaftskammern als beauftragte Stellen

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

Tabelle 12: Arbeitsbereiche der Landwirtschaftskammern gemäß Werkvertrag

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

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

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

verpflichteten die Landwirtschaftskammern zur Beseitigung allfälliger Mängel nach Aufforderung des BMLFUW, wobei diese Verpflichtung zur Mängelbeseitigung nach zwei Jahren ab Leistungsübergabe³³ erlosch. Das BMLFUW machte bis dato keine Ansprüche aus dieser Bestimmung gegen die Landwirtschaftskammern geltend.

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

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

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

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

³³ Bis 2010 belief sich diese Frist auf sechs Monate.

tischen Kontrolle und Beurteilung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung heranzuziehen wären.

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

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

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

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

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

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

Punkt 1.9.2: „Die Agrarmarkt Austria (AMA) ist im Namen und auf Rechnung des BMLFUW betraut mit: 1) Entgegennahme der Anträge im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene)“

Punkt 1.9.3.1: „Die Anträge sind der AMA im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene) vorzulegen, soweit nicht anderes bestimmt ist.“

Punkt 1.9.4.1: „Beauftragte Stellen unter Koordination der AMA sind: 1) die Landwirtschaftskammern auf Bezirksebene und Landesebene (...)“

Sonderrichtlinie Ausgleichszulage 2010:

Punkt 8.2: „Die Agrarmarkt Austria (AMA) ist im Namen und auf Rechnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft beauftragt mit 1) Entgegennahme des Ansuchens im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene).“

Punkt 8.3.1: „Die Anträge (Mehrfachantrag Flächen; Abgabefrist: 15.05.) sind der AMA im Wege der beauftragten Stelle (= LWK auf Bezirksebene) vorzulegen.“

Punkt 8.4.1: „Die von der Förderungsabwicklungsstelle beauftragte Stelle (= LWK auf Bezirksebene) ist insbesondere betraut mit folgenden Aufgaben: ... (...)“

AMA Mantelantrag – Verpflichtungserklärung 2013:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19.1 Bei den vom BMLFUW beauftragten Landwirtschaftskammern³⁴ handelte es sich um durch Landesgesetz³⁵ eingerichtete Rechtsträger der Länder (Körperschaften öffentlichen Rechts). Die den Landwirtschaftskammern übertragenen Aufgaben führten die Bezirksbauernkammern vor Ort aus. Während diese in den überprüften Ländern Niederösterreich und Steiermark eigene Körperschaften öffentlichen Rechts waren, handelten sie in Salzburg als rechtlich unselbständige Gliederungen der Landwirtschaftskammer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21.1 (1) Die Landwirtschaftskammern waren – parallel zu den im übertragenen Wirkungsbereich übernommenen Zahlstellen(teil)aufgaben – im eigenen Wirkungsbereich für die Wahrnehmung der beruflichen Interessenvertretung einschließlich Beratungs- und Servicetätigkeiten zuständig. Dadurch ergab sich für die Landwirtschaftskammern auf institutioneller Ebene das Risiko eines Interessenkonflikts, das sich im Spannungsfeld einer förderungsoptimierenden Beratung im Interesse ihrer Mitglieder und einer rein amtlichen Behördenfunktion im Rahmen der verpflichtenden Flächendigitalisierung³⁶ bewegte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 22.2** Der RH kritisierte, dass ungeachtet der seit 2006 geltenden strengen EU-Vorgaben die INVEKOS-Werkverträge zwischen BMLFUW und Landwirtschaftskammern keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten trafen und die AMA erst ab 2011 mit einer Arbeitsanweisung diesbezügliche Anforderungen an die Landwirtschaftskammern stellte. Er verwies darauf, dass die Arbeitsanweisung der AMA im Wesentlichen nur auf die zeitgleiche Wahrnehmung von Beratungsaufgaben und Zahlstellen(teil)aufgaben durch Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern abstellte, was zeitlich vor- bzw. nachgeordnete Aufgabenwahrnehmungen in beiden Funktionen durch dieselbe Person zuließ. Der RH vertrat – wie bereits im Jahr 1999 sinngemäß kritisch bemerkt³⁷ – die Auffassung, dass eine nur auf Zeitgleichheit abgestellte förderungsfallbezogene Funktionstrennung nicht geeignet war, potenzielle Interessenkonflikte im Sinne der EU-Vorgaben auszuräumen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

INVEKOS-Datenbank

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

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

Beihilfeanträge
(Mehrfachanträge)

Antragsverfahren

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

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

- Mantelantrag,
- Flächenbogen,
- Formular über Flächennutzung,
- gegebenenfalls weiteren maßnahmenspezifischen Formularen sowie
- Verpflichtungserklärung,

waren

- sämtliche landwirtschaftliche Flächen des Betriebs (Referenzparzellen³⁹),

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

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

- die Lage der Referenzparzellen,
- die Nutzung des jeweiligen Schlages⁴⁰ sowie
- die Anzahl und Höhe der Zahlungsansprüche (für die Einheitliche Betriebsprämie)

anzugeben.

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

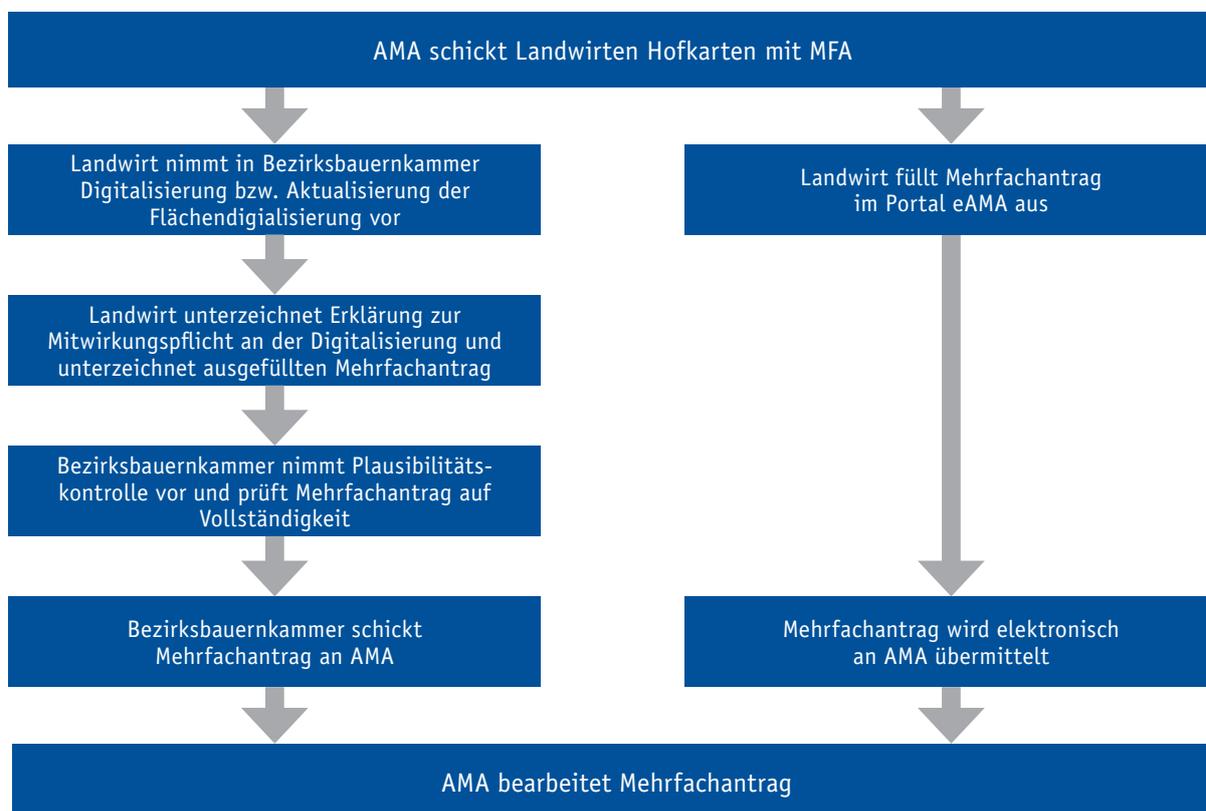
(3) Wie aus nachfolgender Abbildung ersichtlich, bestand für die Landwirte ab 2012 auch die Möglichkeit, den Mehrfachantrag Flächen elektronisch über die Plattform eAMA an die AMA zu übermitteln. Dies war allerdings nur möglich, wenn die Digitalisierung abgeschlossen und keine Aktualisierung erforderlich war. Die Schlagdigitalisierung⁴¹ war durch den Antragsteller selbst vorzunehmen. Im Jahr 2012 nützten rd. 2.200 Landwirte (von rd. 130.000 Antragstellern, somit rd. 1,7 %) die Möglichkeit, ihre Anträge elektronisch zu stellen.

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

⁴¹ Mit der Schlagdigitalisierung wird die Nutzung der jeweiligen Fläche ersichtlich gemacht.

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Abbildung 7: Ablaufschema des Mehrfachantrags Flächen



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

Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

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

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

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

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

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

Mitwirkungspflicht und Verantwortung des Landwirts

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

nahmen im Fall von Verstößen gegen die jeweiligen Sonderrichtlinien angeführt.

(2) Ab Einführung der verpflichtenden Digitalisierung⁴² war die Mitwirkungspflicht des Landwirts in den INVEKOS-GIS-Verordnungen 2009 und 2011 an der Digitalisierung verankert.⁴³ Auch die Verpflichtungserklärung des Mehrfachantrags Flächen enthielt eine Klausel, dass der Landwirt über seine Mitwirkungspflicht bei der Digitalisierung und Aktualisierung der Daten sowie über die Tatsache, dass die digitalisierten Flächen als Grundlage zur Ermittlung der Lage und des Ausmaßes beihilferelevanter Flächen dienen, in Kenntnis war. Gemäß Arbeitsanweisung 27/2009 der AMA hatten sich die Bezirksbauernkammern von allen Antragstellern eine gesonderte Erklärung unterzeichnen zu lassen, wonach diese Landwirte ihre Mitwirkungspflicht bei der Flächendigitalisierung kannten, die Digitalisierung unter Beachtung ihrer Vorortkenntnisse vorgenommen worden war und die tatsächlichen, in der Natur nachvollziehbaren Feldstücks-/Schlagaußengrenzen richtig dargestellt waren.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen

Referenzparzellen

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

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

(2) Die Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen fand gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 auf Ebene von Referenzparzellen statt. Referenzparzellen sind geographisch abgegrenzte Flächen (z.B. Katasterparzellen oder Feldstücke⁴⁴) mit einer individuellen, im GIS registrierten Identifizierungsnummer. Für jede Referenzparzelle war eine beihilfefähige Höchstfläche festzusetzen. Die Landwirte konnten im Rahmen ihrer jährlichen Mehrfachanträge Flächen (siehe TZ 24) maximal im Ausmaß der Referenzparzelle Beihilfen beantragen. Die in einem Antragsjahr dauerhaft oder vorübergehend aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommenen Teile der Referenzfläche (z.B. Baustellenzufahrt, Holzlagerplatz) waren im Mehrfachantrag Flächen anzugeben.

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

Abbildung 8: Vom Grundstück zur Referenzparzelle

Grundstück A, 50 ha Bruttofläche		Ermittlung Referenzparzelle	
Referenzparzelle Feldstück Acker	Weizen (Schlag 1)	Grundstücksfläche gemäß Kataster	50 ha
Bebauung 8 ha	22 ha	abzüglich Bebauung	- 8 ha
Wald 20 ha		abzüglich Wald	- 20 ha
	Mais (Schlag 2)	Beihilfefähige Höchstfläche der Referenzparzelle (= Feldstück Acker)	22 ha
		Grundstücksanteil („GATL“)	22 ha
		Beantragte Fläche	22 ha
		<i>davon</i>	
		<i>Weizen</i>	<i>11 ha</i>
		<i>Mais</i>	<i>11 ha</i>

Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

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

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

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

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

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

Computerunterstützte Ermittlung der Referenzflächen (Digitalisierung)

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

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

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



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

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

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

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

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

Quelle: AMA, Stand September 2013; Darstellung: RH

(3) Das BMLFUW führte die für die Antragsteller verpflichtende Digitalisierung zur Feststellung der beihilfefähigen Höchstfläche der Referenzparzellen⁴⁶ mit der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 ein. Anlass waren die Prüffeststellungen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008, wonach die in Österreich verwendete Kataster-Referenzparzelle auch nicht-beihilfefähige Flächen enthalten könnte (z.B. Wege, Gebäude, Waldanteile) und keine ausreichende graphische Abgrenzung dieser Flächen (Digitalisierung) vorgesehen wäre.

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

oder das BMLFUW unterblieben bis 2012 (siehe TZ 28), obwohl Hinweise über Mängel vorlagen⁴⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

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

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

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

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

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

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

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

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

Integriertes Kontrollsystem inkl.
Sanktionssystem

Allgemeines

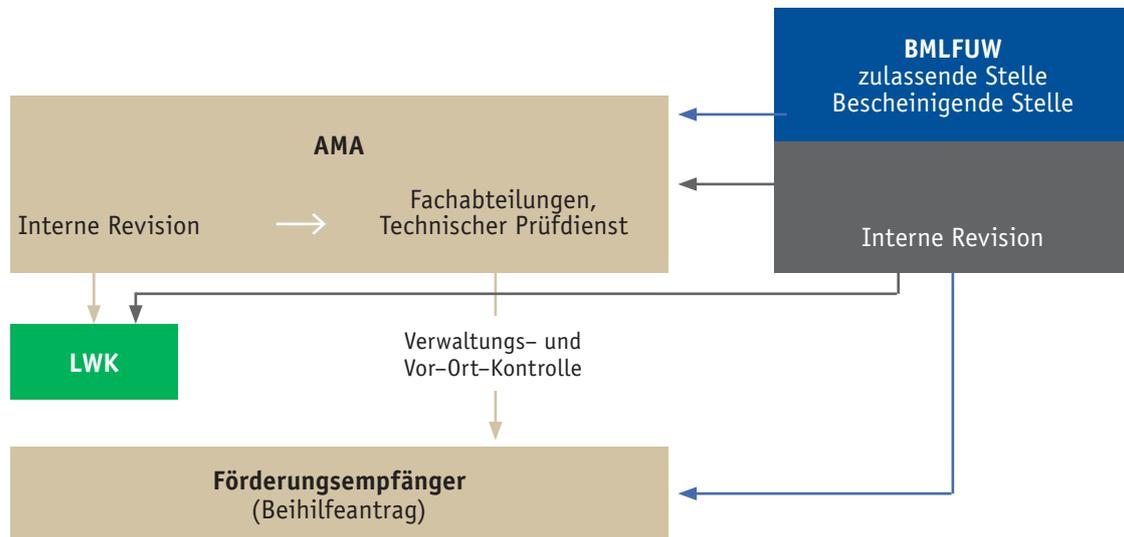
29.1 Das integrierte Kontrollsystem umfasste regelmäßige Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen⁴⁸ sowie ein Sanktionssystem⁴⁹. Diese Kontrollen bezogen sich unmittelbar auf die Förderungsempfänger. Darüber hinaus prüfte die AMA die Tätigkeit der Landwirtschaftskammern bzw. Bezirksbauernkammern im Rahmen des INVEKOS. Die im BMLFUW angesiedelten Kontrollorgane (zulassende Stelle und Bescheinigende Stelle im Rahmen des INVEKOS, Interne Revision im Rahmen der Werkvertragsbeauftragung) hatten die Ausführung der Zahlstellenaufgaben durch die AMA bzw. die Werkvertragserfüllung durch die Landwirtschaftskammern zu beaufsichtigen bzw. zu prüfen, wie nachfolgende Abbildung zeigt:

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

Abbildung 10: Kontrollebenen im Bereich des österreichischen INVEKOS



Quelle: Unterlagen der überprüften Stellen; Darstellung: RH

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

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

Verwaltungskontrollen der AMA

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

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

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

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

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

Vor-Ort-Kontrollen des Technischen Prüfdienstes der AMA

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

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

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

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

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

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

Tabelle 14: Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrollen (Einheitliche Betriebsprämie)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Anzahl					
Anträge						
Kontrollauswahl	7.461	7.317	7.454	7.774	7.438	7.001
Beanstandete Anträge	1.237	869	1.359	1.333	2.201	4.163
<i>davon</i>						
<i>Abweichung < 3 %</i>	746	409	758	772	1.410	1.901
<i>Abweichung 3 bis 20 %</i>	418	352	527	522	725	1.867
<i>Abweichung > 20 %</i>	73	108	74	39	66	395
	in %					
Anteil beanstandeter Anträge in Kontrollauswahl	16,6	11,9	18,2	17,1	29,6	59,5
	in ha					
Flächen						
Kontrollauswahl	112.539,8	126.031,4	182.035,6	165.058,0	132.485,4	147.400,6
Beanstandete Flächen	1.041,1	1.800,9	2.062,1	1.098,0	1.747,4	6.112,1
<i>davon</i>						
<i>Abweichung < 3 %</i>	143,9	138,9	278,4	262,2	521,1	681,0
<i>Abweichung 3 bis 20 %</i>	534,5	621,0	962,1	640,2	890,5	3.158,6
<i>Abweichung > 20 %</i>	362,7	1.041,0	821,7	195,5	335,8	2.272,5
	in %					
Anteil beanstandeter Anträge in Kontrollauswahl	0,9	1,4	1,1	0,7	1,3	4,1
	in ha					
Durchschnittliche beanstandete Fläche pro beanstandetem Antrag	0,8	2,1	1,5	0,8	0,8	1,5

Quelle: AMA-Daten; Darstellung: RH

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

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

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

- 32.2** Der RH hielt fest, dass bei Vor-Ort-Kontrollen die Beanstandungen wegen überhöhter Flächenangaben insbesondere seit 2011 aufgrund der Flächenabweichungen zwischen beantragten und festgestellten Almflächen stark zunahmen. Er kritisierte, dass die Almflächen erst ab 2011 verstärkt kontrolliert wurden, obwohl die AMA bei ihren Vor-Ort-Kontrollen dort bereits 2008 auffällig hohe Flächenabweichungen festgestellt hatte.
- 32.3** *Laut Stellungnahme der AMA seien tatsächlich auch früher Flächenauffälligkeiten bei Almen festgestellt worden. Da nur regional, hätten diese, gemäß Arbeitsdokument DS/2009/27 der Europäischen Kommission, zu keiner generellen Kontrollquotenerhöhung geführt.*

Informationsweitergabe von Vor-Ort-Kontrollergebnissen

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

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

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

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

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

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

Sanktionen

- 34.1** (1) Bei Abweichungen zwischen der beantragten und bei einer Kontrolle ermittelten Fläche von über 3 % bzw. 2 ha⁵¹ waren Sanktionen zu verhängen, deren Ausmaß sich nach der Höhe der Flächenabweichung richtete und von Kürzungen der Beihilfe bis zum Ausschluss von der Beihilfe reichte⁵². Bei der Festsetzung des Ausmaßes der Sankti-

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

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

Flächenrelevante Elemente des österreichischen INVEKOS

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

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

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

AMA-Bescheide und Mitteilungen

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

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

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

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

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

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Allgemeines

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

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

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Rückwirkende Maßnahmen – Flächenabgleiche

Überblick und Verfahren

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

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

Tabelle 15: Rückwirkende Flächenabgleiche (Heimflächen und Almflächen)

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

Quelle: Angaben der AMA; Darstellung: RH

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

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

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

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

Abgleich Heimflächen 2010 und 2011

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

(2) Als Ergebnis des Flächenabgleichs 2010 bewertete die AMA – auf Basis ihrer Sachverhaltserhebungen und der Rückmeldungen der Landwirte – mit Stand Oktober 2012 österreichweit rd. 46,8 % (4.828 ha) der in einem ersten Schritt elektronisch ermittelten maximal möglichen Heimflächen-Übererklärungen⁵³ (10.323 ha) endgültig als nicht-landwirtschaftlich genutzte (NLN) und daher nicht förderfähige Flächen. Von den rd. 20.800 Betrieben mit potenziellen Übererklärungen wiesen rd. 15.900 Betriebe (rd. 75 %) tatsächlich nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen auf. Im Durchschnitt der beanstandeten Betriebe belief sich die nicht-landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Betrieb auf rd. 0,30 ha (30,4 Ar). Bei rd. 4 % dieser Betriebe betrug die von der AMA festgestellte Übererklärung jeweils weniger als 0,1 ha (10 Ar). Etwa 3 % dieser Betriebe wiesen Übererklärungen von jeweils mehr als 1 ha auf, darunter 19 Betriebe mit mehr als 5 ha bis maximal 11,3 ha.

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

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

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

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

	Nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen (NLN-Flächen) ³			NLN-Fläche pro Betrieb ⁴
	potenzielle, maximale NLN- Flächen	davon als NLN-Flächen festgestellt	Anteil der festgestellten NLN-Flächen	
	in ha		in %	
Flächenabgleich 2010¹ Österreich	10.323	4.828	46,8	30,4
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	1.535	563	36,7	27,7
<i>Salzburg</i>	1.087	377	34,7	36,0
<i>Steiermark</i>	1.953	1.084	55,5	31,8
Flächenabgleich 2011² Österreich	9.403	1.096	11,7	15,9
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	3.279	239	7,3	16,4
<i>Salzburg</i>	490	67	13,7	21,4
<i>Steiermark</i>	2.377	394	16,6	14,6

¹ AMA-Daten Flächenabgleich 2010, Stichtag 22. Oktober 2012

² AMA-Daten Flächenabgleich 2011, Stichtag 1. August 2013

³ jeweils für das Basisjahr des betreffenden Flächenabgleichs (siehe Tabelle 15)

⁴ Durchschnitt der Betriebe mit festgestellten NLN-Flächen

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

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

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

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

Der deutliche Rückgang der jeweils festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Anteile (Flächenabgleich 2010 gegenüber 2011) war laut AMA auf vorgeschaltete, AMA-eigene Analysen der elektronisch festgestellten maximal möglichen Flächen-Übererklärungen anhand von Luftbildern⁵⁴ sowie auf das geänderte Verfahren der Sachverhaltserhebung zurückzuführen (siehe TZ 42).

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

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

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

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

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

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

(4) Nach Auskunft von AMA-Vertretern wiesen die Flächenabgleiche 2010 und 2011 bei Heimflächen auf eine zunehmend bessere Qualität der Flächenfeststellung bzw. Digitalisierung hin. Die AMA konnte dem RH jedoch keine eigenen Auswertungen ihrer Flächenabgleichsdaten, die diese Einschätzung belegten, vorlegen.

- 38.2** Der RH bewertete die Durchführung von Flächenabgleichen mit – auch rückwirkenden – Wiedereinziehungen von zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen bei den Empfängern als grundsätzlich zweckmäßig (siehe TZ 5 und 37).

Der RH stellte anhand seiner Analysen der von der AMA vorgelegten Daten zu den rückwirkenden Flächenabgleichen 2010 und 2011 fest, dass das Ausmaß der von der AMA festgestellten Flächen-Übererklärungen bei Heimflächen insgesamt bzw. im Durchschnitt aller beanstandeten Betriebe vergleichsweise gering war. Wiewohl sich in der Tendenz österreichweit eine Verbesserung abzeichnete, bestanden länderspezifisch für einzelne Rückabwicklungsjahre größere Unterschiede. Der RH konnte daher gesamthaft betrachtet allein aus den Ergebnissen der beiden Flächenabgleiche eine durchgängig und nachhaltig verbesserte Qualität der Flächenfeststellung nicht zweifelsfrei ablesen.

- 38.3** *Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich hätten die rückwirkend gesetzten Maßnahmen zur Bereinigung von Übererklärungen (nicht-landwirtschaftliche Anteile) in Form der Flächenabgleiche (jedenfalls im Heimgutflächenbereich) gut funktioniert. Sie seien von den Landwirten – bei ausreichender und entsprechender Erklärung (Richtigstellung) – angenommen worden und hätten zur deutlichen Reduzierung der Anlastung geführt. Sie seien ein gutes Beispiel für eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen dem BMLFUW, der AMA und der Landwirtschaftskammer Niederösterreich.*

- 39.1** (1) Bei der Überprüfung und Bewertung der im Flächenabgleich 2010 festgestellten potenziellen Übererklärungen unterschied die AMA – auf Basis einer in der Steuerungsgruppe INVEKOS-GIS des BMLFUW getroffenen Entscheidung, die das Anliegen der Vertreter der Landwirtschaftskammern nach Verwaltungsvereinfachung berücksichtigte – zwei Fallgruppen:

– Landwirte mit potenziellen Übererklärungen von über 0,5 ha erhielten von der AMA eine Aufforderung, Zeitpunkt und Grund von Flächenänderungen zu erklären bzw. nachzuweisen, dass mittlerweile nicht mehr beantragte Flächen in den Vorjahren noch landwirtschaftlich genutzt worden waren.

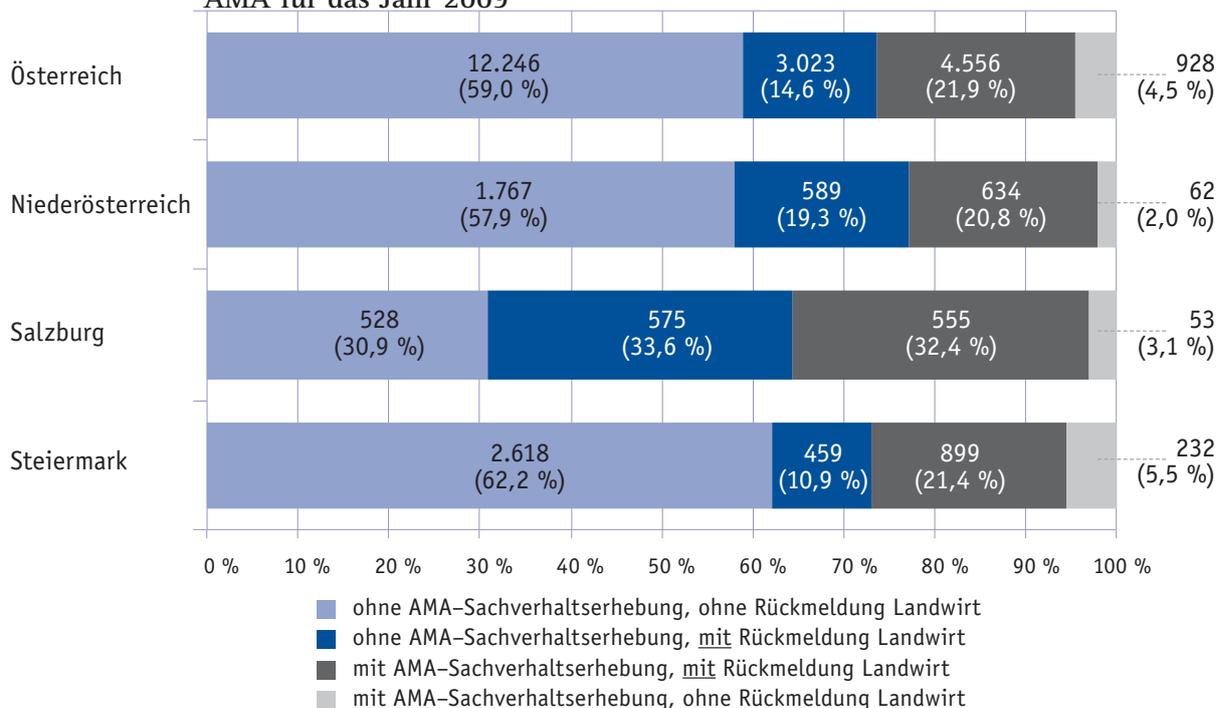
Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

– Landwirte mit potenziellen Übererklärungen von 0,5 ha und weniger erhielten keine derartige Aufforderung. Die AMA wertete Abweichungen unter 0,5 ha ohne weitere Erhebungen als „nicht vorgefundene Flächen“ und zog dafür ausbezahlte Beihilfen rückwirkend wieder ein. Den Antragstellern stand es frei, dagegen Rechtsmittel zu ergreifen.

(2) Die Finanzprokuratur erachtete die gewählte Vorgangsweise in ihrer Stellungnahme vom November 2011 an das BMLFUW als Umkehr der Beweislast. Ihrer Auffassung nach bestand auch keine Rechtsgrundlage dafür, die Nichtreaktion des Landwirts auf die Aufforderung, bei der Sachverhaltserhebung mitzuwirken, als Eingeständnis einer früheren Flächen-Überdeklaration zu werten.

(3) Nachstehende Abbildung zeigt, dass österreichweit gut ein Viertel der im Flächenabgleich 2010 erfassten Betriebe eine AMA-Sachverhaltserhebung erhielten. Der Anteil dieser Fälle entsprach in der Steiermark mit 26,9 % annähernd dem österreichweiten Anteil und lag in Niederösterreich mit 22,8 % etwas unter, in Salzburg mit 35,5 % deutlich über dem österreichischen Vergleichswert.

Abbildung 11: Flächenabgleich 2010 – Anzahl der Fälle und prozentuelle Anteile der AMA-Sachverhaltserhebungen sowie Rückmeldungen von Landwirten an die AMA für das Jahr 2009



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

Der Anteil der Landwirte, die beim Flächenabgleich 2010 – mit und ohne vorherige AMA-Sachverhaltserhebung – Rückmeldungen (Berufungen, Einsprüche) an die AMA richteten (siehe Abbildung 11, dunkle Balken), lag in Niederösterreich mit rd. 40 % leicht und in Salzburg mit 66 % sehr deutlich über dem österreichischen Vergleichswert von 36,5 %, während er in der Steiermark mit 32,3 % darunter lag.

(4) Beim Flächenabgleich 2011 nahm die AMA dagegen für alle Heimflächen, die sie nicht zweifelsfrei als landwirtschaftlich genutzte Flächen identifizieren konnte, Sachverhaltserhebungen vor.

39.2 Der RH kritisierte die beim Flächenabgleich 2010 unterlassene Sachverhaltserhebung bei Betrieben mit Flächenabweichungen von 0,5 ha und weniger als bedenklich und verwies auf die diesbezügliche Stellungnahme der Finanzprokuratur. Er bewertete die geänderte Vorgangsweise beim Flächenabgleich 2011, die eine Gleichbehandlung aller Antragsteller sowie Sachverhaltserhebungen in allen seitens der AMA nicht abklärbaren Fällen gewährleistete, als zweckmäßig.

40.1 Die AMA-Sachverhaltserhebung bei Landwirten mit über 0,5 ha Flächendifferenz umfasste ein Antwortformular mit vier Begründungsmöglichkeiten für Flächenverringerungen⁵⁵. Grund und Zeitpunkt der Flächenverringerung sollten die Landwirte zudem durch geeignete Unterlagen nachweisen. Als Grundlage für ihre Entscheidung prüfte die AMA die vorgebrachten Begründungen der Landwirte auf Plausibilität. In Einzelfällen prüfte sie die Begründungen summarisch und anerkannte auch mangels geeigneter Nachweise nicht eindeutig nachvollziehbare Vorbringen als plausibel.

40.2 Der RH kritisierte, dass die AMA auch nicht eindeutig nachvollziehbare Begründungen – insbesondere mangels geeigneter Nachweise – in Einzelfällen akzeptierte. Der RH empfahl der AMA, bei ihren Plausibilitätsprüfungen der im Rahmen der Rückabwicklung vorgebrachten Begründungen der Landwirte auf die Vorlage von geeigneten Nachweisen zu bestehen.

40.3 *Laut Stellungnahme der AMA seien zur Plausibilisierung der vorgebrachten Begründungen der Landwirte bei der Flächenrückabwicklung nach Möglichkeit offizielle Belege (z.B. Verbauung, Aufforstung, witterungsbedingte Flächenverluste) verlangt worden. In vielen Fällen sei die Futterflächenabnahme mit einer Zunahme der Überschirmung*

⁵⁵ Diese lauteten: keine weitere landwirtschaftliche Nutzung der Fläche, Kommassierungsverfahren bzw. Grundstückszusammenlegung, Übergabe der Fläche an Betrieb, der keinen Mehrfachantrag stellt, und Sonstiges.

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

begründet worden. Bei unklaren Sachverhalten seien die Betriebe zur Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt worden.

Abgleich Almflächen 2010 und 2011

- 41.1** (1) Im Rahmen der Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011 übermittelte die AMA den betreffenden Antragstellern (Almbetreibern bzw. Alm-obleuten) gesonderte Sachverhaltserhebungen. Die aus Sicht der AMA mangelhafte Qualität der ihr übermittelten Sachverhaltsdarstellungen veranlasste die AMA, ergänzend zu den Sachverhaltsdarstellungen bei rd. 57 % (Flächenabgleich 2010) bzw. rd. 97 % (2011) der Almen mit potenziellen Flächen-Übererklärungen eigene Vor-Ort-Kontrollen vorzunehmen (siehe Tabelle 18). Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens einigte sich Österreich mit der Europäischen Kommission auf die Anwendung einer Toleranzgrenze von 3 ha bzw. maximal 10 %.

Der Alm-Flächenabgleich 2010 betraf österreichweit 945 (10,6 %) der etwa 8.900 Almen (Stand Mehrfachanträge 2010) bzw. über 7.400 Auftreiber; der Alm-Flächenabgleich 2011 umfasste 316 (3,7 %) von insgesamt etwa 8.600 Almen (Stand Mehrfachanträge 2011) bzw. rd. 2.500 Auftreiber:

Tabelle 18: Nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen bei Almen, Flächenabgleiche 2010 und 2011

	Nieder- österreich	Salzburg	Steiermark	Österreich
Anzahl der Almen lt. Mehrfachanträge 2010 insgesamt	120	1.842	1.926	8.880
davon				
Anzahl der Almen im Flächenabgleich 2010	2	257	121	945
Anzahl der Auftreiber	10	1.351	377	7.433
potenzielle NLN-Flächen (Jahr 2009) in ha	29,7	5.454,8	1.554,3	24.971,2
Anzahl der veranlassten AMA-Vor-Ort-Kontrollen von Almen	1	125	58	542
als Ergebnis der AMA-Vor-Ort-Kontrollen endgültig festgestellte NLN-Flächen in ha	0,0	2.667,4	416,6	17.444,3
Anteil der NLN-Flächen in %	0,0	15,3	2,4	100,0
Anzahl der Almen lt. Mehrfachanträge 2011 insgesamt	80	1.755	1.949	8.625
davon				
Anzahl der Almen im Flächenabgleich 2011	16	154	26	316
Anzahl der Auftreiber	146	989	128	2.507
potenzielle NLN-Flächen (Jahr 2010) in ha	152,3	2.713,0	175,6	5.396,9
Anzahl der veranlassten AMA-Vor-Ort-Kontrollen von Almen	14	152	24	305
als Ergebnis der AMA-Vor-Ort-Kontrollen endgültig festgestellte NLN-Flächen in ha	31,1	2.804,0¹	196,9¹	5.765,2¹
Anteil der NLN-Flächen in %	0,5	48,6	3,4	100,0

¹ Die endgültig festgestellte NLN-Fläche lag über der elektronisch ermittelten potenziellen NLN-Fläche.

Quellen: AMA-Daten zum Alm-Flächenabgleich 2010 und 2011, Stand 14. Juni 2013;

Berechnungen und Darstellung: RH

Der Flächenabgleich 2010 führte österreichweit zu einer Reduktion der Almfutterflächen im Ausmaß von über 17.400 ha. Aufgrund des Flächenabgleichs 2011 reduzierten sich die Almfutterflächen um weitere rd. 5.800 ha. Das Bundesland Salzburg war davon jeweils in besonders hohem Maße betroffen.

Während die AMA bei den Heimflächen im Durchschnitt der beanstandeten Betriebe rd. 0,30 ha (Flächenabgleich 2010) bzw. 0,16 ha (2011) nicht-landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Betrieb feststellte

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

(siehe TZ 38), stellte sie bei den Almflächen im Durchschnitt rd. 32 ha (Flächenabgleich 2010) bzw. rd. 19 ha (Flächenabgleich 2011) nicht-landwirtschaftlich genutzte Fläche pro vor Ort kontrollierter Alm fest.

(2) Die AMA erhöhte in diesem Zusammenhang mit den Flächenabgleichen 2010 und 2011 ihre Kontrollquoten beträchtlich (siehe TZ 32) und veranlasste in den betreffenden Jahren insgesamt rd. 850 Vor-Ort-Kontrollen von Almen.

(3) Der Betrag der Rückforderungen aufgrund des rückwirkenden Alm-Flächenabgleichs 2010 belief sich in Summe auf 1,50 Mio. EUR. Nachstehende Tabelle schlüsselt den Betrag nach Maßnahmen auf:

Tabelle 19: Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 infolge des Alm-Flächenabgleichs 2010				
	Nieder- österreich	Salzburg	Steiermark	Österreich insgesamt
Anzahl der Almen im Flächenabgleich 2010	2	257	121	945
davon mit Vor-Ort-Kontrolle	1	125	58	542
Rückforderungen	in EUR			
Einheitliche Betriebsprämie	168,8	68.401,4	44.998,2	535.202,6
Ausgleichszulage	5.650,5	127.957,7	82.944,2	873.678,7
ÖPUL Alpung und Behirtung	528,0	15.070,2	10.835,7	91.131,7
Rückforderungen insgesamt	6.347,2	211.429,3	138.778,0	1.500.013,0
Rückforderung pro Alm mit Vor-Ort-Kontrolle	6.347,2	1.691,4	2.392,7	2.767,6

Anmerkung: Die Rückforderung pro Alm umfasst jeweils die Rückforderungen gegenüber den einzelnen Auftreibern. Da eine Trennung in Alm- und Heimbetrieb nicht möglich war, ordnete die AMA-Auswertung die gesamte Rückforderung eines Auftreibers der Alm zu, auch wenn diese nicht allein aus dem Alm-Flächenabgleich resultierte, sondern noch andere Ursachen hatte (z.B. Flächenabgleich beim Heimbetrieb, Verwaltungskontrolle).

Quellen: AMA-Daten Alm-Flächenabgleich 2010, Stand 14. Juni 2013; Berechnungen und Darstellung: RH, Rundungsdifferenzen möglich

Knapp 60 % der Rückforderungen infolge des Almflächenabgleichs 2010 entfielen österreichweit wie auch im Durchschnitt der überprüften Länder auf die Ausgleichszulage. Der Betrag pro betroffener Alm – der sich jeweils aus den Rückforderungen an die einzelnen Auftreiber zusammensetzte – belief sich im österreichischen Durchschnitt auf knapp 2.800 EUR. Salzburg und die Steiermark lagen mit rd. 1.700 EUR bzw. rd. 2.400 EUR unterhalb des österreichischen Durchschnitts.

(4) Nachstehende Tabelle illustriert die Häufigkeit und Verteilung der Rückforderungsbeträge in Größenklassen (für die Einheitliche Betriebsprämie und die Ausgleichszulage jeweils pro Auftreiber, für die ÖPUL-Maßnahme Alpung und Behirtung pro Alm):

Tabelle 20: Verteilung der Rückforderungsbeträge (inkl. allfälliger Sanktionen) infolge des Almen-Flächenabgleichs 2010 bezogen auf Auftreiber				
Rückforderungsbeträge	Anzahl der Auftreiber auf Almen mit Flächenabgleich 2010			
Einheitliche Betriebsprämie	Niederösterreich, Salzburg, Steiermark	in %	Österreich	in %
gleich 0 EUR	1.519	87,40	6.139	82,59
größer 0 bis 1.000 EUR	197	11,33	1.171	15,75
größer 1.000 bis 5.000 EUR	20	1,15	117	1,57
größer 5.000 bis 10.000 EUR	1	0,06	4	0,05
größer 10.000 EUR	1	0,06	2	0,03
Summe	1.738	100,00	7.433	100,00
Ausgleichszulage				
gleich 0 EUR	1.562	89,87	6.857	92,25
größer 0 bis 1.000 EUR	115	6,62	349	4,70
größer 1.000 bis 5.000 EUR	56	3,22	190	2,56
größer 5.000 bis 10.000 EUR	2	0,12	30	0,40
größer 10.000 EUR	3	0,17	7	0,09
Summe	1.738	100,00	7.433	100,00

	Anzahl der Almen mit Flächenabgleich 2010			
ÖPUL	Niederösterreich, Salzburg, Steiermark	in %	Österreich	in %
gleich 0 EUR	325	85,53	821	85,70
größer 0 bis 1.000 EUR	47	12,37	109	11,38
größer 1.000 bis 5.000 EUR	8	2,11	28	2,92
größer 5.000 bis 10.000 EUR	0	0	0	0
größer 10.000 EUR	0	0	0	0
Summe	380	100,00	958	100,00

Anmerkung: siehe Tabelle 19; die ÖPUL-Maßnahme 17 Alpung und Behirtung wird nicht für einzelne Auftreiber, sondern für Gemeinschaftsalmen gewährt.

Quelle: AMA-Auswertung Alm-Flächenabgleich 2010, Stand 14. Juni 2013; Darstellung: RH

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

- Bei der Einheitlichen Betriebsprämie hatten über 87 % der betroffenen Auftreiber in den überprüften Ländern keine Rückforderung (Österreich: rd. 82,6 %), ferner erhielten rd. 11,3 % der Auftreiber Rückforderungen von bis zu 1.000 EUR (Österreich: knapp 16 %).
- Bei der Ausgleichszulage hatten knapp 90 % der Auftreiber in den überprüften Ländern keine Rückforderung (Österreich: über 92 %), rd. 6,6 % der Auftreiber hatten Rückforderungen von bis zu 1.000 EUR (Österreich: rd. 4,7 %).
- Bei ÖPUL entsprachen die Rückforderungsbeträge pro Alm in den überprüften Ländern annähernd dem österreichischen Durchschnitt.

Der Anteil der sehr hohen Rückforderungen aus dem Flächenabgleich 2010 betraf einen vergleichsweise geringen Anteil der Almen bzw. Auftreiber.

41.2 Der RH hielt fest, dass die Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011 trotz höherer Toleranz sowohl in Summe (rd. 23.200 ha) als auch pro vor Ort kontrollierter Alm (Flächenabgleich 2010: rd. 32 ha bzw. Flächenabgleich 2011: rd. 19 ha) erheblich höhere nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen ergaben als die Heimflächenabgleiche 2010 und 2011 (in Summe rd. 5.900 ha, pro Betrieb rd. 30 Ar bzw. 16 Ar) (siehe TZ 38). Von der bei den Flächenabgleichen 2010 und 2011 insgesamt festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Fläche (rd. 29.100 ha) entfielen etwa vier Fünftel auf Almen. Der RH anerkannte, dass die AMA die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen bei Almen deutlich erhöhte, betonte jedoch kritisch, dass die AMA entsprechenden Hinweisen bereits in früheren Jahren hätte nachgehen sollen.

Der RH hielt ferner fest, dass der Großteil (rd. 22.300 ha bzw. rd. 77 %) der bei den Flächenabgleichen 2010 und 2011 insgesamt festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Heim- und Almflächen auf den Flächenabgleich 2010 entfiel. Von den im Flächenabgleich 2010 erfassten Auftreibern erhielten österreichweit rd. 1,7 % (Einheitliche Betriebsprämie) bzw. rd. 3,1 % (Ausgleichszulage) Rückforderungen von mehr als 1.000 EUR. Jeweils mehr als 80 % bzw. 90 % der betroffenen Auftreiber hatten bei keiner der beiden Maßnahmen Rückzahlungen zu leisten.

41.3 *Die Landwirtschaftskammer Niederösterreich wies darauf hin, dass trotz höherer Toleranz etwa 80 % der bei den Flächenabgleichen festgestellten nicht-landwirtschaftlich genutzten Flächen auf Almen und demgemäß etwa 20 % auf Heimgutflächen entfielen. Es sei aus ihrer Sicht nicht erklärlich, warum – hauptsächlich auf Basis der nur gerin-*

gen Flächenabweichungen bei den Heimgutflächen – Fehler erkannt und umfangreich kommentiert worden seien. Dieses Ungleichgewicht wäre zu objektivieren.

- 41.4** Der RH erwiderte der Landwirtschaftskammer Niederösterreich, dass die Europäische Kommission im Jahr 2008 das System der Flächenfeststellung im Allgemeinen prüfte und dabei insgesamt Mängel feststellte. Dabei stellte sie insbesondere bei den Heimgutflächen Mängel fest, weshalb sie im Jahr 2011 eine Anlastung von 64 Mio. EUR androhte (siehe TZ 8). Aus diesem Grund waren auch für den Bereich der Heimgutflächen umfangreiche organisatorische, prozedurale, rechtliche und technische Maßnahmen zu treffen, um ein anlastungssicheres System zu schaffen (siehe TZ 50). Er wies ferner darauf hin, dass die Rückforderungen (rd. 5,3 Mio. EUR) aus dem Heimflächen-Abgleich 2010 (siehe TZ 38) höher waren als jene (rd. 1,5 Mio. EUR) aus dem Alm-Flächenabgleich 2010 (siehe TZ 41). Aus diesem Grund war ein entsprechender Fokus auf die Heimflächen gelegt worden.

Sanktionslose Richtigstellungen

- 42.1** (1) Gemäß Art. 73 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 konnten Förderungswerber fehlerhafte Beihilfeanträge ohne Anwendung von Kürzungen und Ausschlüssen korrigieren, wenn die Richtigstellung auf Initiative des Antragstellers schriftlich – vor Ankündigung einer Vor-Ort-Kontrolle oder Hinweisen der zuständigen Behörde auf Unregelmäßigkeiten im Beihilfeantrag – erfolgte. Die AMA wies die Antragsteller im Jahr 2012 ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, ihre Beihilfeanträge unter Einhaltung der geltenden Voraussetzungen sanktionsfrei richtigzustellen. Auf Ersuchen des BMLFUW bestätigte die Europäische Kommission im März 2012, dass diese Bestimmung auch auf frühere Antragsjahre Anwendung finden konnte.
- 42.2** Der RH hielt fest, dass Betriebe, die von der ab 2012 angewandten sanktionsfreien Richtigstellung Gebrauch machten, eine Besserstellung gegenüber jenen erlangten, denen diese Möglichkeit im Vorjahr noch nicht in dieser Form eröffnet worden war.

Summe der Wiedereinziehung und finanziellen Berichtigung

- 43.1** (1) Anlässlich eines Prüfbesuchs im April 2013 überzeugte sich die Europäische Kommission von den zwischenzeitig ergriffenen Maßnahmen und zog eine Herabsetzung des Betrags der finanziellen Berichtigung von rd. 64,19 Mio. EUR auf rd. 3,63 Mio. EUR in Betracht und

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

bestätigte dies in ihrem Beschluss im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens Ende 2013.

(2) Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die von den betroffenen Landwirten im Rahmen der Flächenabgleiche 2010 und 2011 wieder eingezogenen Förderungsbeträge (EU-Agrarfondsmittel bzw. nationale Kofinanzierungsmittel) sowie die in Aussicht gestellte reduzierte finanzielle Berichtigung zu Lasten des Budgets des BMLFUW.

Tabelle 21: Überblick über Wiedereinziehungen und finanzielle Berichtigung im Rahmen des 2008 eröffneten Konformitätsabschlussverfahrens			
	Betrag in Mio. EUR	davon zugunsten der EU-Agrarfonds	Anmerkungen
Wiedereinziehung bei Endbegünstigten	max. 10,80	max. 6,78	für Agrarförderungen in Österreich wieder einsetzbare Mittel
<i>davon</i>			
<i>Heimflächen</i>	<i>5,28</i>	<i>5,28</i>	<i>siehe TZ 38, Tabelle 17</i>
<i>Almflächen</i>	<i>max. 1,50</i>	<i>max. 1,50</i>	<i>genaue Abgrenzung zu Heimflächen nicht möglich, siehe TZ 41, Anmerkung zu Tabelle 19</i>
<i>nationale Kofinanzierung</i>	<i>4,02</i>		
Finanzielle Berichtigung zu Lasten Österreichs	3,63	3,63	für Agrarförderungen in Österreich nicht mehr einsetzbare Mittel
Budgetmittel des BMLFUW	3,63	3,63	siehe TZ 6, Tabelle 6
Summe	max. 14,43	max. 10,41	

Quellen: AMA-Daten zum Alm- und Heimflächenabgleich 2010, Unterlagen des BMLFUW und der AMA; Berechnungen und Darstellung: RH

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

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, die aus der Rückabwicklung gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich aller damit verbundenen Kosten der Beteiligten umfassend zu analysieren und im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements präventiv zu berücksichtigen.

43.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien Rückforderungen von Förderungen, unabhängig von der Höhe der Kosten, jedenfalls einzuleiten.*

43.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass ein proaktives Herangehen zur Gewährleistung einer EU-konformen Flächenfeststellung den Umfang der rückwirkenden Flächenabgleiche sowie die Anzahl der tatsächlichen Rückforderungen wie auch der Berufungen, Bescheidbeschwerden bzw. Ersuchen um Richtigstellung – laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niederösterreich zu TZ 11 – hätte reduzieren können. Er hielt daher seine Empfehlung, den Aufwand der INVEKOS-Akteure aus den Rückabwicklungen kostenmäßig zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen für das Risikomanagement zu ziehen, aufrecht.

Maßnahmen im
Bereich der
Almflächen

Allgemeines

44 (1) Bewirtschaftete Almen bedecken rd. 10 % (rd. 8.400 km²) des österreichischen Staatsgebiets.⁵⁶ Davon waren im Jahr 2012 rd. 393.000 ha als für die Beweidung nutzbare Almfutterflächen deklariert. Der Anteil der INVEKOS-Almfutterflächen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche insgesamt betrug im Jahr 2012 österreichweit etwa 14,5 %. In Salzburg lag dieser Anteil mit 42,1 % weit über dem Durchschnitt, in der Steiermark belief er sich auf 12,4 % und in Niederösterreich auf knapp 0,5 %.

Nachstehende Tabelle veranschaulicht Almstrukturen und Inanspruchnahme der drei großen Flächenmaßnahmen in den vom RH überprüften Bundesländern:

⁵⁶ vergleiche Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs 2013, Kapitel 01

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Tabelle 22: Almstruktur und Inanspruchnahme von EU-Flächenmaßnahmen 2012				
	Nieder- österreich	Salzburg	Steiermark	Österreich
Daten zur Almstruktur 2012				
Anzahl der Almen	74	1.745	1.881	8.405
Almfutterfläche in ha	3.336	76.227	45.740	392.256
<i>ha pro Alm</i>	<i>45,1</i>	<i>43,7</i>	<i>24,3</i>	<i>46,7</i>
Anzahl der Almauftreiber	608	4.619	4.343	27.249
<i>Durchschnitt pro Alm</i>	<i>8,2</i>	<i>2,6</i>	<i>2,3</i>	<i>3,2</i>
Großvieheinheiten (GVE)	3.551	59.079	39.431	281.085
<i>ha pro GVE</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>	<i>1,4</i>
Einheitliche Betriebsprämie				
Anzahl der Betriebe	27.346	6.966	23.530	108.635
Zahlungen in Mio. EUR	263,32	16,77	75,02	608,17
<i>Zahlung/Betrieb in EUR</i>	<i>9.629</i>	<i>2.407</i>	<i>3.188</i>	<i>5.598</i>
ÖPUL-Maßnahme 17 Alpung und Behirtung				
Anzahl der Betriebe	61	570	1.084	3.278
Flächen in ha	2.730	20.495	21.033	99.391
Abgeltung in Mio. EUR	0,20	1,78	1,52	8,62
<i>Abgeltung/Betrieb in EUR</i>	<i>3.351</i>	<i>3.119</i>	<i>1.405</i>	<i>2.630</i>
Ausgleichszulage				
Anzahl der Betriebe	17.191	7.041	22.294	90.177
Flächen in ha	341.310	106.859	279.389	1.359.475
Zahlungen in Mio. EUR	49,54	22,56	48,97	237,81
<i>Zahlung/Betrieb in EUR</i>	<i>2.882</i>	<i>3.203</i>	<i>2.197</i>	<i>2.637</i>

Quellen: BMLFUW, Grüner Bericht 2013, Tab. 3.1.15 (Struktur Almen, Stand November 2012), Tab. 5.2.1 (Betriebsprämie 2012, Stand April 2013), Tab. 5.2.15 (ÖPUL-Maßnahme 17, Stand April 2013), Tab. 5.2.12 (Ausgleichszulage, Stand März 2013). Laut Anmerkungen des BMLFUW zu den Tabellen waren zum jeweiligen Datenstand aufgrund der noch laufenden Almfutterflächenfeststellung Teilbeträge der einzelnen Maßnahmen noch nicht ausbezahlt, bspw. ein Betrag von 15 Mio. EUR für die ÖPUL-Maßnahme 17 Alpung und Behirtung; Darstellung und Berechnungen: RH

(2) Almfutterflächen verbesserten unter bestimmten Voraussetzungen den wirtschaftlichen Spielraum der Betriebe, die ihre Heimflächen durch Hinzunahme von Almfutterflächen vergrößern, ihren Tierbestand aufstocken und dementsprechend mehr öffentliche Mittel (Einheitliche Betriebsprämie, Ausgleichszulage) beantragen konnten. Gemeinschaft-

salmen konnten überdies die ÖPUL–Untermaßnahme 17 „Alpung und Behirtung“ in Anspruch nehmen.

Risikobewertung durch die Europäische Kommission

- 45.1** (1) Infolge der Prüffeststellungen des ERH zur ZVE 2011 (siehe TZ 7) richtete die Europäische Kommission im Dezember 2012 eine Mitteilung und ein Auskunftersuchen an das BMLFUW sowie die Aufforderung, Abhilfemaßnahmen für die festgestellten Mängel im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen einschließlich geographischem Informationssystem (LPIS–GIS) für Almfutterflächen zu treffen und zu Unrecht gezahlte Beträge bzw. zugewiesene Zahlungsansprüche wieder einzuziehen.

Tabelle 23: Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Mängel des LPIS–GIS für Almweideflächen

Feststellungen	Bewertung durch die Europäische Kommission
Übereklärung von Alm- futterflächen	Die von Österreich mitgeteilten Ergebnisse von Vor–Ort–Kontrollen der Jahre 2010 und 2011 lassen bei Almweiden ein erhöhtes finanzielles Risiko für den Agrarfonds erkennen.
Verwendung von veralteten Luftbildern	finanzielles Risiko für den Agrarfonds; veraltete, die Gegebenheiten am Boden nicht mehr widerspiegelnde Bilder können die Aussagekraft von Verwaltungskontrollen beeinträchtigen
Uneinheitliche Anwendung der Überschirmungs– und nicht–landwirtschaftliche Nutzfläche–Faktoren des Almleitfadens	finanzielles Risiko für den Agrarfonds; subjektives Ermessen der Mitarbeiter der Bezirksbauernkammern führt zu uneinheitlicher Anwendung; Gefahr unrichtiger Referenzflächenfeststellung und unrechtmäßiger Zahlungen

Quelle: Schreiben der Europäischen Kommission vom 19. Dezember 2012, Darstellung: RH

(2) Österreich wies in seiner Stellungnahme vom Februar 2013 auf zwischenzeitig ergriffene Maßnahmen (siehe TZ 47, Tabelle 24) hin. Die Europäische Kommission hielt ihre Position, dass Österreich den EU–Vorgaben nicht vollständig nachgekommen wäre, aufrecht. Im Rahmen des im Dezember 2012 eröffneten Verfahrens betreffend Mängel des eingerichteten Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) kündigte die Europäische Kommission im August 2013 einen neuerlichen Prüfbesuch in Österreich für Herbst 2013 an.

- 45.2** Der RH wies darauf hin, dass die Europäische Kommission im Rahmen des im Dezember 2012 eröffneten Verfahrens – nicht zuletzt im Lichte bereits früher aufgetretener Mängel im Bereich der Almfutter–

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

flächenfeststellung – Österreich neuerlich eine finanzielle Berichtigung in Aussicht stellen könnte.

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, im Hinblick auf die mögliche Verhängung einer weiteren finanziellen Berichtigung seitens der Europäischen Kommission unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen einzuleiten bzw. vollständig umzusetzen.

45.3 *(1) Das BMLFUW teilte zu den Feststellungen des RH betreffend Angaben über die Almfutterflächen – auch mit Bezug auf TZ 46 und 47 – mit, dass es derzeit von Seiten der Europäischen Kommission keine Veranlassung für eine finanzielle Berichtigung gebe, weil diese Verwaltungsverfahren von der Europäischen Kommission endgültig und rechtskräftig abgeschlossen worden seien. Eine finanzielle Berichtigung sei in diesem Zusammenhang aus heutiger Sicht kein Thema.*

(2) Laut Stellungnahme der AMA habe die Europäische Kommission mit dem Konformitätsabschluss zur Untersuchung Nr. AA/2008/01 und Nr. AA/2013/33 der flächenbezogenen Beihilfen sowie mit dem Durchführungsbeschluss vom 12. Dezember 2013 die finanzielle Berichtigung über rd. 3,6 Mio. EUR beschlossen. In ihrem Abschlusschreiben vom 20. Dezember 2013 habe sie bekannt gegeben, dass die Untersuchung AA/2009/01 im Rahmen der Untersuchung AA/2008/001/AT behandelt worden sei und damit ebenfalls als abgeschlossen angesehen werden könne. Eine allfällige neuerliche Berichtigung sei gemäß AMA daher aus heutiger Sicht nicht nachvollziehbar.

Die AMA habe, auf Basis der Erkenntnisse aus Prüfungen des ERH zur Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2011, umgehend umfassende Verbesserungen in Bezug auf die Almfutterflächen eingeleitet. Die Europäische Kommission habe diese Abhilfemaßnahmen in ihre Prüfbemerkungen vom Dezember 2012 aufgenommen und keine weiteren spezifischen Maßnahmen gefordert. In der Zuverlässigkeitserklärung 2012 des Zahlstellenleiters sei die Almflächenthematik in Form einer entsprechenden Meldung inklusive der bereits umgesetzten sowie der zusätzlich vorgesehenen Maßnahmen der Europäischen Kommission mitgeteilt worden.

In den Jahren 2009, 2010 und 2011 seien zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung des Referenzsystems⁵⁷ gesetzt und in den Jahren 2012

⁵⁷ z.B. verpflichtende Digitalisierung ab 2010, neue nationale Rechtsgrundlage mit Präzisierungen im Flächenbereich, verwaltungstechnische Rückverfolgung von Flächenverringerungen mit rückwirkenden Richtigstellungen und Sanktionierungen, Umstellung des Referenzsystems auf das Feldstück

und 2013 weitere Nachbesserungen⁵⁸ durchgeführt worden. Alle diese Maßnahmen würden auch den Almflächenbereich inkludieren, für den darüber hinaus die Verbesserung des Referenzsystems veranlasst worden sei.

- 45.4** Der RH hielt gegenüber dem BMLFUW und der AMA fest, dass sich die Europäische Kommission in ihrer Reaktion auf die Prüffeststellungen des ERH im Dezember 2012 und März 2013⁵⁹ ausdrücklich vorbehalten hatte, Ausgaben ganz oder teilweise von der EU-Finanzierung auszuschließen.

Entwicklung der Almfutterflächen in Österreich

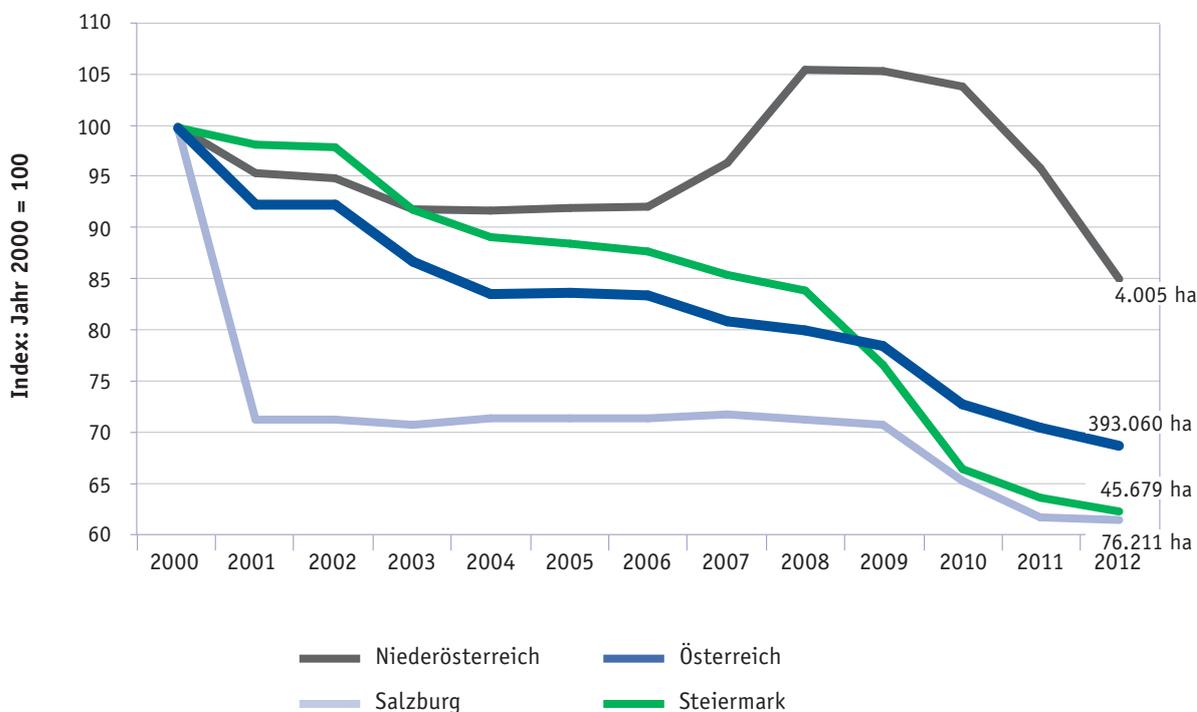
- 46.1** (1) Laut Grünem Bericht 2013 des BMLFUW verringerten sich die INVEKOS-Almfutterflächen österreichweit von rd. 574.700 ha im Jahr 2000 auf rd. 393.000 ha im Jahr 2012. Die Differenz von 181.700 ha entsprach einem Rückgang um 31,6 %. Im Ländervergleich war der Rückgang in diesem Zeitraum in Salzburg mit 38,8 % am höchsten, gefolgt von der Steiermark mit 37,9 %.

⁵⁸ Qualitätskontrollen, lagegenaue Dokumentation von Flächenveränderungen, kürzere Intervalle der Befliegungen für Hofkarten, Prüfung der Umstellung des Referenzsystems auf das Blocksystem

⁵⁹ Schreiben der Europäischen Kommission an Österreich betreffend Untersuchung Nr. NAC-2012-009 der Europäischen Kommission (siehe TZ 7)

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Abbildung 12: Entwicklung der INVEKOS–Almfutterflächen 2000 bis 2012



Anmerkung: Der atypische Verlauf in Niederösterreich erklärt sich aus einer Anpassung nach oben ab 2007 aufgrund besserer Orthofotos und aus dem vergleichsweise geringen Ausmaß an Almfutterflächen (rd. 4.000 bis 5.000 ha im betrachteten Zeitraum).

Quelle: RH-Darstellung auf Basis von Daten des BMLFUW, Grüner Bericht 2013, Tab 3.1.11: Landwirtschaftlich genutzte Fläche nach Bundesländern lt. INVEKOS-Daten im Zeitvergleich (Almen)

(2) Gemessen am österreichischen Durchschnitt und insbesondere an Salzburg verzeichnete die Steiermark in den Jahren 2001 bis 2008 eine deutlich geringere Abnahme der Almfutterflächen. Im Ländervergleich lag die Steiermark ab 2001 (nach Einführung des AMA-Almleitfadens, siehe TZ 48) um jeweils 4 bis 6 Prozentpunkte über den vergleichbaren österreichischen Werten, näherte sich ab 2009 jedoch beschleunigt dem Entwicklungspfad der Almfutterflächen in Salzburg an.

(3) Luftbilder und Hofkarten als wesentliche Hilfsmittel zur Feststellung der Almfutterflächen standen in einzelnen Regionen der Steiermark – aufgrund mangelnder Kooperation auf Bundesebene sowie zwischen dem Bund und den Ländern bei der Befliegung und Erstellung von Luftbildern – erst später als in anderen Bundesländern zur Verfügung.

46.2 Der RH stellte fest, dass die Almfutterflächen in der Steiermark im Zeitraum 2001 bis 2008 in geringerem Ausmaß als im österreichischen Durchschnitt sanken, ab dem Jahr 2009 jedoch stark überproportional

abnehmen. Aus Sicht des RH wären – unbeschadet der späten Verfügbarkeit von Luftbildern in der Steiermark – schon aus einer Analyse der Entwicklungspfade der (alpinen) Bundesländer bzw. Regionen Erkenntnisse hinsichtlich allfälliger Risiken (z.B. potenzielle Überdeklaration von Almfutterflächen) und präventiver Maßnahmen bereits deutlich früher möglich gewesen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, der AMA sowie der Landwirtschaftskammer des Landes Steiermark, flächenrelevante Entwicklungen künftig verstärkt auch auf regionaler Ebene bzw. in Zeitreihen vergleichend zu analysieren und allfällige Abweichungen näher zu untersuchen.

46.3 (1) *Das BMLFUW verwies betreffend Angaben über die Almfutterflächen auf seine Stellungnahme zu TZ 45.*

(2) Die AMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Informationen aus der laufenden Abwicklung und aus Prüffeststellungen künftig noch stärker systematisch analysieren werde.

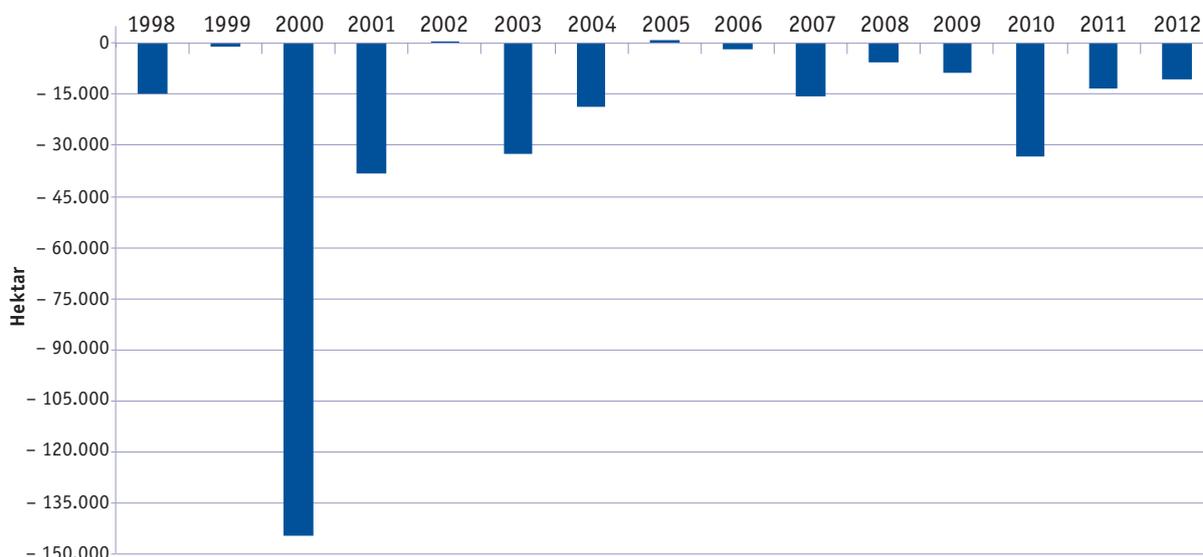
(3) Laut Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Steiermark sei die Digitalisierung und Feststellung bei Futterflächen objektiv weit schwieriger als bei Flächen in der Ebene. Die Almfutterflächen hätten sich im Beobachtungszeitraum auch in der Steiermark massiv reduziert, in den Jahren 2000 bis 2002 gemäß den (vom Grünen Bericht abweichenden) Auswertungen der AMA von rd. 73.000 ha auf rd. 68.000 ha. Nach Einführung des Almleitfadens seien die Futterflächen von mehr als 50 % der Almen – in Ermangelung entsprechender Luftbilder – mit Unterstützung der Agrarbehörde ermittelt worden. Dies sei mit ein Grund, warum der Flächenrückgang bis 2008 im Ländervergleich weniger stark ausgefallen sei. Weiters hätten Vor-Ort-Kontrollen bis einschließlich 2007 kaum Beanstandungen und Sanktionen ergeben, weshalb kein Anlass bestanden habe, an der Richtigkeit der Futterflächenangaben zu zweifeln. Mittlerweile sei in der Steiermark die anteilige Futterfläche je aufgetriebener Großvieheinheit teils deutlich geringer als in anderen Bundesländer.

46.4 Der RH verkannte nicht die in den Ausführungen des Landes Steiermark zum Ausdruck kommenden Schwierigkeiten, er hielt jedoch seine Empfehlung, flächenrelevante Entwicklungen künftig auch auf regionaler Ebene bzw. in Zeitreihen vergleichend zu analysieren, im Sinne der gebotenen Risikoidentifikation und Prävention aufrecht.

Maßnahmen in Reaktion auf
flächenbezogene Prüffeststellungen

47.1 (1) Die Gründe für den Rückgang der Almfutterflächen lagen teils in der Natur (Verwaldung, Aufforstung, Muren, Lawinen u.a.), teils in Änderungen der Vorschriften (z.B. Einführung des AMA-Almleitfadens 2000) und besseren technischen Möglichkeiten der Flächenfeststellung (z.B. GPS, Verfügbarkeit hochauflösender Luftbilder), teils in Änderungen des Förderungssystems und der damit verbundenen Anreizsetzungen (GAP-Reform, neue Programmperiode ab 2007). Maßgeblich wirkten sich jeweils auch die Zeitpunkte von Kontrollen aus.

Abbildung 13: Rückgang (ausgenommen 2002, 2005) der INVEKOS-Almfutterflächen inkl. Bergmäher in Österreich 1998 bis 2012, jeweils zum Vorjahr, in ha



Quelle: Daten des BMLFUW, Grüner Bericht 2013, Tab 3.1.11; Darstellung: RH

(2) Der Rückgang der Almfutterflächen in einzelnen Jahren ließ sich zumeist konkreten administrativen Vorgängen zuordnen:

**Tabelle 24: Verwaltungsmaßnahmen mit Einfluss auf die Entwicklung der INVEKOS-
Almfutterflächen**

Jahr	Ereignis
1999 bis 2001	Einführung des AMA-Almleitfadens (siehe TZ 48) und Prüffeststellungen des ERH in Salzburg (siehe TZ 7)
2003/2004	Entkoppelung der Extensivierungsprämien (GAP-Reform)
2006/2007	Beginn der Programmperiode 2007 bis 2013, Kontrollberichte der Abteilung Interne Revision des BMLFUW
2008/2009	Prüffeststellungen der Europäischen Kommission und infolgedessen verstärkte Kontrolltätigkeit der AMA
ab 2010	Verpflichtende Digitalisierung, freiwillige Richtigstellungen, verstärkte AMA-Vor-Ort-Kontrollen, Einleitung grundlegender Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung (siehe TZ 50)

Quellen: Unterlagen des BMLFUW und der AMA; Darstellung: RH

(3) Die Daten des Grünen Berichts stellen eine wichtige Zahlenbasis für (agrar)wissenschaftliche Forschungen dar. Das BMLFUW nahm im Grünen Bericht 2013 noch keine rückwirkende Berichtigung der Flächen- und Auszahlungsdaten entsprechend den Ergebnissen des Flächenabgleichs 2010 und der Rückforderungen für die Jahre 2007 bis 2009 vor.

47.2 Der RH stellte fest, dass Verwaltungsmaßnahmen (insbesondere Kontrollen sowie veränderte Rahmenbedingungen für EU-Agrarförderungen) in einzelnen Jahren in bedeutendem Maße zum Rückgang der Almfutterflächen beitrugen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, zur Sicherung der Datenqualität die Flächen- und Auszahlungsdaten im Grünen Bericht entsprechend den Ergebnissen der rückwirkenden Flächenabgleiche und Rückforderungen zu berichtigen und die entsprechenden Tabellen erforderlichenfalls zu kommentieren, um allfälligen Fehlinterpretationen vorzubeugen.

47.3 *Das BMLFUW verwies hinsichtlich der Feststellungen des RH betreffend die Angaben über die Almfutterflächen auf seine Stellungnahme zu TZ 45.*

Feststellung der Almfutterflächen anhand des Almleitfadens

48.1 (1) Das BMLFUW, die AMA und die Landwirtschaftskammern befassten sich bereits Ende der 1990er, Anfang der 2000er Jahre – infolge von externen Prüffeststellungen (siehe TZ 7) – mit der Feststellung der Almfutterflächen und erarbeiteten einen Almleitfaden zur verbesserten

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

und einheitlichen Ermittlung und Bewertung des Anteils der Almfutterfläche an der Bruttoalmfläche.

(2) Auf Ersuchen des BMLFUW bzw. der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern unterstützten die Bundesländer (Agrarbezirksbehörden, Alminspektorate), die im Gegensatz zum Bund bereits über GIS verfügten, in den Jahren 2000 und 2001 die Landwirte bei der Feststellung der Almfutterflächen.

(3) Der Vorschlag der Landwirtschaftskammern, die Abgrenzung von Futterfläche und Wald anhand von Überschirmungsgraden vorzunehmen, fand im Almleitfaden Berücksichtigung. Die Überschirmungsgrade kamen auch für Waldweiden⁶⁰, für deren Anerkennung als Futterfläche die Landwirtschaftskammern ebenfalls nachdrücklich eingetreten waren, zur Anwendung.

Tabelle 25: Almfutterflächenfeststellung bei baumbestandenen Almflächen (Überschirmungsgrade)			
Überschirmung einer Fläche	Als Almfutterfläche beantragbarer Anteil	Faktor	Anwendungsbeispiel: Bruttofläche 15 ha * Faktor = Almfutterfläche
	in %		
0 bis 20	100	1,0	15 ha * 1,0 = 15,0 ha
> 20 bis 50	70	0,7	15 ha * 0,7 = 10,5 ha
> 50 bis 80	30	0,3	15 ha * 0,3 = 4,5 ha
> 80 bis 100	0 (Wald)	0,0	15 ha * 0,0 = 0,0 ha

Quellen: AMA-Almleitfaden; Darstellung: RH

Die Einordnung einer Fläche in eine der vier Überschirmungsklassen verlangte in Grenzfällen (20 % oder 21 %, 50 % oder 51 %, 80 % oder 81 %) – abgesehen vom Erfordernis technischer Hilfsmittel (z.B. Orthofotos, GPS) – in jedem Fall auch eine subjektive Einschätzung mit bedeutenden Auswirkungen auf das Ausmaß der festgestellten Almfutterfläche.

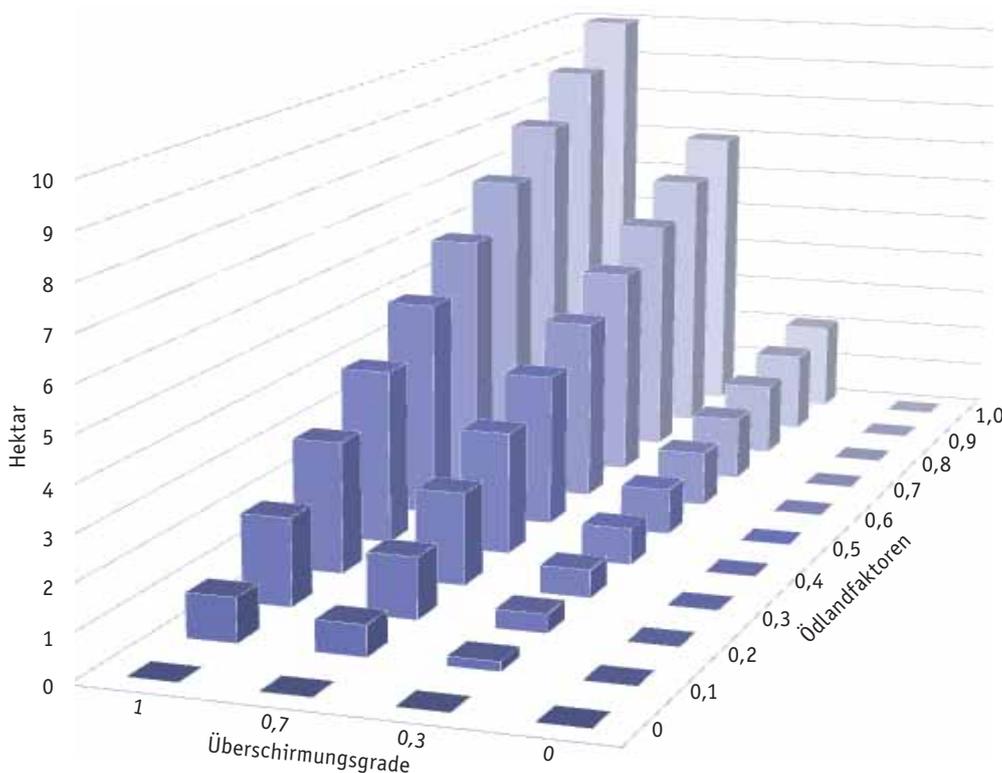
(4) Auf Vorschlag einzelner Landwirtschaftskammern und Länder führte die AMA im Jahr 2010 – im Einvernehmen mit dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern – anstelle des schon bisher erforderlichen

⁶⁰ Waldweiden stellen rechtliche Ansprüche (Weidrechte, Servitute) von Landwirten an den jeweiligen Waldbesitzer dar. In der Natur sind Waldweiden und deren Bewirtschaftungsgrenzen häufig nicht eindeutig erkennbar. Die Digitalisierung förderfähiger Futterflächen stellt jedoch auf in der Natur erkennbare Bewirtschaftungsgrenzen ab.

Abzugs unproduktiver Flächen (z.B. Geröll, Fels, Gräben, für Weidetiere nicht zugängliche Flächen u.a.) den Ödland- bzw. NLN-Faktor ein.

Der Ödlandfaktor reduzierte die Bruttoalmfläche in 10 %-Stufen um nicht-landwirtschaftlich nutzbare und daher nicht beihilfefähige Flächenanteile. Zunächst kam der Ödlandfaktor und in einem zweiten Schritt der Überschirmungsfaktor zur Anwendung. Durch die Kombination der Faktoren vervielfachten sich die Einstufungsmöglichkeiten, bei denen jeweils auch subjektive Einschätzungen zum Tragen kamen.

Abbildung 14: Möglichkeiten, den Anteil der Almfutterfläche zu bewerten, am Beispiel einer Almfläche von 10 ha (Brutto-Schlaggröße)



Quellen: AMA-Almleitfaden und -Hotline-Information 13/2010; Darstellung: RH

(5) Anders als in Österreich erfolgte in Bayern gemäß den Richtlinien zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen die Abgrenzung förderfähiger Almflächen von Wald anhand eines einzigen Beschrümungsgrads von 40 %. Auch die österreichische Benützungarten-

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

Nutzungen-Verordnung⁶¹ fand bei der Abgrenzung landwirtschaftlich genutzter Grundflächen (inkl. beweideter Flächen) von Wald im Sinne des Forstgesetzes 1975 mit einem einzigen Überschirmungsgrad von jedenfalls unter 50 % das Auslangen.

(6) Zur praktischen Ermittlung der Almfutterflächen schrieb der Almleitfaden die Bildung von Teilflächen nach den unterschiedlichen Überschirmungsgraden vor. Weder der Almleitfaden noch die AMA-Information vom März 2010 zur Einführung des Ödlandfaktors enthielten genaue Anweisungen, wie und nach welchen Kriterien diese Teilflächen bzw. Schläge sachgemäß zu bilden waren.

Im Unterschied zu den Landwirtschaftskammern, die die Almfutterflächen bis 2012 generell anhand vergleichsweise großflächiger Teilflächen und Schläge feststellten, bildete die AMA bei ihrer im Winter 2012 durchgeführten (vorläufigen) Referenzflächenfeststellung kleinere Teilflächen und Schläge, was – in Kombination mit einer restriktiven Anwendung der Überschirmungs- und Ödlandfaktoren – eine beträchtliche Reduktion der Almfutterflächen nach sich zog (siehe TZ 49).

Im Mai 2013 wies die AMA die Landwirtschaftskammern an, die Schlag-einteilung so vorzunehmen, dass jeder Schlag nur einen Ödlandfaktor und einen Überschirmungsgrad aufwies.

48.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Überschirmungsgrade des Almleitfadens scheinbar genaue und objektive Bewertungen erlaubten, dass die Anwendung des jeweils niedrigeren oder höheren Faktors in Grenzfällen – zumal bei nicht sachgemäßer Bildung von Teilflächen bzw. Schlägen – jedoch eine subjektive Einschätzung erforderte. Die Einführung des zehnstufigen Ödlandfaktors – ohne genaue Anweisungen zur sachgemäßen Bildung von Schlägen – erhöhte die Anzahl zu treffender Entscheidungen zwischen jeweils höheren oder niedrigeren Bewertungen beträchtlich. Der RH gab ferner zu bedenken, dass hinsichtlich der Almfutterflächenqualität von Waldweiden ein Spannungsverhältnis zwischen (historisch) verbrieften Weiderechten einerseits und den EU-rechtlich allein maßgeblichen, in der Natur bzw. auf der Hofkarte erkennbaren Bewirtschaftungsgrenzen andererseits bestand.

⁶¹ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über die Angabe und Definition der Benützungsarten und Nutzungen im Grenzkataster (Benützungsarten-Nutzungen-Verordnung – BANU – V), BGBl. II Nr. 116/2010, § 2 Abs. 2 Z 3

Der RH empfahl dem BMLFUW und der AMA, bei einer künftigen Adaptierung des Almleitfadens klare, objektiv messbare und in Anlehnung an bereits bestehende Modelle einfachere Abgrenzungskriterien zu schaffen, die das subjektive Ermessen möglichst einschränken.

49.1 (1) Im Rahmen eines im Herbst 2012 auf agrarpolitischer Ebene⁶² vereinbarten Maßnahmenpakets („Almfahrplan“) konnten Antragsteller aus eigener Initiative Flächen rückwirkend und sanktionsfrei richtigstellen. Im Ergebnis führte dies zu einer Reduktion der in Österreich insgesamt beantragten Almfutterflächen vom Mehrfachantrag 2012 zum Mehrfachantrag 2013 um über 52.000 ha bzw. –13 % (siehe nachfolgende Tabelle 26).

Tabelle 26: Freiwillige Richtigstellung von Almfutterflächen ab dem Mehrfachantrag 2012 zum Mehrfachantrag 2013

	Österreichweit beantragte Almfutterflächen (8.789 Almen lt. MFA 2012) in ha	Ausmaß der freiwilligen Richtigstellung vom MFA 2012 zum MFA 2013	
		in ha	in %
Österreich	401.929	– 52.447	– 13,0
<i>davon</i>			
<i>Niederösterreich</i>	4.338	124	+ 2,9
<i>Salzburg</i>	78.475	– 6.770	– 8,6
<i>Steiermark</i>	45.881	– 5.591	– 12,2

Quellen: AMA-Daten mit Stand 3. Juli 2013; Berechnungen und Darstellung: RH

(2) Der Großteil der freiwilligen Richtigstellungen (rd. 45.000 ha von insgesamt über 52.000 ha) entfiel auf rd. 5.000 Almen, bei denen in den Jahren 2011 und 2012 noch keine Vor-Ort-Kontrollen der AMA stattgefunden hatten. Die Reduktion erfolgte bei diesen Almen in zwei Phasen: In der ersten Phase (Herbstantrag 2012) wurden österreichweit rd. 17.000 ha freiwillig berichtigt und in der zweiten Phase (Mehrfachantrag 2013) weitere rd. 28.000 ha.

⁶² Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Agrarreferenten der Länder (Landesagrarreferentenkonferenz)

Maßnahmen in Reaktion auf
flächenbezogene Prüffeststellungen

**Tabelle 27: Freiwillige Richtigstellung der Almfutterflächen von 5.033 Almen
(zwischen März 2012 und Juni 2013)**

	Almfutterflächen von 5.033 Almen ohne Vor-Ort-Kontrollen in den Jahren 2011 und 2012				
	beantragte Flächen (MFA 2012, März 2012)	freiwillig berich- tigte Flächen (Herbstantrag 2012, Sept. 2012)	(vorläufige) AMA-Referenz- flächen- feststellung (Ende 2012)	freiwillig berich- tigte Flächen (MFA 2013, Juni 2013)	Flächen- reduktion von März 2012 auf Juni 2013
	in ha				
Österreich	259.720	242.658	188.285	214.555	- 45.165
<i>davon</i>					
<i>Niederösterreich</i>	888	886	831	831	- 57
<i>Salzburg</i>	51.393	48.450	40.485	45.015	- 6.378
<i>Steiermark</i>	18.341	16.949	12.865	14.411	- 3.930
	Index Mehrfachantrag 2012 = 100				
	in %				
Österreich	100,0	93,4	72,5	82,6	- 17,4
<i>Niederösterreich</i>	100,0	99,7	93,6	93,5	- 6,5
<i>Salzburg</i>	100,0	94,3	78,8	87,6	- 12,4
<i>Steiermark</i>	100,0	92,4	70,1	78,6	- 21,4

Quelle: AMA-Daten mit Stand 3. Juli 2013; Berechnungen und Darstellung: RH

(3) Im März 2013 beschlossen die Landesagrarreferenten und Landwirtschaftskammerpräsidenten einen „Erweiterten Almfahrplan“, der die AMA-Referenzflächenfeststellung vom Winter 2012 als „vorläufiges Ergebnis“ qualifizierte, das den Antragstellern und den Landwirtschaftskammern als Hilfestellung für deren Flächenfeststellung dienen sollte.

(4) Die von der Europäischen Kommission gewährte Verlängerung der Einreichfrist für den Mehrfachantrag 2013 bis 28. Juni 2013 erlaubte allen Almbewirtschaftern, eine weitere sanktionsfreie Richtigstellung ihrer Futterflächen vorzunehmen. Dabei reduzierten die Antragsteller mit den Landwirtschaftskammern die Almfutterflächen gegenüber dem Herbstantrag 2012 um insgesamt weitere rd. 33.000 ha bzw. 8,6 %. Davon entfielen rd. 28.000 ha auf jene rd. 5.000 Almen ohne Vor-Ort-Kontrollen in den Jahren 2011 und 2012 (siehe Tabelle 27), die dabei auch die Ergebnisse der vorläufigen AMA-Referenzflächenfeststellung berücksichtigten. In den vom RH überprüften Ländern war der

Korrekturbedarf in Niederösterreich jeweils am geringsten, dagegen in Salzburg (in ha) bzw. in der Steiermark (in Prozent) am höchsten.

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

Der RH erachtete eine Trennung der Referenzflächenfeststellung (als amtliche Feststellung der maximal beantragbaren Fläche) von den jährlichen Flächenanträgen für sinnvoll (vergleiche dazu auch TZ 21). Er empfahl dem BMLFUW und der AMA, zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Vorgangsweise die amtliche Referenzflächenfeststellung künftig zentral vorzunehmen.

- 49.3 (1) *Laut Stellungnahmen des BMLFUW und der AMA erfolge mit dem Mehrfachantrag 2014 die zentrale Referenzflächenfeststellung bei den Almflächen bereits durch die AMA.*

(2) *Die AMA teilte ferner mit, dass sie sich um eine verbesserte Feststellung der Almfutterflächen, aber auch aller anderen Flächen laufend bemühe. Eine zentrale Referenzflächenfeststellung für alle Flächen würde aus Sicht der AMA zur weiteren Verbesserung des Systems beitragen. Die entsprechenden Vorbereitungen dazu würden laufen.*

(3) *Die Landwirtschaftskammer Salzburg merkte an, dass die AMA die Referenzfläche bei Almfutterflächen ausschließlich anhand der Hofkarte festgestellt habe. Eine objektive Einschätzung der Futterflächenprozentsätze – nur anhand der Hofkarte, ohne Kenntnis der Verhältnisse vor Ort – sei aus Sicht der Landwirtschaftskammer Salzburg unmöglich. Ob tatsächlich Übererklärungen vorgelegen seien, wäre nur im Wege von Vor-Ort-Kontrollen feststellbar gewesen. Landwirte hätten ihre beantragten Futterflächen rückwirkend dennoch korrigiert, um drohende Sanktionen zu vermeiden.*

Maßnahmen in Reaktion auf flächenbezogene Prüffeststellungen

- 49.4** Der RH würdigte die von BMLFUW und AMA getroffene Weichenstellung für eine zentrale Referenzflächenfeststellung als zweckmäßig zur Gewährleistung einer einheitlichen Vorgangsweise sowie zur Vermeidung institutioneller Interessenkonflikte.

Gegenüber der Landwirtschaftskammer Salzburg verwies der RH auf die beträchtlich erhöhte Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen der AMA im Zuge der Alm-Flächenabgleiche 2010 und 2011. Das von der AMA infolge des Alm-Flächenabgleichs 2011 bei Vor-Ort-Kontrollen festgestellte Ausmaß der Übererklärungen lag – unter anderem auch in Salzburg – noch über dem von der AMA anhand der Hofkarten ermittelten potenziellen Ausmaß (siehe Tabelle 18 in TZ 41).

Systemverbessernde Maßnahmen

- 50.1** Neben rückwirkenden Flächenabgleichen (TZ 37 bis 43) veranlasste das BMLFUW, gestützt auf die im März 2011 eingesetzte „Task Force Flächen“, eine Reihe von Maßnahmen – organisatorische, prozedurale, rechtliche wie auch technische –, die die Zuverlässigkeit des INVEKOS erhöhen bzw. den gesamten Prozess der Förderungsabwicklung von der Antragstellung bis zu den Kontrollen und zur Qualitätssicherung verbessern sollten.

Tabelle 28: Überblick über wesentliche, ab 2009 eingeleitete Maßnahmen im Bereich der INVEKOS–Flächenfeststellung

Bereich	Maßnahmen
organisatorische Maßnahmen	Einsetzung der „Task Force Flächen“ im März 2011 mit dem Ziel, die Anlastungsgefahr zu reduzieren Sitzungen der INVEKOS–Koordinatoren der Landwirtschaftskammern ab Anfang 2012 unter Leitung der AMA (siehe TZ 12)
rückwirkende Maßnahmen	Flächenabgleiche und Wiedereinziehungen bis zum Antragsjahr 2007
Feststellung der Referenzflächen	verpflichtende Digitalisierung ab 2009 Neufestlegung der Almreferenzflächen Almreferenzflächenermittlung 2013 durch die Zahlstelle AMA mit nachgängiger Qualitätskontrolle verpflichtende lagegenaue Dokumentation von Flächenveränderungen Prüfung der Umstellung des Referenzsystems auf das sogenannte Feldblock–System ¹
Antragstellung	AMA–Arbeitsanweisung an die Landwirtschaftskammern betreffend die Vermeidung von Interessenkonflikten (siehe TZ 22) Digitalisierung von Brutto–Almflächenschlägen seit Antragstellung 2010 und Ermittlung der tatsächlichen Futterflächen mittels Faktoren (siehe TZ 48), Präzisierung der verpflichtenden Schlagdigitalisierung von Almfutterflächen mit Mehrfachantrag 2013
Auszahlungen	vorübergehende Auszahlungssperren bis zum Abschluss von Kontrollen bzw. der Referenzflächenfeststellung auf Almen
Kontrollen	Verwaltungskontrollen (Flächenabgleiche) Erhöhung der Rate der Vor–Ort–Kontrolle von Almen auf 16,08 % (2011) und 30,67 % (2012, voraussichtlich auch 2013)
Qualitätssicherung	standardisierte AMA–Qualitätskontrollen der von den Landwirtschaftskammern/Bezirksbauernkammern durchgeführten Digitalisierungen (siehe TZ 28) Digitalisierungshandbuch legt Verfahren fest und enthält Foto–Beispiele für die einzelnen Überschirmungsstufen
(technische) Voraussetzungen und Hilfsmittel zur Flächenfeststellung und –kontrolle	Historisierung von Luftbildern für Vergleichszwecke Verbesserung der Qualität von Luftbildern; Senkung des Höchstalters der Alm–Orthofotos von 5 auf 3 Jahre Neuorganisation der Luftbildbeschaffung ab 2013 raschere Zurverfügungstellung der Orthofotos in digitaler Form

¹ Ein Feldblock ist von relativ dauerhaften, natürlichen Grenzen (z.B. Wald, Straßen, bebautes Gebiet, Gewässer) umgeben. Er umfasst überwiegend nur eine Bodenhauptnutzungskategorie, z.B. Ackerland oder Grünland, und wird von mehreren Landwirten bewirtschaftet.

Quellen: Unterlagen des BMLFUW – Schreiben der Europäischen Kommission vom 19. Dezember 2012, Stellungnahme des BMLFUW vom 19. Februar 2013 u.a.

50.2 Der RH bewertete die getroffenen Maßnahmen in Summe als zweckmäßig, verwies in diesem Zusammenhang jedoch nachdrücklich auf seine Empfehlungen in TZ 11 zur nachhaltigen Verbesserung der Governance.

Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen

51.1 (1) Die Verbundenheit der öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden manifestierte sich im Zusammenhang mit EU-Förderungsmaßnahmen in mehrfacher Hinsicht:

- bei der Aufbringung des EU-Beitrags,
- bei der Kofinanzierung der EU-Mittel und
- im Falle einer fehlerhaften Anwendung von EU-Vorschriften und finanziellen Berichtigungen (EU-Anlastungen) auch bei der innerstaatlichen Haftung und Kostentragung.

Tabelle 29: Innerstaatliche Kostentragung für EU-Agrarförderungen

	EU-Beitrag	nationale Kofinanzierung	EU-Anlastung
Allgemeines Budget	Finanzierung gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2008: Bund rd. 72,7 %, Länder rd. 23,0 %, Gemeinden rd. 4,3 %	Finanzierung aus Mitteln des Bundes, der Länder und zum Teil Gemeinden ¹	Bund/BMF, falls budgetäre Vorsorge des BMF wegen der Höhe des Anlastungsbetrags unabdingbar ist; Beteiligung der Länder (Allgemeine Budgets) nicht geregelt
Landwirtschaftsbudget		Bund, Länder, Gemeinden bei Maßnahmen des Programms LE 07-13 gemäß Landwirtschaftsgesetz (LWG) 1992: Bund (BMLFUW) 60 %, Länder (Agrarbudgets) 40 %	Bund/BMLFUW, falls budgetäre Vorsorge durch das BMLFUW erfolgt; Beteiligung der Länder (Agrarbudgets) nicht geregelt
Abwicklungsstellen, Förderstellen		im Namen und auf Rechnung des Bundes oder des jeweiligen Landes	Beteiligung der Abwicklungs- bzw. Förderstellen nicht näher geregelt
Endbegünstigte Förderungsempfänger			im Falle der Wiedereinziehung von rechtsgrundlos geleisteten Zahlungen

¹ siehe Reihe Bund 2012/7 LEADER 2007 – 2013, TZ 31

Quellen: Finanzausgleichsgesetz 2008, Landwirtschaftsgesetz 1992, einschlägige Sonderrichtlinien des BMLFUW;
Darstellung und Berechnungen: RH

(2) Länder und Gemeinden trugen seit dem EU-Beitritt 1995 zur Finanzierung des österreichischen Beitrags zum EU-Haushalt bei. Im Jahr 2011 belief sich der Beitrag der Länder auf rd. 578,55 Mio. EUR und jener der Gemeinden auf rd. 106,73 Mio. EUR.

(3) Gemäß § 3 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 erfolgte die Aufbringung der nationalen Kofinanzierungsmittel durch Bund und Länder⁶³ im Verhältnis 60 : 40. Zudem flossen in die Finanzierung einzelner Maßnahmen des Programms LE 07–13 auch Gemeindemittel (siehe Reihe Bund 2012/7 LEADER 2007–2013, TZ 31).

(4) Gegenüber der EU haftete jeweils der Mitgliedstaat. Nach dem bisherigen Verfahren forderte das BMF das BMLFUW auf, entsprechende Mittelbindungen vorzunehmen und diese dem BMF mitzuteilen. Falls der von der EU ermittelte Anlastungsbetrag im Budget des BMLFUW aufgrund seiner Höhe „nicht darstellbar“ (d.h. nicht bedeckbar) wäre, müsste das BMF budgetäre Vorsorge dafür treffen. Im Jahr 2011 trat dieser Fall aufgrund der von der EU angedrohten Anlastung von rd. 64,19 Mio. EUR erstmals ein.

(5) Innerstaatlich waren weitergehende Regelungen möglich. Die Frage der innerstaatlichen Haftung sowie Risiko- und Kostentragung bei allfälligen Fehlern in der Abwicklung von EU-Förderungsmaßnahmen und Anlastungen seitens der EU wurde für den Agrarbereich nur punktuell geregelt. Im Jahr 2006 wurde § 5 der INVEKOS-Werkverträge zwischen dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern wie folgt ergänzt: „Kommt es zu Anlastungen durch die Europäische Union gegenüber der Republik Österreich, haftet der Auftragnehmer bei ihm zuzurechnendem Verschulden.“ Weitergehende Festlegungen zur Operationalisierung dieser Regelung fehlten (siehe TZ 17 (1)).

(6) Die Landesagrarreferenten und die Direktoren der Landwirtschaftskammern übten maßgeblichen Einfluss auf Entscheidungen des BMLFUW im Zusammenhang mit Flächenfeststellungen aus, insbesondere bei der Festlegung der Vorgangsweise zur Feststellung der Almfutter-Referenzflächen 2013 bzw. zur sanktionslosen Richtigstellung von Almfutterflächen. In „Vertretung der hauptbetroffenen Institutionen/Behörden“ nahmen neben Vertretern des BMLFUW und der AMA auch Vertreter der Länder und der Landwirtschaftskammern an der ab Mai 2013 tätigen Sonderkommission Almflächen teil.

(7) Die zwischen dem Bund und den Ländern getroffene Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG vom 2. Mai 2008 über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013 sah vor, dass die Haftung für nicht wiedereinziehbares EU-Förderungsmittel bzw. EU-Finanzkorrekturen jeweils von jenem Vertragspartner (Bund, Land bzw. deren zwischengeschaltete Stellen) zu tragen war, durch dessen Fehler oder Fahrlässigkeit ein Verlust

⁶³ Dies betrifft jeweils das Bundesland, auf dessen Territorium das konkrete Förderungsvorhaben umgesetzt wird.

Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen

entstanden war bzw. in dessen Zuständigkeitsbereich Unregelmäßigkeiten aufgetreten waren. Eine vergleichbare Bund-Länder-Vereinbarung bestand für den Bereich der EU-Agrarfonds nicht.

(8) In Deutschland trugen nach einer im Grundgesetz verankerten Regelung bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen der Bund und die Länder jeweils einen bestimmten prozentuellen Anteil des Betrags. Der Länderanteil setzte sich zusammen aus einem kleineren prozentuellen Anteil, der von der Ländergesamtheit zu tragen war, und aus einem größeren Teil, der auf die verursachenden Länder entfiel. In Österreich standen bis zum Ende der Gebarungüberprüfung keine vergleichbaren Regelungen zur Diskussion.

- 51.2** Der RH stellte fest, dass nähere rechtliche Bestimmungen zur innerösterreichischen Kostentragung im Falle etwaiger finanzieller Berichtigungen der Europäischen Kommission für den Bereich der EU-Agrarförderungen – anders als im Bereich der EU-Strukturförderungen – fehlten. Es bestand daher das Risiko, dass allfällige höhere, im Budget des BMLFUW nicht bedeckbare EU-Anlastungsbeträge aus allgemeinen Budgetmitteln des Bundes zu tragen wären.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Einvernehmen mit dem BMF geeignete Modelle zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen im Agrarbereich mit dem Ziel einer möglichst verursachergerechten, die allgemeinen Budgets des Bundes und der Länder schonenden Kostentragung zu entwickeln.

- 51.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass es aufgrund der Empfehlung des RH politische Beschlüsse für eine Regelung zur innerösterreichischen Kostentragung im Falle etwaiger finanzieller Berichtigungen der Europäischen Kommission für den Bereich der EU-Agrarförderungen anstreben werde.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

52 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**BMLFUW, AMA,
Landwirtschafts-
kammern der Länder
Niederösterreich,
Salzburg und
Steiermark**

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

**BMLFUW, AMA und
Landwirtschafts-
kammer des Landes
Steiermark**

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

BMLFUW und AMA

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

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

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

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

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

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

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

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

BMLFUW

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

AMA, Landwirtschaftskammern der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark

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

AMA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Landwirtschafts-
kammern der Länder
Niederösterreich,
Salzburg

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

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

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

**Landwirtschafts-
kammern der Länder
Niederösterreich
und Steiermark**

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

**Landwirtschafts-
kammer des Landes
Steiermark**

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

ANHANG

Chronologie

Chronologie

2. Mai 2000	Schreiben des BMLFUW an Europäische Kommission über die Berücksichtigung von Futterflächen auf Almen mit dem Ersuchen, die Rechtmäßigkeit des darin enthaltenen Vorschlags eines neuen Messsystems zu bestätigen (Feststellung von Almfutterflächen nach Grad der Überschirmung unter Verwendung von Orthofotos)
9. Mai 2000	Aussendung des Dokuments „Horizontale Anweisung 2000“ durch die AMA an die Landwirtschaftskammern mit der „Arbeitsanweisung betreffend ‚Futterflächen auf Almen‘ – Leitfaden der AMA“ einschließlich der Beschreibung des neuen Messsystems
28. November 2000	Mitteilung der Europäischen Kommission an das BMLFUW, wonach der im Schreiben vom 2. Mai 2000 gemachte Vorschlag EU-konform sei und die österreichischen Behörden vorbehaltlich bestimmter Bemerkungen wie vorgeschlagen vorgehen könnten
7. bis 11. Mai 2001	Vor-Ort-Prüfung des ERH zur Extensivierungsprämienregelung in Salzburg
13. September 2001	Übermittlung des Prüfergebnisses des ERH an das BMLFUW, das erhebliche Vorbehalte an der Rechtmäßigkeit der in Österreich im Jahr 2000 gezahlten Extensivierungsprämien und sonstiger EU-Mittel, bei denen die tatsächlich erfassten Weideflächen, insbesondere auf Almen, Bewilligungskriterium waren, beinhaltet
12. Juni 2002	Mitteilung der Europäischen Kommission an österreichische Dienststellen zu den Prüfergebnissen des ERH mit dem Hinweis, dass Ergebnisse der Luftbilder nicht rückwirkend verwendet und nach Auswertung der Luftbilder die größeren Flächen berücksichtigt worden seien
28. November 2002	Jahresbericht 2001 des ERH: Feststellung zu überhöhten Flächenangaben auf Grundlage von Katasterangaben bei Almflächen in Österreich
29. September 2003	Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates zu den Gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP
21. April 2004	Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Europäischen Kommission zu den Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum INVEKOS
30. Juni 2004	Endbericht der Schlichtungsstelle; Feststellung, dass u.a. Nichteinhaltung der vereinbarten Regelung für die Erhebung der tatsächlichen Almflächen ein Mangel bei der Umsetzung einer Schlüsselkontrolle sei
19. August 2004	Veröffentlichung der INVEKOS-GIS-Verordnung 2004 (gültig für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2005)
21. Juni 2005	Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik
15. Juli 2005	Entscheidung 2005/555/EG der Europäischen Kommission zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des EAGFL, Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung. Pauschalberichtigung zu Lasten Österreichs wegen Übererklärung alpiner Futterflächen und Nichtanwendung des Systems zur Messung der Flächen beträgt 1,58 Mio. EUR
26. September 2005	Eingang der Klagschrift der Republik Österreich zur Entscheidung 2005/555/EG beim Europäischen Gericht erster Instanz

Fortsetzung:	Chronologie
27. September 2007	Jahresbericht 2006 des ERH: Feststellungen zur fehlerhaften Aktivierung von Zahlungsansprüchen zum Erhalt von Betriebsprämienzahlungen in Österreich; Bewertung der Verwaltungsverfahren und –kontrollen zur Gewährleistung korrekter Zahlungen von Betriebsprämien in Österreich als nur teilweise zufriedenstellend
1. bis 5. September 2008	Prüfbesuch der Europäischen Kommission in Österreich zur Verwaltung und Kontrolle der Flächenbeihilfen gemäß EU-Recht ab dem Antragsjahr 2006 (Untersuchung Nr. AA/2008/01)
15. Dezember 2008	Übermittlung der Prüffeststellungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Prüfbesuch vom 1. bis 5. September 2008 mit Ersuchen um Stellungnahme zu den festgestellten Mängeln (v.a. betreffend Flächenidentifikationssystem, Vor-Ort-Kontrollen, Verhängung von Sanktionen und Berechnung von Zahlungen)
19. Jänner 2009	Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates zu den Gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003
13. Februar 2009	Stellungnahme des BMLFUW zu den Prüffeststellungen der Europäischen Kommission zum Prüfbesuch vom 1. bis 5. September 2008
23. Juni 2009	Bilaterale Besprechung zwischen Europäischer Kommission und BMLFUW
4. September 2009	Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz: Abweisung der Klage der Republik Österreich über die Nichtigerklärung der Entscheidung 2005/555/EG
19. Oktober 2009	Veröffentlichung der INVEKOS-GIS-Verordnung 2009 (gültig für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2010)
19. bis 23. Oktober 2009	Follow-up-Prüfbesuch der Europäischen Kommission in Österreich zur Verwaltung und Kontrolle der Flächenbeihilfen nach dem EU-Recht ab dem Antragsjahr 2006 (Untersuchung Nr. AA/2009/01)
30. November 2009	Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Europäischen Kommission zu den Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems
12. März 2010	Aussendung des Dokuments „Hotlineinformation der AMA – MFA 13/2010“ durch die AMA an die Landwirtschaftskammern zur Weiterleitung an Bezirksbauernkammern betreffend die Anwendung des Nicht-landwirtschaftlichen Nutzfläche-Faktors auf Almen und Gemeinschaftsweiden
16. März 2010	Übermittlung der Prüffeststellungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Prüfbesuch vom 19. bis 23. Oktober 2009 (deutsche Fassung) mit Ersuchen um Stellungnahme zu den festgestellten Mängeln (v.a. betreffend Flächenidentifikationssystem, Verwaltungsverfahren, Vor-Ort-Kontrollen und Berechnung von Zahlungen)
9. März 2011	Aussendung des Dokuments „Hotlineanweisung der AMA – MFA 07/2011“ durch AMA an Landwirtschaftskammern zur Weiterleitung an Bezirksbauernkammern zur Maßnahme Rückabwicklung (d.h. Analyse der Reduktion beantragter Flächen im Zeitraum 2007 bis 2010 und gegebenenfalls Rückforderung ungerechtfertigt beantragter Beihilfen für nicht vorhandene Flächen)

Fortsetzung:	Chronologie
3. Jänner 2011	Förmliche Mitteilung der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Prüfbesuch vom 1. bis 5. September 2008 (Untersuchung AA/2008/01), dass die Umsetzung der flächenbezogenen Zahlungen in Österreich in den Antragsjahren 2006 bis 2008 nicht mit den EU-Vorschriften im Einklang stand, weshalb für diese drei Jahre rd. 64,19 Mio. EUR von der EU-Finanzierung auszuschließen wären
1. Februar 2011	Antrag des BMLFUW auf Schlichtung zur Untersuchung AA/2008/01 an die Schlichtungsstelle
10. März 2011	Start der „Task Force Flächen“ unter Leitung BMFLUW zur Errichtung einer anlastungsresistenten Flächendatenbank
11. Mai 2011	Anhörung bei der Schlichtungsstelle
31. Mai 2011	Übermittlung des Endberichts der Schlichtungsstelle vom 27. Mai 2011 zu Untersuchung AA/2008/01 mit der Aufforderung an die Europäische Kommission und Österreich abzuklären, inwieweit ein gemeinsames Verständnis über die Grundlage für die vorgeschlagene finanzielle Berichtigung möglich ist
16. Juni 2011	Ergänzende Informationen des BMLFUW an die Europäische Kommission zu den bereits eingeleiteten Schritten zur Rückabwicklung und zur Referenzsystemumstellung
24. August 2011	Endgültiger Standpunkt der Europäischen Kommission zu Untersuchungen AA/2005/58 und DPU/2007/103 zur Einheitlichen Betriebsprämie in Österreich mit dem Vorschlag einer finanziellen Berichtigung von 1,3 Mio. EUR. Davon betreffen 0,2 Mio. EUR die unzulässige und systematische Konsolidierung von Almfutterflächen
12. Oktober 2011	Veröffentlichung der INVEKOS-GIS-Verordnung 2011 (gültig für Beihilfeanträge ab Kalenderjahr 2012)
17. Februar 2012	Start der INVEKOS-Steuerungsgruppe unter Leitung des BMLFUW
12. März 2012	Start der Kerngruppe INVEKOS unter Leitung des BMLFUW
25. Oktober 2012	BMLFUW kündigt AMA-Digitalisierung von Almflächen an. Bei Almen, die 2011 und 2012 keiner Vor-Ort-Kontrolle unterzogen wurden, wird die Referenzfläche einer Verwaltungskontrolle unterzogen und zentral festgelegt. Almen, bei denen dies auf dem Bildschirm nicht möglich ist, werden im Jahr 2013 einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen
12. November 2012	Jahresbericht 2011 des ERH: Beurteilung der österreichischen Überwachungs- und Kontrollsysteme bei der Einheitlichen Betriebsprämie aufgrund von Mängeln im Flächenidentifizierungssystem und wegen der Berechnung von Zahlungen auf einer fehlerhaften Grundlage als bedingt wirksam. Feststellungen zur fehlerhaften Aktivierung von Zahlungsansprüchen zum Erhalt von Betriebsprämienzahlungen namentlich bei Alpflächen
28. November 2012	BMLFUW kündigt sanktionsfreie Richtigstellung von Almfutterflächen für die Jahre 2008 und 2009 für Betriebe an, die ihre Flächenangaben 2010 richtiggestellt haben

Fortsetzung:	Chronologie
27. März 2013	Erweiterter Almfahrplan: BMLFUW kündigt sanktionsfreie Richtigstellung von Almfutterflächen an, falls eine Differenz zwischen der für 2013 bei der zuständigen Bezirksbauernkammer beantragten Fläche und der von der AMA zentral ermittelten Fläche größer als 7 % ist. Der Antragsteller hat die Möglichkeit, gemeinsam mit der Bezirksbauernkammer die Fläche neuerlich festzustellen und von einer verlängerten Antragsfrist bis Juni 2013 Gebrauch zu machen
16. April 2013	Follow-up-Prüfbesuch der Europäischen Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft) in Wien zu AA/2008/01 (Schwerpunkt Rückabwicklung)
22. April 2013	BMLFUW kündigt die Einrichtung einer Sonderkommission Almflächen unter Leitung eines ehemaligen Mitglieds der Europäischen Kommission an. Schwerpunktmäßig soll die Sonderkommission folgende Punkte überprüfen: (a) Übereinstimmung des bestehenden Systems zur Futterflächenermittlung mit den EU-Vorgaben, (b) Anwendung des Systems sowie (c) kritische Fälle, bei denen bereits eine AMA-Mitteilung bzw. ein Bescheid vorliegt
28. Juni 2013	Verlängerte Einreichfrist für den Mehrfachantrag Flächen 2013 betreffend Almen (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 649/2013 der Europäischen Kommission)

Quellen: EU-Verordnungen, Unterlagen der überprüften Stellen; RH-Darstellung

Wien, im September 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser