

# **Bericht des Rechnungshofes**

**LEADER 2007 bis 2013**

**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	242
Abkürzungsverzeichnis _____	245
Glossar _____	248

**BMLFUW****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft****LEADER 2007 bis 2013**

KURZFASSUNG _____	252
-------------------	-----

1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU _____	271
2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 _____	277
3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 _____	288
4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER _____	334
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	430

**ANHANG**

_____	441
-------	-----

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik _____	272
Abbildung 1:	Verteilung der GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im EU-Vergleich _____	273
Tabelle 2:	GAP-Ausgaben in Österreich 2005 bis 2009 _____	274
Tabelle 3:	LEADER-Programme in Österreich _____	275
Abbildung 2:	Programmierungshierarchie _____	277
Tabelle 4:	EU-Zielvorgaben und abgeleitete Schwerpunkte _____	279
Tabelle 5:	Dotierung der Schwerpunkte _____	287
Tabelle 6:	Nationale Umsetzung der abgeleiteten Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (inkl. Indikatoren) _____	294
Tabelle 7:	Verteilung der ELER-Mittel auf die Programmschwerpunkte _____	296
Tabelle 8:	Finanzierungsplan des Programms LE 07-13 nach Schwerpunkten _____	297
Abbildung 3:	Gewichtung von Schwerpunkt 4 LEADER im EU-Vergleich _____	299
Tabelle 9:	Ausmaß der nationalen Kofinanzierung _____	301
Tabelle 10:	Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung 2007 bis 2013 _____	302
Tabelle 11:	Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen des Programms LE 07-13 _____	308
Tabelle 12:	Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele _____	310

Abbildung 4:	Akteure bei der Abwicklung von LEADER-Förderungen _____	319
Tabelle 13:	Auswahlkriterien für LEADER _____	321
Abbildung 5:	Bottom-up-Verfahrensschritte bei LEADER-Förderungen _____	323
Abbildung 6:	Sieben Elemente der LEADER-Methode _____	334
Tabelle 14:	Drei Maßnahmen innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER _____	336
Abbildung 7:	Beteiligungsverhältnisse der RMK _____	339
Tabelle 15:	Ausschöpfungsgrad von LEADER 2007 bis 2013 ____	349
Tabelle 16:	Vergleich der LEADER-Mittel 2007 bis 2013 der überprüften Länder _____	353
Tabelle 17:	Bewilligungsquote von LEADER-Mitteln der überprüften Länder _____	354
Tabelle 18:	Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden _____	359
Tabelle 19:	Entwicklung der Anzahl der LAG seit 1995 und Größe der LAG _____	359
Abbildung 8:	Kärnten – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	376
Abbildung 9:	Salzburg – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	377
Abbildung 10:	Tirol – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010 _____	378
Tabelle 20:	Anteil von Großprojekten (ab 200.000 EUR Bewilligungssumme) _____	379
Tabelle 21:	Kooperationsprojekte in Kärnten, Salzburg und Tirol _____	388

Tabelle 22:	Zahlungsdatenblätter - Evaluierungsdatenblätter _____	410
Tabelle 23:	Evaluierungsfeststellungen _____	413
Abbildung 11:	Frauenanteil nach Raumtypen _____	418

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM ...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasser- wirtschaft
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwick- lung des ländlichen Raums
endg.	endgültig
ERH	Europäischer Rechnungshof
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar

i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
K	Kärnten
k.A.	keine Angabe
LAG	Lokale Aktionsgruppe(n)
LEADER	Liaison entre actions de développement rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur ländlichen Entwicklung)
LES	Lokale Entwicklungsstrategie
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
LWG	Landwirtschaftsgesetz 1992
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖÖ	Oberösterreich
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde(n) (in Österreich der Rechnungshof)
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
Programm LE 07-13	Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013
PVL	Programmverantwortliche Landesstelle(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RMK	Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH
S	Salzburg
S.	Seite(n)
SVL	Schwerpunktverantwortliche Landesstelle(n)

T	Tirol
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer(n)

## Glossar

### Entwicklung des ländlichen Raums

Ziel der ländlichen Entwicklung ist, die Lebensbedingungen der Landbevölkerung zu verbessern. Im Rahmen der GAP bildet sie die zweite Säule.

### 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).

### Gemeinschaftsinitiative

Gemeinschaftsinitiativen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Europäische Kommission selbst die Aktionsbereiche und Zielvorstellungen formuliert. Sie dienen als Ergänzung zu den Strukturfondsprogrammen.

### Gesundheits-Check der GAP

Im Rahmen des Gesundheits-Checks überarbeitete die EU im Jahr 2008 die Regelungen der GAP, um sie den neuen Herausforderungen (wie Klimawandel) anzupassen.

### Göteborg

Der Europäische Rat legte in seiner Tagung in Göteborg (15. bis 16. Juni 2001) die Leitprinzipien der GAP fest. Danach sollte die GAP einen Beitrag zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung leisten.

### Lokale Aktionsgruppe (LAG)

Dabei handelt es sich um eine lokale Partnerschaft von Personen des öffentlichen und privaten Sektors, die für die Ausarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie und die Projektauswahl zuständig ist.

## LEADER

LEADER ist eine Förderungsschiene zur Finanzierung von innovativen Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Schwerpunkt 4 des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums). Gleichzeitig bezeichnet LEADER eine Methode zur Mobilisierung und Umsetzung von Entwicklungsinitiativen in lokalen ländlichen Gemeinschaften.

## Lissabon-Strategie

Der Europäische Rat legte in seiner Tagung in Lissabon im Jahr 2000 die Lissabon-Strategie fest. Ziel war, die EU als wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu etablieren. Die Lissabon-Strategie wurde im Jahr 2010 von der Strategie „EUROPA 2020“ abgelöst.

## Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums (Programm LE 07-13)

Ein vom EU-Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU.

## Programmverantwortliche Landesstelle (PVL)

Dabei handelt es sich um eine im Amt der Landesregierung eingerichtete Stelle zur regionalen Umsetzung des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums.

## Regional Governance

Darunter ist eine Form der gesellschaftlichen Steuerung auf regionaler Ebene (hier: im ländlichen Raum) gemeint, die auf längerfristigen netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors zur Bearbeitung von Aufgaben der regionalen Entwicklung beruht und damit kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken fördert.

## Schwerpunktverantwortliche Landesstelle (SVL)

Dabei handelt es sich um eine im Amt der Landesregierung eingerichtete Stelle zur regionalen Umsetzung des Schwerpunkts 4 LEADER des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums.

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

### LEADER 2007 bis 2013

Die Mittel für LEADER 2007 bis 2013 (423 Mill. EUR) stiegen gegenüber der Vorperiode 2000 bis 2006 auf das Vierfache.

Die nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder für das „Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ – wovon LEADER einer von vier Schwerpunkten ist – betrug in der Programmperiode 2007 bis 2013 rd. 3.993 Mill. EUR. Sie war damit um 741 Mill. EUR (22,8 %) höher als von der EU für die vollständige Ausschöpfung der EU-Mittel gefordert. Von den 741 Mill. EUR entfielen 47 Mill. EUR auf LEADER. Eine Rechtsgrundlage für diesen freiwilligen nationalen Mehrbeitrag bestand nicht.

In der nationalen Kofinanzierung nicht enthalten – und im Programm 2007 bis 2013 nicht ausgewiesen – waren die finanziellen Beiträge der Gemeinden für LEADER in geschätzter Höhe von mindestens 100 Mill. EUR.

Eine Bewertung des Beitrags von LEADER zur Erreichung der Ziele des Programms sowie zu den Wachstums- und Beschäftigungszielen der EU war nur eingeschränkt möglich, da das System der inhaltlichen Bewertung und Evaluierung gravierende Schwächen aufwies:

- Die Strategiefindung erfolgte zum Teil erst nach der Programmierung.
- Die Zielformulierungen waren großteils zu allgemein und unverbindlich oder standen nicht in Relation zum geplanten Mittelausatz.
- Die Indikatoren waren – sofern überhaupt vorhanden – teils mangelhaft bzw. nicht geeignet.
- Die Verfahren zur Auswahl von lokalen Aktionsgruppen und deren Projekten gewährleisteten keine Selektion nach Qualität oder Prioritäten.

- Soll-Ist-Vergleiche waren im Monitoring nicht vorgesehen. Nur für rd. 50 % der LEADER-Projekte lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Evaluierungsdaten vor, deren Aussagekraft infolge mangelhafter Qualität und Plausibilität eingeschränkt war.
- Empfehlungen aus früheren Programmevaluierungen fanden nicht ausreichend Berücksichtigung.

Darüber hinaus stand die Umsetzung von LEADER teilweise im Widerspruch zu EU- und nationalen Vorgaben, etwa hinsichtlich:

- der eingeschränkten Bottom-up-Entscheidungsbefugnisse von LEADER-Regionen,
- der nicht ausreichenden Einbindung von Frauen und Jugendlichen,
- der für eine nachhaltige Wirkung zu geringen Anzahl von sektorübergreifenden Kooperationen und innovativen Lösungen für die Probleme im ländlichen Raum und
- schwerwiegender Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten.

## KURZFASSUNG

Prüfungsziel und Prüfungsgegenstand

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Schwerpunkts 4 LEADER des aus nationalen und EU-Mitteln finanzierten „Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ (Programm LE 07–13) insbesondere hinsichtlich seines Beitrags zur Zielerreichung. (TZ 1)

Das „Programm LE 07–13“ diente der Umsetzung der strukturellen Maßnahmen der EU im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung des ländlichen Raums. Es bestand aus folgenden vier Schwerpunkten:

Schwerpunkt 1: Wettbewerb

Schwerpunkt 2: Umwelt

Schwerpunkt 3: Diversifizierung

#### Schwerpunkt 4: LEADER. (TZ 4, 5, 25)

Ab 2007 erfolgte die Umsetzung von LEADER in enger Verschränkung mit den drei übrigen thematischen Schwerpunkten des Programms. (TZ 9)

#### LEADER im Kontext der GAP-Reform

Die GAP durchläuft seit mehr als zwei Jahrzehnten grundlegende Reformen, in deren Verlauf der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt von fast 75 % im Jahr 1985 auf ca. 40 % im Jahr 2013 sinken wird. In Österreich machten die für den gesamten Agrarbereich verausgabten EU-Mittel in Höhe von rd. 1,3 Mrd. EUR im Jahr 2009 rd. 72 % aller österreichischen EU-Rückflüsse (von insgesamt rd. 1,8 Mrd. EUR) aus. (TZ 3, 7)

Die erste Säule der GAP wird im Wesentlichen aus dem EU-Haushalt finanziert und umfasst Direktzahlungen (Betriebs- und Tierprämien), die an Auflagen für Umwelt- und Tierschutz sowie Lebensmittelsicherheit geknüpft wurden, sowie die noch verbliebenen Marktordnungsausgaben. (TZ 3)

Die zweite Säule der GAP umfasst Agrarstrukturmaßnahmen, die im Zuge der Reformen an Bedeutung gewannen. Zu diesem Zweck werden aus dem Europäischen Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie aus nationalen Mitteln (Kofinanzierung) mehrjährige Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert. 2007 wurde die bis dahin eigenständige Gemeinschaftsinitiative LEADER in diese Programme integriert. (TZ 4)

Österreich hatte im Jahr 2009 deutlich höhere GAP-Ausgaben für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) als der EU-27-Durchschnitt (rd. 44 % im Gegensatz zu rd. 24 % innerhalb der EU-27), wenngleich immer noch rd. 56 % seiner GAP-Ausgaben auf Direktzahlungen (rd. 53 %) und marktbezogene Maßnahmen (rd. 3 %) (beide erste Säule) entfielen. (TZ 6)

Im Vergleich der 27 EU-Mitgliedstaaten kommt der zweiten Säule in Österreich – vor allem bei Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung – ein sehr hohes Gewicht zu. (TZ 6, 7)

#### LEADER in Österreich

Österreich nahm seit dem EU-Beitritt 1995 an den LEADER-Programmen teil und konnte dabei auf bereits vorhandene Strukturen und Erfahrungen im Bereich der Entwicklung ländlicher Regionen aufbauen. (TZ 8)

## Kurzfassung

Strategische Vorgaben der EU für die nationalen Programme LE 07–13

In der Programmperiode 2007 bis 2013 betragen die LEADER-Mittel für Österreich insgesamt (EU und national) rd. 423 Mill. EUR. Dies entspricht dem Vierfachen des Mittelvolumens der Vorperiode 2000 bis 2006. (TZ 9)

Auf Grundlage der Vorgaben und strategischen Leitlinien der EU waren von den Mitgliedstaaten nationale Strategiepläne als Basis für die Programme LE 07–13 zu erarbeiten. (TZ 10)

Die drei strategischen Zielvorgaben der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums umfassten die EU-Lissabon- und Göteborg-Ziele (Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit), die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die Erschließung des endogenen Potenzials der ländlichen Gebiete. Aus diesen Zielvorgaben wurden vier Schwerpunkte abgeleitet:

1. Wettbewerbsfähigkeit,
2. Umwelt,
3. Lebensqualität und Diversifizierung sowie
4. Aufbau lokaler Kapazitäten (LEADER). (TZ 12)

Nationaler Strategieplan und Programm LE 07–13

Während der Prozess der Programmerstellung in Österreich bereits im zweiten Halbjahr 2004 an lief, begann die Ausarbeitung des Nationalen Strategieplans erst im Jänner 2006. Der Nationale Strategieplan konnte seine Funktion als wesentliches Grundlagendokument für die Programmerstellung nur mangelhaft erfüllen. Das BMLFUW übermittelte den Nationalen Strategieplan erst sieben Monate nach Programmbeginn (1. Jänner 2007) an die Europäische Kommission. (TZ 14)

Im Nationalen Strategieplan fehlte eine Quantifizierung der Hauptziele der vier Schwerpunkte. Die Basisdaten waren von mangelnder Aktualität. (TZ 16) Erst im Zuge der Aktualisierung des Nationalen Strategieplans 2009 kam das BMLFUW dem Erfordernis der Quantifizierung ansatzweise nach und legte pro Schwerpunkt Indikatoren und Zielwerte für 2013 fest. Dabei war die Herangehensweise wenig ambitioniert: Das BMLFUW legte in Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER den Hauptindikator „Entwicklung von lokalen Aktionsgruppen (LAG)“ fest und versah ihn mit einem Zielwert, der bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung aller antragstellenden 86 LAG erreicht war. (TZ 18)

Der Nationale Strategieplan wurde in Österreich durch ein einziges bundesweites Programm umgesetzt, das Programm LE 07–13. (TZ 20)

Das BMLFUW reichte den Programmentwurf im Jänner 2007 bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung ein. Eine Vorlage des Programms an den Ministerrat oder an den Nationalrat erfolgte nicht. Auch in den drei überprüften Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol gab es weder Landesregierungsbeschlüsse zur Programmvorlage noch diesbezügliche Vorlagen an die Landtage. Regionale EU-Strukturfondsprogramme wurden dagegen erst nach Beschluss des Ministerrats und der jeweiligen Landesregierung bei der Europäischen Kommission eingereicht. (TZ 22)

In ihrer Stellungnahme (189 Fragen) zum Programmentwurf verlangte die Europäische Kommission umfangreiche Überarbeitungen insbesondere des Schwerpunkts 2 (Umwelt) und eine durchgängige Quantifizierung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bei allen Maßnahmen als Voraussetzung für die Bewertung des Fortschritts, der Effizienz und Wirksamkeit der Programme. Das überarbeitete Programm LE 07–13 wurde von der Europäischen Kommission am 25. Oktober 2007 genehmigt. Trotz der intensiven Vorarbeiten war erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf aufgetreten, der die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission maßgeblich verzögerte. Die nationalen Sonderrichtlinien zur Umsetzung des Programms wurden im Dezember 2007 – beinahe ein Jahr nach Beginn der Programmperiode – erlassen. Förderungsanträge für die Periode 2007 bis 2013, die bereits ab 1. Jänner 2007 gestellt wurden, konnten erst nach Vorliegen der Sonderrichtlinien erledigt werden. Der dadurch verursachte Rückstau führte zu keiner nachhaltigen Beeinträchtigung der Programmumsetzung. Österreich lag bei der Umsetzung im EU-Vergleich (Stand August 2010) im Spitzenfeld. (TZ 23, 24)

Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07–13

Das von der Europäischen Kommission genehmigte Programm sah für den Zeitraum 2007 bis 2013 öffentliche Mittel der EU, des Bundes und der Länder in Höhe von 7,82 Mrd. EUR vor. Im Zuge von Programmänderungen stieg dieser Betrag auf 8,02 Mrd. EUR. (TZ 28)

Der Großteil der öffentlichen Mittel (72,5 %) entfiel auf den Schwerpunkt 2 (Umwelt). Der Schwerpunkt 1 (Wettbewerb) erhielt 13,4 % und der Schwerpunkt 3 (Diversifizierung) 6,9 % der Mittel. Auf den Schwerpunkt 4 (LEADER) entfielen 5,3 %. (TZ 28, 29)

## Kurzfassung

### Nationale Kofinanzierung

Die Landesagrarreferentenkonferenz beschloss im Oktober 2006 eine nationale Kofinanzierung von zumindest 50 %. Diese politische Übereinkunft wurde irreführend als nationales „Verdoppelungserfordernis“ zur vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel kommuniziert. Gemäß EU-Vorgaben war eine nationale Kofinanzierung im Ausmaß von nur 44,7 % (Mischsatz) erforderlich. Nach der dritten Programmänderung betrug die nationale Kofinanzierung jedoch 49,8 % (Mischsatz). (TZ 31)

In absoluten Beträgen belief sich die nationale Kofinanzierung auf rd. 3.993 Mill. EUR, obwohl zur EU-konformen vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel nur rd. 3.252 Mill. EUR erforderlich gewesen wären. Der nationale Mitteleinsatz des Bundes und der Länder war damit um 741 Mill. EUR (22,8 %) höher als von der EU gefordert. Davon entfielen 47 Mill. EUR auf LEADER. (TZ 31)

Es lag weder ein Ministerratsvortrag noch eine Rechtsgrundlage für diesen freiwilligen nationalen Mehrbeitrag vor, was mit dem Gebot der Nachvollziehbarkeit der budgetären Folgen von öffentlichen Maßnahmen und mehrjährigen Verpflichtungen auf die öffentlichen Haushalte sowie mit der Budgethoheit der allgemeinen Vertretungskörper in Konflikt stand. (TZ 31)

In der nationalen Kofinanzierung nicht enthalten – und im Programm LE 07–13 nicht ausgewiesen – waren die finanziellen Beiträge der Gemeinden für LEADER in geschätzter Höhe von mindestens 100 Mill. EUR. (TZ 31)

### Dotierung der Maßnahmen

Die Aufteilung der Gesamtmittel auf die Maßnahmen der vier Schwerpunkte oblag den Mitgliedstaaten. Der vom BMLFUW in Abstimmung mit den Bundesländern erarbeitete und von der Landesagrarreferentenkonferenz am 6. Oktober 2006 beschlossene Vorschlag bildete die Grundlage für die im Programm LE 07–13 enthaltene indikative Mittelaufteilung. (TZ 32)

Mit den für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) sollten zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung insgesamt 790 Netto-Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Je nach Maßnahme ergaben sich Beträge von 60.000 EUR bis zu 2,11 Mill. EUR pro Arbeitsplatz, ohne dass für die Differenzierung eine sachliche Begründung gegeben wurde. Im Zuge der dritten Programmänderung erhöhten sich die verfügbaren Mittel für diese Maßnahmen um 8,8 % (bzw. rd. 64,3 Mill. EUR). Der Indikator „geschaffene Netto-Vollzeitar-

beitsplätze“ wurde jedoch bei keiner Maßnahme angepasst. Auch alle anderen quantifizierten Indikatoren blieben bei fünf der zehn Maßnahmen unverändert. Die Dotierung einzelner Maßnahmen stand in keinem nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang zu den angestrebten quantifizierten Zielen. (TZ 34)

Im Vergleich zur Vorperiode wurde mit dem vierfachen Mitteleinsatz nicht einmal eine Verdoppelung der neuen Arbeitsplätze angestrebt. (TZ 152)

Dotierung der  
Länderanteile pro  
Maßnahme

Nach der Festlegung und Dotierung der Maßnahmen legte das BMLFUW im Oktober 2006 – mit Zustimmung der Landesagrarrreferenten der Bundesländer – die Länderanteile pro Maßnahme indikativ fest. Die LAG starteten zu diesem Zeitpunkt erst die Erarbeitung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien. Ein Abgleich der top-down geplanten Maßnahmenbudgets mit den bottom-up ermittelten Budgetprioritäten der LAG fand nicht statt. Die maßnahmenbezogene (top-down) Finanzplanung der drei thematischen Schwerpunkte (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) stand in einem Spannungsverhältnis zur strategiebezogenen (bottom-up) Herangehensweise der LAG. (TZ 35)

Monitoring durch  
das BMLFUW

Das Monitoring der Finanzplanung erfolgte durch einen einzigen Mitarbeiter des BMLFUW im Wege einer – aufgrund ihrer Untergliederung nach Schwerpunkten, Maßnahmen, Jahren und Ländern – äußerst umfangreichen und durch Verknüpfungen in sich komplexen, unübersichtlichen und fehleranfälligen Excel-Tabelle. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war eine gesamthafte Betrachtung der Finanzplanungstabelle nur durch Projektion auf Leinwand möglich. Eine Verknüpfung (Soll-Ist-Vergleich) der indikativen Planungsdaten mit den Auszahlungsdaten bestand nicht. Mangels stabiler Basiswerte erwies sich dieses Verfahren zur Gesamtsteuerung der Planung und Umsetzung als wenig praktikabel. (TZ 36)

Das BMLFUW kam seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER und Verfügbarkeit von ausreichend quantitativem und qualitativem Datenmaterial für eine ordnungsgemäße Begleitung und Bewertung der LEADER-Umsetzung nicht ausreichend nach und verabsäumte es, die Anforderungen an die Agrarmarkt Austria (AMA), die mit der Periode 2007 bis 2013 erstmals für LEADER Zahlstellenzuständigkeit erlangte, zu spezifizieren. (TZ 50)

## Kurzfassung

Rolle der AMA in  
Bezug auf LEADER

Die AMA als Zahlstelle übertrug die Bewilligungsfunktion für LEADER-Projekte auf Basis von Verwaltungsübereinkommen bzw. Verträgen an 24 zwischengeschaltete Stellen (Stellen des Bundes und der Länder, Landes-Landwirtschaftskammern sowie Förderungsstellen). (TZ 39)

Von der Übertragung ausgeschlossen waren jene Förderungsanträge, bei denen eine zwischengeschaltete bewilligende Stelle selbst als Förderungswerber auftrat sowie im Falle der Beherrschung von Unternehmen durch „finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen“ seitens der Länder. Insbesondere bei Naturschutzprojekten verließ sich die AMA inhaltlich auf die fachliche Aufbereitung der Fachabteilungen des Landes, wodurch die Bewilligungsfunktion der AMA bei diesen Projekten einen überwiegend formalen Charakter annahm. (TZ 40)

LEADER-  
Projektauswahl

Die Kriterien für die Auswahl von LEADER-Projekten wurden vom BMLFUW erst nach Urgenz der Europäischen Kommission verspätet vorgelegt. Das zunächst anspruchsvollere Auswahlverfahren wurde im Zuge einer Änderung der Sonderrichtlinie aufgeweicht: Es war nicht mehr erforderlich, die Projektauswahlkriterien vollständig zu erfüllen, es reichte bereits die Erfüllung eines Kriteriums. Damit war eine qualitätsvolle und transparente Projektauswahl nach Prioritäten nicht gewährleistet. (TZ 43, 44)

Begleitausschuss

Der Abstimmungsmodus im – zur Unterstützung der Umsetzung des Programms LE 07-13 eingerichteten – Begleitausschuss räumte den programmfinanzierenden Stellen de facto das alleinige Entscheidungsrecht ein, was dem von der EU vorgegebenen Partnerschaftsprinzip nicht gerecht wurde. Das BMLFUW informierte den Begleitausschuss über den vierten Programmänderungsantrag erst nach dessen Übermittlung an die Europäische Kommission. Die Steuerung und Überwachung der Erreichung der qualitativen Ziele von LEADER durch den Begleitausschuss war nicht hinreichend erkennbar. (TZ 53, 54)

Organisation der  
schwerpunktverantwortlichen  
Landesstellen (SVL)

Mitarbeiter der für LEADER verantwortlichen Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung übten gleichzeitig Aufsichtsratsfunktionen in der 2006 gegründeten Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH (RMK) aus, die das LAG-Management für vier der insgesamt fünf LEADER-Regionen in Kärnten besorgte. Die RMK stand zu 60 % im Eigentum des Landes Kärnten. Der Gesell-

schaftsvertrag sicherte dem Land Kärnten ein umfassendes Durchgriffsrecht mit Bezug auf Geschäftsführung, Personalauswahl und Budget. Dies stand im Widerspruch zum Bottom-up-Konzept von LEADER. Der Aufgabenbereich der RMK umfasste in intransparenter Weise Projektträgerschaften der RMK für eigene Förderungsprojekte (zur Eigenfinanzierung) wie auch Projektkontrolltätigkeiten. (TZ 61 bis 64)

Innerhalb der RMK kam es zeitweise zu unzulässigen Vermengungen von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen, das Konkurrenzverbot wurde nicht beachtet. (TZ 65)

Zur Finanzierung des LAG-Managements schloss jede der fünf Kärntner LAG ab Sommer 2008 mit der SVL Kärnten aus LEADER geförderte Zweijahresverträge ab. Die RMK als Auftragnehmerin von vier Kärntner LAG war (indirekt) Begünstigte dieser LEADER-Mittel, wiewohl sie als mehrheitlich im Landeseigentum stehende Gesellschaft aufgrund der Vorgaben der LEADER-Sonderrichtlinie als Förderungsempfänger nicht in Betracht kam. Die SVL Kärnten genehmigte die Förderungsverträge, obwohl dem Land durch seine Mehrheitseigentümerschaft an der RMK zugleich Förderungsempfängerstatus zukam. Die AMA hinterfragte diese Konstruktion ungeachtet der schwerwiegenden rechtlichen Mängel nicht. (TZ 66)

Die RMK erhielt den Auftrag zur Durchführung des LAG-Managements für vier LEADER-Regionen Anfang 2007 nach einem europaweiten Ausschreibungsverfahren, das rechtlich problematische Aspekte aufwies, weil die den öffentlichen Auftraggeber vertretende Person, die in einem Angestelltenverhältnis zur alleinigen Interessentin stand, befangen war. (TZ 67)

In Salzburg fand zwischen den mit LEADER befassten Abteilungen des Amtes der Landesregierung kaum ein fachlicher Austausch über Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums statt. (TZ 68) Der Leiter der SVL übte seine Funktion nur halbtags aus. Die Abteilung verfügte über sehr knappe Personalkapazitäten und eine unzulängliche EDV-Ausstattung. (TZ 69)

In Tirol kooperierten die Fachabteilungen des Amtes der Landesregierung sektorübergreifend in Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums. Die Wahrnehmung der Funktion der SVL durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung, die mit den anderen Fachabteilungen der Landes-

## Kurzfassung

	<p>verwaltung eng kooperierte, war beispielgebend für die Umsetzung des LEADER-Konzepts. (TZ 70)</p>
<p>Verfügbare LEADER-Mittel und deren Ausschöpfung</p>	<p>Bei gesamthafter Betrachtung von LEADER blieb Salzburg mit einem Genehmigungsgrad von 58 % per Ende 2010 deutlich hinter den Ländern Kärnten und Tirol zurück, die mit 76 % bzw. 79 % über dem – auch im EU-Vergleich sehr hohen – österreichweiten Durchschnitt von 74 % lagen. Unter der Annahme einer aliquoten Verteilung der Programmmittel über die siebenjährige Programmlaufzeit lag Salzburg allerdings immer noch geringfügig über vier Siebtel der indikativen Programmmittel. Auch ein Vergleich der einzelnen Maßnahmendotierungen des Schwerpunkts 4 LEADER mit der tatsächlichen Inanspruchnahme ergab teilweise große Unterschiede zwischen den überprüften Ländern. So bewilligte Tirol mehr als das Dreifache der geplanten Mittel für die Maßnahme 412 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie – Umwelt), während Kärnten und Salzburg diese Maßnahme entgegen der Planung bislang nicht umsetzten. Kärnten und Tirol erreichten bei der Maßnahme 421 (gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit) weit über dem österreichischen Schnitt liegende Genehmigungsgrade, Salzburg blieb deutlich darunter. (TZ 71)</p>
<p>Zuständigkeit der Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL) für LEADER-Mittel</p>	<p>In Kärnten nahmen die beiden für die LEADER-Mittel zuständigen Landesabteilungen ihre Aufgaben strikt getrennt voneinander wahr. Die SVL Kärnten hatte keinen Gesamtüberblick über den Genehmigungsstand. (TZ 72)</p> <p>Die SVL Salzburg verfügte nur über ein vergleichsweise geringes maßnahmenungebundenes Kofinanzierungsvolumen für LEADER-Projekte. (TZ 73)</p> <p>Die SVL Tirol verfügte als einziges der überprüften Länder über einen eigenen Budgetansatz, dessen Dotierung durch interne Umschichtung erfolgte. (TZ 74)</p>
<p>LEADER-Umsetzung</p>	<p>Auswahl der LEADER-Regionen</p> <p>Die Auswahlfreiheit der LAG und das Bottom-up-Prinzip wurden durch ein System der Vorab-Reservierung von Mitteln für bestimmte Maßnahmen oder Projekte in allen überprüften Ländern eingeschränkt. Die Europäische Kommission kritisierte diese Praxis. (TZ 76, 77)</p>

Das BMLFUW akzeptierte in einem wettbewerblichen Verfahren zur Auswahl der LEADER-Regionen alle 86 Einreichungen, obwohl das Auswahlgremium zum Teil erhebliche Mängel bei der Erfüllung der Qualitätskriterien feststellte. (TZ 79, 81)

Damit konnte LEADER auf einer Fläche von 88 % des Bundesgebietes umgesetzt werden. Eine Fokussierung auf strukturschwächere Regionen erfolgte nur in Tirol. (TZ 82)

Das Land Kärnten versuchte die Bewerbung einer fünften LAG zu verhindern, musste diese, da sie im Einklang mit den Vorgaben der EU stand, schlussendlich jedoch zur Kenntnis nehmen. (TZ 83)

#### Lokale Entwicklungsstrategien

Während in Tirol und Kärnten landesweite, auf Experten- bzw. Bürgerbeteiligung ruhende Entwicklungsstrategien den Rahmen für die lokalen Entwicklungsstrategien der LAG bildeten, gab es in Salzburg keinen vergleichbaren Prozess bzw. Bezugsrahmen. (TZ 84)

Die überprüften Länder legten ihren LAG mit unterschiedlichem Nachdruck Themen und Vorhaben nahe, die in den lokalen Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden sollten. Dies verringerte den Gestaltungsspielraum der LAG, im Rahmen der Programmziele spezifische, innovative und sektorübergreifende Lösungen für die jeweilige LEADER-Region eigenverantwortlich vorzuschlagen. (TZ 86)

#### Finanzierung und Management der LAG

Die Länder forderten unterschiedlich hohe Eigenmittelanteile der LAG. Diese betragen für Kärnten 35 %, während Salzburg und Tirol 40 % ansetzten. Die LAG-Eigenmittel wurden von den in der LAG zusammengeschlossenen Gemeinden aufgebracht. (TZ 88) Das Land Kärnten ersetzte jenen vier LAG, die die RMK mit der Durchführung des LAG-Managements beauftragt hatten, den 35 %igen Eigenmittelanteil im Wege einer Gutschrift seitens der GmbH. (TZ 89)

Die LAG-Managements in den überprüften Ländern unterschieden sich hinsichtlich ihres Funktionsverständnisses. Am einen Ende des Spektrums fand sich ein Verständnis von LAG-Management, das dem eines vor Ort tätigen Förderungsvermittlungsbüros an der Schnittstelle zwischen Förderungswerbern und verschiedenen Förderungsstellen entsprach. Am anderen Ende des Spektrums stand

das LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Rahmen eines regionalen Kapazitätsaufbaus (Regional Governance) zur Bündelung regionaler Entwicklungsaktivitäten, Stärkung der Handlungsfähigkeit ländlicher Regionen und Mobilisierung brachliegender Potenziale. Das Verständnis von LAG-Management als vorgelagerte Förderungsstelle fand sich in unterschiedlicher Ausprägung in allen drei Ländern, am stärksten in Salzburg. Auch das Verständnis von LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Sinne von Regional Governance war in allen drei Ländern vorhanden, am deutlichsten in Tirol. (TZ 96, 97)

#### Bottom-up-Konzept

In allen überprüften Ländern wurde zwischen echten (bottom-up) und unechten (top-down) LEADER-Projekten unterschieden. Unechte LEADER-Projekte waren regelmäßig Wegebauten, Waldsanierungen, Naturschutz und Ähnliches. Etwa 65 % der bewilligten Mittel entfielen auf zumeist eher große agrarische Projekte, die von den Förderungsstellen top-down an die LAG herangetragen wurden. Generell waren die bewilligten Förderungssummen pro unechtes LEADER-Projekt vergleichsweise hoch. Die Bandbreite der durchschnittlichen Förderungsbewilligungen der Wegebauprojekte erstreckte sich beispielsweise von rd. 283.000 EUR (Kärnten) über rd. 346.000 EUR (Tirol) bis rd. 540.000 EUR (Salzburg) und jene der landwirtschaftlichen Großprojekte von rd. 456.000 EUR (Salzburg) über rd. 688.000 EUR (Tirol) bis rd. 724.000 EUR (Kärnten). Auf Großprojekte mit bewilligten Förderungsbeträgen von mehr als 200.000 EUR entfielen in Kärnten rd. 70 %, in Salzburg rd. 65 % und in Tirol rd. 63 % aller Förderungsbewilligungen. Die verantwortlichen Stellen der Länder begründeten diese Praxis, die im Widerspruch zu den EU-Vorgaben stand, mit der Notwendigkeit, die LEADER-Mittel auszuschöpfen. (TZ 102 bis 106)

#### Integrierte und multisektorale Aktionen

In der bisherigen LEADER-Umsetzung zeigte sich ungeachtet der multisektoralen Inhalte der lokalen Entwicklungsstrategien eine deutliche Dominanz des landwirtschaftlichen bzw. agrarnahen Sektors. Daneben erlangte – bereits mit sehr großem Abstand – der Sektor Tourismus noch Bedeutung, auf den jeweils etwa 10 % der bewilligten Mittel in den überprüften Ländern entfielen. Kleingewerbe und sonstige Dienstleistungen spielten dagegen kaum eine Rolle. Die überprüften Länder nutzten den bestehenden Spielraum

für Verknüpfungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder umweltrelevanten Akteuren und Sektoren kaum oder schränkten ihn sogar ein. (TZ 108)

### Innovation

Ein Anteil an Projektideen, darunter möglicherweise auch innovative Projektvorschläge, wurde bereits in der Phase der (informellen) Vorab-Beurteilung ausgeschieden. Weder das BMLFUW noch die überprüften Länder erhoben systematisch die Gründe dafür. Damit unterblieb auch eine Abklärung allfälliger struktureller Unterschiede in der Unterstützung innovativer Projektideen einerseits und maßnahmenkonformer Projektvorschläge andererseits oder eine Abklärung systembedingter Barrieren etwa bei der Aufbringung der Eigen- und Kofinanzierungsmittel. (TZ 47, 111)

Die geringe Anzahl an innovativen Projekten und deren geringes finanzielles Volumen lässt – ungeachtet der hohen Qualität einzelner Projekte – kaum nachhaltige Effekte für den ländlichen Raum erwarten. Ein großer Teil der im Rahmen von LEADER geförderten Projekte war konventioneller Natur und unterschied sich nicht von jenen Projekten, die auch ohne LEADER im Rahmen der definierten Maßnahmen des Programms LE 07–13 realisiert wurden. (TZ 112)

### Kooperation

Bis Ende 2010 gab es österreichweit nur eine geringe Anzahl von Kooperationsprojekten (gemeinsame Projekte mehrerer LAG sowie grenzüberschreitende Kooperationen). Das diesbezügliche Förderungsvolumen betrug bis dahin rd. 4,6 Mill. EUR, wobei der Anteil Kärntens (5,6 %) und Tirols (2,5 %) an den gesamten LEADER-Förderungszusagen im Vergleich zu jenem Salzburgs (0,3 %) überdurchschnittlich hoch war. (TZ 114)

Ein von Kärnten gefördertes grenzüberschreitendes Kooperationsprojekt wies ein Finanzierungsverhältnis von 40 : 1 (Kärnten : Slowenien) auf. Der Kooperationsgehalt war dadurch unzureichend erfüllt. Ebenso im Widerspruch zur LEADER-Kooperationsidee stand die in Kärnten vorgefundene Praxis der Finanzierung von LAG-Management-Aufgaben im Rahmen von LEADER-Kooperationsprojekten. (TZ 116, 117)

Salzburg wies bis Ende 2010 nur zwei Kooperationsprojekte auf. Darüber hinaus beteiligte sich Salzburg allerdings an zwei LAG in benachbarten Bundesländern. (TZ 118)

#### Interessenkonflikte

Die für das LEADER-Konzept charakteristische Einbeziehung der maßgeblichen Stakeholder einer Region in eine LAG barg das Risiko von Interessenkonflikten. (TZ 121)

Die von der Europäischen Kommission im Oktober 2007 genehmigte Erstfassung des Programms LE 07-13 traf keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten. Ebenso wenig formulierte die Sonderrichtlinie LEADER – auch in ihrer aktualisierten Fassung vom 8. Juli 2009 – Vorgaben dazu. Die im Jahr 2009 aktualisierte dritte Programmfassung vermerkte, dass bei der Übertragung der Bewilligungsfunktion an die zwischengeschalteten Stellen darauf Bedacht genommen worden sei, jeglichen Verdacht auf Befangenheit und Interessenkollision schon im Vorfeld auszuräumen. Die überprüften Länder bestätigten der AMA gegenüber schriftlich, dass „für sensible Bereiche“ eine verstärkte Dienstaufsicht vorgesehen war und Interessenkonflikte der einzelnen Mitarbeiter ausgeschlossen waren. Im Frühjahr 2010 legten das BMLFUW und die SVL der Bundesländer im Rahmen einer Sitzung Vorgangsweisen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten von LAG-Vorständen und LAG-Managern fest. (TZ 123, 124, 133)

Fälle von Unvereinbarkeit und Interessenkonflikten fanden sich dennoch. So kam es insbesondere zur Vermengung von Auftraggeber-/Auftragnehmer- und Förderungsgeber-/Förderungsnehmerfunktionen mit typischen Merkmalen von In-sich-Geschäften sowie zur mangelhaften Abgrenzung zwischen Aufgaben des LAG-Managements und privater Unternehmertätigkeit. (TZ 125, 127 bis 131)

Ein weiterer Fall betraf die Verletzung der Pflichten als Förderungsgeber durch die bewusste Anerkennung von nicht förderungsfähigen Kosten. (TZ 127)

Überdies wurden in einzelnen Fällen rechtswidrig Fördermittel genehmigt und Bundesmittel in Anspruch genommen. (TZ 66, 129)

Die AMA zeigte wenig Problembewusstsein und führte auch nach Hinweisen des RH keine eigenen Erhebungen zur Abklärung potenzieller Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte durch. (TZ 134)

## Evaluierungen

Monitoring und Evaluierung wurden zum Teil nur als formale Anforderungen der EU wahrgenommen, nicht im Sinn von Wirkungsorientierung und institutionellem Lernen. Die Evaluierungskultur im BMLFUW war mit Bezug auf die Auftraggeberrolle, die Organisation und den Umgang mit Evaluierungsergebnissen verbesserungsfähig. Nur in Tirol waren den LAG-Managern die Ergebnisse von Evaluierungen der Vorperiode und die Schlussfolgerungen bekannt. Aus den Evaluierungsberichten der Vorperioden wurden für die neue Programmperiode nur teilweise und relativ schwache handlungsanleitende Schlussfolgerungen gezogen. (TZ 136 bis 138, 151)

Die gegenüber der Vorperiode vorgenommenen Maßnahmen zur Verbesserung des Datenerfassungs- und Kontrollsystems reichten bislang nicht aus, um eine qualitätsvolle Evaluierung der Ergebnisse und Auswirkungen des Programms zu gewährleisten. (TZ 140) Die AMA-Datenbank bildete die Vielfalt von LEADER-Projekten nur unzulänglich ab und wies in mehrfacher Hinsicht Mängel auf: Sie erfasste keine Soll-Daten, so dass ein Soll-Ist-Vergleich nicht möglich war; die Führung der LAG-Klientennummern war fehlerhaft; die Plausibilitätskontrollen gewährleisteten nicht die Vermeidung bzw. Behebung von Mängeln; die geringe Aussagekraft von Projekttiteln erschwerte die Interpretation der Daten und die Evaluierung der LEADER-Aktivitäten; eine Verknüpfung von sachlich verbundenen Projekten erfolgte nicht. (TZ 141 bis 146) Die bewilligenden Stellen befüllten die Evaluierungsblätter großteils mangelhaft und verspätet. (TZ 147) Die Ziele und Indikatoren auf Projektebene waren zudem so allgemein formuliert, dass sie für alle Projekte und ländlichen Regionen gelten konnten bzw. keine Steuerungsfunktion erfüllten. (TZ 148)

Die Evaluierung im Sinn einer Erfassung indirekter Wirkungen ist in einem heterogenen Kontext wie hier unbestritten schwierig, zumal jede Maßnahme vielfältige bzw. teilweise erst längerfristig erkennbare Wirkungen entfalten kann. Durch verstärkten fachlichen Austausch über Methoden der Wirkungsevaluierung, systematische Qualitätskontrolle der Evaluierungsberichte vor Abnahme und Peer Review-Verfahren könnte die Evaluierung verbessert werden. (TZ 150)

## Berücksichtigung der Anliegen von Frauen

Im Jahr 2010 beauftragte das BMLFUW eine Halbzeitbewertung zur Umsetzung von LEADER in den Jahren 2007 bis 2009. Die kritischen Feststellungen und Empfehlungen dieser Halbzeitbewertung deckten sich weitestgehend mit den Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen des RH. (TZ 154)

Das Programm LE 07–13 behandelte das Thema der Gleichstellung und Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum unzulänglich und unsystematisch, auch aufgrund der mangelhaften Analysen im Vorfeld der Programmerstellung. Anstatt das Thema als integralen Bestandteil des Programms abzubilden, fand es keinen Niederschlag in den Prioritäten, Schwerpunkten und Maßnahmen sowie in der indikativen Mittelaufteilung des Programms. (TZ 157)

Die BMLFUW-seitige Ablehnung von Kinderbetreuungsprojekten als LEADER-Projekte ignorierte die Möglichkeiten aus dem weiten Spielraum in LEADER. (TZ 158)

In den LEADER-Gremien waren Frauen entgegen den EU-Vorgaben unterrepräsentiert. Wirksame Aktivitäten und bewussteinbildende Maßnahmen zur Gegensteuerung wurden bislang – ungeachtet mehrerer parlamentarischer Entschlüsse und Empfehlungen der § 7-Kommissionen – nicht in ausreichendem Maß gesetzt. Bei einigen LAG in Salzburg und Kärnten wurden Frauen verstärkt in die Projektauswahlgremien aufgenommen, um ihre formal geringe Repräsentanz auszugleichen und die Berücksichtigung ihrer Anliegen in der Projektauswahl zu gewährleisten. (TZ 160 bis 162)

Das Programm LE 07–13 bzw. die Sonderrichtlinie LEADER setzten keine positiven Anreize für Projekte von bzw. für Frauen. Entgegen den Intentionen des Programms LE 07–13 blieb die Anzahl sozial innovativer Projekte gering. Allfällig bestehende Hemmnisse für solche Projekte wurden nicht systematisch untersucht. (TZ 163)

Unbare Eigenleistungen wurden ungeachtet der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors gemäß der Sonderrichtlinie LEADER nur bei Investitionsprojekten anerkannt, was organisationsintensive Projekte benachteiligte. (TZ 164)

Knapp die Hälfte der insgesamt 21 LAG der überprüften Länder wies vergleichsweise anspruchsvolle Strategien zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit auf. Bei einem Viertel dieser 21 LAG spiegelten ihre lokalen Entwicklungsstrategien dagegen ein

nur sehr geringes Problembewusstsein zum Thema Gleichstellung und Chancengleichheit im ländlichen Raum wider. Obgleich die formalen Anforderungen teilweise nicht erfüllt waren, bewilligte das BMLFUW auch diese LAG. (TZ 165)

## Kenndaten zu LEADER als Schwerpunkt 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013 (LE 07–13)

### Rechtsgrundlagen (Auszug)

#### EU-Recht

- Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), ABL. Nr. L 209 vom 11. August 2005.  
Mit dieser Verordnung wurde ein einheitlicher Rechtsrahmen für die Finanzierung der Ausgaben im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geschaffen, dazu wurden zwei Fonds, nämlich der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), eingerichtet.
- 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), ABL. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005
- Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABL. Nr. L 55 vom 25. Februar 2006
- Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABL. Nr. L 368 vom 23. Dezember 2006
- Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, ABL. Nr. L 368 vom 23. Dezember 2006
- Verordnung (EG) Nr. 484/2009 der Kommission vom 9. Juni 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006, ABL. Nr. L 145 vom 10. Juni 2009
- Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER, ABL. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006
- Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER, ABL. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006

#### Österreichisches Recht

- Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächen-deckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992), BGBl. Nr. 1992/375 i.d.g.F.
- Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle „Agrarmarkt Austria“ (AMA-Gesetz 1992), BGBl. Nr. 376/1992 i.d.g.F.
- Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 (LE 07–13), genehmigt mit Entscheidung der Europäischen Kommission K(2007) 5163 vom 25. Oktober 2007; zuletzt geändert mit Entscheidung K(2009) 10217 vom 14. Dezember 2009
- Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 „LEADER“; BMLFUW–LE.1.1.23/0019–II/6/2007, in Kraft getreten am 5. Dezember 2007
- Weitere Sonderrichtlinien zur Umsetzung von Maßnahmen im Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013
- diverse Landesrichtlinien als Basis für die Landesförderung

Behörden	
<b>Zentral verantwortlich</b>	BMLFUW/Abteilung II/6 (als Verwaltungsbehörde) BMLFUW/Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision (als bescheinigende Stelle) AMA (als Zahlstelle)
<b>Delegierte bewilligende Stellen</b>	Ämter der Landesregierungen Landes-Landwirtschaftskammern ausgewählte Förderungseinrichtungen (z.B. ERP-Fonds, Kommunal-kredit Public Consulting GmbH) für Förderungen zuständige Stellen des BMLFUW sowie anderer Bundesministerien

### Finanzielle Dotierung des Österreichischen Programms LE 07-13<sup>1</sup>

Schwerpunkt	EU-Mittel	Bundes- und Landesmittel	Öffentliche Mittel gesamt	Schwerpunkt-anteil am Programm
	in Mill. EUR			in %
Schwerpunkt 1	539,6	532,0	1.071,6	13
Schwerpunkt 2	2.918,5	2.899,3	5.817,8	73
Schwerpunkt 3	277,0	272,7	549,7	7
<b>Schwerpunkt 4 LEADER</b>	<b>214,1</b>	<b>208,9</b>	<b>423,0</b>	<b>5</b>
Technische Hilfe	76,4	80,4	156,8	2
<b>Insgesamt</b>	<b>4.025,6</b>	<b>3.993,3</b>	<b>8.018,9</b>	<b>100</b>

### Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen 2007-2010 innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER nach Maßnahmen

Maßnahmen (M)	Öffentliche LEADER-Mittel gesamt <sup>2</sup>	LEADER-Auszahlungen 2007-2010 <sup>3</sup>	Auszahlungsgrad
	in Mill. EUR		in %
Lokale Entwicklungsstrategien (M 41)	369,1	120,8	33
– Wettbewerbsfähigkeit (M 411)	76,3	30,1	39
– Umwelt/Landbewirtschaftung (M 412)	8,7	2,0	23
– Lebensqualität/Diversifizierung (M 413)	284,1	88,7	31
Transnationale und interregionale Zusammenarbeit (M 421)	14,1	1,2	9
Arbeit der lokalen Aktionsgruppe (M 431)	39,8	10,7	27
<b>Insgesamt</b>	<b>423,0</b>	<b>132,7</b>	<b>31</b>

<sup>1</sup> Österreichisches Programm LE 07-13 i.d.F. nach der dritten Programmänderung, S. 488

<sup>2</sup> Österreichisches Programm LE 07-13 i.d.F. nach der dritten Programmänderung, S. 491

<sup>3</sup> Vorläufige Daten des BMLFUW für 2010

## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April 2010 bis Dezember 2010 den Schwerpunkt 4, „LEADER“, des aus nationalen und EU-Mitteln finanzierten „Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007–2013“ (**Programm LE 07–13**). Ziel der Überprüfung war, den Beitrag von LEADER zur Erreichung der Ziele des Programms LE 07–13<sup>1</sup> sowie der übergeordneten Lissabon- und Göteborg-Strategie-Ziele der EU (Wachstum, Beschäftigung, Nachhaltigkeit, Mehrwert) zu beurteilen.

Die Überprüfung diente nicht der Beurteilung der recht- und ordnungsgemäßen Umsetzung von LEADER. Wurden während der Prüfungshandlungen allerdings Beobachtungen gemacht, die Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit betreffen (wie die Förderungsfähigkeit von Ausgaben oder Unvereinbarkeiten), berichtete der RH auch darüber.

- (2) Die Überprüfung betraf das BMLFUW, die AMA und die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol.

- (3) Weiters führte der RH eine Fragebogenerhebung bei allen 21 LAG in den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol durch. Er bezweckte damit, das Funktionsverständnis der LAG-Manager und den (potenziellen) Beitrag der auf LAG-Ebene ausgewählten und durchgeführten Projekte zur Erreichung der Programmziele zu erheben und zu beurteilen.

- (4) Der RH führte Erhebungen vor Ort anhand von Gesprächen mit den Verantwortlichen und Einsicht in die Unterlagen beim BMLFUW, der AMA, den Ämtern der Landesregierungen von Kärnten, Salzburg und Tirol sowie bei acht ausgewählten LAG und einer Regionalmanagement-Gesellschaft durch. Durch die Besichtigung von ausgewählten Förderungsprojekten verschaffte er sich einen Einblick über die tatsächliche Umsetzung an Ort und Stelle. Gespräche mit Experten für Regionalentwicklung im ländlichen Raum rundeten die Erhebungstätigkeit des RH ab.

Zu dem im September 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMLFUW, die AMA sowie die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol im Zeitraum von Dezember 2011 bis Jänner 2012 Stellung. Eine ergänzende Stellungnahme des Landes Kärnten erging im Mai 2012. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2012.

<sup>1</sup> Die Programmziele sind die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, die Verbesserung von Umwelt und Landschaft, die Erhöhung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und der Lebensqualität im ländlichen Raum sowie die Steigerung der lokalen/regionalen Kapazitäten.

## 1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

- 2 Da LEADER als einer von insgesamt vier Schwerpunkten in das Programm LE 07–13 eingebettet war, welches der Umsetzung der sogenannten zweiten Säule der GAP diente, beleuchtete der RH zunächst für das Programm LE 07–13 insgesamt maßgebliche Parameter.

### Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Erste Säule: Direktzahlungen und Marktordnungsausgaben

- 3 Im Rahmen der GAP unterstützt die EU die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und die Entwicklung der ländlichen Räume. Die GAP durchläuft seit mehr als zwei Jahrzehnten grundlegende Reformen, in deren Verlauf der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt von fast 75 % im Jahr 1985 auf ca. 40 % im Jahr 2013 sinken wird.

Im Zuge der Reformen verringerten sich die Preisstützungen und Ausführsubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse stark. Die Agrarbeihilfen der EU wurden von der Produktion weitgehend entkoppelt und bezweckten stattdessen die Stützung der Einkommen durch Direktzahlungen, die zunehmend an Auflagen für Umwelt- und Tierschutz sowie Lebensmittelsicherheit (Cross Compliance) geknüpft wurden. Diese Direktzahlungen (insbesondere Betriebs- und Tierprämien) und weitere noch verbliebene Marktordnungsausgaben<sup>2</sup> bilden die erste Säule der GAP. Die erste Säule wurde bis zum Jahr 2006 durch den EAGFL finanziert und seither durch den EAGFL. Ein wesentliches Kennzeichen der ersten Säule ist, dass die Finanzierung – von wenigen Ausnahmen abgesehen – zu 100 % aus EU-Mitteln erfolgt.

Zweite Säule: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums — EU-kofinanziert

- 4 Die zweite Säule der GAP entwickelte sich insbesondere ab dem Jahr 2000 durch eine zunehmende Verlagerung und Zusammenfassung von zum Teil strukturpolitischen Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Zur Festigung erhielt sie für die Programmperiode 2007–2013 ein eigenes Finanzierungsinstrument in Form des Europäischen Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Das davor als Gemeinschaftsinitiative abgewickelte LEADER-

<sup>2</sup> Dazu zählen im Wesentlichen Ausführsubventionen (Exporterstattungen) und Marktstützungen bzw. andere marktbezogene Maßnahmen (wie Umstrukturierungsbeihilfe Zucker, Beihilfen im Weinbau und Absatzförderungsmaßnahmen). Die gesetzliche Basis für die Abwicklung der Maßnahmen der ersten Säule in Österreich bildet das Marktordnungsgesetz 2007 i.d.g.F. (Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen – MOG 2007); Ziel dieses Bundesgesetzes gemäß § 2 Abs. 2 ist, die im EGFL gemäß Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 für die GAP bereitgestellten Mittel umfassend auszuschöpfen.

## 1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Programm wurde in den ELER integriert (sogenanntes „Mainstreaming“ – siehe TZ 9). Neben den vom ELER gespeisten EU-Mitteln sind für die Förderungsmaßnahmen grundsätzlich nationale öffentliche Mittel beizusteuern (sogenannte Kofinanzierung – siehe insbesondere TZ 30, 31).

- 5 (1) Die Reformen der EU-Agrarpolitik mit dem verstärkten Gewicht auf die Entwicklung des ländlichen Raums entsprachen einem weltweiten Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik.

Tabelle 1: Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik		
	Traditionelle Agrarpolitik (bisheriges Modell)	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (neues Modell)
<b>Ziele</b>	Preisstabilisierung, Preisausgleich, Sicherung des Agrareinkommens, Wettbewerbsfähigkeit von Agrarbetrieben	verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete, Mobilisierung von Potenzialen, lokalen Stärken und Vorteilen sowie Nutzung bisher brachliegender Ressourcen
<b>Strategien</b>	sektoraler Zugang	integrierter, territorialer Zugang
<b>Schlüsselsektor</b>	Landwirtschaft	verschiedene Sektoren der ländlichen Wirtschaft (Landwirtschaft, Tourismus, Kleingewerbe, Dienstleistungen)
<b>Hauptinstrumente</b>	Förderungen und staatliche Beihilfen	weiche und harte Investitionen
<b>wichtigste Akteure</b>	zentralstaatliche Ebene, Landwirte	alle Gebietskörperschaften (nationale/zentralstaatliche, regionale und lokale), verschiedene Stakeholder (Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen)

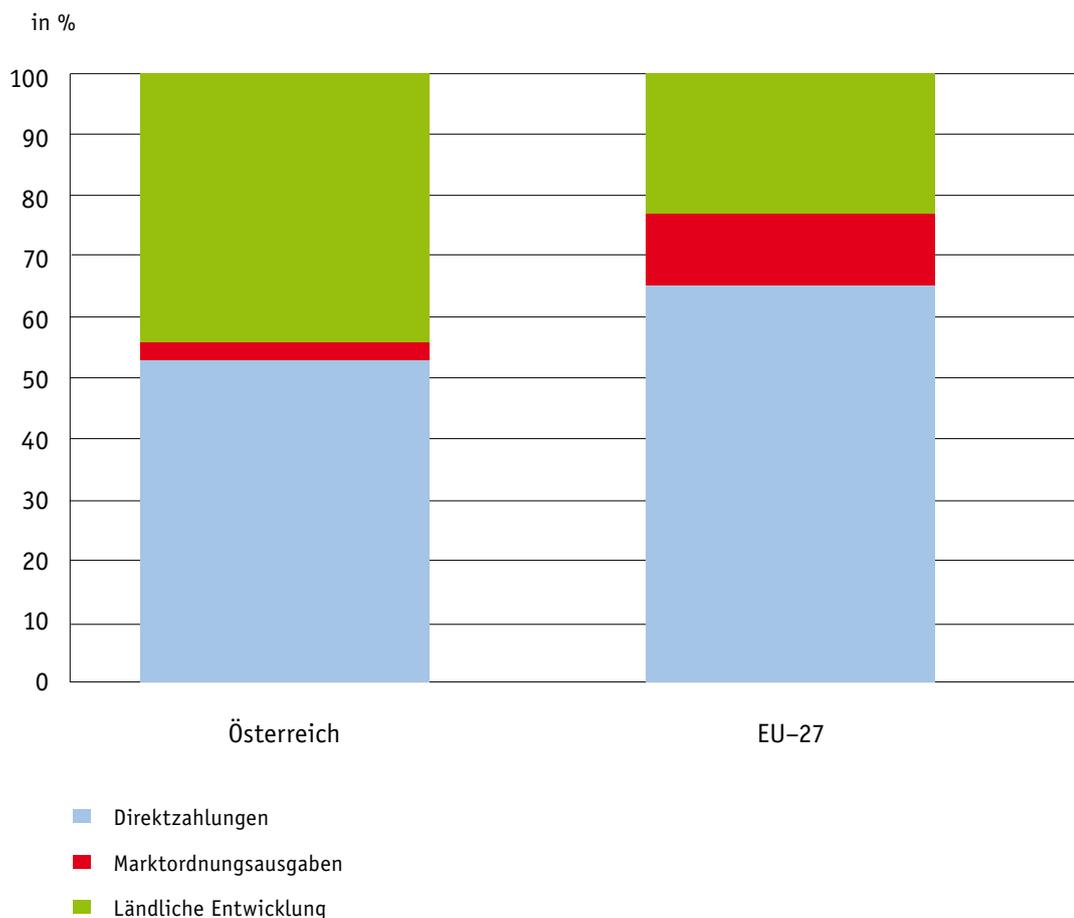
Quelle: OECD Policy Brief „Reinventing Rural Policy“, Oktober 2006

(2) Unabhängige Experten wie auch die OECD in international vergleichenden Arbeiten gelangten in Bezug auf die Entwicklung des ländlichen Raums zur Ansicht, dass die Probleme ländlicher Gebiete häufig territorialer Art sind, und forderten daher anstelle des herkömmlichen, auf die Landwirtschaft konzentrierten bzw. sektorbezogenen Ansatzes einen gebietsbezogenen Ansatz. Die beiden Europäischen Konferenzen über ländliche Entwicklung in Cork (1996) und Salzburg (2003) bestätigten die Bedeutung der gebietsbezogenen Dimension. Diese Überlegungen fanden auch Eingang in die strategischen Überlegungen zur Politik der ländlichen Entwicklung für die Programmperiode 2007–2013 und resultierten in einer finanziellen Stärkung der zweiten Säule.

Erste und zweite  
Säule in Österreich

6 Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule stellte sich in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich dar. Nachfolgende Abbildung 1 veranschaulicht die GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im Vergleich zum Durchschnitt aller 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27).

Abbildung 1: Verteilung der GAP-Ausgaben 2009 in Österreich im EU-Vergleich



Anmerkung: Bei den GAP-Ausgaben der ersten Säule (Direktzahlungen und Marktordnungsausgaben) handelt es sich um tatsächlich erfolgte Zahlungen, bei jenen der zweiten Säule um die von der Europäischen Kommission zugesagten maximalen ELER-Zahlungsbeträge ohne nationale Kofinanzierung.

Quelle: Europäische Kommission „Agricultural Policy Perspectives Member States factsheets – May 2011, Austria“

Daraus wird ersichtlich, dass Österreich im Jahr 2009 deutlich höhere GAP-Ausgaben für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) als der EU-27-Durchschnitt hatte (rd. 44 % im Gegensatz zu rd. 24 % innerhalb der EU-27), wenngleich immer noch rd. 56 % seiner GAP-Ausgaben auf Direktzahlungen (rd. 53 %) und marktbezogene Maßnahmen (rd. 3 %) (beide erste Säule) entfielen.

## 1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

**7.1** Die finanzielle Bedeutung der zweiten Säule der GAP für Österreich gewann mit Einbezug der nationalen Kofinanzierung noch deutlicher an Gewicht. So entfielen in Österreich, wie nachfolgender Tabelle 2 entnommen werden kann, unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung durch Bund und Länder über den Zeitraum von 2005 bis 2009 durchschnittlich rd. 58 % der gesamten geleisteten GAP-Ausgaben in Höhe von jährlich rd. 1,9 Mrd. EUR auf die zweite Säule.

Die nachstehende Tabelle veranschaulicht auch das Verhältnis der von Bund (rd. 30 %), Ländern (rd. 21 %) sowie der EU (rd. 49 %) über diesen Zeitraum geleisteten Ausgaben für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) von jährlich durchschnittlich rd. 1,1 Mrd. EUR.

Tabelle 2: GAP-Ausgaben in Österreich 2005 bis 2009					
GAP-Ausgaben	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
<b>Direktzahlungen &amp; Marktordnung (erste Säule)</b>	<b>796,6</b>	<b>819,6</b>	<b>754,6</b>	<b>762,1</b>	<b>784,0</b>
– EU-Mittel	786,7	808,5	743,6	751,2	772,7
– Bundesmittel	5,5	6,8	6,6	6,5	6,9
– Landesmittel	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4
<b>Ländliche Entwicklung (zweite Säule)</b>	<b>1.093,1</b>	<b>1.149,8</b>	<b>918,8</b>	<b>1.066,8</b>	<b>1.147,6</b>
– EU-Mittel	491,7	570,6	454,0	528,5	571,1
– Bundesmittel	356,3	341,9	273,8	316,1	339,6
– Landesmittel	245,1	237,3	191,0	222,2	236,9
<b>Insgesamt</b>	<b>1.889,7</b>	<b>1.969,4</b>	<b>1.673,4</b>	<b>1.828,9</b>	<b>1.931,6</b>

Quelle: Grüner Bericht 2010, Tabelle 5.1.4

**7.2** Der RH wies darauf hin, dass die für den gesamten Agrarbereich (erste und zweite Säule) in Österreich verausgabten EU-Mittel in Höhe von rd. 1,3 Mrd. EUR im Jahr 2009 rd. 72 % aller österreichischen EU-Rückflüsse (von insgesamt rd. 1,8 Mrd. EUR) ausmachten.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> EU-Haushalt 2009 – Finanzbericht der Europäischen Kommission, veröffentlicht 2010, S. 57

### LEADER: Vom Strukturfonds zur zweiten Säule der GAP

8 Bei LEADER handelt es sich um ein EU-Förderungsprogramm, mit dem seit dem Jahr 1991 innovative Aktionen zur Entwicklung des ländlichen Raums gefördert werden. LEADER ist eine Methode zur Mobilisierung und Umsetzung von Entwicklungsinitiativen in lokalen ländlichen Gemeinschaften und hat einen integrierenden sektorübergreifenden Charakter.

Österreich nahm seit seinem EU-Beitritt im Jahr 1995 an den LEADER-Programmen teil und konnte dabei auf bereits vorhandene Strukturen (wie Regionalvereine) und Erfahrungen aus der „Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher Räume in Berggebieten“ (1979) sowie der nachfolgenden „Förderungsaktion für die eigenständige Regionalentwicklung“ (1986) des Bundeskanzleramtes aufbauen. Der nachfolgenden Tabelle können die in Österreich durchgeführten LEADER-Programme entnommen werden.

**Tabelle 3: LEADER-Programme in Österreich**

Programm	Beteiligte EU-Fonds <sup>1</sup>	EU-Mittel (+ nationale Mittel) in Mill. EUR	Programmstruktur	Anzahl der LAG (LEADER-Fläche)	Anzahl der Projekte
Gemeinschaftsinitiative <b>LEADER II</b> 1995–1999	Strukturfonds: EAGFL-A, EFRE, ESF	25 (+ 24)	acht Bundesländerprogramme (Gesamtkoordination BKA)	31 (21.500 km <sup>2</sup> )	1.277
Gemeinschaftsinitiative <b>LEADER +</b> 2000–2006	Strukturfonds: EAGFL-A	77 (+ 30)	ein nationales Programm (BMLFUW)	56 (47.000 km <sup>2</sup> )	1.731
Programm LE 07–13 <sup>2</sup> : <b>Schwerpunkt 4 LEADER</b>	Landwirtschaftsfonds (zweite Säule): ELER	214 (+ 209)	ein nationales Programm (BMLFUW)	86 (73.697 km <sup>2</sup> )	ca. 5.000 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> EAGFL-A (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung), EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds), ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums)

<sup>2</sup> Programm LE 07–13

<sup>3</sup> Anzahl der bewilligten Projekte per 31. Dezember 2010 (Quelle: AMA-Datenbank)

Quellen: ÖROK, EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995–2007, Eine Bilanz, Materialienband, Mai 2009 bzw. AMA-Datenbank

## 1. TEIL: LEADER im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

- 9 Mit der Programmperiode 2007 bis 2013 wurde die bis dahin innerhalb der Strukturfonds eigenständige LEADER-Gemeinschaftsinitiative als „Mainstream“<sup>4</sup> in die nationalen ländlichen Entwicklungsprogramme (in Österreich das „Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013“) integriert. Die verfügbaren öffentlichen Mittel (von EU, Bund und Ländern) für LEADER stiegen von rd. 107 Mill. EUR (2000 bis 2006) auf rd. 423 Mill. EUR (2007 bis 2013), was nahezu einer Vervierfachung entspricht. Zugleich veränderten sich die Programmkonzeption (siehe insbesondere TZ 25, 26), die Rechtsgrundlagen (siehe Kenndatenkasten) und die Abwicklungsmodalitäten von LEADER (siehe insbesondere TZ 41) maßgeblich.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Durch das Mainstreaming möchte die Europäische Kommission innovative Ansätze bzw. Erfahrungswerte (hier von der Gemeinschaftsinitiative LEADER) in weiter gefasste EU-Politikbereiche bzw. -programme (hier in die ländlichen Entwicklungsprogramme) übernehmen bzw. integrieren.

<sup>5</sup> Grundlage für LEADER+ als Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums war die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-A und FIAF). In einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG wurde die partnerschaftliche Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds in der Periode 2000 bis 2006 geregelt, deren Geltungsbereich sich auf die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ erstreckte. Bezüglich LEADER+ wurde das BMLFUW mit der Funktion der Verwaltungsbehörde betraut, sofern nicht Programmverantwortliche Landesstellen als zwischen-geschaltete Stellen benannt wurden. Die Aufgaben der Landesstellen erstreckten sich von der Beratung und Entgegennahme von Förderungsanträgen über deren Prüfung, Einholung der Förderungsentscheidung und Abschluss der Förderungsverträge bis zur Prüfung der Projektabrechnungen und Auszahlung der Fördermittel. Dem BMLFUW waren weiters die Funktionen der Zahlstelle und der Finanzkontrolle zugewiesen.

## 2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

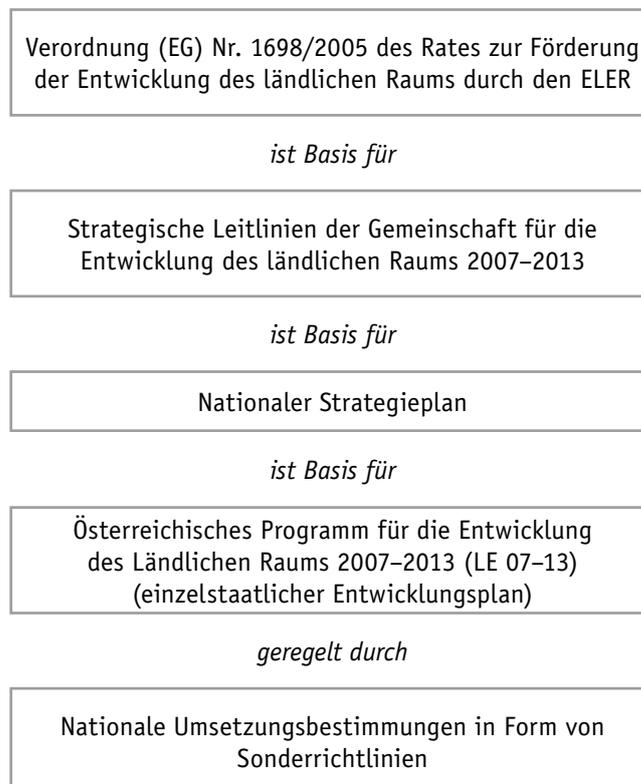
### Überblick

- 10 Um den strategischen Inhalt der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums im Einklang mit den politischen Prioritäten der EU zu verdeutlichen, forderte die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER<sup>6</sup> die Festlegung von strategischen Leitlinien durch den Rat sowie zu deren Umsetzung die Ausarbeitung von nationalen Strategieplänen.

Die nationalen Strategiepläne bildeten ihrerseits den Bezugsrahmen für die einzelstaatlichen Entwicklungsprogramme, deren Umsetzung mittels Sonderrichtlinien geregelt war.

Die Programmierungshierarchie stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 2: Programmierungshierarchie



Quelle: RH

<sup>6</sup> Art. 9 Abs. 1 bzw. Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER, ABl. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 473/2009 des Rates vom 25. Mai 2009, ABl. Nr. L 144 vom 9. Juni 2009

## 2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

### Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

- 11** Die vom Rat am 20. Februar 2006 beschlossenen strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013<sup>7</sup> stellten die Verbindung zu den wichtigsten EU-Prioritäten (Göteborg–Leitprinzipien, Lissabon–Strategie)<sup>8</sup> her. Im Zuge des Gesundheits–Checks der GAP<sup>9</sup> im Jahr 2008 wurden die strategischen Leitlinien<sup>10</sup> aktualisiert. Demnach waren durch eine Änderung des nationalen Strategieplans und des einzelstaatlichen Entwicklungsplans auch die Herausforderungen des Klimawandels, erneuerbare Energie, Wasserwirtschaft, biologische Vielfalt (einschließlich dazugehöriger Innovationsförderung) sowie die Umstrukturierung des Milchsektors zu berücksichtigen. Der Europäische Rat vom 19. und 20. März 2009 unterstrich zudem die Bedeutung des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur im ländlichen Raum.
- 12** In der nachfolgenden Tabelle sind die wichtigsten Zielvorgaben der EU und die daraus abgeleiteten Schwerpunkte der strategischen Leitlinien einander gegenübergestellt.

<sup>7</sup> Beschluss 2006/144/EG des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABl. Nr. L 55 vom 25. Februar 2006

<sup>8</sup> Die Leitprinzipien der GAP – Marktpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums – wurden 2001 auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg (15. und 16. Juni 2001) festgelegt. Nach dessen Schlussfolgerungen sollte eines der Ziele der GAP und ihrer künftigen Entwicklung darin bestehen, einen Beitrag zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten, indem mehr Gewicht auf die Förderung gesunder, qualitativ hochwertiger Erzeugnisse, umweltfreundlicher Produktionsmethoden – einschließlich der ökologischen Erzeugung –, nachwachsender Rohstoffe und des Schutzes der biologischen Vielfalt gelegt wird. Diese Leitprinzipien wurden in den Schlussfolgerungen zur Lissabon–Strategie während des Europäischen Rates in Thessaloniki (20. und 21. Juni 2003) bestätigt. Demnach können die reformierte GAP und die Entwicklung des ländlichen Raums in den kommenden Jahren einen entscheidenden Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

<sup>9</sup> Im Zuge der Reform der GAP wurde vereinbart, die GAP im Jahr 2008 einer Halbzeitbewertung (sogenannter „Health–Check“ bzw. „Gesundheits–Check“) zu unterziehen. Am 20. November 2008 erzielten die Landwirtschaftsminister der EU eine politische Einigung über den GAP–Gesundheits–Check. Zu den Maßnahmen, über die Einvernehmen erzielt wurde, gehören die Abschaffung der Flächenstilllegung, die schrittweise Anhebung der Milchquoten bis zu ihrem endgültigen Wegfall im Jahr 2015 und die Umwandlung der Marktintervention in ein reines Sicherheitsnetz. Außerdem wurde die Modulation erhöht, d.h. die Direktzahlungen an die Landwirte wurden gekürzt und die dadurch frei werdenden Mittel in den ELER eingestellt (zwecks Finanzierung von Maßnahmen, die der EU–Landwirtschaft helfen sollten, besser auf neue Herausforderungen und Chancen etwa in den Bereichen Klimawandel, Wassermanagement, Schutz der biologischen Vielfalt und Erzeugung von Bioenergie zu reagieren). Die Mitgliedstaaten erhielten außerdem die Möglichkeit, Milchbauern in schwierig zu bewirtschaftenden Regionen bei der Anpassung an die neue Marktlage zu helfen.

<sup>10</sup> Beschluss des Rates vom 19. Jänner 2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013), ABl. Nr. L 30 vom 31. Jänner 2009

Tabelle 4: EU-Zielvorgaben und abgeleitete Schwerpunkte

EU-Zielvorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums	Abgeleitete Schwerpunkte der strategischen Leitlinien
Wachstum, Beschäftigung, Nachhaltigkeit (Lissabon- und Göteborg-Ziele)	<i>Thematischer Schwerpunkt 1</i> Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors RH-Kurzbezeichnung „Wettbewerb“
	<i>Thematischer Schwerpunkt 2</i> Verbesserung von Umwelt und Landschaft RH-Kurzbezeichnung „Umwelt“
Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft; Bewahrung der Attraktivität des ländlichen Raums für künftige Generationen; Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Frauen, jungen Menschen und älteren Arbeitnehmern	<i>Thematischer Schwerpunkt 3</i> Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft RH-Kurzbezeichnung „Diversifizierung“
Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete und Verbesserung der lokalen Verwaltung („regional governance“)	<i>Horizontaler Schwerpunkt 4</i> Aufbau lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung (LEADER) RH-Kurzbezeichnung „LEADER“ <i>Horizontal heißt, dass die hier eingesetzten Mittel ergänzend zu den thematischen Schwerpunkten 1, 2 und insbesondere 3 beitragen.</i>

Quelle: RH

Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft forderten ein stärker strategisch ausgerichtetes Konzept für

- Wettbewerbsfähigkeit,
- die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Diversifizierung, insbesondere für Frauen und Jugendliche,
- Innovation in ländlichen Gebieten sowie
- eine bessere Verwaltungspraxis.

Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die auf den vier Schwerpunkten aufbauten, konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Bereiche Agrar-, Forst- und Lebensmittelwirtschaft, Umwelt sowie ländliche Wirtschaft und Bevölkerung.

## 2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

### Nationaler Strategieplan

#### Erstellung

**13** Zweck des nationalen Strategieplans gemäß Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 war, die Prioritäten des Mitgliedstaats im Einklang mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft festzulegen. Er war gemäß Art. 12 vom Mitgliedstaat in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission zu erstellen und vor der Vorlage des nationalen Entwicklungsprogramms an diese zu übermitteln. Seine Umsetzung erfolgte durch die nationalen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

**14.1** Im Zuge der Ausarbeitung des Nationalen Strategieplans Österreichs durch die Programmverantwortliche Stelle (PVL) BMLFUW fand ab Jänner 2006 ein Konsultationsprozess mit öffentlichen Dialogtagen statt, an denen Vertreter von Politik, öffentlichen Verwaltungen, Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie Nichtregierungsorganisationen teilnahmen. Dieser Konsultationsprozess war in die bereits im zweiten Halbjahr 2004 gestarteten Arbeiten zur Erstellung des nationalen Entwicklungsprogramms – zeitlich nachhinkend – eingebettet (siehe Anhang 1: Chronologie).

Nach eingehenden Konsultationen mit der Europäischen Kommission und darauf folgenden Überarbeitungen übermittelte das BMLFUW den Nationalen Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 am 6. August 2007 offiziell an diese. Die Europäische Kommission nahm ihn positiv zur Kenntnis. Diese zeitliche Abfolge bewirkte, dass der Nationale Strategieplan Österreichs seine Funktion als Bezugsrahmen für die Programmerstellung nur mangelhaft erfüllte.

**14.2** Der RH kritisierte, dass das BMLFUW den Erstellungsprozess des Nationalen Strategieplans jenem des Programms nicht ausreichend vorlagerte, um ihn als wesentliches Grundlagendokument für seine Umsetzung nutzen zu können. Weiters bemängelte er, dass das BMLFUW den Nationalen Strategieplan erst sieben Monate nach Programmbeginn (1. Jänner 2007) an die Europäische Kommission übermittelte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, für die nächste Programmperiode ab 2014 den nationalen Strategiefindungsprozess so rechtzeitig anzusetzen, dass die strategischen Festlegungen als Richtschnur für die Programmausarbeitung der nächsten Periode (ab 2014) dienen können.

**14.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei der Vorwurf, die Strategiediskussion sei zu spät gestartet, die Strategieerstellung sei zeitlich der Programmplanung nachhinkend erfolgt und der erst am 6. August 2007*

*offiziell an die Europäische Kommission übermittelte Nationale Strategieplan habe seine Funktion als Bezugsrahmen für die Programmerrstellung nur mangelhaft erfüllt, ungerechtfertigt.*

*Das BMLFUW bemerkte, dass der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission bereits seit Sommer 2004, der erste Entwurf der strategischen Leitlinien dagegen erst im Sommer 2005 vorgelegen sei.*

*Nach innerösterreichischer Diskussion ab Jänner 2006 habe das BMLFUW eine erste Version des Nationalen Strategieplans informell bereits im Juli 2006 und offiziell im September 2006 an die Europäische Kommission übermittelt. Diese habe den Strategieentwurf im Dezember 2006 in Übereinstimmung mit den allgemeinen Prinzipien von relevanten EU-Vorschriften gesehen. Der Nationale Strategieplan sei bis zu seiner endgültigen Fassung und Notifizierung (August 2007) durch Bemerkungen der Europäischen Kommission und Vorschläge der Stakeholder ständig weiterentwickelt worden.*

*Nach der offiziellen Einreichung des Programms LE 07-13 im Jänner 2007 wäre aus Sicht des BMLFUW das Erfordernis entscheidend gewesen, den Nationalen Strategieplan – nach Maßgabe der Ergebnisse der parallel laufenden intensiven Programmverhandlungen mit der Europäischen Kommission – zu aktualisieren, so dass die quantitativen Festlegungen in der Strategie auch mit dem im Zuge der Programmverhandlungen akzeptierten Finanzplan des Programms punktgenau übereinstimmten.*

*Was der RH als kritikwürdiges Versagen des BMLFUW darstelle, sei lediglich der Endpunkt eines intensiven Beteiligungs- und Verhandlungsprozesses gewesen, der genau zu den strategischen Überlegungen führte, die sich im Programm in Bezug auf Festlegung der öffentlichen Mittel nach Maßgabe der EU-Beteiligung, Gewichtung der Schwerpunkte und Priorisierung bestimmter Maßnahmen zeigten.*

*Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 erfolgen.*

- 14.4** Der RH anerkannte die informellen Schritte des BMLFUW zur Abstimmung des Nationalen Strategieplans mit der Europäischen Kommission. Damit entsprach das BMLFUW dem Art. 12 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, der die Erstellung des Strategieplans „in enger Abstimmung“ mit der Europäischen Kommission vorsah.

## 2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Insgesamt sah der RH jedoch seine Kritik bestätigt, dass die Strategieerstellung im Wesentlichen dem Fortschritt der Programmplanung folgte und in eine Anpassung des Nationalen Strategieplans an die Ergebnisse der Programmverhandlungen als Endpunkt mündete (siehe auch TZ 28). Folglich konnte der Nationale Strategieplan nur eingeschränkt als Bezugsrahmen für die Programmerstellung dienen, wie in Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegt. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung der zeitgerechten Strategiefindung vor Programmausarbeitung.

### Inhalte

- 15** Inhaltlich hatte der nationale Strategieplan gemäß Art. 11 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 insbesondere eine Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Lage (samt Umweltsituation und Entwicklungspotenzial), die gewählte Strategie, die thematischen und gebietsbezogenen Prioritäten für jeden der Schwerpunkte und die indikative Mittelzuteilung aus dem ELER – einschließlich einer Quantifizierung der Hauptziele und geeigneter Indikatoren für Begleitung und Bewertung – zu umfassen.<sup>11</sup>

Ein gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen, der von der Europäischen Kommission im September 2006 in Form eines Handbuchs<sup>12</sup> herausgegeben wurde, legte Indikatoren in einer logischen Reihenfolge fest, die – ausgehend von zielbezogenen und kontextbezogenen Basisindikatoren<sup>13</sup> – von Output- über Ergebnis- zu Wir-

<sup>11</sup> Des weiteren sind im nationalen Strategieplan die Koordinierungsmechanismen mit anderen EU-Finanzierungsinstrumenten (dazu zählen insbesondere die anderen Instrumente der GAP, der EFRE, der ESF, das Gemeinschaftsinstrument zur Förderung der Fischerei und jene der Europäischen Investitionsbank), die Modalitäten und die vorgesehenen Mittel für die Einrichtung des nationalen Netzwerkes für den ländlichen Raum anzugeben.

<sup>12</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden samt Anhänge) vom September 2006

<sup>13</sup> Die zielbezogenen Basisindikatoren (z.B. wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbsquote, Arbeitslosigkeit) sind direkt an die weiter gefassten Ziele des Programms geknüpft. Sie dienen als Ausgangsbasis (Bezugswert bei Programmbeginn) für die Abschätzung der Programmwirkung. Die kontextbezogenen Basisindikatoren (z.B. Bedeutung ländlicher Gebiete) liefern demgegenüber Informationen über relevante Aspekte (allgemeine Trends), die sich vermutlich auf die Leistungsfähigkeit des Programms auswirken werden.

kungsindikatoren<sup>14</sup> reichten. Die Europäische Kommission verlangte, dass die Mitgliedstaaten zumindest die wichtigsten Basisindikatoren bezifferten, um damit nicht nur eine Beurteilung der Ausgangssituation, die Grundlage für die Entwicklung der Programmplanungsstrategie war, zu ermöglichen, sondern später auch eine Quantifizierung der Wirkung bezogen auf die Ausgangssituation.

- 16.1** Der Nationale Strategieplan Österreichs enthielt im Anhang 36 zielorientierte Basisindikatoren, die von Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosenquote über land- und forstwirtschaftsbezogene (wie Bruttoinvestitionen in die Landwirtschaft) zu schwerpunktspezifischen Messgrößen (wie Tourismusinfrastruktur in ländlichen Gebieten) reichten. Ein einziger zielorientierter Basisindikator betraf den Schwerpunkt 4 LEADER. Dabei handelte es sich um den Basisindikator 36 zur Entwicklung der lokalen Aktionsgruppen (LAG), die am Anteil der Bevölkerung in Gebieten, in denen die LAG tätig sind, gemessen wird. Kontextbezogene Basisindikatoren und Zusatzindikatoren waren nicht enthalten.

Den EU-Vergleichswerten waren auf Österreich bezogene Daten gegenübergestellt. Die Daten bezogen sich – unter Anwendung des von der Europäischen Kommission im September 2006 herausgegebenen Handbuchs – überwiegend auf die Jahre 2002 bis 2004, zum Teil aber auch auf die Jahre 1999 bis 2001.

Die Hauptziele pro Schwerpunkt waren entgegen der EU-rechtlichen Vorgabe<sup>15</sup> nicht quantifiziert.

- 16.2** Der RH anerkannte, dass der vom BMLFUW eingereichte Nationale Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums vom 6. August 2007 den Mindestanforderungen der vom Europäischen Rat am 20. Februar 2006 beschlossenen strategischen Leitlinien der Gemeinschaft weitgehend Rechnung trug.

<sup>14</sup> Outputindikatoren messen den Ausgang anhand der geförderten Aktivitäten (z.B. Anzahl der geförderten Betriebe, Anzahl der veranstalteten Schulungen), Ergebnisindikatoren deren unmittelbaren Wirkungen auf die Begünstigten (z.B. Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze, erfolgreiche Schulungsergebnisse). Wirkungsindikatoren beziehen sich auf den Nutzen, der über die unmittelbaren Wirkungen auf die direkt Begünstigten hinausgeht (z.B. Beschäftigungsanstieg in ländlichen Gebieten, Produktivitätsanstieg im Agrarsektor). Sie sollen helfen, die im Rahmen des Programms erzielten Wirkungen unter Berücksichtigung der allgemeinen (wirtschaftlichen, sozialen, strukturellen) Trends auszuwerten.

<sup>15</sup> Art. 11 Abs. 3 lit. c der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 fordert eine Quantifizierung der Hauptziele für jeden Schwerpunkt.

## 2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

Er kritisierte jedoch, dass das BMLFUW dem Erfordernis, die Hauptziele für jeden Schwerpunkt zu quantifizieren, nicht entsprach. Er bemängelte weiters, dass das BMLFUW in den Nationalen Strategieplan – wiewohl im Handbuch der Europäischen Kommission empfohlen – keine kontextbezogenen Basisindikatoren aufnahm, die Informationen über allgemein relevante (wirtschaftliche, soziale, umweltbezogene) Trends geliefert hätten. Auch legte das BMLFUW auf freiwilliger Basis weder Zusatzindikatoren fest, aus denen die besonderen, für Österreich bedeutsamen Schwerpunktmerkmale ablesbar gewesen wären, noch kommentierte es verwendete Indikatoren in Bezug auf den nationalen Kontext und wesentliche regionale Variationen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, hinkünftig schon im Verlauf der Strategiefindung verstärkt Augenmerk auf die Quantifizierung der Hauptziele und die Festlegung geeigneter und ausreichend spezifischer ziel- und kontextbezogener Indikatoren zu legen sowie möglichst aktuelle Basisdaten zu verwenden.

- 16.3** *Aus Sicht des BMLFUW sei die Kritik des RH, es habe verabsäumt, im Nationalen Strategieplan die Hauptziele für jeden Schwerpunkt zu quantifizieren, insofern nicht richtig, als finanzielle Ziele in den einzelnen Schwerpunkten quantifiziert worden seien. Auch könne das BMLFUW nicht nachvollziehen, dass der RH das Handbuch der Europäischen Kommission als bindende Grundlage für die Abfassung des Strategietextes betrachte.*

*Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis, mache jedoch ihre konkrete Ausgestaltung von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 abhängig.*

- 16.4** Der RH betonte, dass – im Sinne der gebotenen Wirkungsorientierung – die verpflichtend vorgeschriebene Quantifizierung der Hauptziele nicht nur auf die Festlegung finanzieller Input-Ziele beschränkt sein sollte. Er hatte im Übrigen das Handbuch der Europäischen Kommission ausdrücklich als Empfehlung dargestellt.

- 17** Der Nationale Strategieplan Österreichs traf folgende Festlegungen für den Schwerpunkt 4 LEADER:

- lokale Bottom-up-Initiative statt zentraler Top-down-Vorgabe: die bestmögliche Nutzung des endogenen (d.h. regionseigenen) Potenzials der ländlichen Gebiete muss von den LAG sowohl angeregt als auch getragen sein;

- integrativer, sektorübergreifender Charakter: die strategische Ausrichtung von LEADER muss so erfolgen, dass die lokale Entwicklungsstrategie für alle Akteure der jeweiligen LAG erreichbar ist;
- breite örtliche Beteiligung: die LAG müssen insbesondere auch von „Landwirten, Landfrauen und Jugendlichen und deren Verbänden“ getragen sein und
- Zielvorgabe für Frauen in Entscheidungsfunktionen auf LAG-Ebene: auf einen entsprechenden Anteil von Frauen als „Mitentscheider innerhalb der LAG“ ist Bedacht zu nehmen.

Weitere, neben den thematischen Schwerpunkten 1 bis 3 (siehe Tabelle 4) auch für die Umsetzung von LEADER relevante Festlegungen des Nationalen Strategieplans beinhalteten die Vorgabe, dass von Frauen initiierten Projekten überall dort bei der Auswahl Priorität zukommt, wo eine unterdurchschnittliche Beteiligung von Frauen besteht. Zudem galt die Steigerung von Innovation im ländlichen Raum als übergeordnetes Ziel für alle Programmaßnahmen.

- 18.1** Die im Jahr 2009 vorgenommenen Änderungen des Nationalen Strategieplans dienten laut BMLFUW einer verstärkten Bezugnahme auf die neuen Herausforderungen (siehe TZ 11, Gesundheits-Check der GAP), der geforderten Quantifizierung der Hauptindikatoren der Strategie sowie einer Aktualisierung von Basisdaten.

Eine RH-Analyse der im Anhang des geänderten Nationalen Strategieplans angeführten Liste der Basisindikatoren ergab, dass nur bei einem einzigen bereits in der Erstfassung enthaltenen Indikator eine Datenaktualisierung im engeren Sinne standfand. Die übrigen Änderungen bestanden im Hinzufügen von neuen (Unter-)Indikatoren. In Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER wurde der Hauptindikator „Entwicklung von LAG“ festgelegt und mit einem Zielwert (52 % Bevölkerung in den LAG) versehen, der bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung aller antragstellenden 86 LAG erreicht war.

- 18.2** Der RH vermerkte zwar positiv, dass das BMLFUW im Zuge der Änderung des Nationalen Strategieplans Österreichs dem Erfordernis der Quantifizierung nachkam, indem es pro Schwerpunkt Hauptindikatoren mit Zielwerten für 2013 ergänzte, kritisierte allerdings die wenig ambitionierte Herangehensweise des BMLFUW. Um die Analyse der Strategieumsetzung weiter zu verbessern, empfahl der RH dem BMLFUW, im Falle einer neuerlichen Änderung des Nationalen Strategie-

## 2. TEIL: Strategische Vorgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013

plans die Basisdaten (aus den Jahren 2006/2007) so zu aktualisieren, dass sie möglichst zeitnah am Programmbeginn liegen.

**18.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW solle der Nationale Strategieplan gemäß Vorschlag der Europäischen Kommission für die Periode ab 2014 durch eine Partnerschaftvereinbarung mit der Europäischen Kommission abgelöst werden. Eine weitere Anpassung des Nationalen Strategieplans bezüglich der Basisindikatoren sei aus Sicht des BMLFUW zum jetzigen Zeitpunkt nicht sachgerecht. Der Katalog der Basisindikatoren sei von der Europäischen Kommission vorgegeben worden, weshalb solche Anpassungen bis jetzt nur auf Verlangen der Europäischen Kommission vorgenommen worden wären.*

**18.4** Der RH entgegnete, dass gerade im Hinblick auf die hohe nationale Kofinanzierung eine fundierte Analyse der Umsetzung und Überprüfung des Erfolgs des Nationalen Strategieplans mittels geeigneter Basisdaten nicht allein im Interesse der Europäischen Kommission, sondern insbesondere auch im österreichischen Interesse zu erfolgen hätte.

### Dotierung

**19** 50 % der den Mitgliedstaaten zugeteilten ELER-Mittel waren in einem vorweg festgelegten Ausmaß auf die vier Schwerpunkte verteilt (Mindestquoten). Im Hinblick auf die in Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegten finanziellen Mindestdotierungen der Schwerpunkte übernahm der Nationale Strategieplan Österreichs nur für den Schwerpunkt 4 LEADER die Mindestquote von 5 %. Die frei dotierbaren 50 % wurden größtenteils dem Schwerpunkt 2 (Umwelt) zugeschlagen.

Tabelle 5: Dotierung der Schwerpunkte

Schwerpunkt	Mindestdotierung gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005	Dotierung gemäß Nationalem Strategieplan	Ausmaß der Mehrdotierung <sup>1</sup>
	in %		
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	10	15	50
Schwerpunkt 2 Umwelt	25	74	196
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	10	11	10
Schwerpunkt 4 LEADER	5	5	0
<b>Summe</b>	<b>50</b>	<b>105<sup>2</sup></b>	

<sup>1</sup> Gibt an, um wieviel Prozent die Dotierung gemäß Nationalem Strategieplan die Mindestdotierung gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005 überschreitet

<sup>2</sup> Die „Überdotierung“ entsteht durch die Möglichkeit der Doppelanrechnung von LEADER (siehe TZ 26).

Quelle: RH

Gegenüber der Vorperiode stellte allerdings bereits die Mindestdotierung von LEADER eine Vervierfachung des Finanzvolumens dar (siehe TZ 9). Der Nationale Strategieplan Österreichs leitete daraus die Notwendigkeit zur flächendeckenden Umsetzung von LEADER im gesamten ländlichen Raum Österreichs ab.

**20.1** Der Nationale Strategieplan Österreichs wurde in Österreich – ohne weitere regionale Spezifizierungen – durch ein einziges bundesweites Programm umgesetzt.

**20.2** Der RH beurteilte die Umsetzung des Nationalen Strategieplans Österreichs durch ein einziges bundesweites Programm positiv.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

#### Programmerstellung und –genehmigung

**21.1** Neben den europäischen Vorgaben und dem Nationalen Strategieplan Österreichs wurden bei der Erstellung und Definition der Maßnahmen des Programms LE 07–13 u.a. folgende nationale Vorgaben bzw. Rahmenbedingungen berücksichtigt:

- das Landwirtschaftsgesetz 1992;
- die Budgetpolitik des Bundes und der Länder in Bezug auf die Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung;
- der nationale Strategieplan für die EU–Strukturfonds (STRAT.AT);
- die Evaluierungsergebnisse der Vorperiode (2000 bis 2006) sowie die Ex–ante–Bewertung für das Programm LE 07–13.

Das BMLFUW begann die Programmvorbereitungen im Herbst 2004. Die Programmausarbeitung erfolgte im Wesentlichen innerhalb der vom BMLFUW eingerichteten Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Experten der Bundes– und Landesverwaltungen sowie der Wirtschafts– und Sozialpartner.

Der Konsultationsprozess zum Programm LE 07–13 startete vor jenem zur Nationalen Strategie Österreichs. Er verlief analog zur Strategiediskussion via Internetplattform und Dialogtagen, zu denen verschiedene Organisationen und Experten (u.a. Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Biolandbau, Umwelt, Naturschutz und Tierschutz) eingeladen waren (siehe dazu auch TZ 14 und Anhang 1: Chronologie). Der Programmentwurf wurde am 23. November 2006 „in einem repräsentativen Forum“ einer abschließenden Diskussion unterzogen, an der etwa 70 Personen teilnahmen.

**21.2** Zur zeitlichen Abfolge von Strategie– und Programmfindung verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 14.

**21.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe sich der im Herbst 2004 begonnene Konsultationsprozess für das Programm LE 07–13 sowohl auf strategische als auch auf maßnahmenbezogene Fragestellungen bezogen. Er sei daher gemeinsam mit dem Konsultationsprozess zum Nationalen Strategieplan zu betrachten, dessen einzelne Elemente zeitlich verzahnt hätten bearbeitet werden müssen. Der Konsultationsprozess für das Programm LE 07–13 habe daher nicht zu früh gestartet.*

**21.4** Der RH erachtete nicht den Start des Konsultationsprozesses für das Programm LE 07–13 als zu früh, er kritisierte vielmehr die zeitliche Abfolge von Programm- und Strategiefindung.

**22.1** Das BMLFUW reichte das Programm LE 07–13, das auch die nationale Kofinanzierung enthielt, am 24. Jänner 2007 bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung ein. Eine Vorlage des Programms an den Ministerrat oder an den Nationalrat erfolgte nicht. Auch in den drei überprüften Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol gab es – anders als etwa in zwei anderen Bundesländern – weder Landesregierungsbeschlüsse zur Programmvorlage noch diesbezügliche Vorlagen an die Landtage.

Im Vergleich mit regionalen Strukturfondsprogrammen in Österreich zeigte sich, dass deren Einreichung bei der Europäischen Kommission erst nach Beschluss des Ministerrates und der jeweiligen Landesregierung erfolgte.

**22.2** Der RH bemängelte die unterschiedlichen Gepflogenheiten der nationalen Beschlussfassung von EU-Programmen, die von einem Ministerrats- bzw. Landesregierungsbeschluss über eine allfällige Einbindung des zuständigen allgemeinen Vertretungskörpers in Form von Beschlussfassung oder Kenntnismahme bis zur reinen Ministerentscheidung reichte.

Er empfahl dem BMLFUW, seine Vorgangsweise bei der Festlegung der Höhe der nationalen Kofinanzierung transparenter zu gestalten und in Hinkunft den Ministerrat und den nationalen Gesetzgeber inhaltlich angemessen und zeitgerecht einzubinden. Ebenso empfahl er den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol, auf eine angemessene und zeitgerechte Einbindung ihrer Landtage zu achten.

**22.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Festlegung des Gesamtvolumens an öffentlichen Mitteln und dessen Aufteilung auf die Programmschwerpunkte ein nationaler politischer Prozess gewesen, der auch im dafür zuständigen Landwirtschaftsausschuss des Nationalrats behandelt worden sei. Die Entscheidung über die Notwendigkeit der Einbindung des Ministerrats liege in der Ministerverantwortlichkeit des für die GAP zuständigen BMLFUW und habe sich am bisherigen Umgang mit Förderungsprogrammen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, die nur in Abhängigkeit zur Bundesbudgetierung erfolgen könne, orientiert. Im Übrigen unterstelle die Empfehlung des RH, dass das BMLFUW bei der Festlegung der nationalen Kofinanzierung bisher intransparent vorgegangen wäre. Dies müsse angesichts*

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

*des transparenten Prozesses zur Strategiefindung und Programmplanung entschieden zurückgewiesen werden (siehe auch Stellungnahme zu TZ 31). Mit der Entscheidung des Europäischen Rats vom Dezember 2005 über Höhe und Aufteilung der Mittel der zweiten Säule der GAP auf die Mitgliedstaaten sei auch der EU-Betrag bekannt gewesen, dem Österreich nationale Mittel gegenüberzustellen hatte.*

*(2) Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.*

*(3) Aus Sicht des Landes Salzburg sei eine Einbindung des Landtages durch dessen Budgethoheit und durch die Anwendung der Allgemeinen Förderrichtlinien des Landes gegeben.*

*(4) Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde die Empfehlung des RH, auf eine angemessene und zeitgerechte Einbindung des Landtages zu achten, weiter verfolgen.*

**22.4** Der RH verwies das BMLFUW auf TZ 31 und bekräftigte seine Empfehlung, bei der Festlegung der Höhe der nationalen Mittel für EU-Programme hinkünftig mehr Transparenz walten zu lassen, den bisherigen Umgang mit Förderungsprogrammen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes zu überdenken und den Ministerrat rechtzeitig einzubinden. Auch in Bezug auf die Stellungnahmen der überprüften Länder hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die sowohl auf eine Einbindung des jeweiligen Landesgesetzgebers in budgetärer wie auch materiell-inhaltlicher Hinsicht abzielt.

**23.1** Bis Herbst 2007 überarbeitete das BMLFUW die Einreichfassung des Programms LE 07–13 unter Berücksichtigung der Kommentare (189 Fragen) der Europäischen Kommission. Die Fragen betrafen großteils den Schwerpunkt 2 (Umwelt), die Anmerkungen zu Schwerpunkt 4 LEADER beschränkten sich auf Klarstellungen im Programmtext. Mit Verweis auf Art. 81 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, wonach der Fortschritt, die Effizienz und die Wirksamkeit der Programme anhand von Indikatoren gemessen werden, verlangte die Europäische Kommission insbesondere die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren (siehe TZ 15) durchgängig bei allen Maßnahmen zu quantifizieren.

Die Überarbeitungen inhaltlicher Natur betrafen vorwiegend den Schwerpunkt 2 (Umwelt) und dessen Dotierung. Gegenüber der Einreichfassung vom Jänner 2007 wurde die freiwillige Höherdotierung der nationalen Kofinanzierung um rd. 71,5 Mill. EUR (bzw. mehr als 10 %) auf rd. 741,7 Mill. EUR aufgestockt (siehe im Detail TZ 30).

Die Europäische Kommission genehmigte das überarbeitete Programm LE 07–13 mit Entscheidung K(2007)5163 vom 25. Oktober 2007.

Seit seiner Genehmigung bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung des RH (Dezember 2010) erfuhr das Programm drei Anpassungen. Die erste Anpassung betraf primär den Schwerpunkt 2 (Umwelt), die zweite eine Definitionserweiterung des ländlichen Gemeindegebiets sowie eine Anpassung von Indikatoren. Die dritte Änderung war durch den Gesundheits-Check der GAP (TZ 11) bzw. durch das Europäische Konjunkturpaket<sup>16</sup> begründet und diente zudem der Anpassung der Finanzplanung, einzelner Maßnahmen und Indikatoren. Sie wurde von der Europäischen Kommission mit Entscheidung vom 14. Dezember 2009 genehmigt. Das BMLFUW reichte am 2. Dezember 2010 einen Antrag für eine vierte Programmänderung bei der Europäischen Kommission ein. Die vorgeschlagenen Änderungen beinhalteten dem BMLFUW zufolge unter anderem eine Aktualisierung von Basisindikatoren und eine neuerliche Anpassung der Programmfinanztafel.<sup>17</sup>

- 23.2** Der RH hielt fest, dass trotz der intensiven Vorarbeiten erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf auftrat, der die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission maßgeblich verzögerte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, hinkünftig schon im Zuge der Programmvorbereitung und –erstellung verstärkt geeignete Abstimmungsschritte mit der Europäischen Kommission zu setzen und der Quantifizierung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zur Überprüfung des Fortschritts, der Effizienz und Wirksamkeit des Programms ein hohes Maß an Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

Im Übrigen bemängelte der RH, dass die Programmgenehmigung mit einer freiwilligen deutlichen Aufstockung der nationalen Kofinanzierungsmittel (mehr als 10 %) einherging und verwies diesbezüglich auf seine in TZ 31 enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die offizielle Einreichung des Programmmentwurfs am 24. Jänner 2007 und somit äußerst nah am frühestmöglichen Zeitpunkt (23. Dezember 2006) erfolgt. Das BMLFUW stimmte zu, dass ein erheblicher inhaltlicher Überarbeitungsbedarf bestand, merkte*

<sup>16</sup> Zur Abfederung der Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Realwirtschaft einigte sich der Europäische Rat in seiner Tagung am 20. März 2009 auf ein Europäisches Konjunkturpaket von insgesamt 5 Mrd. EUR, welches die Bereitstellung von 1,02 Mrd. EUR für den ländlichen Raum umfasste. Der österreichische Anteil aus diesen Mitteln betrug rd. 46,2 Mill. EUR.

<sup>17</sup> Die vierte Programmänderung wurde von der Europäischen Kommission mit Mitteilung vom 17. März 2011 genehmigt.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

*jedoch an, dass ein Programm dieser Größe und Komplexität in der Konsultation innerhalb der Europäischen Kommission zahlreiche Fragen aufwerfe. Die sechsmonatige Genehmigungsfrist der Europäischen Kommission werde durch Rückfragen angehalten. Die scheinbar späte Genehmigung des Programms habe, wie vom RH gewürdigt (TZ 24), keine Auswirkung auf den Umsetzungserfolg gehabt.*

*Das BMLFUW nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmplanung für die Periode ab 2014 erfolgen.*

**23.4** Der RH beurteilte es als positiv, dass die offizielle Programmeinreichung zeitnah zum frühestmöglichen Termin erfolgte. Die von der Europäischen Kommission in ihren Fragen aufgeworfenen Sachinhalte betreffend den Mehrwert einzelner Maßnahmen sowie die Überprüfbarkeit der Ergebnisse und Wirkungen hätten jedoch bereits aus nationalem Interesse bei der Programmvorbereitung und –erstellung ausreichend behandelt werden sollen.

#### Programmumsetzung

**24.1** Das Programm LE 07–13 wurde – im Gegensatz zur ersten Säule der GAP, bei welcher Regelung und Vollzug hoheitlich durch Gesetz, Verordnung und Bescheid erfolgen – auf Basis von Sonderrichtlinien und den Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes<sup>18</sup> mittels Förderungsverträgen (zwischen der bewilligenden Stelle – siehe TZ 37 und 39 – und dem Förderungswerber) privatwirtschaftlich umgesetzt.

Die Sonderrichtlinien legten insbesondere die allgemein geltenden sowie maßnahmenspezifischen Förderungsbedingungen fest. Sie bildeten einen integrierten Bestandteil des Förderungsvertrags. Für LEADER war – neben spezifischen Sonderrichtlinien<sup>19</sup> zur Umsetzung der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt und Diversifizierung) – die „Sonderrichtlinie zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 4 des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013“ maßgeblich, welche am 5. Dezember 2007 in Kraft trat.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) i.d.g.F.

<sup>19</sup> Dazu zählen insbesondere die Sonderrichtlinien „Wald & Wasser“ und „Sonstige Maßnahmen“. Die Sonderrichtlinien werden vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erlassen.

<sup>20</sup> Sonderrichtlinie „LEADER“, BMLFUW–LE.1.1.23/0019–II/6/2007

Förderungsanträge für die Periode 2007 bis 2013, die bereits ab 1. Jänner 2007 gestellt wurden, konnten erst nach Vorliegen der Sonderrichtlinien erledigt werden. Der dadurch verursachte Rückstau führte zu keiner nachhaltigen Beeinträchtigung der Programmumsetzung. Der finanzielle Umsetzungsstand (Zahlungen) des Programms LE 07–13 per 31. August 2010 betrug für Österreich 47,5 % des gesamten verfügbaren Programmvolumens. Österreich lag damit an dritter Stelle nach Irland mit 54 % und Luxemburg mit 53,8 %.

24.2 Die Verzögerung bei der Programmgenehmigung hatte zur Folge, dass die für die Umsetzung der Maßnahmen relevanten nationalen Sonderrichtlinien erst im Dezember 2007 – fast ein Jahr nach Beginn der Programmperiode 2007 bis 2013 – erlassen wurden. Der RH anerkannte, dass nicht nur die daraus resultierenden Rückstände in der Bearbeitung von Förderungsanträgen und die daran anschließenden Auszahlungen aufgeholt werden konnten, sondern Österreich bei der Programmumsetzung (Stand August 2010) im EU-Vergleich im Spitzenfeld lag.

#### Programmziel und –schwerpunkte

25 Ziel des Österreichischen Programms LE 07–13 ist eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum.

Nachfolgende Tabelle 6 veranschaulicht, wie die Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (siehe TZ 12) in die Oberziele und Hauptprioritäten des Programms LE 07–13 einfließen und anhand welcher Indikatoren die Zielerreichung gemessen werden sollte.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Tabelle 6: Nationale Umsetzung der abgeleiteten Schwerpunkte der strategischen Leitlinien (inkl. Indikatoren)			
Abgeleitete Schwerpunkte der strategischen Leitlinien	Oberziele des Programms LE 07–13	Hauptprioritäten des Programms LE 07–13	Indikatoren des Programms LE 07–13 (beispielhaft)
<i>Thematischer Schwerpunkt 1</i> Wettbewerb	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (Humanressourcen, Kapitalausstattung, Lebensmittelqualität)	Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe Förderung der Niederlassung von Junglandwirten Förderung von Investitionen in für die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft relevante Infrastrukturen Steigerung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen durch Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	Anzahl der geförderten Betriebe/Aktionen Gesamtinvestitionsvolumen Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze Erhöhung der (nicht-) landwirtschaftlichen Wertschöpfung bei geförderten Betrieben Nettowertschöpfung Länge von geförderten Forststraßen, Betonspurwegen etc.
<i>Thematischer Schwerpunkt 2</i> Umwelt	Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Erhalt der Kulturlandschaft	Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten Agrarumweltmaßnahmen	Förderungsbeträge Anzahl der Verträge Anzahl der teilnehmenden Betriebe Flächengröße der geförderten Gebiete verbesserte Wasserqualität
<i>Thematischer Schwerpunkt 3</i> Diversifizierung	Erhalt und Entwicklung attraktiver und vitaler ländlicher Regionen	Basisdienstleistungen für die Wirtschaft und die ländliche Bevölkerung Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes Naturschutz Nationalparks Entwicklung der Kulturlandschaft Sensibilisierung für die Potenziale der Alpenregion	Anzahl der geförderten Betriebe/ Aktionen Gesamtinvestitionsvolumen Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze Bevölkerungszahl im ländlichen Raum Erhöhung der Internetdurchdringung Nettowertschöpfung
<i>Horizontaler Schwerpunkt 4</i> LEADER	LEADER-Methode zur Umsetzung der ländlichen Entwicklung durch LAG	Umsetzung der integrierten regionalen Entwicklungsstrategien entsprechend der LEADER-Methode (Methodik zur Umsetzung der thematischen Schwerpunkte 1 bis 3, wobei Schwerpunkt 3 deutlich Priorität erhält) gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	Zahl der geförderten LAG Gesamtfläche der LAG Anzahl der finanzierten Projekte Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze nach Geschlecht Anzahl der kooperierenden LAG Anzahl der Kooperationsprojekte

Quelle: RH

26 (1) Im Lichte der Hauptprioritäten untergliederte sich jeder der vier Schwerpunkte des Programms LE 07–13 in eine Reihe von Maßnahmen. Die Programmstruktur nach Schwerpunkten und Maßnahmen ist dem Anhang 2 zu entnehmen.

(2) Die Maßnahmen der thematischen Schwerpunkte 1 (Wettbewerb), 2 (Umwelt) und 3 (Diversifizierung) konnten sowohl für sich allein (einfache Anrechnung) als auch als LEADER-Projekte (doppelte Anrechnung) umgesetzt werden. Diese doppelte Anrechnung von Projekten bedeutete, dass diese sowohl zur Umsetzung eines thematischen Schwerpunkts als auch des Schwerpunkts LEADER dienten. So ergaben beispielsweise einfach angerechnete Ausgaben in Höhe von 6 % für Schwerpunkt 3 und dem Schwerpunkt 3 anrechenbare LEADER-Ausgaben in Höhe von 4 % in Summe 10 % in Schwerpunkt 3. Zugleich zählten die 4 % LEADER-Ausgaben auch für die Umsetzung von Schwerpunkt 4. LEADER konnte auf diese Weise mit sehr vielen Maßnahmen des Programms LE 07–13 kombiniert werden.

(3) LEADER-Projekte wurden häufig danach unterschieden, ob sie aus einer regionalen/lokalen Initiative hervorgingen (bottom-up bzw. echtes LEADER<sup>21</sup>) oder nicht (top-down bzw. unechtes LEADER<sup>22</sup>). Diese Unterscheidung war für die Projektinhalte, Abläufe und Zuständigkeiten von Bedeutung (siehe insbesondere TZ 103 bis 106).

### Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07-13

Aufteilung der Mittel  
auf Schwerpunkte

27 In ihrer Entscheidung zur Genehmigung des Programms LE 07–13 teilte die Europäische Kommission die ELER-Mittel nach Jahren und Programmschwerpunkten sowie nach Konvergenz<sup>23</sup>- und Nicht-Konvergenzregionen zu.

<sup>21</sup> Echte LEADER-Projekte kommen im Idealfall auf Initiative lokaler Akteure (bottom-up) mit Entscheidungsautonomie der LAG zustande und entsprechen der lokalen Entwicklungsstrategie. Sie werden auch als klassische LEADER-Projekte oder LEADER-Projekte im engeren Sinne bezeichnet.

<sup>22</sup> Unechte LEADER-Projekte werden bei einer Förderungsstelle eingereicht, von dieser als mögliche LEADER-Projekte eingestuft und der örtlich zuständigen LAG mit dem Ersuchen um Beschlussfassung (top-down) vorgelegt. Diese Projekte werden auch als agrarisches LEADER oder LEADER im weiteren Sinne bezeichnet.

<sup>23</sup> vormals Ziel 1 Burgenland

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

**Tabelle 7: Verteilung der ELER-Mittel auf die Programmschwerpunkte**

Schwerpunkt	Verteilung der ELER-Mittel bei Erstgenehmigung des Programms 2007			Verteilung der ELER-Mittel nach der 3. Programmänderung 2009		
	ELER-Mittel		ELER-Mittel bei doppelter Anrechnung LEADER <sup>1</sup>	ELER-Mittel		ELER-Mittel bei doppelter Anrechnung LEADER <sup>1</sup>
	in Mill. EUR	in %		in Mill. EUR	in %	
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	540,86	13,83	15,05	539,61	13,40	k.A.
Schwerpunkt 2 Umwelt	2.828,51	72,31	72,43	2.918,53	72,50	k.A.
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	254,05	6,50	10,03	277,00	6,88	k.A.
Schwerpunkt 4 LEADER	213,68	5,46	5,46	214,07	5,32	k.A.
Technische Hilfe <sup>2</sup>	74,37	1,90	1,90	76,36	1,90	k.A.
<b>Insgesamt</b>	<b>3.911,47</b>	<b>100,00</b>	<b>104,87</b>	<b>4.025,57</b>	<b>100,00</b>	<b>k.A.</b>

<sup>1</sup> Gemäß Art. 17 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind mindestens 5 % der gesamten Beteiligung des ELER für den Schwerpunkt 4 zu reservieren. Dieser Betrag kann auch den anderen Schwerpunkten angerechnet werden (Doppelanrechnung).

<sup>2</sup> Gemäß Art. 66 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 können bis zu 4 % der verfügbaren Programmmittel für technische Hilfe zur Finanzierung von Tätigkeiten der Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle verwendet werden.

Quelle: Programm LE 07–13 gemäß Genehmigung der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2007 bzw. nach der dritten Programmänderung vom 14. Dezember 2009

**28.1** Unter Berücksichtigung der vom BMLFUW gegenüber der Europäischen Kommission zugesagten nationalen öffentlichen Mittel (Kofinanzierung – siehe dazu insbesondere TZ 30, 31) ergaben sich – wie im nachfolgenden Finanzierungsplan des Programms LE 07–13 dargestellt – zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung verfügbare öffentliche Gesamtmittel von insgesamt rd. 7.822 Mill. EUR. Im Zuge der Programmänderungen erhöhten sich diese auf rd. 8.019 Mill. EUR, wovon etwas mehr als die Hälfte (50,2 %) von der EU über den ELER finanziert wird.

**Tabelle 8: Finanzierungsplan des Programms LE 07–13 nach Schwerpunkten**

Schwerpunkt	Finanzierungsplan bei Erstgenehmigung des Programms 2007			Finanzierungsplan nach der 3. Programmänderung 2009		
	ELER-Mittel	Beteili- gungssatz des ELER	Öffentliche Gesamtmittel	ELER-Mittel	Beteili- gungssatz des ELER	Öffentliche Gesamtmittel
	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	540,86	50,15	1.078,46	539,61	50,36	1.071,57
Schwerpunkt 2 Umwelt	2.828,51	49,96	5.661,48	2.918,53	50,17	5.817,86
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	254,05	50,20	506,07	277,00	50,40	549,66
<b>Schwerpunkt 4 LEADER</b>	<b>213,68</b>	<b>50,50</b>	<b>423,12</b>	<b>214,07</b>	<b>50,60</b>	<b>423,02</b>
Technische Hilfe	74,37	48,56	153,16	76,36	48,69	156,83
<b>Insgesamt</b>	<b>3.911,47</b>	<b>50,00</b>	<b>7.822,29</b>	<b>4.025,57</b>	<b>50,20</b>	<b>8.018,94</b>

Anmerkung: Die angeführten Beteiligungssätze des ELER sind Mischsätze, die sich – ausgehend von den ELER-Mitteln unter Zuzählen der zugesagten nationalen öffentlichen Mittel – aus dem für Nicht-Konvergenzregionen errechneten Satz und jenem für Konvergenzregionen ergeben. Mit diesen Beteiligungssätzen des ELER korrespondieren die nationalen Kofinanzierungssätze und damit die Höhe der nationalen öffentlichen Mittel pro Schwerpunkt.

Quelle: Programm LE 07–13 gemäß Genehmigung der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2007 bzw. nach der dritten Programmänderung vom 14. Dezember 2009

Die – unter Einhaltung der EU-Mindestdotierungsvorgaben (siehe TZ 19) vorgenommene – starke Betonung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) (mit Zuteilung von über 72 % der ELER- bzw. öffentlichen Gesamtmittel) war Ergebnis eines politischen Kompromisses des BMLFUW mit der Europäischen Kommission.

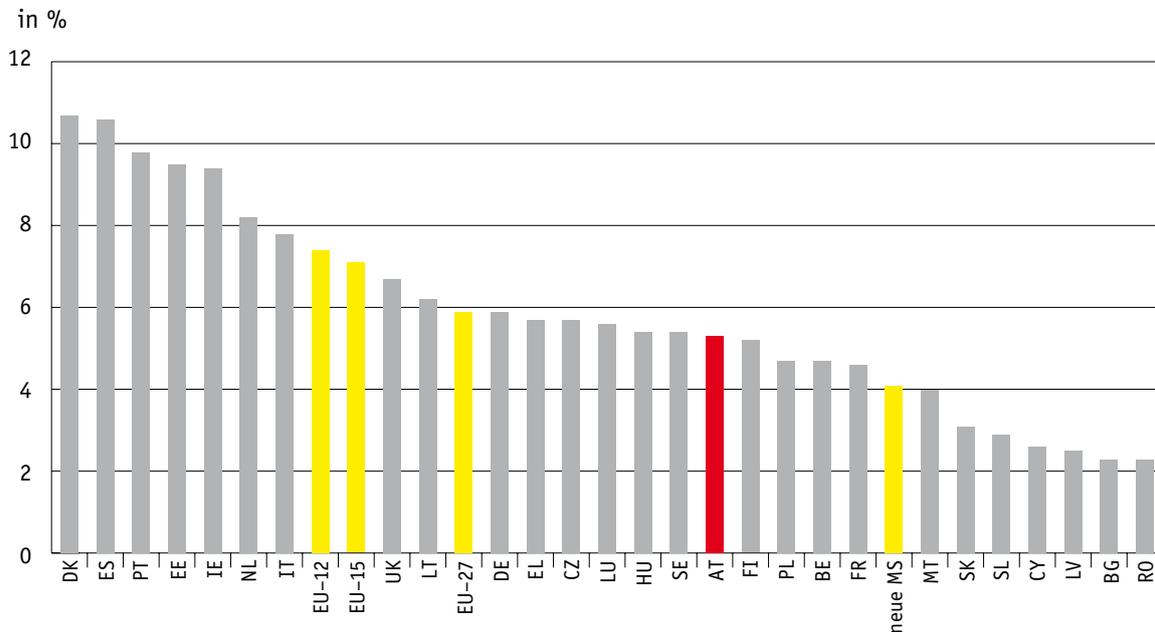
**28.2** Der RH wies darauf hin, dass dies gegenüber der Vorperiode 2000 bis 2006, in der Österreich noch 87,5 % der öffentlichen Gesamtmittel (ohne LEADER+) für den Schwerpunkt 2 (Umwelt) eingesetzt hatte, einen deutlichen Rückgang darstellte.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Gemäß Evaluierungsbericht 2008 des BMLFUW „Ex-post-Evaluierung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums“ beliefen sich die Ausgaben dieses Programms auf insgesamt rd. 7.009,1 Mill. EUR. Davon wurden 87,5 % (bzw. rd. 6.133,8 Mill. EUR) für die beiden Maßnahmen Agrar-Umweltprogramm ÖPUL und Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ausgegeben.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die starke Betonung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) weniger das Ergebnis eines politischen Kompromisses des BMLFUW mit der Europäischen Kommission gewesen, sondern vielmehr das Ergebnis der österreichischen strategischen Festlegungen von Regierung, Parlament, Interessenvertretungen und Nichtregierungsorganisationen. Schon allein bedingt durch die Mindestdotierungsvorgaben für die Schwerpunkte wäre eine Verringerung des Mittelanteils im Schwerpunkt 2 (Umwelt) im Programm LE 07–13 erforderlich gewesen. Hier habe es gegolten, die politische Auseinandersetzung mit der Stakeholder-Konsultation zu vereinigen und mit den finanziellen Möglichkeiten (EU-Anteil und nationale Kofinanzierungsanteile) abzustimmen. Der Fokus der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission sei gewesen klarzustellen, dass die national angestrebte Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte dem Nationalen Strategieplan entsprach.*
- 28.4** Der RH hielt zu den ergänzenden Ausführungen des BMLFUW, wonach die Dotierung des Schwerpunkts 2 (Umwelt) vor allem einer innenpolitischen Kompromissfindung bedurft hätte, fest, dass unter anderem die relative Gewichtung der Schwerpunkte 1 (Wettbewerb) und 2 (Umwelt) auf der Kompromissbildung mit der Europäischen Kommission beruhte.
- 29.1** Nachfolgende Abbildung zeigt, dass Österreich im EU-Vergleich mit der Dotierung des Schwerpunkts 4 LEADER in Höhe von rd. 5,5 %, die sich im Zuge der Programmänderungen auf rd. 5,3 % weiter verringerte, unter dem Durchschnitt der EU-15 (rd. 6,3 %) wie auch der EU-27 (rd. 6 %) liegt. Letzteres war insoweit bemerkenswert, als die Mindestdotierung von 5 % für LEADER nur für die „alten“ EU-15-Mitgliedstaaten galt. Für die Mitgliedstaaten, die der EU mit 1. Mai 2004 beigetreten waren, war nur eine Mindestdotierung von 2,5 % vorgeschrieben.

Abbildung 3: Gewichtung von Schwerpunkt 4 LEADER im EU-Vergleich



Quellen: Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2010, Annex G, Dezember 2010, Darstellung RH

**29.2** Der RH beurteilte die vom BMLFUW verfolgte Ausrichtung an der EU-Mindestdotierung von 5 % zuzüglich eines Sicherheitspuffers in Anbetracht dessen, dass die im EU-Vergleich unterdurchschnittliche Dotierung von LEADER im Programm LE 07–13 gegenüber der Vorperiode jedenfalls fast eine Vervierfachung der verfügbaren öffentlichen Mittel darstellte (siehe TZ 9), für zweckmäßig.

Nationale  
Kofinanzierung

**30** Während die erste Säule der GAP nahezu gänzlich aus dem EU-Budget finanziert wird, gilt für die zweite Säule das Prinzip der nationalen Kofinanzierung (siehe TZ 3 und 4).

Die Höhe der nationalen Mittel, die für die vollständige Ausschöpfung der ELER-Mittel erforderlich sind, ergibt sich aus den Rechtsvorschriften der EU. Gemäß Art. 70 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind in den Schwerpunkten 1 (Wettbewerb) und 3 (Diversifizierung) jeweils 50 %, in den Schwerpunkten 2 (Umwelt) und 4 (LEADER) jeweils 45 % an nationaler Kofinanzierung erforderlich. In der (in Österreich einzigen) Konvergenzregion Burgenland beträgt der nationale Anteil 25 % bzw. 20 %. Damit sind – umgelegt auf das Programm LE 07–13 – im

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Durchschnitt 46,2 % bzw. im Burgenland 21,2 % an nationalen Mitteln notwendig, um das Höchstmaß an ELER-Mitteln auszuschöpfen.

**31.1** (1) Das Landwirtschaftsgesetz 1992 nennt in § 1 Z 7 als eines der Ziele der österreichischen Agrarpolitik, die unter Bedachtnahme auf die GAP verfolgt werden, die verfügbaren EU-Mittel für die österreichische Land- und Forstwirtschaft umfassend auszuschöpfen. Damit bietet das Landwirtschaftsgesetz eine rechtliche Grundlage für die Bereitstellung von nationalen Budgetmitteln des Bundes (und indirekt der Länder) in jener Höhe, die für die umfassende Ausschöpfung der EU-Mittel erforderlich ist (Kofinanzierung). Gemäß § 3 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 erfolgt die Aufbringung der nationalen Mittel durch Bund und Länder<sup>25</sup> im Verhältnis 60 : 40.

(2) Die Landesagrarreferentenkonferenz<sup>26</sup> fasste am 6. Oktober 2006 einen Beschluss, wonach die Beteiligung des ELER auf Programmebene 50 % der öffentlichen Mittel für das gesamte Bundesgebiet nicht überschreiten solle. Die nationale Beteiligung sollte demnach – obwohl seitens der EU zulässig – nicht unter 50 % sinken. Ein Ministerratsbeschluss in Bezug auf das (Mehr-)Ausmaß der nationalen Kofinanzierung lag nicht vor.

Diese politische Übereinkunft wurde unter dem Begriff des nationalen „Verdoppelungserfordernisses“ der EU-Mittel so kommuniziert, als müssten die Österreich zugesprochenen EU-Mittel durch nationale Mittel verdoppelt werden, um jeden Euro an EU-Mitteln abholen zu können.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Dies betrifft jeweils das Bundesland, auf dessen Territorium das konkrete Förderungsvorhaben umgesetzt wird.

<sup>26</sup> Teilnehmer der Landesagrarreferentenkonferenz sind neben dem für das Agrarressort zuständigen Bundesminister die ressortzuständigen Landesregierungsmitglieder.

<sup>27</sup> So enthielt beispielsweise der Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft im Jahre 2007 gemäß § 9 Landwirtschaftsgesetz 1992 vom September 2006 mit Bezug auf das zugesagte Förderungsvolumen von 3,9 Mrd. EUR für die nächsten sieben Jahre die Aussage: „Zu diesem Geld von der EU muss im Rahmen des „Grünen Pakts für Österreichs Landwirtschaft“ jeweils noch einmal so viel aus dem nationalen Budget kommen. Ziel ist es, auch weiterhin jeden Euro an EU-Mittel abzuholen, wobei der Bund seine Bereitschaft zur Kofinanzierung wie in der Vergangenheit bereits zugesagt hat.“ Das Anfang 2007 beschlossene Regierungsprogramm 2007 bis 2010 hielt fest: „Für Österreich stehen für die Periode 2007–2013 3,9 Mrd. EUR EU-Mittel zur Verfügung und sind national durch Verdoppelung kofinanzieren.“ Gemäß Parlamentskorrespondenz Nr. 201 vom 22. März 2007 informierte der Landwirtschaftsminister, dass „jeder Euro aus Brüssel abgeholt werden soll“ und die einzelnen Maßnahmen des Programms LE 07–13 „zu 50 % kofinanziert werden müssen“.

Der folgende Vergleich des Mindestmaßes an nationaler Kofinanzierung gemäß EU-Vorgaben mit dem tatsächlichen Ausmaß gemäß Programm LE 07–13 zeigt, dass die nationale Kofinanzierung wesentlich höher war als notwendig, um die verfügbaren ELER-Mittel vollständig auszuschöpfen.

**Tabelle 9: Ausmaß der nationalen Kofinanzierung**

Schwerpunkt	Mindestmaß laut EU-Vorgaben			Tatsächliches Ausmaß laut Programm LE 07–13 (nach der 3. Programmänderung 2009)		
	Nicht-Konvergenzregionen	Konvergenzregion (Burgenland)	Mischsatz	Nicht-Konvergenzregionen	Konvergenzregion (Burgenland)	Mischsatz
	in %					
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	50	25	48,4	51,3	25	49,6
Schwerpunkt 2 Umwelt	45	20	43,5	51,3	25	49,8
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	50	25	48,3	51,3	25	49,6
<b>Schwerpunkt 4 LEADER</b>	<b>45</b>	<b>20</b>	<b>43,1</b>	<b>51,3</b>	<b>25</b>	<b>49,4</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>46,2</b>	<b>21,2</b>	<b>44,7</b>	<b>51,3</b>	<b>25</b>	<b>49,8</b>

Quelle: Programm LE 07–13, Stand vom 14. Dezember 2009; Art. 70 der VO (EG) Nr. 1698/2005

Der nationale Kofinanzierungsanteil (inkl. der Konvergenzregion Burgenland) betrug nach der dritten Programmänderung 2009 insgesamt durchschnittlich 49,8 % anstatt 44,7 % (bzw. 51,3 % anstatt 46,2 % in den Nicht-Konvergenzregionen und 25 % statt 21,2 % in der Konvergenzregion Burgenland).<sup>28</sup> In absoluten Beträgen belief sich die nationale Kofinanzierung auf rd. 3.993 Mill. EUR, obwohl zur EU-konformen vollständigen Ausschöpfung der EU-Mittel nur rd. 3.252 Mill. EUR erforderlich gewesen wären.

(3) Bereits zum Zeitpunkt der Ersteinreichung des Programms im Jänner 2007 belief sich das vom BMLFUW vorgeschlagene Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung auf rd. 670 Mill. EUR und erhöhte sich im Zuge der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission um wei-

<sup>28</sup> Bei der Programmgenehmigung 2007 war der nationale Kofinanzierungsanteil mit 50 % des Programmvolumens noch höher als nach der dritten Programmänderung 2009 (49,8 %). Dies entsprach einer nationalen Überdotierung von rd. 741,7 Mill. EUR. Bei allen EFRE-Programmen wurde von österreichischer Seite dagegen nur die gemäß EU-Verordnung erforderliche Mindestkofinanzierung in die Programme eingebracht.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

tere 11 % auf rd. 741,7 Mill. EUR (Oktober 2007) bzw. 741,2 Mill. EUR (Dezember 2009). Nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung dieses Betrags auf die einzelnen Schwerpunkte.<sup>29</sup>

Tabelle 10: Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung 2007 bis 2013			
Schwerpunkt	Mehrausmaß nach der 3. Programmänderung 2009	Mehrausmaß	Verteilung
	in EUR	in %	
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	26.295.844	5,2	3,5
Schwerpunkt 2 Umwelt	650.431.599	28,9	87,8
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	13.467.834	5,2	1,8
<b>Schwerpunkt 4 LEADER</b>	<b>46.925.638</b>	<b>29,0</b>	<b>6,3</b>
Technische Hilfe	4.108.934	5,4	0,6
<b>Insgesamt</b>	<b>741.229.849</b>	<b>22,8</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Programm LE 07–13, Stand vom 14. Dezember 2009; Art. 70 der VO (EG) Nr. 1698/2005

Fast 90 % des Mehrausmaßes (bzw. rd. 650 Mill. EUR) flossen in Schwerpunkt 2 (Umwelt), weitere rd. 6 % (bzw. rd. 47 Mill. EUR) in Schwerpunkt 4 LEADER.

(4) Gemeindemittel waren im Programm LE 07–13 nicht als öffentliche Mittel ausgewiesen und in der nationalen Kofinanzierung folglich nicht berücksichtigt. Die indikative Mittelaufteilung für den Schwerpunkt 4 LEADER wies neben öffentlichen Ausgaben von rd. 423 Mill. EUR auch private Ausgaben von rd. 327 Mill. EUR aus, darunter – zumindest teilweise – verpflichtend für die Finanzierung der Arbeit der LAG bereitzustellende Gemeindemittel in nicht bezifferter Höhe.

- 31.2** (1) Der RH vertrat die Auffassung, dass das Landwirtschaftsgesetz 1992 eine rechtliche Grundlage für die Bereitstellung nationaler Mittel des Bundes (und indirekt der Länder) in der Höhe, die zur umfassenden Ausschöpfung von EU-Mitteln erforderlich ist, darstellt. Es bietet jedoch keine rechtliche Grundlage für über dieses Ausschöpfungsziel hinausgehende nationale budgetäre Verpflichtungen.

Der RH betonte, dass das Gebot der Nachvollziehbarkeit der budgetären Folgen von öffentlichen Maßnahmen und mehrjährigen Verpflichtungen auf die öffentlichen Haushalte sinngemäß auch für mehrjäh-

<sup>29</sup> Diese Summe teilt sich in 718,9 Mill. EUR für die Nicht-Konvergenzregionen und 22,3 Mill. EUR für die Konvergenzregion Burgenland auf.

rige EU-Programme Geltung hat. Er unterstrich, dass die Budgethoheit der allgemeinen Vertretungskörper auch Transparenz hinsichtlich der im Rahmen von EU-Vorschriften bestehenden Optionen für die Budgetpolitik des Bundes und der Länder erfordert.

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, dafür Sorge zu tragen, dass künftig freiwillige nationale – über das im Landwirtschaftsgesetz 1992 normierte Ausschöpfungsziel hinausgehende – Mehrverpflichtungen über eine geeignete Rechtsgrundlage verfügen. Dabei wäre aus Sicht des RH auch zu prüfen, inwieweit für solche Mehrverpflichtungen im Landwirtschaftsgesetz 1992 eine Verordnungsermächtigung vorgesehen werden könnte, die in Analogie zu § 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1992<sup>30</sup> der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats unterläge. Die Festlegung eines von den vorgeschriebenen Mindestbeteiligungssätzen der EU nach oben abweichenden nationalen Kofinanzierungsanteils im Verordnungswege hätte jeweils rechtzeitig vor der Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission zu erfolgen, so dass bilaterale Verhandlungsergebnisse mit der Kommission kein Präjudiz für die Budgethoheit des Parlaments und der Landtage darstellen.

(2) Der RH kritisierte, dass mangels Ministerratsvorlage (siehe TZ 22) keine Beschlussfassung über das (Mehr-)Ausmaß der nationalen Kofinanzierung durch den Ministerrat erfolgte. Er betonte, dass das „nationale Verdoppelungserfordernis“ der ELER-Mittel nicht auf rechtlichen Vorgaben der EU beruhte, sondern Ausdruck einer durch den Landesagrarreferentenbeschluss dokumentierten politischen Willensbildung war, auf deren Grundlage das BMLFUW die bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Kommission führte. Er beanstandete die Bezeichnung als „Erfordernis“ als irreführend, da sie den Schluss nahelegte, die nationale Verdoppelung der ELER-Mittel sei eine EU-Vorgabe, ohne deren Erfüllung die zugesagten ELER-Mittel nicht vollständig ausgeschöpft werden könnten.

(3) In Bezug auf Schwerpunkt 4 LEADER kritisierte der RH, dass die über das Mindestmaß hinausgehende nationale Mittelbereitstellung von rd. 47 Mill. EUR (29 % mehr als erforderlich) zur Vervierfachung der LEADER-Mitteldotierung mit beitrug und den Ausschöpfungsdruck spürbar verstärkte (siehe dazu TZ 32).

<sup>30</sup> Dieser regelt die Bestimmung der Berggebiete und der benachteiligten förderungswürdigen Gebiete durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates mittels Verordnung.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

(4) Der RH wies darauf hin, dass sich das freiwillige Mehrausmaß der nationalen Kofinanzierung von rd. 741,2 Mill. EUR bei Berücksichtigung der Gemeindemittel weiter erhöht. Die Gemeindemittel belaufen sich nach Schätzungen des RH für die gesamte Programmperiode allein im Schwerpunkt 4 LEADER auf mindestens 100 Mill. EUR, die im Programm LE 07–13 nicht ausgewiesen wurden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in Abstimmung mit den Ländern sowie dem Städte- und Gemeindebund die Einbeziehung von Gemeindemitteln in den nationalen Kofinanzierungsanteil rechtzeitig vor der nächsten Programmperiode ab 2014 zu prüfen. Im Sinne der gebotenen Transparenz wären jedenfalls die laut Programm verpflichtend bereitzustellenden Gemeindemittel in der indikativen Programmfinanzplanung bzw. im Berichtswesen als weitere öffentliche Mittel auszuweisen.

**31.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW richte sich die Empfehlung des RH an den nationalen Gesetzgeber, insbesondere in Bezug auf das Haushaltsrecht, und unterliege nicht seinem Einflussbereich.*

*Die Dotierung des Programms mit nationalen Mitteln stelle nach Rechtsansicht des BMLFUW kein Präjudiz dar, welches die Budgethoheit des Parlaments und der Landtage beeinträchtige, da sowohl die Dotierung des Programms mit Bundesmitteln als auch der Mittelabruf nur nach Maßgabe der in den Bundesfinanzgesetzen dafür vorgesehenen finanziellen Mittel erfolgen könne.*

*Im Rahmen der nationalen budgetären Möglichkeiten wären ausschließlich strategisch begründete, wirksame und den EU-Vorgaben entsprechende Programme zu entwickeln und nicht Programme, die die Mindestanforderungen zur Absorption der EU-Mittel erfüllten. In diesem Zusammenhang verwies das BMLFUW darauf, dass gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 der EU-Anteil nicht unter 20 % liegen dürfe. Damit sei es den Mitgliedstaaten erlaubt, bis zu 80 % nationale Mittel in das Programm einzubringen. Es sei dabei nicht die Aufgabe des BMLFUW zu hinterfragen, wie die Landtage die Bereitstellung der jeweils erforderlichen Landesmittel organisierten. Entscheidend sei jedoch, dass gemäß § 3 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 der Bund nur dann Mittel zur Verfügung stellen könne, wenn das jeweilige Land Landesmittel im Ausmaß von zwei Drittel der Bundesmittel bereitstelle. In der Realität brächten die Länder deutlich mehr Mittel in das Programm ein.*

*Nicht nachvollziehen könne das BMLFUW die Ansicht des RH, dass § 1 Abs. 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 nur die Rechtsgrundlage für eine nationale Kofinanzierung im Mindestmaß darstelle. Indem die Österreich zugeteilten ELER-Mittel durch das vorgelegte*

*Programm jedenfalls zur Gänze beansprucht würden, sei die Zielsetzung der Bestimmung erreicht. Diese Bestimmung präjudiziere den Budgetgesetzgeber – wenn überhaupt – lediglich hinsichtlich des Mindestausmaßes der Kofinanzierung, nicht jedoch in der Entscheidung, über das Mindestmaß hinaus nationale Mittel bereitzustellen. Die Rechtsordnung verpflichte den Gesetzgeber nicht, in einem Selbstbindungsgesetz für Förderungen bereits finanzielle Grenzen vorzusehen. Der Vorschlag einer Verordnungsermächtigung analog zum § 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 stelle nach Ansicht des BMLFUW für den Nationalrat keinen wesentlichen Mehrwert dar, da dieser die nationale Beteiligung direkt (Bundesmittel) und indirekt (Landesmittel) ohnehin über die Bundesfinanz(rahmen)gesetze festlege.*

*Es sei im Rahmen des gesamten strategischen Prozesses offensichtlich gewesen, dass ohne Aufbringung dieses – in der Darstellung des RH für die Auslösung der EU-Mittel nicht erforderlichen – zusätzlichen Geldes die beiden Kernmaßnahmen des Programms LE 07–13 (Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen) nicht im strategisch festgelegten Ausmaß finanzierbar gewesen wären. Daher sei in keiner Phase der Programmvorbereitung diskutiert worden, im Schwerpunkt 2 nur die Mindestkofinanzierung vorzusehen. Eine Verringerung des Gesamtvolumens angesichts der an der Mindestdotierungsgrenze liegenden Dotierung des Schwerpunkts 4 wäre von den außerlandwirtschaftlichen Stakeholdern als ungerechtfertigte Kürzung außerlandwirtschaftlicher Projekte qualifiziert worden. Zu beachten sei auch, dass eine größere Anzahl unterschiedlicher Kofinanzierungssätze innerhalb eines einzigen Programms die Administrierbarkeit der Finanzabwicklung erschwere.*

*Laut Stellungnahme erwecke die Darstellung des RH betreffend die politische Übereinkunft der Landesagrarreferentenkonferenz den Eindruck, diese sei mit der Kommunikation des Begriffes „Verdoppelungserfordernis der EU-Mittel“ erreicht worden. Die Verdoppelung habe das BMLFUW in dieser Diskussion nicht eingefordert; vielmehr würden seitens der Bundesländer weitere Mittel eingesetzt und im Programm dargestellt. Es handle sich beim zitierten, im EU-Recht nicht vorgesehenen „Verdoppelungsgebot“ um eine politische Selbstbindung der Bundesregierung, die mit dem Regierungsprogramm 2007–2010 bekräftigt worden sei. Die bisherige Bereitschaft und Fähigkeit Österreichs, mehr nationale Mittel in das Programm einzubringen, als für die Absorption der EU-Mittel unbedingt erforderlich wäre, habe Österreich in der zweiten Säule der GAP zu einem der Key-Player Europas gemacht.*

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

*Eine Verpflichtung, alle öffentlichen Mittel in die nationale Kofinanzierung einzubeziehen, bestehe nicht. Die jetzige Lösung gehe auf ein dringendes Ersuchen aller SVL zurück. Die Verwaltungsbehörde werde die Anregung des RH, Gemeindemittel im Berichtswesen als öffentliche Mittel auszuweisen, jedoch bereits für diese Periode umsetzen. Auch sagte das BMLFUW zu, die jetzige Praxis, Gemeindemittel nicht in die EU-Kofinanzierung einzubeziehen, für die nächste Periode zu überdenken.*

- 31.4 (1) Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass gemäß §§ 2 und 3 Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F. Angelegenheiten der Agrarpolitik und des Landwirtschaftsrechts dem BMLFUW obliegen. Dies umfasst auch die Wahrnehmung und Prüfung einschlägiger Fragen sowie die Vorbereitung von Rechtsgrundlagen, etwa zur näheren Determinierung der landwirtschaftlichen Förderungen des Bundes.

Nach Auffassung des RH wurden die allgemeinen Vertretungskörper durch die zwischen dem BMLFUW und der Europäischen Kommission beschlossene Gesamtdotierung des Programms insofern präjudiziert, als jede nachfolgende Reduzierung der nationalen Kofinanzierungsmittel unter das mit der Europäischen Kommission vereinbarte Ausmaß eine automatische Verringerung der ELER-Mittel zur Folge hätte. Eine solcherart durch die allgemeinen Vertretungskörper ausgelöste Verringerung der ELER-Mittel würde dem Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 entgegenstehen.

Der RH erachtete eine periodische Festlegung der finanziellen Obergrenze für die nationale Kofinanzierung im Rahmen einer Verordnungsermächtigung – wenngleich nicht verpflichtend – als taugliches Steuerungsinstrument. Damit könnte auch eine transparente Darstellung der mehrjährigen finanziellen Auswirkungen sichergestellt werden, die gerade im Hinblick auf die Verbundenheit der öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden geboten ist. Das Landwirtschaftsgesetz 1992 enthält keine Bestimmungen, in welcher Höhe im Rahmen mehrjähriger EU-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums – über das Ausschöpfungsziel des § 1 Abs. 7 hinaus – nationale Budgetverpflichtungen einzugehen wären.

(2) Bezugnehmend auf die Aussagen des BMLFUW zum strategischen Prozess und zur Dotierung der Schwerpunkte verwies der RH auf seine Feststellungen und Beurteilungen in TZ 14 bis 19. Dem Einwand des BMLFUW, dass eine größere Anzahl unterschiedlicher Kofinanzierungssätze innerhalb eines einzigen Programms die Administrierbarkeit der Finanzabwicklung erschwere, hielt der RH entgegen, dass der bei unterschiedlichen Kofinanzierungssätzen entstehende administra-

tive Mehraufwand am Betrag der freiwilligen nationalen Kofinanzierung zu messen wäre.

(3) Hinsichtlich des „Verdoppelungsgebotes“ hielt der RH an seiner Kritik fest, dass die Kommunikation irreführend war: Die national beschlossene „Verdoppelung“ wurde häufig mit dem Hinweis kommuniziert, es gehe darum, „jeden Euro aus Brüssel abzuholen“. Diese Verknüpfung erzeugte de facto den Eindruck, es gebe ein Verdoppelungserfordernis seitens der EU.

(4) In Bezug auf die Stellungnahme des BMLFUW zur Einbeziehung von Gemeindemitteln in den nationalen Kofinanzierungsanteil anerkannte der RH die Zusage des BMLFUW, die Gemeindemittel bereits in dieser Periode im Berichtswesen auszuweisen, als positiv. Er vermerkte, dass dies auch für jene Ländermittel geschehen sollte, die freiwillig über die Kofinanzierungsmittel hinaus aufgebracht werden.

Aufteilung der Mittel  
auf Maßnahmen;  
Auszahlungsstand

**32** Die Aufteilung der Mittel auf die Maßnahmen der vier Schwerpunkte oblag den Mitgliedstaaten. Das BMLFUW erarbeitete in Abstimmung mit den Bundesländern einen Vorschlag für die Mittelaufteilung, über den die Landesagrarreferentenkonferenz am 6. Oktober 2006 einen positiven Beschluss fasste. Dieser Beschluss war Grundlage für die im Programm LE 07–13 enthaltene indikative Mittelaufteilung.

Die nachfolgende Tabelle stellt die indikative Mittelaufteilung zum Zeitpunkt der Erstgenehmigung des Programms (Oktober 2007) und der dritten Programmänderung (Dezember 2009) im Vergleich zum Auszahlungsstand per Ende 2010 dar.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

**Tabelle 11: Indikative Mittelaufteilung und Auszahlungen des Programms LE 07–13**

Maßnahmen (M) des Programms LE 07–13	Indikative öffentliche Mittel bei Erstgenehmigung 2007	Indikative öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009	Vorläufige Zahlungen 2007 bis 2010 (kumuliert)	Auszahlungsgrad per Ende 2010
	in Mill. EUR			in %
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	1.078,46	1.071,57	646,80	60,4
Schwerpunkt 2 Umwelt	5.661,48	5.817,86	3.291,27	56,6
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	506,07	549,66	167,03	30,4
<b>Schwerpunkt 4 LEADER</b>	<b>423,12</b>	<b>423,02</b>	<b>132,66</b>	<b>31,4</b>
davon				
<i>M 411 Umsetzung der LES – Wettbewerb</i>	<i>77,02</i>	<i>76,31</i>	<i>30,06</i>	<i>39,4</i>
<i>M 412 LES – Umwelt</i>	<i>9,29</i>	<i>8,74</i>	<i>2,03</i>	<i>23,2</i>
<i>M 413 LES – Diversifizierung</i>	<i>283,13</i>	<i>284,10</i>	<i>88,67</i>	<i>31,2</i>
<i>M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit</i>	<i>14,00</i>	<i>14,06</i>	<i>1,20</i>	<i>8,6</i>
<i>M 431 Arbeit der LAG</i>	<i>39,68</i>	<i>39,81</i>	<i>10,70</i>	<i>26,9</i>
Technische Hilfe	153,16	156,83	27,05	17,3
<b>Insgesamt</b>	<b>7.822,29</b>	<b>8.018,94</b>	<b>4.264,81</b>	<b>53,2</b>

Quelle: Angaben laut Programm LE 07–13 bei Erstgenehmigung 2007 und nach der dritten Programmänderung 2009 sowie vorläufige Zahlungsdaten per 31. Dezember 2010 des BMLFUW (Tabelle 5.1.17b)

Die insgesamt verfügbaren öffentlichen Mittel erhöhten sich mit der dritten Programmänderung um rd. 200 Mill. EUR auf rd. 8,02 Mrd. EUR. Diese Erhöhung betraf nicht Schwerpunkt 4. Von den Gesamtmitteln des Programms waren bis Ende 2010 rd. 4,26 Mrd. EUR ausbezahlt. Dies entsprach einem Auszahlungsgrad von 53 %. Der Auszahlungsgrad des Schwerpunkts 4 LEADER lag zu diesem Zeitpunkt mit 31 % (bzw. Auszahlungen in Höhe von rd. 132,66 Mill. EUR) deutlich unter dem Programmniveau. Eine genauere Aufschlüsselung und Analyse der Umsetzungsdaten innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER, insbesondere in Bezug auf die überprüften Länder Kärnten, Salzburg und Tirol, ist der TZ 71 zu entnehmen.

Mittelausstattung  
und quantifizierte  
Ziele von ausgewähl-  
ten Maßnahmen

- 33** Die zu den einzelnen Hauptprioritäten bzw. Maßnahmen festgelegten Indikatoren (siehe TZ 25 und Tabelle 6) waren den EU-Vorgaben entsprechend mit nationalen quantifizierten Zielen zu versehen, die bis zum Ende der Programmperiode erreicht und, soweit möglich, nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselt sein sollten.

Die nachfolgende Tabelle stellt die im Programm LE 07–13 quantifizierten Ziele und die öffentliche Mitteldotierung der Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER sowie jener Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) dar, die sich besonders für die Umsetzung von LEADER eignen (jeweils zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung bzw. nach der dritten Programmänderung).

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Tabelle 12: Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele				
Maßnahme (M)	Öffentliche Mittel bei Erstgenehmigung 2007 (in Mill. EUR)	Quantifizierte Ziele bei Erstgenehmigung 2007	Öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009 (in Mill. EUR)	Quantifizierte Ziele nach der 3. Programmänderung 2009
<b>Schwerpunkt 1 Wettbewerb</b>				
M 123 Erhöhung der Wertschöpfung	138,8	– 600 geförderte Unternehmen, – 900 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen	160,9	unverändert
<b>Schwerpunkt 2 Umwelt</b>				
M 226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials	83,6	– 70.000 ha sanierte (Schutz-)Wälder	82,1	– 20.000 Wiederaufbauaktionen, – 70.000 ha sanierte (Schutz-)Wälder
<b>Schwerpunkt 3 Diversifizierung</b>				
M 311 Diversifizierung in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten	30,6	– 5.000 Begünstigte, – 80 Mill. Gesamtinvestitionsvolumen, – 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	41,3	– 6.000 Begünstigte, – 80 Mill. Gesamtinvestitionsvolumen, – 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 312 Unterstützung von Kleinstunternehmen	18,6	– 1.000 unterstützte Kleinstunternehmen, – 300 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	15,0	unverändert
M 313 Förderung des Fremdenverkehrs	18,1	– 250 neu unterstützte Tourismusinfrastrukturen, – 30 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 50 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	32,3	– 250 neu unterstützte Tourismusinfrastrukturen, – 36 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 50 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 321 Grundversorgung ländlicher Gebiete	177,3	– 200 geförderte Projekte, – 300 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 200 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	206,3	– 2.270 geförderte Projekte, – 550 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 200 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze
M 322 Dorferneuerung und -entwicklung	3,0	– 150 Dörfer, in denen Aktionen stattfinden, – 6 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 40 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze zur Durchführung der Investitionen	2,7	– 250 Dörfer, in denen Aktionen stattfinden, – 9 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 40 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze zur Durchführung der Investitionen

Fortsetzung Tabelle 12: Für LEADER besonders geeignete Maßnahmen, deren Mittelausstattung und quantifizierte Ziele				
M 323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	210,8	– 2.000 Aktionen, – 110 Mill. EUR Gesamtinvestitionsvolumen, – 100 zusätzlich geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze	200,0	unverändert
M 331 Berufsbildung und Information	37,2	– 16.000 geförderte Teilnehmer, – 11.000 Schulungstage	42,4	unverändert
M 341 Kompetenzentwicklung	10,4	– 150 Aktionen in Gemeinden bzw. Regionen, – 1.500 Teilnehmer	9,7	unverändert
<b>Schwerpunkt 4 LEADER</b>				
M 411 Lokale Entwicklungsstrategie (LES) –Wettbewerb	77,0	– 100 geförderte LAG, 73.000 km <sup>2</sup> , – 1.500 von den LAG finanzierte Projekte, – 875 (Männer) und 875 (Frauen) geschaffene Brutto-Arbeitsplätze, – 770 Netto-Vollzeitarbeitsplätze	76,3	unverändert
M 412 LES – Umwelt	9,3		8,7	
M 413 LES – Diversifizierung	283,1		284,1	
M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	14,0	– 40 geförderte Kooperationsprojekte, – 25 kooperierende LAG, – 15 (Männer) und 15 (Frauen) geschaffene Brutto-Arbeitsplätze	14,1	unverändert
M 431 Arbeit der LAG	39,7	– 200 bis 300 Qualifikationssteigerungsmaßnahmen, – 150 bis 200 (Männer) und 150 bis 200 (Frauen) Teilnehmer	39,8	unverändert
<b>Schwerpunkt 1 bis 4 Summe</b>	<b>1.151,5</b>		<b>1.215,7</b>	

Quelle: RH auf Basis des Programms LE 07–13 (Erstgenehmigung und Fassung nach dritter Programmänderung)

**34.1** Mit den öffentlichen Mitteln der für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 in Höhe von 728,4 Mill. EUR sollten zum Zeitpunkt der Erstgenehmigung des Programms (2007) insgesamt 790 Netto-Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Die pro Netto-Vollzeitarbeitsplatz vorgesehenen Mittel bewegten sich je nach Maßnahme von 60.000 EUR bis zu 2,11 Mill. EUR, ohne dass für die unterschiedliche Bewertung eine sachliche Begründung gegeben wurde.

Im Zuge der dritten Programmänderung (2009) erhöhten sich die verfügbaren Mittel für diese Maßnahmen um 8,8 % auf 792,7 Mill. EUR, der Indikator „geschaffene Netto-Vollzeitarbeitsplätze“ wurde jedoch

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

bei keiner dieser Maßnahmen an die neuen Beträge angepasst. Auch alle anderen quantifizierten Indikatoren blieben bei fünf der zehn Maßnahmen unverändert.

Nur bei den Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER erfolgte eine Aufschlüsselung von Indikatoren nach Geschlecht; eine Aufschlüsselung nach Alter erfolgte bei keiner Maßnahme des Programms LE 07–13.

- 34.2** Der RH kritisierte, dass die Dotierung einzelner Maßnahmen in keinem nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang zu den angestrebten quantifizierten Zielen stand. Er bemängelte weiters, dass quantifizierte Ziele trotz Änderung der Mittelausstattung unverändert blieben, nur bei Maßnahmen des Schwerpunkts 4 LEADER eine Aufschlüsselung nach Geschlecht erfolgte und eine Aufschlüsselung nach Alter gänzlich unterblieb. Er wertete diese Mängel als Ausdruck der Unverbindlichkeit der inhaltlichen Zielvorgaben für die verantwortlichen Stellen auf Bundes- und Länderebene.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine sachlich nachvollziehbare Abstimmung von maßnahmenspezifischen Zielen und Ergebnisindikatoren mit den pro Maßnahme verfügbaren Mitteln und, soweit möglich, eine Aufschlüsselung der Indikatoren nach Geschlecht und Alter unverzüglich nachzuholen, um eine Überprüfung der Ergebnisse und des Zielerreichungsgrades zu ermöglichen. Er empfahl dem BMLFUW und den überprüften Ländern, die Verantwortung ihrer Führungskräfte für die Erreichung inhaltlicher Zielvorgaben im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung (analog zur Verantwortung für die Erreichung und Einhaltung finanzieller Umsetzungsziele) zu stärken.

- 34.3** (1) *Das BMLFUW teilte mit, es nehme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ihre konkrete Ausgestaltung hänge allerdings von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode 2014 – 2020 ab. Aus Sicht des BMLFUW wären neben der Erreichung und Einhaltung der finanziellen Umsetzungsziele auch die inhaltlichen Zielvorgaben zu überwachen. Diese wären mit den jährlichen Zwischenberichten zur Umsetzung des Programms an die Europäische Kommission nachzuweisen.*

*(2) Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.*

*(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg kämen grundsätzlich die bundesweiten Indikatoren zur Erreichung der Zielvorgaben zur Anwendung. Im Übrigen bestehe aus Sicht des Landes hier eventuell ein Widerspruch zur Einhaltung des Bottom-up-Prinzips.*

*(4) Laut Stellungnahme des Landes Tirol befinde sich die generelle Einführung der Wirkungsorientierung in der Tiroler Landesverwaltung nach der erfolgreichen Durchführung von Pilotprojekten im Rahmen der Aufgabenreform im Anfangsstadium.*

- 34.4 Der RH merkte gegenüber dem BMLFUW an, dass eine Abstimmung der Ziele und Indikatoren mit den jeweils verfügbaren Mitteln auch für die Überprüfung der Zielerreichung der laufenden Programmperiode angezeigt ist.

Im Übrigen hielt der RH an seiner Empfehlung, die Verantwortung der Führungskräfte in Richtung Wirkungsorientierung zu stärken, fest. Diese steht, wie der RH zum Hinweis des Landes Salzburg bemerkte, nicht im Widerspruch zum Bottom-up-Prinzip von LEADER, sondern ist Bestandteil guter Verwaltungsführung.

Aufteilung der Mittel  
auf die Bundesländer

- 35.1 (1) Nach der Festlegung und Dotierung der Maßnahmen legte das BMLFUW im Oktober 2006 – mit Zustimmung der Landesagrarreferenten der Bundesländer – die Länderanteile pro Maßnahme indikativ fest. Bei einigen Maßnahmen wurden die Länderanteile anhand von objektiven Verteilungskriterien ermittelt, bei anderen ging die Planung von historischen Erfahrungswerten aus, die im Zuge der Programmumsetzung angepasst wurden. Im Rahmen der „Jahresplafonds“ pro Land und Maßnahme bzw. Maßnahmenbereich vereinbarten das BMLFUW und die Länder Durchlässigkeit. Die Länder nutzten diesen Umschichtungsspielraum auf Maßnahmenebene unterschiedlich. So betrachtete Tirol den Finanzplan als indikative Richtschnur und schichtete zwischen Maßnahmen um, während Kärnten die ihm zugeteilten Beträge pro Maßnahme in Form eines Regierungsbeschlusses festschrieb und Salzburg den Spielraum für Umschichtungen sehr gering hielt.

(2) Während die indikative Verteilung der Finanzmittel auf Maßnahmen im Oktober 2006 feststand, starteten die LAG erst den Prozess der Erarbeitung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien, der bis Herbst 2007 dauerte. Ein Abgleich der top-down geplanten Maßnahmenbudgets mit den bottom-up ermittelten Budgetprioritäten der LAG fand nicht statt. Aus Sicht der Europäischen Kommission stand diese Bindung von nationalen Kofinanzierungsmitteln an bestimmte Maßnahmen nicht im Einklang mit dem Bottom-up-Konzept. Dazu hielt das BMLFUW fest, dass eine derartige Zuordnung lediglich indikativen Charakter habe und im Zuge der Umsetzung eine umfangreiche Durchlässigkeit bestünde (siehe TZ 76).

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

- 35.2** Der RH hielt fest, dass die maßnahmenbezogene (top-down) Finanzplanung der drei thematischen Schwerpunkte (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) in einem Spannungsverhältnis zur strategiebezogenen (bottom-up) Herangehensweise der LAG stand.

Um die Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategien finanziell entsprechend abzubilden, empfahl der RH dem BMLFUW, hinkünftig deren finanzielle Implikationen zu prüfen und allfällige Anpassungen bei der indikativen Finanzplanung von besonders LEADER-geeigneten Maßnahmen vorzunehmen. Weiters sollte das BMLFUW verstärkt auf die Bereitstellung von LEADER-Mitteln für Projekte, die keiner der vorab definierten Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (Wettbewerb, Umwelt, Diversifizierung) zuzuordnen sind, achten.

- 35.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW gehe die positive Entwicklung dieser Maßnahmen aus den Jahresberichten zur Programmumsetzung hervor. Es teilte ferner mit, dass es nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission für die kommende Periode „vorab definierte Maßnahmen“ nicht mehr geben werde.*

#### Monitoring der Finanzplanung

- 36.1** (1) Das BMLFUW überwachte und steuerte die Umsetzung der Finanzplanung des Programms LE 07–13. Ein einziger Mitarbeiter des BMLFUW führte die aufgrund ihrer Untergliederung nach Schwerpunkten, Maßnahmen, Jahren und Ländern äußerst umfangreiche und durch Verknüpfungen in sich komplexe Finanzplanung als Excel-Tabelle. Fortlaufende Anpassungen der Finanzplanung erfolgten händisch auf Basis von Ländermeldungen über vorgenommene Bindungen und Umschichtungen auf Maßnahmenebene bzw. aufgrund der dritten Programmänderung 2009. Die in der Tabelle ausgewiesenen Kofinanzierungssätze stellten sich in der Folge als Mischsätze dar. Aufgrund ihres Umfangs war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine gesamthafte Betrachtung der Finanzplanungstabelle nur durch Projektion auf Leinwand möglich. Eine Verknüpfung (Soll-Ist-Vergleich) der indikativen Planungsdaten mit den Auszahlungsdaten bestand nicht.

(2) Während der Gebarungsüberprüfung setzte das BMLFUW Schritte zur Einrichtung eines Finanzsteuerungsmoduls, das – aufbauend auf einem Pflichtenheft – in die AMA-Datenbank integriert sein und künftig den laufenden Abgleich von Planungs- und Umsetzungsdaten ermöglichen soll.

- 36.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMLFUW die Finanzplanung für das Programm LE 07–13 in unübersichtlicher und fehleranfälliger Form führte und ihre Handhabung von einer Person abhängig war, was einen

erheblichen Risikofaktor darstellte. Mangels stabiler Basiswerte erwies sich dieses Verfahren zur Gesamtsteuerung der Planung und Umsetzung als wenig praktikabel.

Nach Ansicht des RH erfüllte die vom BMLFUW geführte Finanzplanungstabelle den Zweck eines Steuerungs-Tools unzureichend, da ein Soll-Ist-Vergleich zwischen geplanten Ausgaben und tatsächlich erfolgten Auszahlungen nicht möglich war.

(2) Der RH beurteilte die Schritte des BMLFUW zur Einrichtung eines auf einer Datenbank basierenden Steuerungs-Tools positiv und empfahl dem BMLFUW, das Datenbank-Tool so rasch wie möglich in Vollbetrieb zu nehmen.

**36.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die Zahlstelle AMA angewiesen, die erforderlichen EDV-technischen Maßnahmen unverzüglich umzusetzen. Das Datenbank-Tool für das Monitoring der Programmfinanzabwicklung sei inzwischen im Vollbetrieb.*

**36.4** Der RH wertete es als positiv, dass das BMLFUW unverzüglich Maßnahmen zur Erreichung des Vollbetriebs des Datenbank-Tools setzte.

### Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms LE 07–13

**37** Die Mitgliedstaaten waren dafür verantwortlich, dass ein den EU-Vorgaben entsprechendes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingerichtet wurde und dieses wirksam funktionierte. Gemäß Art. 74 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatte jeder Mitgliedstaat drei hauptverantwortliche Stellen gegenüber der Europäischen Kommission zu benennen:

- *eine Verwaltungsbehörde*, die dafür verantwortlich ist, dass das Programm LE 07–13 effizient, wirksam und ordnungsgemäß verwaltet

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

und durchgeführt wird;<sup>31</sup> diese Funktion nahm in Österreich das BMLFUW (Abteilung Koordination Ländliche Entwicklung) wahr; zur Abstimmung der Programmumsetzung zwischen BMLFUW und den Ländern benannten die Länder je eine Programmverantwortliche Landesstelle (PVL);

- *eine zugelassene Zahlstelle*, welche die Zahlungen bewilligt, kontrolliert (und ausreichende Gewähr dafür bietet, dass die Förderungsvorhaben den EU-Vorschriften entsprechen) und durchführt;<sup>32</sup> diese Funktion nahm die AMA wahr; und
- *eine bescheinigende Stelle*, die unter Berücksichtigung der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstelle bescheinigt; diese Funktion nahm das BMLFUW (Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision) wahr.<sup>33</sup>

**38** Die Zulassung der AMA als Zahlstelle erfolgte in Form einer Beauftragung durch das BMLFUW. Diese erging mit Schreiben vom 14. Juni 2007. Abgesehen vom Ersuchen des BMLFUW an die AMA, alle erforderlichen Veranlassungen zur rechtmäßigen Ausübung der Zahlstellenfunktion zu treffen, beinhaltete sie keine näheren Vorgaben. Infolge

<sup>31</sup> Zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zählen insbesondere, dafür zu sorgen, dass:

- die zu finanzierenden Vorhaben den Auswahlkriterien entsprechen,
- die Aufzeichnung und Erfassung von statistischen Informationen zur Umsetzung in einer für die Zwecke der Begleitung und Bewertung geeigneten Form gewährleistet sind,
- die Begünstigten und die sonstigen für die an der Durchführung der Vorhaben beteiligten Stellen sich bewusst sind, dass sie einschlägige Daten zu liefern sowie Aufzeichnungen über die erzielten Erträge und Ergebnisse anzufertigen haben,
- die Bewertungen fristgerecht und gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durchgeführt werden, und
- die Zahlstelle vor der Bewilligung der Zahlungen über alle notwendigen Informationen verfügt. Weiters hat die Verwaltungsbehörde den Begleitausschuss zu leiten und ihm alle erforderlichen Unterlagen für eine ordnungsgemäße Begleitung zu übermitteln sowie den jährlichen Zwischenbericht – nach dessen Bestätigung durch den Begleitausschuss – der Europäischen Kommission zu übermitteln.

<sup>32</sup> Die Aufgaben der Zahlstelle (mit den drei Funktionen Bewilligung und Kontrolle der Zahlungen, Ausführung der Zahlungen und Verbuchung der Zahlungen) sind in Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Agrarpolitik geregelt. Alle Aufgaben mit Ausnahme der Zahlungsfunktion können delegiert werden. Die Bedingungen für die Zulassung der Zahlstelle durch den Mitgliedstaat wie auch die Bedingungen, nach denen Aufgaben der Zahlstelle delegiert werden können, sind in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006, ABl. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006, festgelegt.

<sup>33</sup> Die Aufgaben der bescheinigenden Stelle sind in Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Agrarpolitik geregelt.

der Integration von LEADER in das Programm LE 07–13 (siehe TZ 9) umfasste die Beauftragung der AMA erstmals auch LEADER.

**39** Die Bewilligungsfunktion wurde von der Zahlstelle AMA an 24 zwischengeschaltete bewilligende Stellen übertragen. Dabei handelte es sich – je nach Maßnahme – um

- die Ämter der Landesregierungen,
- die Landes-Landwirtschaftskammern,
- ausgewählte Förderungseinrichtungen<sup>34</sup> und
- für Förderungen zuständige Stellen im BMLFUW sowie anderen Bundesministerien.

Zur Übertragung der Bewilligungsfunktion schloss die AMA Verwaltungsübereinkommen mit den Landeshauptleuten<sup>35</sup> bzw. Verträge mit den Landwirtschaftskammern und dem ERP-Fonds. Im Einzelnen umfasste die Übertragung der Bewilligungsfunktion folgende Aufgaben:

- die Entgegennahme der Förderungsanträge,
- die Beurteilung der Vorhaben,
- die Entscheidung über die Förderungsanträge,
- die verwaltungstechnische Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen der Sonderrichtlinien, und
- die Entscheidung über die Höhe des Auszahlungsbetrags.

Diese Übertragung änderte jedoch nichts an der Verantwortung der AMA für die wirksame Verwaltung dieser Aufgaben.

**40.1** Von der Übertragung ausgeschlossen waren jene Förderungsanträge, bei denen eine zwischengeschaltete bewilligende Stelle selbst als Förderungswerber auftrat. Damit blieb die AMA bei Projekten von Fach-

<sup>34</sup> Dazu zählen beispielsweise der ERP-Fonds und die Kommunalkredit Public Consulting GmbH.

<sup>35</sup> Innerhalb des Amtes der Landesregierung werden die übertragenen Aufgaben regelmäßig von verschiedenen Organisationseinheiten wahrgenommen.

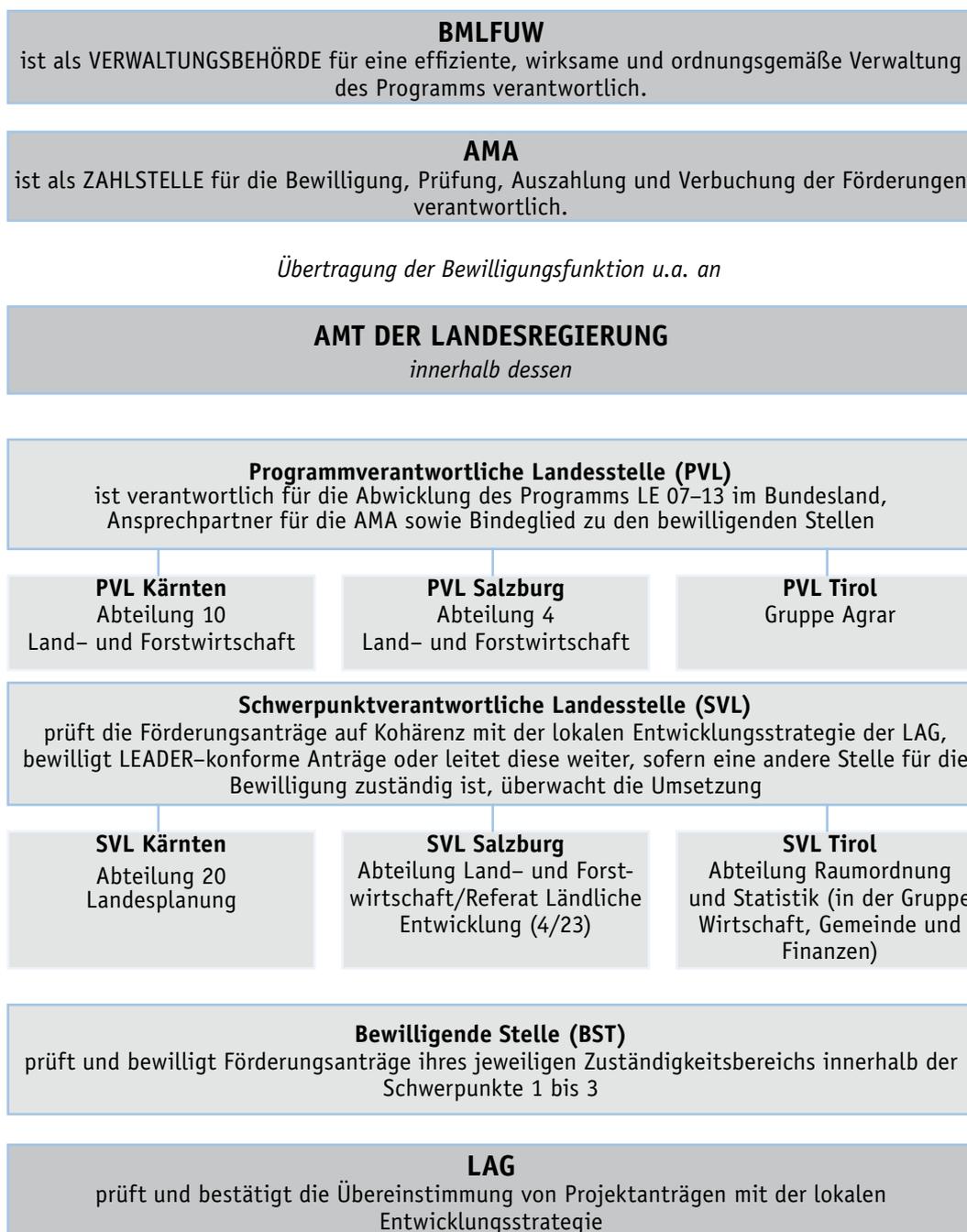
### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

abteilungen der Landesverwaltung (wie beispielsweise im Bereich Naturschutz) bewilligende Stelle. Insbesondere bei Naturschutzprojekten verließ sich die AMA inhaltlich auf die fachliche Aufbereitung der Fachabteilungen des Landes, wodurch die Bewilligungsfunktion der AMA einen überwiegend formalen Charakter annahm.

Die Zahlstellenfunktion war der AMA auch im Falle der Beherrschung von Unternehmen durch „finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen“ seitens der Länder vorbehalten (zu den Umsetzungsproblemen siehe TZ 66 und TZ 129).

- 40.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Wahrnehmung der Bewilligungsfunktion – insbesondere im Bereich Naturschutz – in materiell-inhaltlicher Hinsicht durch die AMA und empfahl ihr, im Zuge der Bewilligung den Projektinhalt in angemessener Weise auch einer eigenständigen fachlichen Beurteilung zu unterziehen.
  - 40.3 *Die AMA wies darauf hin, dass Angelegenheiten des Naturschutzes in Verwaltung und Gesetzgebung in der Kompetenz der Bundesländer lägen. Die AMA nehme ihre Bewilligungsfunktion insofern auch in materieller Hinsicht wahr, als sie das vorhandene, unabhängige naturschutzfachliche Know-how der Experten in der Landesverwaltung (Naturschutzabteilungen, Umweltanwaltschaften etc.) nutze.*
  - 40.4 Wie der RH in seiner Gebarungüberprüfung feststellte, bestand die von der AMA in ihrer Stellungnahme angeführte Nutzung des Know-how der Experten in der Landesverwaltung darin, deren Gutachten der Bewilligung zugrunde zu legen, ohne diese durch eigenständige Beurteilungen zu verifizieren. Da diese Vorgangsweise nicht die Anforderungen an die von der AMA auszuübende Bewilligungsfunktion erfüllte, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.
- 41 Nachfolgende Abbildung veranschaulicht das Zusammenspiel der Akteure, die für die Abwicklung von LEADER-Förderungen Verantwortung tragen.

Abbildung 4: Akteure bei der Abwicklung von LEADER-Förderungen



Quelle: RH

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

#### Förderungsverfahren von LEADER

Projektauswahl-  
kriterien

- 42** Die Verwaltungsbehörde ist gemäß Art. 75 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 dafür verantwortlich, dass die für eine Förderung ausgewählten Projekte den festgelegten Auswahlkriterien entsprechen.
- 43.1** Das BMLFUW legte die Kriterien für die Auswahl von Projekten – basierend auf dem Programm LE 07–13 – am 4. Juni 2008 in einem eigenen Dokument<sup>36</sup> fest, obwohl diese gemäß Art. 78 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 innerhalb von vier Monaten nach der Programmgenehmigung – d.h. bis zum 25. Februar 2008 – dem Begleitausschuss (siehe TZ 51 bis 55) vorzulegen gewesen wären. Die Europäische Kommission machte das BMLFUW mit Schreiben vom 5. Februar 2008 darauf aufmerksam, dass die Festlegung und Einhaltung solcher Kriterien Voraussetzung für eine Beteiligung des ELER an der Finanzierung von Projekten ist.
- 43.2** Der RH bemängelte die zeitliche Verzögerung bei der Vorlage der Projektauswahlkriterien durch das BMLFUW.
- 44.1** (1) Die vom BMLFUW am 4. Juni 2008 festgelegten Auswahlkriterien für LEADER-Maßnahmen wurden zur Gänze der Sonderrichtlinie LEADER entnommen, welche ihrerseits aus dem Programm LE 07–13 stammten. Zusätzliche Auswahlkriterien kamen nicht hinzu. Der Begleitausschuss erörterte die Projektauswahlkriterien in seiner Sitzung vom 19. Juni 2008.

<sup>36</sup> Programm LE 07–13 – Kriterien für die Projektauswahl, BMLFUW, Stand 4. Juni 2008

Tabelle 13: Auswahlkriterien für LEADER

LEADER-Maßnahmen (M)	Faktoren	LEADER Auswahlkriterien		
		gemäß Programm LE 07–13	gemäß Sonderrichtlinie LEADER (Fassung vom 5. Dezember 2007)	gemäß Dokument des BMLFUW vom 4. Juni 2008
M 41 Umsetzung der lokalen Entwicklungs- strategien	LAG-Entscheidungs- gremium	positive Beschlussfassung muss vorliegen		
	Projekt	1. muss in einem LEADER-Gebiet liegen		
		2. muss mit den Maßnahmezielen übereinstimmen		
		3. muss sich auf die Entwicklungsschwerpunkte mit Impulswirkung gemäß lokaler Entwicklungsstrategie konzentrieren		
		4. muss hinsichtlich Nachhaltigkeit (insbesondere in Richtung Netzwerkbildung und Kooperation) erläutert sein		
		5. muss regionale Eigeninitiative stärken und entwickeln		
		6. muss neutral bis positiv zu Umweltverträglichkeit und Chancengleichheit beitragen		
7. muss neutral bis positiv zur Wahrnehmung und Förderung der regionalen Identität beitragen				
M 42 Gebietsüber- greifende und transnationale Zusammenarbeit	LAG-Entscheidungs- gremium	positive Beschlussfassung muss vorliegen (sofern nicht LAG selbst Förderungswerber ist)		
	Projekt	1. muss in einem LEADER-Gebiet bzw. in einem Gebiet liegen, dessen Struktur dem LEADER-Konzept entspricht		
		2. muss mit der lokalen Entwicklungsstrategie übereinstimmen		
		3. muss einen positiven Effekt für die beteiligte LEADER- Region haben		
4. muss neutral bis positiv zur Umweltverträglichkeit und Chancengleichheit beitragen				
M 43 LAG-Management	LAG-Manager	1. muss Fähigkeiten im kaufmännischen Bereich und im Finanzmanagement haben		
		2. muss Projektleitungs- und Projektmanagementenerfahrung haben		
		3. muss über Regionskenntnis verfügen		

Quellen: Programm LE 07–13, Sonderrichtlinie LEADER (Fassung vom 5. Dezember 2007), Dokument des BMLFUW vom 4. Juni 2008, Darstellung RH

(2) Gemäß Sonderrichtlinie LEADER und BMLFUW-Dokument vom 4. Juni 2008 waren die Projektauswahlkriterien 1 bis 7 der Maßnahme 41 vollständig zu erfüllen. Die abgeänderte Fassung der Sonderrichtlinie LEADER vom 12. Juli 2009 weichte diese Festlegung weitestgehend auf, indem sie nur mehr die Einhaltung mindestens eines der angeführten Projektauswahlkriterien forderte. Die abgeänderte Passage lautete nunmehr: „Das Vorhaben muss mindestens einem der folgenden Kriterien entsprechen.“

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

(3) Der Europäische Rechnungshof stellte bereits im Jahr 2006 zur Programmperiode 2000 bis 2006 in Bezug auf Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums fest, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen keine wirksamen Verfahren anwandten, um diejenigen Projekte auszuwählen, die den Bedürfnissen der ländlichen Gebiete am besten entsprachen.

Die Europäische Kommission mahnte im Begleitausschuss – auch mit Hinweis auf die Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes – wiederholt eine selektive Projektauswahl anhand der strategischen Prioritäten ein. Um weitere Aufschlüsse dazu zu erlangen, führte sie im März 2011 eine eigenständige Prüfung durch.

**44.2** Der RH kritisierte die Bestimmung der Sonderrichtlinie LEADER vom 12. Juli 2009, wonach die Einhaltung eines Kriteriums ausreichte, als völlig unzureichend, um eine selektive Projektauswahl sicherzustellen. Er bemängelte weiters, dass das BMLFUW den Hinweisen der Europäischen Kommission in Bezug auf die Projektauswahl zu wenig Gehör schenkte.

Der RH empfahl dem BMLFUW eine diesbezügliche Korrektur der Sonderrichtlinie LEADER, die auch für eine qualitätsvolle und transparente Projektauswahl – und damit für eine strategische Priorisierung der Projekte – zu nützen wäre.

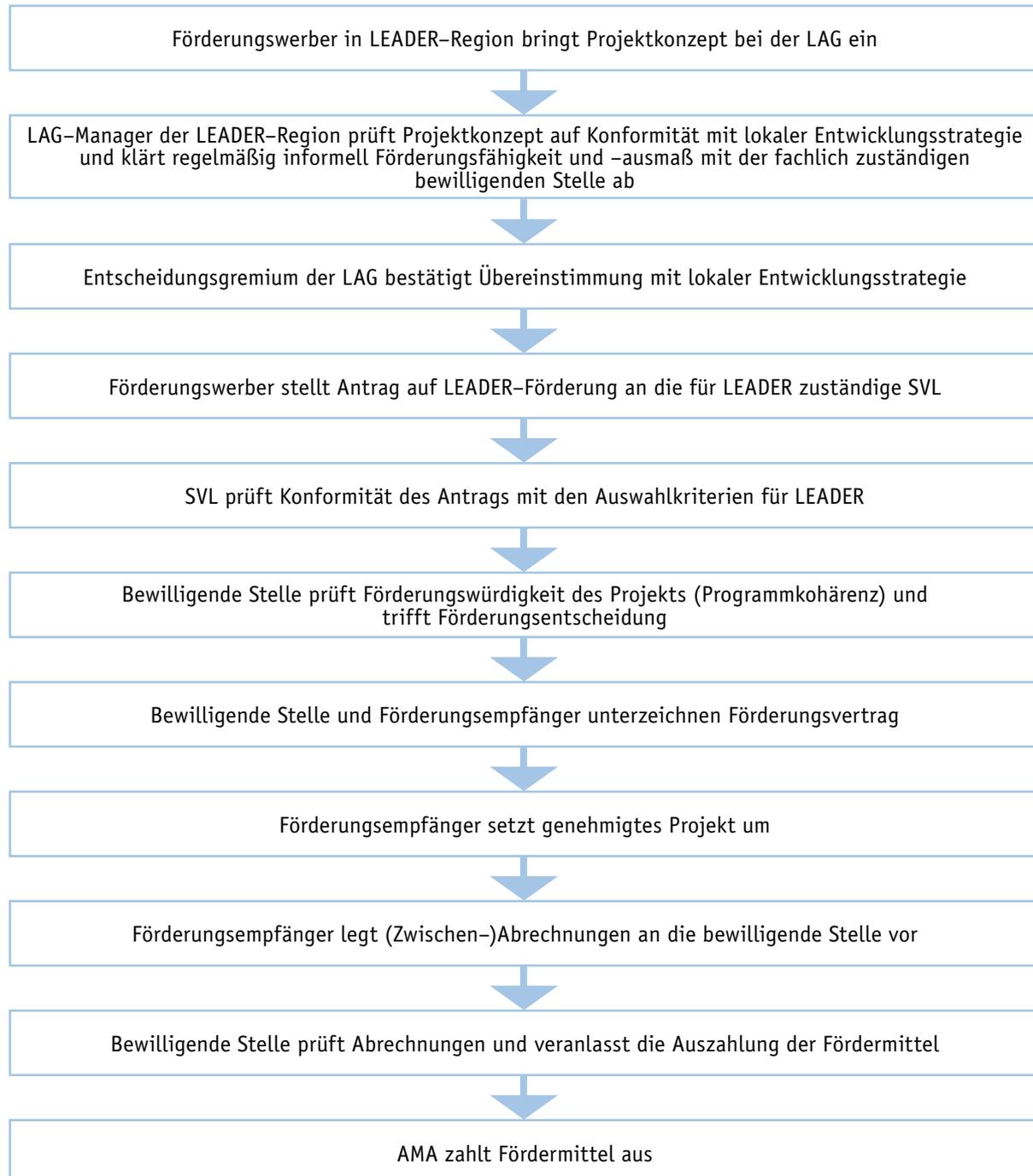
**44.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Vorgabe der Einhaltung eines einzigen Kriteriums aus einem offenbar redaktionellen Versehen heraus im Zuge der Richtlinienänderung 2009 in den Text der Sonderrichtlinie aufgenommen worden. Der Fehler werde umgehend korrigiert. Gemeinsam mit den bewilligenden Stellen werde eine entsprechende Evaluierung der im fraglichen Zeitraum erfolgten Projektgenehmigungen vorgenommen.*

**44.4** Der RH bewertete eine umgehende Korrektur der Sonderrichtlinie sowie die beabsichtigte nachträgliche Überprüfung der betroffenen Projektgenehmigungen als positiv.

**45** Die Prüfung der Projektauswahlkriterien erfolgte – wie im folgenden Kapitel ersichtlich – durch die für den Schwerpunkt 4 LEADER jeweils verantwortliche Landesstelle (SVL). Darüber hinaus hatte die bewilligende Stelle – gemäß Übertragungsvereinbarung mit der Zahlstelle AMA (siehe TZ 39, 40) – die Förderungsanträge u.a. auf die Erfüllung der Förderungsvoraussetzungen zu prüfen.

Verfahrensschritte vom Projektkonzept bis zur Auszahlung **46** Der Weg vom Konzept eines LEADER-Projekts über seine Genehmigung und Umsetzung bis zur Auszahlung beinhaltet grundsätzlich folgende Schritte:

Abbildung 5: Bottom-up-Verfahrensschritte bei LEADER-Förderungen



Quelle: Darstellung RH

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

**47** Im Einklang mit dem für LEADER bedeutsamen Bottom-up-Konzept kam dem LAG-Management bzw. dem LAG-Entscheidungsgremium<sup>37</sup> entscheidende Bedeutung bei der Projektauswahl zu.<sup>38</sup> Als Voraussetzung für eine Förderung unter LEADER bestätigte der positive Beschluss des LAG-Entscheidungsgremiums nicht nur die Übereinstimmung mit der lokalen Entwicklungsstrategie der LAG, sondern dokumentierte auch die regionale Unterstützung für das Projekt. Nähere Erläuterungen zum Bottom-up-Konzept und seiner Umsetzung in den drei überprüften Ländern sind im Kapitel Bottom-up-Konzept (TZ 102 bis 106) enthalten.

Die in der Praxis übliche (informelle) Vorab-Beurteilung durch die fachlich zuständige bewilligende Stelle führte de facto zu einer Vorauswahl von Projekten nach Maßgabe der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln und der Förderungsfähigkeit im Rahmen bestehender nationaler Förderungsinstrumente, was im Spannungsverhältnis zu den Zielen der lokalen Entwicklungsstrategien stand. Zudem führte diese Praxis dazu, dass es kaum Fälle von Ablehnungen gab, da Förderungswerber bei negativer Aussicht auf Erfolg regelmäßig auf die Einbringung eines Förderungsantrags verzichteten. Offizielle Ablehnungsquoten waren folglich, sofern vorhanden, nicht aussagekräftig.

**48.1** In Kärnten war die Förderungszusage mit der Verpflichtung zu einem Gespräch zwischen Projektträger (Förderungswerber), LAG-Vertreter und dem von der SVL benannten Projektprüfer verbunden. Dieses Gespräch fand auf Basis eines umfassenden Leitfadens zu den förderungstechnischen Aspekten (wie z.B. anrechenbare Kosten, Vergabebestimmungen, Publizität, Details zu projektspezifischen Auflagen, Abrechnungsunterlagen und Dokumentationspflichten) statt, der zugleich als Protokoll diente und von den Beteiligten zu unterzeichnen war. Auch die Abklärung der konkreten Aktivitäten und die Formulierung von messbaren und prüfbareren Aktivitäten und Zielen waren Gegenstand des Gesprächs.

In Salzburg und Tirol fanden vor Projektbeginn keine vergleichbar strukturierten und dokumentierten Gespräche zwischen der Förderungsgeber- und Förderungsnehmerseite statt.

<sup>37</sup> Die Beschlüsse des LAG-Entscheidungsgremiums, welches sich insbesondere aus Vertretern der Wirtschafts- und Sozialpartner, sonstigen Vertretern der Zivilgesellschaft und der Politik zusammensetzt, erfolgen - wiewohl gemäß Vereinsstatuten üblicherweise einfache Mehrheitsbeschlüsse ausreichen - regelmäßig auf Konsensbasis.

<sup>38</sup> Gemäß Art. 62 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 werden die im Rahmen der LAG finanzierten Projekte von den lokalen Aktionsgruppen ausgewählt.

**48.2** Der RH bewertete das in Kärnten verpflichtend zu führende Gespräch mit dem Projektträger unmittelbar nach Förderungszusage als Beispiel einer guten Verwaltungspraxis und empfahl den Ländern Salzburg und Tirol eine vergleichbare Vorgangsweise. Er empfahl dem Land Kärnten, im Rahmen dieses Gesprächs auch die qualitativ aussagekräftige Befüllung der Indikatorenblätter im AMA-Antrag zu überprüfen und allenfalls für eine Vervollständigung zu sorgen.

**48.3** (1) *Das Land Kärnten teilte mit, es nehme die positive Bewertung zustimmend zur Kenntnis und werde die Empfehlung, in den Gesprächen mit den Projektträgern die Indikatorenblätter im AMA-Förderungsantrag mit vollständigen und qualitativ aussagekräftigen Daten zu befüllen, mit sofortiger Wirkung umsetzen.*

*(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg hätten bisher vor Bewilligung der Projekte keine verpflichtenden Gespräche mit den Förderungswerbern stattgefunden. Solche fänden nur im Falle von Unklarheiten (in der Regel vor Förderungszusage) statt. Der SVL lägen alle zur Abwicklung der Förderung relevanten Unterlagen vor Abschluss der Förderungsvereinbarung vor. Nach Meinung der SVL erscheine ein klärendes Gespräch nach Förderungszusage wenig sinnvoll.*

*(3) Aus Sicht des Landes Tirol sei ein Gespräch zwischen Projektträger, LAG-Vertreter und Projektprüfer unmittelbar nach Förderungszusage nicht standardmäßig erforderlich. Die Abklärung der konkreten Aktivitäten, der förderbaren Kosten und Projektziele würden in Tirol schon im Zuge der Antragstellung erfolgen. Das LAG-Management verknüpfe die Projektziele mit den Zielen der regionalen Entwicklungsstrategie. Als Ergebnis der intensiven Auseinandersetzung mit Projekt und Förderungswerbern würden die jeweiligen Förderungsbedingungen in der schriftlichen Zusage individuell festgehalten.*

**48.4** Der RH hielt gegenüber den Ländern Salzburg und Tirol fest, dass eine nähere Bestimmung der förderungsrelevanten Aktivitäten und Ziele in Hinblick auf deren Messbarkeit und Überprüfbarkeit jedenfalls nachvollziehbarer Teil des Förderungsvergabeverfahrens sein sollte. Ein ausführliches Gespräch mit allen Beteiligten, wie am Beispiel Kärnten gesehen, stellte für den RH ein geeignetes Instrument dazu dar.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

#### Begleitungs- und Bewertungssystem des Programms LE 07–13

##### Allgemeines

- 49** Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthält detaillierte Vorgaben für die Begleitung (d.h. Überwachung und Steuerung) und Bewertung (Evaluierung) der Programmumsetzung.

Zur Begleitung zählen insbesondere die vom Begleitausschuss zu bewilligenden jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde über den aktuellen Umsetzungsstand des Programms an die Europäische Kommission. Die Begleitung erfolgt anhand von Finanz- und Ergebnisindikatoren, die auf Datenerhebungen im Zuge der Programmdurchführung basieren. Das nationale Netz für den ländlichen Raum (siehe TZ 56) unterstützt die Programmumsetzung durch Erfahrungsaustausch.

Der Bewertung dienen insbesondere die Ex-ante-Evaluierung, die Halbzeitbewertung im Jahr 2010 und die Ex-post-Bewertung im Jahr 2015. Die Bewertung der Programmumsetzung erfolgt in Österreich durch vom BMLFUW beauftragte Evaluatoren. Ziele der Evaluierung sind Rechenschaftslegung, mehr Transparenz für Behörden und Öffentlichkeit, eine verbesserte Durchführung des Programms und die Schaffung einer Grundlage für künftige Weichenstellungen. Dadurch sollen gemäß Art. 84 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 „Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum verbessert werden“.

##### Rolle der Verwaltungsbehörde

- 50.1** (1) Die Verwaltungsbehörde hat gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 dafür zu sorgen, dass
- die Aufzeichnung und Erfassung von statistischen Informationen zur Umsetzung in einer für die Zwecke der Begleitung und Bewertung geeigneten Form gewährleistet sind,
  - die Begünstigten sowie die sonstigen an der Durchführung der Vorhaben beteiligten Stellen sich bewusst sind, dass sie einschlägige Daten zu liefern sowie Aufzeichnungen über die erzielten Ergebnisse zu führen haben und
  - die Bewertungen fristgerecht und gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durchgeführt werden.

Die Verwaltungsbehörde hat weiters den Begleitausschuss zu leiten und ihm alle erforderlichen Unterlagen für eine ordnungsgemäße Begleitung zu übermitteln sowie den jährlichen Zwischenbericht – nach des-

sen Bestätigung durch den Begleitausschuss – der Europäischen Kommission zu übermitteln.

(2) Das BMLFUW nahm als Verwaltungsbehörde selbst keine Aufzeichnung bzw. Erfassung von projektbezogenen Daten vor. Auch die vom BMLFUW vorgenommene Beauftragung der AMA als Zahlstelle enthielt keine Vorgaben zur Erfassung von quantitativen und qualitativen Umsetzungsdaten in Bezug auf LEADER (siehe TZ 38).

- 50.2** Nach Auffassung des RH kam das BMLFUW seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER nicht ausreichend nach. So wäre beispielsweise im Rahmen der Beauftragung eine Spezifizierung der LEADER-bezogenen Anforderungen an das AMA-Monitoring zweckmäßig gewesen, zumal die AMA mit der Periode 2007 bis 2013 erstmals für LEADER Zahlstellenzuständigkeit erlangte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, unverzüglich dafür Sorge zu tragen, dass die Verfügbarkeit von ausreichendem, quantitativem und qualitativem Datenmaterial für eine ordnungsgemäße Begleitung und Bewertung der LEADER-Umsetzung hinkünftig gewährleistet ist. Weiters sollte das BMLFUW die LEADER-spezifischen Anforderungen an das Monitoring ausreichend präzisieren.

- 50.3** *Das BMLFUW konnte die Auffassung des RH, es käme seiner Sorgfaltspflicht zur Gewährleistung der Datenerfassung für LEADER nicht ausreichend nach, nicht nachvollziehen; es bemerkte, dass es bei mangelnder Sorgfalt nicht in der Lage gewesen wäre, die geforderten jährlichen Zwischenberichte an die Europäische Kommission erfolgreich zu erstellen. Ein besonderes Problem habe am Anfang der Periode bei den Evaluierungsdatenblättern bestanden, die in vielen Fällen unvollständig oder gar nicht befüllt gewesen seien. Dies habe die Qualität der Zwischenevaluierung beeinträchtigt. Dennoch habe die Europäische Kommission die Zwischenevaluierung bezüglich Qualität und Aufbereitung der Daten sehr gut bewertet. Mit den von der AMA ergriffenen technischen Maßnahmen (Einbau von zu befüllenden Pflichtfeldern) sollte dieses Problem weitgehend bewältigt sein.*

- 50.4** Der RH nahm von den ergriffenen Maßnahmen positiv Kenntnis; er unterstrich jedoch die Bedeutung einer ausreichenden Präzisierung der Anforderungen an das AMA-Monitoring durch das BMLFUW im Rahmen der Beauftragung.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

#### Begleitausschuss

- 51** Zur Steuerung und Überwachung einer qualitätsvollen Umsetzung des Programms LE 07–13 war gemäß Art. 77 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ein Begleitausschuss einzurichten, dessen Zusammensetzung der Mitgliedstaat (d.h. das BMLFUW als fachlich zuständiges Ressort) unter Beachtung des Partnerschaftsprinzips festzulegen hatte.
- 52** Der Begleitausschuss bestand aus mehr als 40 Mitgliedern:
- stimmberechtigte Vertreter der programmfinanzierenden Förderungsstellen des Bundes und der Länder<sup>39</sup>, des BMF, der für Gleichbehandlungsfragen zuständigen Bundesstelle (BKA), der Wirtschafts- und Sozialpartner, des Österreichischen Gemeindebundes, des Österreichischen Städtebundes, der LAG, von Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Einrichtungen der Zivilgesellschaft<sup>40</sup> und
  - mit beratender Stimme versehene Vertreter der Europäischen Kommission, der Zahlstelle, der Netzwerkstelle (siehe TZ 56), des BKA, des BMASK und der Österreichischen Raumordnungskonferenz.

Das Sekretariat als Koordinierungsstelle für den Begleitausschuss wurde beim BMLFUW, das die Vorsitzfunktion des Begleitausschusses wahrnahm, angesiedelt.

- 53.1** (1) Laut Geschäftsordnung vom 15. Jänner 2008 hatte der Begleitausschuss zumindest einmal im Jahr zusammenzutreten. Der Begleitausschuss tagte während des Zeitraums 2008 bis 2010 insgesamt fünf Mal, dabei 2008 jeweils eintägig und ab 2009 zweitägig.

(2) Die Beschlussfassung erforderte eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen aller stimmberechtigten Mitglieder – unter der Voraussetzung, dass auch eine einfache Mehrheit der programmfinanzierenden Stellen gegeben war.<sup>41</sup> War diese Voraussetzung nicht erfüllt, entschied die einfache Mehrheit der programmfinanzierenden Stellen. Der letztgenannte Beschlussfassungsmodus kam, wie eine Analyse der Protokolle der bis zum Abschluss der Gebarungüberprüfung stattgefundenen Begleitausschusssitzungen durch den RH ergab, nicht zur Anwendung.

<sup>39</sup> Dazu zählen fünf Vertreter der BMLFUW (inkl. einem Vertreter für Umweltfragen), ein Vertreter des BMWFJ sowie je ein Vertreter der PVL, somit insgesamt 15 Personen.

<sup>40</sup> wie Umweltorganisationen und Einrichtungen zur Förderung von Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen bzw. Menschen mit Behinderung

<sup>41</sup> Eine Stimmenthaltung war ebenso wenig zulässig wie die Übertragung des Stimmrechts auf ein anderes Mitglied des Begleitausschusses.

**53.2** (1) Der RH würdigte die ab dem Jahr 2009 gepflegte Praxis, die Begleitausschusssitzungen auf zwei Tage zu erstrecken und damit eine stärkere inhaltliche Erörterung von ausgewählten Themenbereichen zu ermöglichen, positiv.

(2) Der RH gab zu bedenken, dass der für den Begleitausschuss festgelegte Beschlussfassungsmodus insoweit dem Wesen des Partnerschaftsprinzips zuwiderliefe, als er de facto nicht nur ein Vetorecht für die programmfinanzierenden Stellen verankerte, sondern diesen Stellen eine endgültige Entscheidungsbefugnis einräumte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Angemessenheit der zugunsten der programmfinanzierenden Stellen getroffenen Beschlussfassungsbestimmungen in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses unter dem Gesichtspunkt des von der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 geforderten Partnerschaftsprinzips zu hinterfragen und eine diesbezügliche Anpassung der Geschäftsordnung ins Auge zu fassen.

**53.3** *Das BMLFUW teilte mit, die Geschäftsordnung sei in Übereinstimmung mit der Europäischen Kommission per Mehrheitsbeschluss beschlossen worden. Die Partnerschaft werde im Einklang mit der jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Verantwortlichkeit der einzelnen Kategorien von Partnern umgesetzt und sei in voller Übereinstimmung mit Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Der Beschlussfassungsmodus trage gemäß Art. 6 Abs. 2 dieser Verordnung der finanziellen Verantwortung der programmfinanzierenden Stellen Rechnung.*

**53.4** Der RH gab dem BMLFUW zu bedenken, dass in vergleichbaren Geschäftsordnungen von Begleitausschüssen österreichischer Strukturfondsprogramme das Partnerschaftsprinzip insofern stärker ausgeprägt ist, als einvernehmliche Beschlussfassungsregelungen für die stimmberechtigten Mitglieder, die über den Kreis der programmfinanzierenden Stellen hinausgehen, zur Anwendung gelangen. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die Angemessenheit der im Begleitausschuss des Programms LE 07–13 geltenden Regelungen zu überdenken.

**54.1** Der Begleitausschuss hatte – abgesehen von der Erörterung bzw. Überprüfung der Projektauswahlkriterien (siehe TZ 42 bis 44) – insbesondere die Aufgabe, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Programms und der Programmschwerpunkte regelmäßig zu überprüfen. Er stützte sich dabei auf die vom BMLFUW vorgelegten Unterlagen. Seit einer Novelle der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatte der

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Begleitausschuss zudem ab dem Jahr 2009 jeden Vorschlag für substantielle Änderungen im Programm LE 07–13 zu billigen.<sup>42</sup>

Der Begleitausschuss billigte die jährlichen Zwischenberichte des BMLFUW, bevor diese der Europäischen Kommission übermittelt wurden, ebenso wie den dritten Programmänderungsantrag. Den vierten Programmänderungsantrag legte das BMLFUW dem Begleitausschuss dagegen – nach Übermittlung an die Europäische Kommission – nur zur Kenntnisnahme vor, wiewohl einige Mitglieder eine Bewilligung des Begleitausschusses für erforderlich erachteten. Die Ergebnisse aus der Halbzeitbewertung 2010 wurden, nachdem das BMLFUW den Bericht an die Europäische Kommission übermittelt hatte, in der Begleitausschusssitzung vom 20. bis 21. Jänner 2011 erörtert. Einige Mitglieder kritisierten auch hier mit Verweis auf das partnerschaftliche Prinzip die mangelnde Einbindung des Begleitausschusses.

- 54.2** Die Stimmengewichtung zugunsten der programmfinanzierenden Stellen (siehe TZ 53) begünstigte nach Auffassung des RH, dass sich das Augenmerk bei der Überwachung des Programmfortschritts im Schwerpunkt 4 LEADER überwiegend auf die finanzielle Umsetzung richtete. Die Größe des Begleitausschusses erschwerte die Erörterung der qualitativen Fortschritte bei der Zielerreichung, was durch die Ausweitung von ein- auf zweitägige Sitzungen (ab 2009) nur teilweise ausgeglichen werden konnte. Eine angemessene Steuerung und Überwachung der Erreichung der qualitativen Ziele von LEADER war für den RH nicht hinreichend erkennbar.

Um die Wirksamkeit der Arbeit des Begleitausschusses zu erhöhen und dem Partnerschaftsprinzip stärker Rechnung zu tragen, empfahl der RH dem BMLFUW, den Begleitausschuss von geplanten Programmänderungen rechtzeitig vor deren Übermittlung an die Europäische Kommission zu informieren bzw. im Falle von substantiellen Änderungen dessen Bewilligung einzuholen. Ebenso sollten Evaluierungsergebnisse, bevor sie der Europäischen Kommission zugeleitet werden, im Begleitausschuss zur Diskussion gelangen.

<sup>42</sup> Die im Art. 78 lit. f der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthaltene Bewilligungspflicht des Begleitausschusses zu Programmänderungsvorschlägen, die eine Änderung der ELER-Beteiligung zum Inhalt hatte, wurde durch Verordnung (EG) Nr. 74/2009 vom 19. Jänner 2009 dahingehend erweitert, als ab 2009 jeder substantielle Änderungsvorschlag einer Bewilligung durch den Begleitausschuss bedarf. Die Europäische Kommission betonte anlässlich des jährlichen Treffens am 12. Dezember 2008 mit der Verwaltungsbehörde BMLFUW, dass „Informationen dem Begleitausschuss frühzeitig mitgeteilt werden müssen und dass jeder Änderungsantrag einer Zustimmung durch den Begleitausschuss bedarf. Dabei sollte auf eine gute zeitliche Planung geachtet werden.“

Der RH empfahl dem BMLFUW weiters, geeignete Schritte zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung des Begleitausschusses in Bezug auf LEADER zu ergreifen, die beispielsweise – in Reaktion auf Evaluierungsergebnisse – auch die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe mit konkreten Handlungsaufträgen zur Steuerung und Überwachung bestimmter qualitativer Umsetzungsaspekte umfassen könnten.

- 54.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass der Begleitausschuss bei Programmänderungen in Konformität mit den EU-Vorschriften rechtzeitig informiert und befasst werde. Das EU-rechtlich vorgegebene enge Zeitkorsett habe die Vorlage der Zwischenevaluierung an den Begleitausschuss vor der Übermittlung an die Europäische Kommission (Abgabefrist 31. Dezember 2010) nicht zugelassen. Daher sei im Jänner 2011 eine umfassende Diskussion in Anwesenheit der Europäischen Kommission in einem eigens einberufenen Begleitausschuss erfolgt. Bedeutsame Anregungen von Mitgliedern des Begleitausschusses hätten zu Ergänzungen bzw. Korrekturen vor allem in Bezug auf zukünftige Programmänderungen führen können. Ein substanzieller Verbesserungsvorschlag, welcher eine Abänderung des Evaluierungsberichts erfordert hätte, sei ausgeblieben. Das BMLFUW nehme die Anregung des RH sehr ernst und werde sich bemühen, kommende Evaluierungen noch vor der Übermittlung an die Europäische Kommission dem Begleitausschuss vorzulegen.*

*Die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe LEADER erfordere den Antrag zumindest eines Mitglieds des Begleitausschusses. Da es bisher nicht dazu gekommen sei, gehe das BMLFUW davon aus, dass im Rahmen der Sitzungen des Begleitausschusses ausreichend Möglichkeit für eine intensive Behandlung von LEADER betreffenden Aspekten bestehe.*

- 54.4** Der RH unterstrich, dass das BMLFUW den Ermessensspielraum beim Begriff einer „substanziellen Änderung“ des Programms im Sinne des Partnerschaftsprinzips nutzen sollte. Im Übrigen sollte es durch vorausschauende Planung eine zeitgerechte Vorlage von Evaluierungsberichten und anderen Vorlagen an den Begleitausschuss sicherstellen.

Der RH erwiderte ferner, dass auch der Vorsitz selbst eine temporäre Arbeitsgruppe des Begleitausschusses vorschlagen kann, um spezifische Probleme in der LEADER-Umsetzung aufzugreifen, wie etwa die angestrebte Steigerung des Anteils an innovativen Projekten (siehe hierzu auch die diesbezügliche Stellungnahme des BMLFUW zu TZ 111).

- 55.1** Die Geschäftsordnung des Begleitausschusses ermöglichte die Einsetzung von Arbeitsgruppen zur Behandlung spezifischer Themen im Bedarfsfall.

### 3. TEIL: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Der Begleitausschuss initiierte mit Beschluss vom 26. Juni 2009 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Chancengleichheit“. Diese nahm unter der Leitung der Netzwerkstelle (siehe TZ 56) im März 2010 ihre Arbeit auf. Die Vorlage des Endberichts erfolgte im Jänner 2011. Viele Erkenntnisse und Empfehlungen deckten sich mit den Ergebnissen einer bereits in der Vorperiode zum gleichen Thema tätigen Arbeitsgruppe. Eine im Jahr 2010 angeregte Arbeitsgruppe zum Thema „Arbeit und Beschäftigung im ländlichen Raum“ wurde auf Wunsch des BMLFUW erst in der Begleitausschusssitzung vom Jänner 2011 eingerichtet.

Der Vertreter der Europäischen Kommission im Begleitausschuss würdigte die Arbeit des Begleitausschusses als wichtiges Instrument für Information und Diskussion und beurteilte die in Österreich gepflegte Praxis als sehr gut und transparent.

**55.2** Der RH beurteilte die Einrichtung von Arbeitsgruppen als hilfreiches Mittel zur tiefergehenden Analyse von Umsetzungsproblemen und zur Erarbeitung von geeigneten Maßnahmen zu deren Behebung. Er empfahl dem BMLFUW, die Berichte und Vorschläge von Arbeitsgruppen des Begleitausschusses in geeigneter Weise weiterzuverfolgen und ein geeignetes Follow-up-Verfahren gegebenenfalls auch in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses zu verankern.

**55.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden Berichte und Vorschläge der Arbeitsgruppen im Begleitausschuss weiterverfolgt und führten zu konkreten Handlungsanweisungen an das BMLFUW. Dies ließe sich etwa am Beispiel der inzwischen abgeschlossenen Arbeitsgruppe Chancengleichheit nachvollziehen.*

Nationales Netz für den ländlichen Raum

**56** Den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 entsprechend war zur Unterstützung der Programmumsetzung ein nationales Netz für den ländlichen Raum einzurichten. Zur Koordination dieses Netzes diente eine eigene Netzwerkstelle.

Am 11. Dezember 2008 schloss das BMLFUW mit der in einem Ausschreibungsverfahren ermittelten Bietergemeinschaft<sup>43</sup> einen Vertrag und beauftragte sie, die erforderliche Struktur zur Betreuung des Netzwerks LE 07–13 einzurichten.

Hauptaufgabe der Netzwerkstelle, die unter der Bezeichnung Netzwerk Land Anfang 2009 ihre Tätigkeit aufnahm, war die Förderung

<sup>43</sup> Die Bietergemeinschaft bestand aus drei Partnern: dem Verein zur Förderung von Regional- und Agrarprojekten (Agrar.Projekt.Verein), der ÖAR Regionalberatung GmbH und der Umweltdachverband GmbH.

des Austauschs von Erfahrungen und Fachwissen zwischen allen vier Schwerpunkten des Programms LE 07–13 und die Unterstützung der Programmumsetzung. Ferner koordinierte sie den Informationsfluss zwischen der lokalen, nationalen und europäischen Ebene. Die Arbeit des Netzwerks Land erfolgte auf Basis jährlicher Arbeitsprogramme.

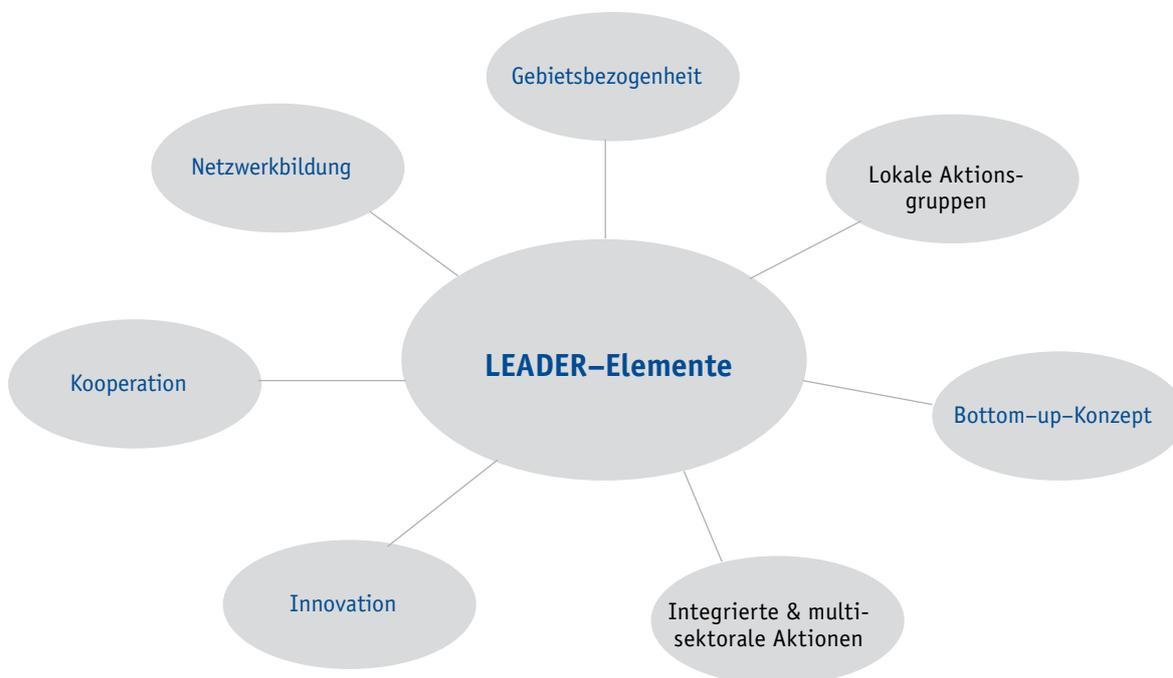
Für den Schwerpunkt 4 LEADER bestand im Vergleich zur Vorperiode erhöhter Vernetzungsbedarf, welcher sich insbesondere aus der höheren Anzahl von LEADER-Regionen mit teilweise neuer Gebietsabgrenzung ergab. Das Netzwerk Land organisierte eine Reihe von Veranstaltungen mit LEADER-Bezug, u.a. zur Rolle und zu den Aufgaben der LAG-Manager, zu LEADER-Methoden und Instrumenten, zum Innovationsmanagement oder auch zum regionalen Wissensmanagement.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

##### LEADER-Methode

57 Anders als die drei thematischen Schwerpunkte (siehe TZ 25 Tabelle 6) stellt der Schwerpunkt 4 LEADER als methodischer Schwerpunkt primär ein Verfahren zur Entwicklung des ländlichen Raums dar, das sich durch sieben spezifische Elemente auszeichnet. Diese Elemente sind – ungeachtet des „Mainstreaming“ (siehe TZ 9) – seit dem Jahr 1991 in ihren Grundzügen gleich geblieben.<sup>44</sup>

Abbildung 6: Sieben Elemente der LEADER-Methode



Quelle: Fact-sheet „Der LEADER-Ansatz“ der Europäischen Kommission, 2006; adaptiert durch RH

Die sieben Elemente lassen sich folgendermaßen beschreiben:

- a) *Gebietsbezogenheit* stellt ab auf gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien für genau umrissene ländliche Gebiete;
- b) *Lokale Aktionsgruppen (LAG)* stellen repräsentative Gruppierungen aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen<sup>45</sup> der jewei-

<sup>44</sup> Siehe Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

<sup>45</sup> Dazu zählen u.a. Berufsverbände, Landwirte, Organisationen vor Ort, lokale politische Vertreter, Umweltverbände, Dienstleister im kulturellen und sozialen Bereich, Medien, Frauenvereinigungen und junge Menschen.

ligen Region dar, auf der Ebene der Entscheidungsfindung müssen die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen;

- c) *Bottom-up-Konzept* beinhaltet die Entscheidungsbefugnis der LAG bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien;
- d) *Integrierte und multisektorale Aktionen* beruhen auf dem Zusammenwirken der Akteure aus den verschiedenen Bereichen der lokalen Wirtschaft;
- e) *Innovation* bedeutet Umsetzung neuer Konzepte;
- f) *Kooperation* stellt ab auf die Durchführung von (gebietsübergreifenden) Kooperationsprojekten;
- g) *Netzwerkbildung* steht für die Vernetzung der LAG.

**58.1** Gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind die LAG als Träger der integrierten lokalen Entwicklungsstrategien insbesondere für die Umsetzung der LEADER-Elemente a) bis d) und g) verantwortlich. Die zwei verbleibenden LEADER-Elemente „e) Innovation“ und „f) Kooperation“ müssen nicht zwingend von den LAG umgesetzt werden.

**58.2** Dem RH erschloss sich die Zweckmäßigkeit des optionalen Entfalls der Umsetzung der beiden Elemente „Innovation“ und „Kooperation“ durch die LAG nicht, zumal dies der zugrunde liegenden Programmkonzeption zuwiderläuft.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

### Die drei Maßnahmen von LEADER

59 (1) Der Schwerpunkt 4 LEADER umfasst drei Maßnahmen:

Tabelle 14: Drei Maßnahmen innerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER		
Schwerpunkt 4 LEADER (423,02 Mill. EUR)		
Maßnahmen (M) (indikative öffentliche Mittel nach der 3. Programmänderung 2009)		
M 41 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien	M 42	M 43
M 411 Wettbewerbsfähigkeit (76,31 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Wettbewerb“</i>	M 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit: Umsetzung von Kooperationsprojekten (14,06 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Kooperationsprojekte“</i>	M 431 Arbeit der LAG: Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in den betreffenden Gebieten (39,81 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Arbeit der LAG“</i>
M 412 Umwelt und Landwirtschaft (8,74 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Umwelt“</i>		
M 413 Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (284,10 Mill. EUR) <i>RH-Kurzbezeichnung „Diversifizierung“</i>		

Quelle: RH

(2) Die finanziell bedeutendste der drei LEADER-Maßnahmen war die Maßnahme 41 „Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien“ mit den drei Untermaßnahmen 411 (Wettbewerb), 412 (Umwelt) und 413 (Diversifizierung), welche die drei thematischen Schwerpunkte des Programms LE 07–13 widerspiegeln. Die Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen konnten über jeden der thematischen Schwerpunkte umgesetzt werden, wobei Schwerpunkt 3 (Diversifizierung) dafür besonders geeignet war. Aber auch Projekte außerhalb der thematischen Schwerpunkte konnten realisiert werden, wenn diese zur Erreichung der Ziele der lokalen Entwicklungsstrategien beitrugen.

Es bestand eine enge Verschränkung zwischen den drei thematischen Schwerpunkten und LEADER, da Projekte doppelt angerechnet werden konnten, sofern sie der Umsetzung der LEADER-Maßnahme 41 und eines thematischen Schwerpunkts gleichermaßen dienten (siehe TZ 26).

(3) Die anderen zwei Maßnahmen waren ausschließlich dem Schwerpunkt 4 LEADER zugeordnet und damit ohne Doppelanrechnungsmöglichkeit:

- die Maßnahme Kooperationsprojekte (Maßnahme 421) diente der Förderung und Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Gebieten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten bzw. Drittstaaten, und

- die Maßnahme Arbeit der LAG (Maßnahme 431) umfasste die Einrichtung und Ausübung eines professionellen und effizienten LAG-Managements sowie die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Finanzgebarung der LAG. Maximal ein Fünftel der Gesamtausgaben für die Maßnahme 41 durfte zur Finanzierung des LAG-Managements verwendet werden.

### Begünstigte der LEADER-Maßnahmen

#### Allgemeines

60 Das Programm LE 07–13 sah für die Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien) einen sehr weit gefassten Kreis von möglichen Begünstigten vor, der von Vereinen über Nichtregierungsorganisationen, natürliche und juristische Personen (gemeinnützige und nicht gemeinnützige Gesellschaftsformen), Firmenkooperation und sonstige Organisationsformen der gewerblichen Wirtschaft, Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, Gemeinden und Gemeindekooperationen bis zu „sonstige“ reichte. Bei der Maßnahme 421 (Kooperationsprojekte) kamen als Begünstigte in erster Linie die LAG in Frage, bei der Maßnahme 431 (Arbeit der LAG) waren nur die LAG als Förderungswerber zugelassen.

Die Sonderrichtlinie LEADER präziserte diesen Begünstigtenkreis insoweit, als Förderungswerber sein konnten:

- natürliche Personen,
- juristische Personen bzw. Personenvereinigungen, sofern die Beteiligung des Bundes und der Länder 25 % nicht überstieg,
- LAG und
- Gemeinden.

Ausdrücklich als Förderungswerber für Bundesmittel ausgeschlossen waren Gebietskörperschaften (ausgenommen Gemeinden) und deren Einrichtungen sowie Einrichtungen, in welchen Gebietskörperschaften bestimmender Einfluss (mehr als 25 % beteiligt bzw. entsprechender Einfluss) zukam. Die Förderung aus EU- und Landesmitteln blieb von dieser Einschränkung unberührt.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Organisation der  
Schwerpunktverant-  
wortlichen Landes-  
stellen

Kärnten

- 61.1** In Kärnten übte die für Raumordnung und Regionalentwicklung zuständige Abteilung 20 „Landesplanung“ des Kärntner Amtes der Landesregierung die Funktion der SVL aus (siehe TZ 41, Abbildung 4).<sup>46</sup> Mitarbeiter der SVL hatten Aufsichtsratsfunktionen in der Regionalmanagement Kärnten GmbH (RMK) inne, die maßgeblich in die Umsetzung von LEADER eingebunden war.
- 61.2** Der RH verwies auf seine weiteren Ausführungen in TZ 62 bis 63 sowie TZ 66 und 125.
- 61.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten habe die Landesregierung die beiden gemäß Betrauungsvertrag mit der AMA als Bewilliger der Förderungen sowie als Bewilliger der Zahlungen benannten Mitarbeiter der SVL im ersten Jahr des Bestehens der RMK in den Aufsichtsrat bestellt. Beide Mitarbeiter legten ihre Funktionen jedoch auf eigenen Wunsch zurück. Die Unvereinbarkeit sei damit rechtzeitig erkannt und vorsorglich behoben worden.*

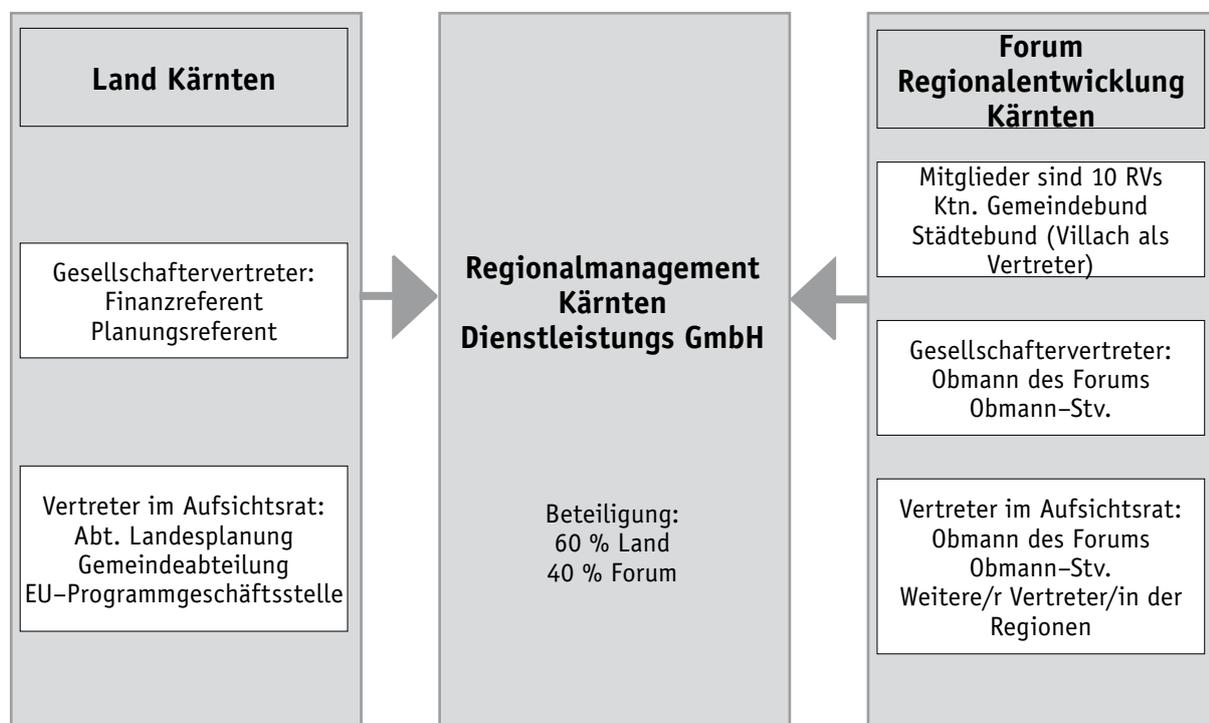
*Des Weiteren teilte das Land Kärnten mit, dass im Rahmen einer Verwaltungsreform die Abteilung 20 „Landesplanung“ per 1. Juli 2011 mit der Abteilung 3 „Gemeinden“ fusioniert worden sei. Die bewilligende Stelle der SVL sei in der Unterabteilung Orts- und Regionalentwicklung angesiedelt, die LEADER-Förderungsabwicklung in der Unterabteilung Wirtschaftliche Gemeindeaufsicht. Weiters finde ein umfassender Prozess der Neuorganisation des Regionalmanagements bzw. LAG-Managements statt. Ab 1. Juli 2012 würden alle fünf Kärntner LAG-Regionen die Funktion des AG-Managements wieder selbst direkt wahrnehmen. Das Land Kärnten werde im Haushaltsjahr 2012 als Gesellschafter aus der RMK ausscheiden. Am 6. März 2012 habe die Landesregierung einstimmig der geplanten Auflösung und Liquidation der RMK zugestimmt.*

- 61.4** Der RH entgegnete, dass die Unvereinbarkeitsproblematik auch nach dem Ausscheiden eines SVL-Mitarbeiters im ersten Jahr sowie des zweiten SVL-Mitarbeiters im Jänner 2010 nicht behoben war, da der Leiter der SVL weiterhin als Vorsitzender des Aufsichtsrates der RMK tätig war. Die Mitteilung zur Änderung der Geschäftseinteilung sowie zur laufenden Neuorganisation des Regionalmanagements bzw. LAG-Managements wird zur Kenntnis genommen.

<sup>46</sup> Die SVL lagerte bestimmte Koordinationsaufgaben sowie die Führung des LEADER-Sekretariats im Zuge einer In-house-Vergabe im Jahr 2009 an das Kärntner Institut für Raumordnung, Raumentwicklung, Naturschutz und EU-Programmabwicklung aus.

**62.1** Die RMK wurde am 26. September 2006 auf Basis von Landesregierungsbeschlüssen gegründet. Das Land Kärnten war an der RMK zu 60 % beteiligt, die restlichen 40 % hielt das Forum Regionalentwicklung Kärnten. Mitglieder des Forums waren die zehn Regionalverbände bzw. -vereine Kärntens<sup>47</sup>, der Kärntner Gemeindebund und der Städtebund (Landesgruppe Kärnten).

Abbildung 7: Beteiligungsverhältnisse der RMK



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung/Landesplanung: Regionalmanagement Kärnten

**62.2** Der RH wies darauf hin, dass dem Land Kärnten aufgrund seiner Mehrheitsbeteiligung bestimmender Einfluss auf die RMK zukam.

**62.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei das Ziel der – nach umfangreichen Vorarbeiten und Evaluierungen – gewählten Struktur gewesen, die Regional- und LEADER-Managements zu bündeln, um bei der Umsetzung der regionalen Strategien unter Nutzung der agrar-*

<sup>47</sup> In diesen Regionalvereinen bzw. -verbänden waren die bei der RMK angestellten LAG-Manager regelmäßig als Regionalmanager engagiert.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

*und strukturpolitischen Instrumente optimale Synergien erreichen zu können. Diese Bündelung sei österreichweit jahrelang als vorbildlich gelobt worden.*

*Das Land Kärnten sehe die Anregungen des RH zur RMK positiv und als wertvollen Beitrag zum ohnehin bereits eingeleiteten Prozess der Neuorganisation des Regional- bzw. LAG-Managements (siehe TZ 61).*

- 63.1** Das Land Kärnten bezweckte mit der Gründung der RMK, einerseits die Förderungsmaßnahmen für den ländlichen Raum durch Zusammenfassung des Regional-, LEADER- und Naturparkmanagements in einer Organisation zu bündeln und andererseits dem Land durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags, die Anstellung der LAG-Manager bei der RMK und die Finanzierungsstrukturierung der RMK einen direkten Zugriff auf das Regionalmanagement zu verschaffen, ohne auf die Zustimmung der einzelnen Regionalverbände angewiesen zu sein.

Der Gesellschaftsvertrag vom 26. September 2006 sicherte dem Mehrheitsgesellschafter Land Kärnten, der drei (von insgesamt sechs) Aufsichtsratsmitglieder (darunter den Aufsichtsratsvorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden) aus seiner Landesverwaltung (darunter die SVL) entsandte, ein umfassendes Durchgriffsrecht hinsichtlich Zusammensetzung der Geschäftsführung, Personalauswahl und Budget.

- 63.2** Der RH kritisierte die Durchgriffsmöglichkeit des Landes Kärnten auf die RMK und die bei ihr angestellten LAG-Manager zur Durchsetzung von Landesinteressen als gänzlich dem Bottom-up-Konzept von LEADER widersprechend.

- 63.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten habe es zu keiner Zeit den Versuch einer Einflussnahme seitens des Landes gegeben. Die LEADER-Regionen würden völlig autonom über die Umsetzung ihrer regionalen Leitbilder entscheiden. Die Bewertung und Beschlussfassung über Projekte werde ausschließlich zwischen den Regionsgremien und den LAG-Managements abgestimmt. Da die wesentlichen Entscheidungen in der RMK immer einstimmig beschlossen worden seien, könne nach Auffassung des Landes Kärnten nicht von einer einseitigen Steuerung durch das Land gesprochen werden.*

- 63.4** Der RH entgegnete, dass gemäß den im Jahr 2006 gefassten Beschlüssen der Kärntner Landesregierung die Gründung der RMK „zur Umsetzung von Landesinteressen direkt auf das Regionalmanagement“ diene. Im

Übrigen verwies der RH auf seine Feststellungen in den TZ 77, 102, 103 und 128.

**64.1** Aufgabe der RMK gemäß Gesellschaftsvertrag war die Erbringung von Dienstleistungen aller Art zur strategischen und organisatorischen Weiterentwicklung des Regionalmanagements in Kärnten, insbesondere mit Bezug auf die Geschäftsfelder

- regionale Basisbetreuung: dazu zählten insbesondere Projekt- und Förderungsberatung, regionale Vernetzung und Kontakt mit Förderungsstellen,
- Projekt- und Beratungsleistungen: dazu zählten insbesondere Projektentwicklung, -einreichung, -abwicklung und Projektträgerschaften sowie
- Projektservices und -administration: dazu zählten die formale Unterstützung von Projekten (z.B. bei Projektabrechnungen und Berichtswesen) sowie Projektprüfdienstleistungen (z.B. first level control von Förderungsprojekten<sup>48</sup>).

**64.2** Der RH kritisierte die intransparente Vermengung von Projektträgerschaft der RMK (eigene Förderungsprojekte zur Eigenfinanzierung<sup>49</sup>) mit der Projektkontrolltätigkeit (first level control) und die (potenziellen) Interessenkonflikte durch die Betreuung eigener und fremder Förderungsprojekte.

**64.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde eine Prüftätigkeit im Sinne einer Verwaltungskontrolle nur von der benannten Prüf- und anweisenden Stelle bei der Abteilung 3, Unterabteilung Wirtschaftliche Gemeindeaufsicht, vorgenommen. Das LAG-Management übernehme lediglich die Vor- und Aufbereitung der Vollständigkeit der Abrechnungsunterlagen mit den Projektträgern. Dies stelle keine Kontrolltätigkeit im Sinne der Verwaltungskontrolle dar. Das Land Kärnten betonte ferner, die RMK sei nie Projektträger eines LEADER-Projekts. Welche Mitarbeiter aus welchen Mitteln finanziert würden, wäre bei jeder Rechnungslegung mittels Stundenaufzeichnung dokumentiert. Durch klärende Regelungen habe der Aufsichtsrat der RMK inzwischen eine*

<sup>48</sup> Die first level control beinhaltete die Prüfung von LEADER-Projektabrechnungen auf deren Korrektheit.

<sup>49</sup> Hinsichtlich der Finanzierung der RMK hielt die Kärntner Landesregierung bereits in ihrem Regierungsbeschluss vom 31. Jänner 2006 fest, dass diese überwiegend über die EU-Programme LEADER und Territoriale Kooperation (vormals INTERREG) erfolgen solle.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

*noch eindeutigere Trennung zwischen Basisbetreuung und Projektmitarbeit erwirkt.*

- 64.4** Der RH wies darauf hin, dass der Gesellschaftsvertrag die „first level control von Förderungsprojekten“ ausdrücklich als eine der Aufgaben der RMK nannte. Auch lagen dem RH Unterlagen vor, wonach die RMK im Rahmen eines Kooperationsprojekts als Partner der förderungswerbenden LAG fungierte und anteilig Förderungen erhielt. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht.
- 65.1** Die Geschäftsführung der RMK wurde mit Gesellschafterbeschluss vom 26. September 2006 bestellt. Für RMK-Geschäftsführer galt gemäß Punkt 6.4 des Gesellschaftsvertrags Konkurrenzverbot, von dem nur mit Zustimmung der Gesellschafter abgegangen werden konnte. Bis Frühsommer 2009 fungierte die Geschäftsführerin der RMK auch als Geschäftsführerin der LAG Nockregion-Oberkärnten. Somit stellte die RMK-Geschäftsführerin als – lt. AMA-Formular – Vertretungsbefugte der LAG Nockregion-Oberkärnten (und damit Auftraggeberin der RMK) Zahlungsanträge an die Zahlstelle AMA zur Abrechnung von Zahlungen ihrer LAG für das „RMK: LAG-Management“.
- 65.2** Der RH kritisierte die Nichtbeachtung des Konkurrenzverbots und betrachtete die Vermengung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen für unzulässig. Er empfahl der AMA und dem Land Kärnten, die ausgezahlten Förderungen auf deren Recht- und Ordnungsmäßigkeit nachträglich zu überprüfen und im Bedarfsfall zurückzufordern.
- 65.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde in einem Protokoll der LAG Nockregion-Oberkärnten vom 16. Oktober 2007 festgehalten, dass die bisherige Geschäftsführerin diese Funktion aufgrund der Übernahme der RMK-Geschäftsführung nicht mehr wahrnehmen könne und die Regionsbetreuung offiziell an die Nachfolgerin übergeben worden sei. Nach Recherche im Förderungsakt halte das Land fest, dass alle fünf Zahlungsanträge jeweils vom amtierenden Obmann der LAG Nockregion unterfertigt worden seien. Aufgrund dieses Sachverhalts wäre eine Überprüfung durch die AMA bzw. eine Rückforderung nicht angebracht.*
- 65.4** Der RH erwiderte, dass die RMK-Geschäftsführerin – ungeachtet der Unterfertigung der Zahlungsanträge durch den jeweils amtierenden LAG-Obmann – aus den dem RH vorliegenden Antragsunterlagen bzw. den diesbezüglichen Prüfberichten bis 2009 als Geschäftsführerin, Vertretungsbefugte und Ansprechperson der LAG Nockregion-Oberkärnten hervorging. So trug beispielsweise die Belegaufstellung

der LAG Nockregion–Oberkärnten im Zahlungsantrag vom 16. Oktober 2008 die Unterschrift der RMK–Geschäftsführerin. Auch die SVL Kärnten adressierte bis Ende 2009 alle an die LAG Nockregion–Oberkärnten gerichteten Auszahlungsschreiben an diese. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

- 66.1** Am 21. März 2007 fand die erste Aufsichtsratssitzung der RMK statt. Ein Tagesordnungspunkt war das Gehaltsschema für die Mitarbeiter der RMK, die überwiegend übernommene (ehemalige) Manager der Regionalverbände waren. Die RMK stellte ihre Managementleistungen jenen vier LAG, die die RMK mit dem LAG–Management beauftragt hatten (siehe TZ 67), in Rechnung. Die fünfte LAG beauftragte einen eigenständigen Manager. Zur Finanzierung des LAG–Managements schloss jede der fünf Kärntner LAG ab Sommer 2008 mit der SVL jeweils über LEADER geförderte Zweijahresverträge ab.

Damit war die RMK (indirekt) Begünstigte von LEADER–Mitteln, wiewohl sie als Förderungsempfänger aufgrund der Vorgaben der Sonderrichtlinie LEADER (siehe TZ 60) nicht in Betracht kam.

- 66.2** Der RH bemängelte die nicht richtlinienkonforme (mittelbare) LEADER–Finanzierung einer mehrheitlich im Landeseigentum stehenden Gesellschaft. Er vertrat zudem die Auffassung, dass die SVL die Förderungsverträge mit jenen LAG, die Auftraggeber gegenüber der RMK waren, nicht hätte bewilligen dürfen, da dem Land durch seine Mehrheitseigentümerschaft an der RMK zugleich Förderungsempfängerstatus zukam (siehe TZ 40). Folglich hätte die AMA bei ordnungsgemäßer Wahrnehmung ihrer Verantwortung als Zahlstelle die vom Land Kärnten gewählte Konstruktion kritisch hinterfragen, auf die schwerwiegenden rechtlichen Mängel hinweisen und auf deren Bereinigung drängen müssen.

Der RH empfahl der AMA, unverzüglich alle Schritte zu unternehmen, die für eine richtlinienkonforme Behebung der festgestellten Mängel notwendig sind. Weiters empfahl er dem Land Kärnten, die gewählte Regionalmanagementstruktur grundlegend zu überdenken und bei einer Neuausrichtung auf Richtlinienkonformität zu achten. Er empfahl dem BMLFUW, die Vorgabe von Mindeststandards für die künftige Organisation der LAG–Managements zu erwägen.

- 66.3** (1) *Das BMLFUW teilte mit, dass es die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme. Ihre konkrete Ausgestaltung hänge allerdings von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode 2014–2020 ab.*

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

*(2) Laut Stellungnahme der AMA handle es sich beim Förderungsgeber um eine LAG. Die Tätigkeiten des LAG-Managements dürften an Dritte vergeben werden. Die Vergabe sei im gegenständlichen Fall rechtens, da die Sonderrichtlinie LEADER keine Vorgaben zum Drittleister mache.*

*(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten würden in jedem Fall die LAG und nicht die RMK als Empfänger der Förderungen gelten. Die RMK trete nur als Auftragnehmer der Förderungsempfänger in Erscheinung und sei in keinem Fall direkter Empfänger von LEADER-Mitteln. Die Bewilligung seitens der SVL Kärnten sei daher rechtens. Das Land Kärnten hielt fest, dass die Gründung der RMK zu einem Zeitpunkt erfolgt sei, als die LEADER-Sonderrichtlinie noch nicht feststand und verwies zudem auf die laufende Reorganisation in der RMK bzw. deren geplante Auflösung (siehe TZ 61).*

**66.4** Der RH hielt der AMA und dem Land Kärnten entgegen, dass durch die gewählte Konstruktion eine mehrheitlich im Landeseigentum stehende Gesellschaft de facto Empfängerin von LEADER-Mitteln (inkl. Bundesmitteln) war, worauf deren Finanzierungsmodell gemäß Grundsatzbeschluss der Landesregierung Kärnten abstellte. Nach Auffassung des RH ist eine durch gesellschaftsrechtliche Konstruktion herbeigeführte Umgehung der Vorgaben der Sonderrichtlinie hintanzuhalten und der Intention des Richtliniengebers der Vorrang einzuräumen.

**67.1** Die Erbringung des LAG-Managements für vier LEADER-Regionen wurde als öffentlicher Dienstleistungsauftrag mit einer Vertragslaufzeit von acht Jahren in einem beschleunigten Verhandlungsverfahren EU-weit ausgeschrieben. Öffentlicher Auftraggeber war, wiewohl vier LEADER-Regionen betroffen waren, allein die LAG Villach-Karnische Region.<sup>50</sup> Die Bekanntmachung erfolgte am 21. Dezember 2007. Schlusstermin für die Anforderung von bzw. Einsicht in Unterlagen war der 7. Jänner 2008, Schlusstermin für den Eingang der Interessensbekundungen bzw. Teilnahmeanträge der 14. Jänner 2008. Die Bewerber mussten eine Eigenkapitalquote von 35 % des jährlichen Auftragswerts nachweisen. Am 18. Jänner 2008 wurde die RMK als alleinige Interessentin schriftlich zur Anbotslegung eingeladen und erhielt den Zuschlag.

<sup>50</sup> Die Person, die die Ausschreibung im Namen der LAG Villach-Karnische Region durchführte, war zu diesem Zeitpunkt Mitarbeiter bei der LAG Nockregion-Oberkärnten. Die Geschäftsführung der LAG Nockregion-Oberkärnten übte jene Person aus, die auch die Geschäftsführung der RMK innehatte und die Interessensbekundung unterzeichnete.

- 67.2** Aufgrund der Befangenheit der den öffentlichen Auftraggeber vertretenden Person, die in einem Angestelltenverhältnis zur alleinigen Interessentin stand, erachtete der RH die Vergabe des Dienstleistungsauftrags an die RMK als rechtlich problematisch. Nach Auffassung des RH wäre zudem unter Transparenz- und Wettbewerbsgesichtspunkten die Durchführung eines normalen – nicht beschleunigten – Verhandlungsverfahrens zu bevorzugen gewesen, da die Mindestfristen auf die Weihnachtszeit und den Jahreswechsel fielen.
- 67.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei die RMK aufgrund einer europaweit durchgeführten Ausschreibung als Bestbieter ausgewählt worden. Es stimmte der Feststellung des RH zu, dass die Vergabe des Dienstleistungsauftrags an die RMK wegen der Befangenheit der den öffentlichen Auftraggeber vertretenden Person als rechtlich problematisch einzustufen sei. Durch die Neuorganisation der RMK werde dieser Umstand bereinigt (siehe TZ 61). Der Empfehlung des RH könne bei allfälligen künftigen Ausschreibungen entsprochen werden. Beim beschleunigten Verhandlungsverfahren habe aus Sicht des Landes Kärnten kein Formfehler vorgelegen.*
- 67.4** Der RH nahm die Zustimmung des Landes hinsichtlich der aus Gründen der Befangenheit rechtlich problematischen Vergabe zur Kenntnis. An seiner Auffassung, dass zur Stärkung von Transparenz und Wettbewerb ein normales Verhandlungsverfahren zu bevorzugen gewesen wäre, hielt er fest.

#### Salzburg

- 68.1** In Salzburg war die SVL im Referat „Ländliche Entwicklung“ (4/23) der Abteilung 4 „Land- und Forstwirtschaft“ des Amtes der Salzburger Landesregierung angesiedelt (siehe TZ 41, Abbildung 4) und damit Teil der PVL. Die Abteilung Raumordnung war im Gegensatz zu Kärnten und Tirol, bei denen die SVL in den für Raumordnung zuständigen Abteilungen angesiedelt war, nicht in die Abwicklung von LEADER eingebunden. Zwischen den kofinanzierenden Fachabteilungen fand kaum ein fachlicher Austausch über Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums statt.
- 68.2** Der RH bemängelte die mit Bezug auf LEADER bestehenden fragmentierten Verwaltungsstrukturen und -abläufe in der Salzburger Landesverwaltung ebenso wie das Fehlen einer gesamthaften strategischen Ausrichtung der für LEADER maßgeblichen Fachbereiche und deren Förderungsinstrumente. Der für das LEADER-Konzept wesentliche inte-

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

grative, multisektorale Zugang war für den RH auf Ebene der Landesverwaltung nicht erkennbar.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, die verschiedenen Maßnahmen und Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums in ihrer Gesamtheit strategisch auszurichten und aufeinander besser abzustimmen und die Zusammenarbeit sowie den fachlichen Austausch der zuständigen Stellen des Landes bei der Umsetzung raumrelevanter Maßnahmen zu intensivieren. Dabei könnte sich die SVL Salzburg an der Herangehensweise der SVL Tirol orientieren, die beispielgebend mit den anderen Fachabteilungen kooperierte (siehe TZ 70).

- 68.3** *Das Land Salzburg teilte mit, dass seit Beginn der Programmplanung 2007 bis 2013 darauf Bedacht genommen worden sei, LEADER bestmöglich mit den fachlich zuständigen Abteilungen abzustimmen, wozu eine Reihe von Einzel- und Koordinationsgesprächen abgehalten worden sei. Weiters erfolge laufend ein operativer und projektbezogener Austausch mit den zuständigen Abteilungen. Allein in den Jahren 2009 und 2010 wären von der SVL zu rd. 100 eingereichten Projekten Stellungnahmen der Fachabteilungen eingeholt worden.*
- 68.4** Der RH unterstrich, dass projektbezogene Stellungnahmen eine stärkere strategische Ausrichtung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit nicht zu ersetzen vermögen.
- 69.1** (1) Der Leiter der SVL übte seine Funktion nur halbtags aus. Zudem überließ die SVL einer anderen Fachabteilung Personalkapazitäten für die Begutachtung von LEADER-Projekten, wodurch sich die bereits knappen Ressourcen der SVL weiter reduzierten.
- (2) Die SVL Salzburg verfügte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung über keine geeignete EDV-Unterstützung für ihre Aufgaben als bewilligende Stelle, was aufgrund der Unzulänglichkeiten der AMA-Datenbank (siehe TZ 139 ff.) besonders zum Tragen kam. Noch während der Gebarungsüberprüfung stellte das Land Salzburg eine datenbankgestützte EDV-Lösung in Aussicht.
- 69.2** (1) Der RH empfahl dem Land Salzburg, die Angemessenheit der Personalausstattung im Verhältnis zu den Aufgaben der SVL einer Überprüfung zu unterziehen.

(2) Der RH kritisierte, dass die EDV-Unterstützung der SVL Salzburg den Anforderungen der Aufgabenstellung nicht entsprach. Er empfahl dem Land Salzburg, die EDV-Lösung – unter Bedachtnahme auf Schnittstellen zur AMA-Datenbank – voranzutreiben. Diese Lösung sollte auch für Zwecke der Qualitätssicherung nutzbar sein.

**69.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei der zwischenzeitliche Engpass bei den Zeitressourcen behoben. Eine Ausweitung der Personalkapazitäten sei derzeit weder notwendig noch geplant. Das Land Salzburg teilte weiters mit, dass die SVL mittlerweile über eine Access-Datenbank verfüge, in der alle erforderlichen Daten erfasst, laufend evaluiert und ausgewertet würden. Auf eine Verknüpfung mit der AMA-Datenbank sei im Hinblick auf die Komplexität und die Problematik der Datensicherheit verzichtet worden.*

Tirol

**70.1** In Tirol war die SVL in der Abteilung „Raumordnung und Statistik“ des Amtes der Tiroler Landesregierung angesiedelt (siehe TZ 41, Abbildung 8). Die Funktion der PVL hatte die Gruppe Agrar inne. Zwischen SVL und PVL bestand ein vergleichsweise hohes Maß an Kooperation. Unter der Federführung der SVL zeichnete sich die Zusammenarbeit der kofinanzierenden Fachabteilungen des Landes durch einen sektorübergreifenden Ansatz in Fragen der Entwicklung des ländlichen Raums aus.

Die im Auftrag des Landes tätige LEADER-Servicestelle agierte als Netzwerkstelle und unterstützte die LAG-Managements sowie die SVL und PVL bei der Programmumsetzung in den Bereichen Koordination, Publizität, Aus- und Weiterbildung, Vorabkontrolle sowie Qualitätsmanagement.

**70.2** Der RH bewertete die Wahrnehmung der Funktion der SVL durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung, die mit den anderen Fachabteilungen der Landesverwaltung eng kooperierte, als beispielgebend für die Umsetzung des LEADER-Konzepts.

**70.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei die vom RH als beispielgebend bewertete Organisationsform zur Umsetzung von LEADER in Tirol auch in Kärnten gewählt worden; eine sektorübergreifende Kooperation mit anderen Fachstellen bestehe in gleicher Weise.*

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**70.4** Der RH bemerkte gegenüber dem Land Kärnten, dass zwar die Funktion der SVL in beiden Ländern durch eine für Regionalentwicklungs- und Raumordnungsagenden zuständige Fachabteilung wahrgenommen wurde, in der konkreten Umsetzung jedoch Unterschiede bestanden, wie die Rolle der SVL bei der RMK (siehe TZ 63) und die voneinander strikt getrennten Zuständigkeiten von PVL und SVL (siehe TZ 72).

#### Verfügbare LEADER-Mittel und deren Ausschöpfung

Ausschöpfungsgrad **71.1** Die folgende Tabelle stellt die den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol indikativ zugeteilten öffentlichen LEADER-Mittel für die Periode 2007 bis 2013 den bis Ende 2010 bewilligten bzw. ausgezahlten Mitteln gegenüber.

**Tabelle 15: Ausschöpfungsgrad von LEADER 2007 bis 2013**

Schwerpunkt 4 LEADER – Maßnahmen (M) des Programms LE 07–13	Indikative Mittel nach der 3. Programmänderung 2009	Genehmigte Förderungsbeträge 2007 bis 2010 (kumuliert)	Genehmigungsgrad per Ende 2010	Vorläufige Zahlungen 2007 bis 2010 (kumuliert)	Auszahlungsgrad per Ende 2010
<b>M 411 LES – Wettbewerb</b>					
Österreich	76,31	68,91	90,3	30,06	37,4
Kärnten	3,35	5,37	160,3	3,15	94,0
Salzburg	5,33	2,34	43,9	0,74	13,9
Tirol	6,64	6,02	90,7	1,51	22,7
<b>M 412 LES – Umwelt</b>					
Österreich	8,74	14,11	161,4	2,03	23,2
Kärnten	2,02	–	–	–	–
Salzburg	0,80	–	–	–	–
Tirol	3,88	12,57	324,0	1,08	27,8
<b>M 413 LES – Diversifizierung</b>					
Österreich	284,10	199,53	70,2	88,67	31,2
Kärnten	30,37	22,05	72,6	9,39	30,9
Salzburg	31,45	20,36	64,7	8,65	27,5
Tirol	29,93	15,09	50,4	7,84	26,2
<b>M 421 Zusammenarbeit</b>					
Österreich	14,06	4,62	32,9	1,20	8,5
Kärnten	2,35	1,73	73,6	0,34	14,5
Salzburg	0,86	0,06	7,0	–	–
Tirol	1,38	0,88	63,8	0,13	9,4
<b>M 431 Arbeit der LAG</b>					
Österreich	39,81	23,72	59,6	10,70	26,9
Kärnten	3,17	2,04	64,4	1,22	38,5
Salzburg	2,42	0,89	36,8	0,42	17,4
Tirol	3,89	1,39	35,7	1,07	27,5
<b>Insgesamt</b>					
<b>Österreich</b>	<b>423,02</b>	<b>310,89</b>	<b>73,5</b>	<b>132,66</b>	<b>31,4</b>
<b>Kärnten</b>	<b>41,25</b>	<b>31,19</b>	<b>75,6</b>	<b>14,10</b>	<b>34,2</b>
<b>Salzburg</b>	<b>40,86</b>	<b>23,65</b>	<b>57,9</b>	<b>9,82</b>	<b>24,0</b>
<b>Tirol</b>	<b>45,72</b>	<b>35,95</b>	<b>78,6</b>	<b>11,63</b>	<b>25,4</b>

Quelle: BMLFUW-Daten zur indikativen Planung vom Juni 2010 bzw. BMLFUW/AMA-Daten per 31. Dezember 2010

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Bei gesamthafter Betrachtung von LEADER blieb Salzburg mit einem Genehmigungsgrad von 58 % per Ende 2010 deutlich hinter den Ländern Kärnten und Tirol zurück, die mit 76 % bzw. 79 % über dem – auch im EU-Vergleich sehr hohen – österreichweiten Durchschnitt von 74 % lagen. Unter der Annahme einer aliquoten Verteilung der Programmmittel über die siebenjährige Programmlaufzeit lag Salzburg allerdings immer noch geringfügig über vier Siebtel der indikativen Programmmittel. Auch ein Vergleich der einzelnen Maßnahmendotierungen des Schwerpunkts 4 LEADER mit der tatsächlichen Inanspruchnahme ergab teilweise große Unterschiede zwischen den überprüften Ländern. So bewilligte Tirol mehr als das Dreifache der geplanten Mittel für die Maßnahme 412 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie – Umwelt), während Kärnten und Salzburg diese Maßnahme entgegen der Planung bislang nicht umsetzten. Kärnten und Tirol erreichten bei der Maßnahme 421 (gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit) weit über dem österreichischen Schnitt liegende Genehmigungsgrade, Salzburg blieb deutlich darunter.<sup>51</sup>

Österreichweit lag der Auszahlungsgrad für den Schwerpunkt 4 LEADER aufgrund der häufig mehrjährigen Projektlaufzeiten mit 31 % deutlich hinter dem österreichweiten Genehmigungsgrad (74 %). Von den überprüften Ländern war nur Kärnten mit seinem Auszahlungsgrad von 34 % über dem Bundesschnitt, während Salzburg und Tirol mit 24 % bzw. 25 % darunter blieben. Dabei war zu berücksichtigen, dass förderungsfähige Ausgaben noch zwei Jahre über die Programmperiode hinaus geltend gemacht werden können.

- 71.2** Die von den Ländern Kärnten und Tirol bis Ende 2010 erreichten Bewilligungswerte spiegelten ein sehr hohes Umsetzungsniveau, jene von Salzburg ein mittleres wider. Aufgrund des teilweise großen Auseinanderklaffens zwischen der Dotierung einzelner Maßnahmen und deren tatsächlicher Inanspruchnahme empfahl der RH dem BMLFUW, in enger Abstimmung mit dem jeweils betroffenen Land geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, die verfügbaren LEADER-Mittel besser mit dem vorhandenen strategiekonformen Umsetzungspotenzial in Einklang zu bringen.

Angesichts des geringen Auszahlungsgrades (31 %) empfahl der RH dem BMLFUW eine konsequente Überwachung und Steuerung, um eine Geltendmachung der Ausgaben gegenüber der Europäischen Kommission bis Ende 2015 jedenfalls sicherzustellen.

<sup>51</sup> Innerhalb von zwei LAG erfolgte – ohne Zurechnung zur Maßnahme 421 – eine bundesländerübergreifende Kooperationstätigkeit (Salzburg mit Tirol bzw. Salzburg mit Oberösterreich).

**71.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW erfolge diese Abstimmung. Im Übrigen sei eine konsequente Überwachung und Steuerung aus der Chronologie der Programmänderungen ablesbar. Zudem vermerkte das BMLFUW, dass es nach dem Jahr 2013 eine mögliche Differenz zwischen den bis Ende 2013 für Projekte zu bindenden Mitteln und dem erforderlichen Nachweis der förderungsfähigen Kosten nicht mehr beeinflussen könne.*

Zuständigkeit der  
schwerpunktverant-  
wortlichen Landes-  
stellen für LEADER-  
Mittel

Kärnten

**72.1** Die SLV (Abteilung 20 Landesplanung) nahm ihre Zuständigkeit für die ihr zugewiesenen LEADER-Finanzmittel strikt getrennt von der PVL (Abteilung 10 Land- und Forstwirtschaft) wahr. Die der SVL zugeordneten Mittel wurden regelmäßig als „LEADER im engeren Sinne“ (bottom-up) abgewickelt, jene der PVL grundsätzlich als „LEADER im weiteren Sinne“ (top-down) (siehe TZ 106).

Die SVL als die für LEADER verantwortliche Stelle hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keinen Überblick über den jeweiligen Genehmigungsstand der von der PVL abgewickelten LEADER-Projekte der Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien).

**72.2** Der RH kritisierte, dass die SVL keinen vollständigen Überblick über die LEADER-Umsetzung hatte. Er empfahl dem Land Kärnten, dafür Sorge zu tragen, dass die SVL hinkünftig vollständig über den aktuellen Umsetzungsstand von LEADER auf Landesebene informiert ist.

**72.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten stelle die PVL der SVL mittlerweile eine vollständige Übersicht über alle LEADER-Vorhaben des Landes Kärnten zur Verfügung.*

Salzburg

**73.1** In Salzburg erfolgte die Bereitstellung der Landes-Kofinanzierungsmittel für agrarische LEADER-Projekte durch die PVL (Abteilung 4 Land- und Forstwirtschaft). Die Landes-Kofinanzierungsmittel für nicht-agrarische LEADER-Projekte brachten andere Fachabteilungen des Landes (insbesondere Bildung/Soziales/Kultur/Naturschutz/Wirtschaft, Forschung und Tourismus/Energie und Umweltschutz) auf.

**73.2** Der RH hielt fest, dass die SVL (Referat Ländliche Entwicklung als Teil der PVL) nur über ein vergleichsweise geringes Kofinanzierungsvolu-

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

men für LEADER-Projekte außerhalb der vorab definierten Maßnahmen verfügte.

**73.3** *Das Land Salzburg teilte mit, dass die Bereitstellung der Kofinanzierungsmittel des Landes beinahe ausschließlich durch die PVL erfolge. Nur in wenigen Ausnahmefällen würden Kofinanzierungsmittel von anderen Fachabteilungen bereitgestellt. Die Mittel seien den Fachabteilungen lediglich virtuell zugeordnet worden, um einen ausgewogenen Mix an Projekten in den Bereichen Tourismus, Kultur, Soziales oder Bildung zu gewährleisten. Der SVL wäre es bei Bedarf möglich, Mittel des Schwerpunkts 3 in die Maßnahme 413 „Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien“ umzuschichten, so dass zusätzliche LEADER-Projekte auch außerhalb der vorab definierten Maßnahmen finanzierbar seien. Im Gegensatz zu den anderen überprüften Ländern werde ein großer Teil der LEADER-Projekte über die Untermaßnahmen 313 (Förderung des Fremdenverkehrs) und 322 (Dorferneuerung und Dorfentwicklung) umgesetzt.*

**73.4** Unter Bezugnahme auf die Finanzierung nicht vorab definierter Maßnahmen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 75.

Tirol

**74.1** Zur Kofinanzierung von LEADER-Projekten erhielt die SVL des Landes Tirol (Abteilung Raumordnung und Statistik) einen eigenen Budgetansatz, dessen Dotierung durch interne Umschichtung erfolgte.

**74.2** Der RH würdigte positiv, dass das Land Tirol durch interne Budgetumschichtungen bei der SVL ein eigenes, maßnahmenungebundenes LEADER-Budget bereitstellte.

Vergleich der LEADER-Mittel der überprüften Länder

**75** Wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich, befand sich die Höhe des – nicht maßnahmengebundenen (siehe TZ 35) – Gesamtbudgets der SVL Kärnten für die Maßnahme 41 (Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie) mit rd. 11,5 Mill. EUR (bzw. 32 % von insgesamt rd. 35,7 Mill. EUR) an der Spitze der drei überprüften Länder. Die SVL Salzburg verfügte mit rd. 600.000 EUR (bzw. rd. 2 % von insgesamt rd. 37,6 Mill. EUR) über die gesamte Programmlaufzeit über einen gering ausgestatteten Finanztopf für die Maßnahme 41. Die SVL Tirol befand sich mit rd. 4,8 Mill. EUR (bzw. rd. 12 % von insgesamt rd. 40,5 Mill. EUR) im Mittelfeld.

Tabelle 16: Vergleich der LEADER-Mittel 2007 bis 2013 der überprüften Länder

Öffentliche Mittel	Kärnten	Salzburg	Tirol
	in EUR		
Genehmigte Mittel LEADER II (1995 – 1999)	7.074.693	1.889.566	4.427.883
Genehmigte Mittel LEADER+ (2000 – 2006)	11.756.731	6.096.444	10.567.866
Indikative Mittel Schwerpunkt 4 LEADER 2007 – 2013	41.250.935	40.856.004	45.720.826
	Vervielfachungsfaktor		
Vervielfachung von Schwerpunkt 4 LEADER gegenüber LEADER+	3,5	6,7	4,3
	in EUR		
<b>davon indikative Mittel für Maßnahme 41</b> Umsetzung der LES (Stand Juni 2010)	35.738.312	37.576.444	40.449.466
davon nicht maßnahmengebundene indikative Mittel	11.517.152	601.736	4.753.632
<i>davon Förderungszusagen per Ende 2010</i> <i>(vorläufiger Stand)</i>	<i>8.187.712</i>	<i>588.961</i>	<i>2.802.060</i>
davon maßnahmengebundene indikative Mittel	24.221.160	36.974.708	35.695.834
<i>davon Förderungszusagen per Ende 2010</i> <i>(vorläufiger Stand)</i>	<i>19.229.329</i>	<i>22.111.505</i>	<i>30.877.412</i>

Quellen: Angaben des BMLFUW und der AMA

**76.1** Die Europäische Kommission betonte anlässlich ihres jährlichen Treffens mit der Verwaltungsbehörde BMLFUW zur Überprüfung des Programms LE 07–13 vom 12. Dezember 2008, dass die Ex-ante-Bindung von Kofinanzierungsmitteln an bestimmte Maßnahmen bzw. Projekte dem Bottom-up-Konzept von LEADER widersprach. Sie ersuchte das BMLFUW darauf zu achten, dass Mittelzuweisungen in Form eines LEADER-Pools für die besten Projekte aus den Regionen zur Verfügung stünden.

Das BMLFUW vertrat dazu die Auffassung, dass aufgrund des indikativen Charakters der Zuordnung im Zuge der Umsetzung eine umfangreiche Durchlässigkeit von gebundenen zu ungebundenen Mitteln bestünde.

Diese Durchlässigkeit kam, wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich, im Rahmen der Umsetzung bis Ende 2010 nicht zum Tragen.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Tabelle 17: Bewilligungsquote von LEADER-Mitteln der überprüften Länder			
LEADER-Mittel per Ende 2010	Kärnten	Salzburg	Tirol
<b>Maßnahmenungebundene</b>		in EUR	
indikative Mittel	11.517.152	601.736	4.753.632
bewilligte Mittel	8.187.712	588.961	2.802.060
		in %	
Bewilligungsquote	71	98	59
<b>Maßnahmengebundene</b>		in EUR	
indikative Mittel	24.221.160	36.974.708	35.695.834
bewilligte Mittel	19.229.329	22.111.505	30.877.412
		in %	
Bewilligungsquote	79	60	87

Quellen: AMA, Berechnungen des RH

**76.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde vorsorglich Maßnahmen zu ergreifen, um der Kritik der Europäischen Kommission an der Vorab-Reservierung von Kofinanzierungsmitteln für bestimmte Maßnahmen bzw. für bestimmte Projekte Rechnung zu tragen, insbesondere durch die Bereitstellung von ungebundenen LEADER-Mitteln für die besten Projekte aus den Regionen.

**76.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW handle es sich bei der Vorab-Reservierung nationaler Kofinanzierungsmittel nur um vorläufige Plandaten, die durch die tatsächliche Projektauswahl der LAG veränderbar seien. Die Auswahl der „besten Projekte“ liege im Sinne eines konsequenten Bottom-up-Ansatzes ausschließlich in der Verantwortung der Projektauswahlgremien der LAG. Das BMLFUW könne ungeachtet der Kritik der Europäischen Kommission keine dem EU-Recht widersprechende Vorgangsweise erkennen.*

**76.4** Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass eine Vorab-Bereitstellung von ungebundenen LEADER-Mitteln in einem höheren Maße zweckmäßig wäre, da in der Praxis die Veränderbarkeit der Plandaten zugunsten von LEADER-Projekten, die außerhalb des vorab definierten Maßnahmenkatalogs standen, nicht ausreichend zum Tragen kam, und verwies in diesem Zusammenhang insbesondere auf TZ 112. Im Übrigen wäre nach Auffassung des RH das den EU-Vorgaben innewohnende Ziel nicht außer Acht zu lassen.

**77.1** Das Land Kärnten teilte die der SVL zugeschriebenen LEADER-Mittel vorab indikativ den LAG zu, nicht jedoch die der PVL zugeschriebenen Mittel. Die Vorab-Reservierung von Mitteln der PVL für mehrere von Landesseite präferierte Projekte hatte de facto eine Kürzung der LEADER-Mittel sowie den weitgehenden Entzug der Projektauswahlbefugnisse der LAG zur Folge.

Auch in den Ländern Salzburg und Tirol bestand bei maßnahmengebundenen Mitteln eine eingeschränkte Auswahlfreiheit der LAG (siehe TZ 86).

**77.2** Der RH kritisierte, dass durch die Vorgangsweise des Landes Kärnten ein beträchtlicher Teil der LEADER-Mittel nicht auf Basis des Bottom-up-Konzepts umgesetzt und damit die Projektauswahlbefugnisse der LAG in unzulässiger Weise beschnitten wurden. Der RH empfahl dem Land Kärnten mit Nachdruck, der Intention von LEADER durch Einhaltung des Bottom-up-Konzepts und durch Wahrung der Projektauswahlbefugnisse der LAG nachzukommen.

Der RH empfahl auch den Ländern Salzburg und Tirol, auf die Einhaltung des Bottom-up-Konzepts zu achten.

**77.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wären alle Projektbewilligungen erst nach Beschluss der jeweiligen LEADER-Region erfolgt. Der nachweisbar vorherige Beschluss durch das LAG-Gremium gewährleistet in jedem Fall die Einhaltung des Bottom-up-Ansatzes. Eine ausreichende fachliche Unterstützung der LAG durch die bewilligenden Stellen noch vor der LAG-Beschlussfassung stehe aus Sicht des Landes Kärnten nicht im Widerspruch zum Bottom-up-Ansatz. Im Übrigen hielt das Land Kärnten fest, dass durch die Aufnahme von LEADER in das Programm LE 07-13 ein Mainstreaming von LEADER mit allen damit zusammenhängenden Konsequenzen verbunden gewesen wäre.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden alle Projekte unter Einhaltung der gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften und Vorgaben bewilligt und abgewickelt. Das Bottom-up-Prinzip werde berücksichtigt.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Tirol werde die Forderung des RH zur Beachtung des Bottom-up-Konzepts geteilt und in Tirol auch umgesetzt. Seiner Auffassung nach würde die Umsetzung innovativer und sektorübergreifender Projekte verstärkt wichtig sein. Aus Sicht des Landes Tirol sei die Förderung von Forstprojekten bzw. größerer landwirtschaftlicher Vorzeigeprojekte auch für die Umsetzung der LEADER-Strategien relevant, was sich aus dem „Mainstreaming“ von*

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

*LEADER bzw. den Vorgaben des BMLFUW für die Zuordnung von LEADER-Projekten auch in den Schwerpunkten 1 (Wettbewerb) und 2 (Umwelt) ergäbe.*

**77.4** Der RH erwiderte den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol mit Verweis auf die TZ 103, 104 und 106, dass ihm vorliegenden Unterlagen zufolge in allen überprüften Ländern das Bottom-up-Prinzip in einer Reihe von Fällen nicht eingehalten wurde.

Zur Stellungnahme des Landes Kärnten hielt der RH weiters fest, dass gemäß ihm vorliegender Unterlagen für mehrere Projekte auf Landesebene eine Vorreservierung von Mitteln erfolgte. Einschlägige LAG-Beschlüsse vermerkten, dass diese Projekte die vorab indikativ zugeteilten LAG-Mittel nicht belasten würden. Er hielt folglich an seiner Empfehlung fest.

#### Umsetzung der LEADER-Elemente

Gebietsbezogenheit

Auswahl der LEADER-Regionen

**78** Die maßgeblichen Zulassungskriterien der EU für die LEADER-Regionen waren:

- 5.000 bis 150.000 Einwohner,
- zusammenhängende Gebiete,
- Gemeinden als Basis,
- Gebiete als sachliche Einheit,
- lokale Entwicklungsstrategie.

Die Mitgliedstaaten konnten beschließen, ihr gesamtes oder einen Teil ihres Hoheitsgebiets zur Durchführung des Schwerpunkts 4 LEADER zu erfassen und die Kriterien für die Auswahl der LAG und der Gebiete, die sie repräsentieren, entsprechend anzupassen. Das Programm LE 07-13 ermöglichte eine Umsetzung von LEADER im gesamten Bundesgebiet.

**79.1** Den EU-Vorgaben entsprechend musste die Auswahl der ländlichen Gebiete binnen zwei Jahren nach Programmgenehmigung, somit bis spätestens 25. Oktober 2009, in einem transparenten Wettbewerb erfolgen. Allen Gemeinden unter 30.000 Einwohnern stand es gemäß Sonderrichtlinie LEADER frei, sich einer LEADER-Region anzuschließen.

Damit waren zwölf Gemeinden bzw. Städte<sup>52</sup> aufgrund ihrer Einwohnerzahl nicht teilnahmeberechtigt. Das BMLFUW führte ein offenes Auswahlverfahren durch und veröffentlichte dazu im August 2007 die Kundmachung im Amtsblatt der Wiener Zeitung.

**79.2** Der RH würdigte die rasche Durchführung des Auswahlverfahrens durch das BMLFUW als positiv für den effektiven Programmstart.

**80** Gemäß Programm LE 07–13 wurde die Bildung von 100 LEADER–Regionen angestrebt, die ungefähr 90 % des Bundesgebietes (73.000 km<sup>2</sup>) abdecken sollten.<sup>53</sup> Die Auswahl der LEADER–Regionen erfolgte anhand der eingereichten lokalen Entwicklungsstrategien sowie bestimmter Auswahlkriterien. Letztere umfassten neun Ausschluss– und 13 ergänzende Qualitätskriterien und wurden mit den Teilnahmebedingungen vorab kommuniziert. Die Ausschlusskriterien betrafen vor allem Unvereinbarkeiten mit den Zielen und Vorgaben der EU. Die Qualitätskriterien verlangten u.a. Nachweise zum Bottom–up–Verfahren der Strategieentwicklung und zum Innovationsgehalt sowie einen realistischen Finanzplan samt Eigenmittelaufbringung. Das BMLFUW ersuchte die SVL (siehe TZ 41, Abbildung 4), die LAG verstärkt auf die Bedeutung der Themen Kooperation, Vernetzung und Chancengleichheit hinzuweisen, ohne jedoch Anreize bzw. Sanktionen zu setzen.

**81.1** Das Auswahlgremium, das sich aus Vertretern des BMLFUW, des BMWFJ, der SVL sowie – mit beratender Stimme – Vertretern des Gender Mainstreaming und der Netzwerkstelle zusammensetzte, bereitete die Auswahlentscheidung vor. Die Analyse der Einreichunterlagen ergab, dass nur ein Fünftel der eingereichten lokalen Entwicklungsstrategien in Bezug auf Chancengleichheit und Frauenanteil in den Entscheidungsgremien der LAG eine in Ansätzen durchgängige Logik aufwies.

Die endgültige Entscheidung über die Auswahl der LEADER–Regionen – und damit der diese Regionen repräsentierenden LAG – oblag dem BMLFUW als Verwaltungsbehörde. Im Dezember 2007, zwei Monate nach der Genehmigung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission, wurden jene 85 LAG, die sich nach dem ersten Aufruf beworben hatten, durch das BMLFUW anerkannt. Im Rahmen

<sup>52</sup> Dornbirn, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Wels, Wien, Wiener Neustadt

<sup>53</sup> Erst in dem im Jahr 2009 aktualisierten Nationalen Strategieplan wurde ein Bevölkerungsanteil von 52 % als weiterer Zielwert aufgenommen, der zu diesem Zeitpunkt bereits erreicht war.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

eines zweiten Aufrufs kam im Oktober 2008 eine weitere LAG hinzu. Es wurden somit alle 86 LAG-Bewerbungen akzeptiert, darunter fünf aus Kärnten<sup>54</sup>, acht aus Salzburg<sup>55</sup> und acht aus Tirol<sup>56</sup>, obwohl das Auswahlgremium zum Teil erhebliche Mängel bei der Erfüllung der Qualitätskriterien feststellte.

- 81.2** Der RH bemängelte, dass der Anspruch der EU-Verordnung, die Auswahl in einem Wettbewerb zu treffen, insofern nicht umgesetzt wurde, als alle Einreichungen trotz erheblicher Mängel akzeptiert wurden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in einem künftigen LAG-Auswahlverfahren die inhaltliche Qualität der Strategien stärker zu würdigen und im Bedarfsfall Nachbesserungen zu verlangen.

- 81.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass es die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme. Ihre konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der EU für die Programmperiode ab 2014 erfolgen.*

- 81.4** Der RH entgegnete, dass eine hohe inhaltliche Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien nicht nur im europäischen, sondern auch im nationalen Interesse liegt und das BMLFUW folglich deren Qualität in jedem Falle beurteilen sollte.

- 82.1** Auf Basis der indikativen Mittelaufteilung auf die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol führte die Auswahlentscheidung zu nachfolgender Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden:

<sup>54</sup> LAG Großglockner/Mölltal-Oberdrautal, LAG kärnten:mitte, LAG Nockregion-Oberkärnten, LAG Region Villach-Hermagor, LAG Unterkärnten

<sup>55</sup> LAG Flachgau Nord, LAG Lebens.Wert.Pongau, LAG Lungau, LAG Nationalpark Hohe Tauern, LAG Saalachtal, LAG Salzburger Seenland, LAG Tennengau, LAG Fuschlseeregion

<sup>56</sup> LAG Regionalentwicklung Außerfern, LAG Regionalentwicklung Bezirk Imst, LAG Regionalentwicklung Bezirk Landeck, LAG Regionalentwicklung Pillerseetal-Leogang, LAG Regionalmanagement Mittleres Unterinntal Tirol, LAG Regionalmanagement Hohe Salve, LAG Regionalmanagement Osttirol, LAG Regionalmanagement Wipptal

**Tabelle 18: Verteilung der LEADER-Mittel auf LAG-Gemeinden**

Länder	Indikative LEADER-Mittel	LAG-Gemeinden <sup>1</sup>	Mittel pro LAG-Gemeinde	LEADER-Flächen	Mittel pro km <sup>2</sup> LEADER-Fläche	Einwohner in LEADER-Regionen	Mittel pro Einwohner in LEADER-Region
	in Mill. EUR	Anzahl	in EUR	in km <sup>2</sup>	in EUR	Anzahl	in EUR
Kärnten	41,25	115	358.704	8.672	4.757	355.564	116
Salzburg	40,86	108	378.296	6.894	5.926	329.795	124
Tirol	45,72	167	273.777	8.359	5.470	288.631	158
<b>Österreich</b>	<b>423,02</b>	<b>2.020</b>	<b>209.418</b>	<b>73.697</b>	<b>5.740</b>	<b>4.359.024</b>	<b>97</b>

<sup>1</sup> In Österreich gab es insgesamt 2.358 Gemeinden (Stand: 2006), davon 132 in Kärnten, 119 in Salzburg und 279 in Tirol.

Quellen: Grüner Bericht 2010, S. 74 sowie BMLFUW-Daten zur indikativen Finanzplanung

Da LEADER in Tirol – im Unterschied zu Kärnten und Salzburg – eine stärkere regionale Konzentration aufwies, verzeichnete Tirol eine wesentlich höhere Pro-Kopf-Förderung (158 EUR) als Kärnten (116 EUR) und Salzburg (124 EUR). In allen drei Ländern lag die Pro-Kopf-Förderung über dem österreichischen Durchschnitt von 97 EUR.

In der Programmperiode 2007 bis 2013 betrug die Anzahl der jeweils zu einer LAG zusammengeschlossenen LEADER-Regionen mit insgesamt 2.020 Gemeinden 86 anstatt der vom BMLFUW angestrebten 100 Regionen (siehe TZ 80).

**Tabelle 19: Entwicklung der Anzahl der LAG seit 1995 und Größe der LAG**

Länder	LEADER II 1995–1999	LEADER+ 2000–2006	Schwerpunkt 4 LEADER 2007–2013				
	Anzahl LAG		Anzahl LAG	LEADER-Regionen in km <sup>2</sup>	LEADER-Regionen in % der Landesfläche	Einwohneranzahl in LEADER-Regionen	Einwohneranzahl in LEADER-Regionen in % der Landesbevölkerung
Kärnten	3	4	5	8.672	91	355.564	63
Salzburg	2	6	8 <sup>1</sup>	6.894	96	329.795	62
Tirol	3	5	8	8.359	66	288.631	41
<b>Österreich</b>	<b>31</b>	<b>56</b>	<b>86</b>	<b>73.698</b>	<b>88</b>	<b>4.359.024</b>	<b>52</b>

<sup>1</sup> außerdem Beteiligung an zwei bundesländerübergreifenden LAG (Tirol und Oberösterreich)

Quellen: BMLFUW, Grüner Bericht 2010, S. 74

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Während in den vom RH überprüften Ländern Kärnten und Salzburg flächenmäßig über 90 % und mit Bezug auf die Bevölkerung über 60 % Beteiligung erreicht wurden, lebten in Tirol nur rd. 40 % der Bevölkerung in LEADER-Regionen, die zwei Drittel der Landesfläche umfassten.

- 82.2** Der RH betonte, dass mit 88 % bundesweiter Flächenabdeckung eine regional weitgestreckte Förderungskulisse geschaffen wurde. Dies ging allerdings zu Lasten einer im Hinblick auf eine höhere Förderungseffektivität wünschenswerten Fokussierung (z.B. auf strukturschwache ländliche Regionen). Der RH empfahl dem BMLFUW, bei der Auswahl von LEADER-Regionen künftig auch geeignete regionalwirtschaftliche Kriterien anzuwenden, wie z.B. regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und in Kaufkraftparitäten, regionale Arbeitslosenquoten, Versorgungsgrad mit Einrichtungen der Grund- und Daseinsvorsorge, Bevölkerungsentwicklung.

Der RH würdigte die vergleichsweise stärkere Ausrichtung Tirols auf entwicklungs- und strukturschwache Regionen als positiv.

- 82.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW trete es grundsätzlich der Empfehlung bei; sie sei in Abhängigkeit von den LEADER-Vorgaben für die Periode ab 2014 zu sehen und bedürfe einer Zustimmung aller Partner der Partnerschaftsvereinbarung.*

- 83.1** (1) Während sich das BMLFUW in der Phase der Neu- bzw. Wiederkonstituierung der LEADER-Regionen 2007 bis 2013 in seinen bundesweiten Vorgaben im Wesentlichen auf die Wahrung der EU-Konformität beschränkte, nahmen die überprüften Länder im Vorfeld in unterschiedlicher Weise Einfluss auf die LEADER-Bewerbungen.

(2) In Kärnten bewarben sich fünf Regionen in gegenüber der Vorperiode gebietsmäßig teilweise erweiterter bzw. veränderter Form. Das Land strebte eine möglichst flächendeckende Teilnahme von maximal vier LEADER-Regionen an und versuchte, die Teilnahme einzelner Gemeinden in diesem Sinne zu beeinflussen. Die Bewerbung einer fünften Region wurde seitens des Landes zunächst, obwohl dieses für die Bewilligung der Bewerbung unzuständig war, für falsch gehalten. Da die Bewerbung nach Auffassung des BMLFUW im Einklang mit den Vorgaben der EU stand, musste das Land die erfolgreiche Bewerbung einer fünften LAG schließlich zur Kenntnis nehmen.

(3) Salzburg strebte ebenfalls eine flächendeckende LEADER-Teilnahme an, überließ die Entscheidung jedoch den Gemeinden bzw. Regionen.

Zwei LEADER-Regionen konstituierten sich neu, andere weiteten ihr Gebiet gegenüber der Vorperiode aus. Mehrere Gemeinden beteiligten sich an einer der beiden länderübergreifenden LEADER-Regionen mit Oberösterreich bzw. Tirol. Salzburg wurde damit nahezu flächendeckend zum LEADER-Gebiet (96 % der Landesfläche).

(4) Auch in Tirol galt das Prinzip der Freiwilligkeit. Entwicklungs- und strukturschwachen Regionen wurde seitens des Landes die Einrichtung eines Regionalmanagements empfohlen. Die Zahl der LEADER-Regionen stieg in Tirol gegenüber der Vorperiode von fünf auf acht. Um eine Zersplitterung der Mittel zu vermeiden, knüpfte das Land seine Kofinanzierung zur Förderung des Regionalmanagements an die Einhaltung bestimmter Vorgaben.<sup>57</sup> Diese zielten auf eine Verankerung der LEADER-Elemente als zentrale Regionalmanagementmethoden und eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Regionen ab.

**83.2** (1) Der RH beurteilte die Rolle des BMLFUW in der Phase der (Wieder-)Konstituierung der LEADER-Regionen im Hinblick auf seine Bedachtnahme auf die Einhaltung der EU-Vorgaben positiv.

(2) Der RH kritisierte, dass das Land Kärnten versuchte, Entscheidungen von Gemeinden über deren LEADER-Teilnahme zu beeinflussen, wiewohl die Vorgangsweise der Gemeinden im Einklang mit den EU-Vorgaben stand.

(3) Der RH anerkannte die Beteiligung Salzburgs an länderübergreifenden LEADER-Regionen als beispielgebend.

(4) Der RH bewertete die Vorgaben des Landes Tirol, die auf eine Stärkung der Eigenverantwortung der LEADER-Regionen abzielten, als zweckmäßig und nachhaltigkeitsfördernd.

**83.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei von allen Seiten versucht worden, eine Trennung in zwei LEADER-Regionen zu vermeiden. Zu diesem Zweck hätten zahlreiche regionale Veranstaltungen stattgefunden, zu denen das Land jeweils eingeladen worden sei. In diesen seien die Vorteile einer gemeinsamen Bewerbung aufgezeigt worden.*

<sup>57</sup> Diese umfassten insbesondere die langjährig gesicherte Bereitstellung von Eigenmitteln in Höhe von 40 % der für das Regionalmanagement erforderlichen Mittel, eine klare strategische Ausrichtung, die Verfolgung eines integrierten, sektorübergreifenden Ansatzes, grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie die verpflichtende Anwendung des Bottom-up-Ansatzes.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

##### Landesstrategien als Bezugsrahmen

**84.1** (1) In Kärnten wurden auf Basis von Konzepten der Raumordnung regionale Entwicklungsleitbilder der Regionalverbände erarbeitet. Diese flossen in eine auf 10 bis 15 Jahre ausgelegte räumliche Strategie zur Landesentwicklung Kärntens (STRALE!K) ein, die die Landesregierung am 16. Dezember 2008 beschloss. Gemäß STRALE!K diente LEADER als Instrument der Gemeindekooperation sowie der Kooperation regionaler Akteure. Auch die regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung zwischen Stadt und Land zählte zu den Aufgaben der LAG.

(2) Der Salzburger Landesentwicklungsplan, der per Verordnung der Landesregierung vom 30. September 2003 Verbindlichkeit erlangte, war auf Themen der Raumordnung im engeren Sinn ausgerichtet und orientierte sich in seiner zeitlichen Geltung nicht an den EU-Programmperioden. Er wurde ergänzt durch landesweite Sektorstrategien, etwa für den Tourismus, sowie durch die Entwicklungskonzepte der Regionalverbände.

(3) In Tirol wurde – ausgehend von den Zielen des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2006 – in einem sehr breit angelegten Prozess das Leitbild „ZukunftsRaum Tirol – Strategien zur Landesentwicklung“ vom Jänner 2007 erarbeitet, das alle raumwirksamen Maßnahmen bündelte. Diese Strategie, die ausdrücklich Bezug auf die EU-Programmperiode 2007 bis 2013 nahm, bildete den verbindlichen Rahmen für die Erarbeitung der regionalen Leitbilder und Entwicklungsstrategien der acht Tiroler LAG und gab die Grundsätze des Landes für die Weiterentwicklung und Professionalisierung des LAG- bzw. Regionalmanagements vor.

**84.2** Während in Tirol und Kärnten landesweite, auf Experten- bzw. Bürgerbeteiligung ruhende Entwicklungsstrategien den Rahmen für die lokalen Entwicklungsstrategien der LAG bildeten, gab es in Salzburg keinen vergleichbaren Prozess bzw. Bezugsrahmen.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, einen breiteren und integrativeren Ansatz auf Ebene der Landesentwicklungsstrategien zu verfolgen.

**84.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien die betroffenen Abteilungen des Landes in die Entwicklung und Umsetzung von LEADER miteinbezogen und deren landespolitische Programme und Strategien selbstverständlich berücksichtigt worden.*

**84.4** Der RH hielt gegenüber dem Land Salzburg fest, dass der in Kärnten und Tirol durchgeführte Prozess der Erarbeitung von Landesentwick-

lungsstrategien unter Beteiligung von Experten und Bürgern außerhalb der Landesverwaltung wichtige Impulse für die lokalen Entwicklungsstrategien lieferte.

Vorgaben des BMLFUW und der Länder zu den lokalen Entwicklungsstrategien

**85** Die lokalen Entwicklungsstrategien der LAG mussten laut Vorgaben des BMLFUW für die Auswahl der LEADER-Regionen (siehe TZ 80) insbesondere folgende Punkte darlegen:

- das Steuerungs- und Qualitätssicherungssystem,
- die Qualität der Organisation der LAG,
- den multisektoralen Charakter der beabsichtigten Aktionen,
- die Berücksichtigung des Potenzials von Frauen und Jugendlichen für den ländlichen Raum,
- ein Bekenntnis zur Zusammenarbeit.

Das BMLFUW gab eine Gliederung vor und wies auf mögliche Themen hin, wie erneuerbare Energie, Kooperation von Wirtschaft (Tourismus) und Landwirtschaft, Qualifizierung (Humanressourcen) und Innovation.

**86.1** Die überprüften Länder legten ihren LAG mit unterschiedlichem Nachdruck Themen und Vorhaben nahe, die in den lokalen Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden sollten (siehe TZ 103). Beispielsweise forderte Salzburg die Berücksichtigung von Naturschutz- und Biomassevorhaben und Kärnten die Aufnahme konkreter Einzelvorhaben. Tirol legte einen Akzent auf Schutzwaldsanierungen.

**86.2** Der RH bewertete die inhaltlichen Vorgaben der Länder Kärnten, Salzburg und Tirol als problematisch, da diese den Gestaltungsspielraum der LAG, im Rahmen der Programmziele spezifische, innovative und sektorübergreifende Lösungen für die jeweilige LEADER-Region eigenverantwortlich vorzuschlagen, erheblich einschränkten.

**86.3** *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die inhaltlichen Aufgabenbereiche zuvor durch die Kärntner Regionen in einem monatelangen Prozess selbst erarbeitet und keinesfalls vom Land Kärnten vorgegeben worden seien.*

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

- 86.4** Der RH sah in der Stellungnahme des Landes Kärnten keinen Widerspruch zu seiner Kritik.

Lokale  
Aktionsgruppen  
(LAG)

Rechtliche Form und Zusammensetzung der LAG

- 87** Gemäß Art. 62 lit. b der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 stellen die LAG eine repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen der jeweiligen LEADER-Region dar. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung (Entscheidungsgremium der LAG) mussten die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft und deren Verbände mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen. Zudem sollten Frauen in allen LAG-Gremien angemessen vertreten sein.

Die Mitglieder der LAG mussten in der jeweiligen LEADER-Region ansässig sein und sich in einer Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistete.<sup>58</sup> Die LAG schlossen sich in der Regel in Vereinsform zusammen.

Finanzierung der LAG

- 88.1** Die Sonderrichtlinie LEADER begrenzte den LEADER-Zuschuss zu Investitionen, Sach- und Personalaufwand der LAG mit maximal 65 % der anrechenbaren Kosten, erlaubte aber die gänzliche Ausfinanzierung des Eigenmittelanteils aus öffentlichen Mitteln. Damit waren primär Gemeindemittel gemeint, deren verbindliche Zusage das Programm LE 07-13 von den LAG-Gemeinden verlangte, ohne diese auch als öffentliche Mittel auszuweisen (siehe TZ 31). Die Ausschreibungsunterlagen des BMLFUW enthielten – abgesehen vom Nachweis der Eigenmittelaufbringung – diesbezüglich keine weiteren Vorgaben. Die Länder forderten unterschiedlich hohe Eigenmittelanteile der LAG. Diese betragen für Kärnten 35 %, während Salzburg und Tirol 40 % ansetzten.

Die LAG-Eigenmittel wurden von den in der LAG zusammengeschlossenen Gemeinden aufgebracht. Diese mussten in Gemeinderatsbeschlüssen ihre Teilnahme an einer LEADER-Region und ihren Finanzierungsbeitrag für die gesamte Programmperiode verbindlich erklären.

<sup>58</sup> Alternativ müssen sie die Verantwortung für Verwaltung und Finanzmanagement einem federführenden Partner übertragen.

**88.2** Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass das BMLFUW den Nachweis der gesicherten Eigenmittelaufbringung für die gesamte Programmperiode im Zuge der LAG-Auswahl zwingend vorschrieb.

**89.1** Das Land Kärnten ersetzte jenen vier LAG, die die RMK mit der Durchführung des LAG-Managements beauftragt hatten, den 35 %igen Eigenmittelanteil im Wege einer Gutschrift seitens der GmbH.

Die Länder Salzburg und Tirol refundierten die von den LAG-Gemeinden bereitgestellten Eigenmittel nicht.

**89.2** Der RH kritisierte die Refundierung der 35 % Eigenmittel der LAG (Gemeindemittel) durch das Land Kärnten an die vier LAG als nicht im Einklang mit den Intentionen des Programms LE 07-13 stehend.

**89.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sollten die zusätzlichen Finanzmittel von 210.000 EUR pro Haushaltsjahr der Umsetzung weiterer regionaler Projekte dienen und die bestehenden Strukturprobleme in Kärnten mildern. Die Gemeinden würden jedenfalls die erforderlichen 35 % Eigenmittel für das LAG-Management bereitstellen. Daher sei eine korrekte Vorgangsweise des Landes gegeben.*

**89.4** Der RH nahm die Stellungnahme des Landes Kärnten zur Kenntnis, welche die Refundierung der 35 % Eigenmittel an die LAG bestätigte. Inwieweit die Intention des Landes, mit den refundierten Mitteln zusätzliche regionale Projekte umzusetzen, tatsächlich realisiert wurde, vermochte der RH auf Basis seiner gegenständlichen Gebärungsüberprüfung nicht zu beurteilen.

#### Aufgaben des LAG-Managements

**90** Das LAG-Management übte als operativer Arm der LAG auf Basis der strategischen Entscheidungen des LAG-Vorstands die Geschäftsführung aus und war für die administrative und finanzielle Abwicklung des Schwerpunkts 4 LEADER im Einklang mit der lokalen Entwicklungsstrategie verantwortlich. Im Rahmen der regionalen Betreuung stimmte das LAG-Management regionale Projektvorhaben ab und initiierte sektor- bzw. regionsübergreifende Projekte durch Netzwerkarbeit.

Die LAG-Managements in den drei überprüften Ländern nahmen in unterschiedlicher Intensität auch Regionalmanagementaufgaben wahr.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**91.1** In Kärnten bestand bei vier (der insgesamt fünf) LAG durch personelle Verankerung in der RMK, die mehrheitlich im Eigentum des Landes Kärnten stand, weitgehend Personenidentität zwischen Regionalmanager und LAG-Manager.

Die Aufgaben der angestellten LAG-Manager umfassten gemäß Dienstvertrag die Betreuung von Regionen durch Netzwerkaufbau, Aktivierung von Themen, qualifizierte Beratertätigkeit samt Unterstützung von Projektträgern bei Projektentwicklung, Antragstellung und Förderungsabwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, die Umsetzung regionaler Entwicklungsleitbilder und die Abwicklung von LEADER in der jeweiligen LAG.

**91.2** Der RH sah, wie im Kapitel Organisation der SVL (siehe TZ 61 bis 67) ausgeführt, die organisatorische Umsetzung des LAG-Managements insbesondere hinsichtlich des starken Durchgriffsrechts des Landes auf das LAG-Management, der intransparenten Projektträgerschaften, der Interessenkonflikte und der seiner Auffassung nach richtlinienwidrigen Bundesförderungen sehr kritisch.

**91.3** *Das Land Kärnten teilte mit, es lägen ihm keine Informationen über richtlinienwidrige Bundesförderungen vor. Im Übrigen wiederholte es seine Stellungnahme zu TZ 63 und verwies auf TZ 64.*

**91.4** Der RH verwies hinsichtlich der seiner Auffassung nach richtlinienwidrigen Bundesförderungen auf seine Feststellungen in TZ 66 (die RMK erhielt indirekt Bundesfördermittel, obwohl sie laut Sonderrichtlinie LEADER als mehrheitlich im Eigentum des Landes stehende Gesellschaft als Förderungsnehmer ausgeschlossen war) und TZ 129 (Richtlinienwidrigkeit der Förderungsvergabe wegen des de facto über einen 25 %-Anteil hinausgehenden beherrschenden Gesellschaftereinflusses des Landes Kärnten im Wege der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. auf den Projektträger).

**92.1** Da in Salzburg Regionalplanung eine gemeinsame Aufgabe des Landes und der Regionalverbände darstellte, wurden die acht LAG-Managements einer Landesvorgabe entsprechend den Regionalverbänden<sup>59</sup> angegliedert.

<sup>59</sup> Regionalverbände sind gemäß § 11 des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009 zu gründen und agieren als eigenständige und eigenverantwortliche Planungsträger. Sie können Regionalprogramme und regionale Entwicklungskonzepte zur Umsetzung regionaler Ziele erstellen.

**92.2** Die Anbindung der LAG-Managements an die Strukturen der Regionalverbände bewertete der RH als grundsätzlich zweckmäßig.

**93.1** Den Vorstellungen der SVL entsprechend sollten die Salzburger LAG-Managements in der Programmperiode 2007 bis 2013 verstärkt als Initiatoren und Abwickler von Kernprojekten der lokalen Entwicklungsstrategien agieren. Dazu zählte die Abklärung der allfälligen Förderungswürdigkeit von Projektvorschlägen und ihrer Kofinanzierung aus Landesmitteln bei verschiedenen Fachabteilungen des Amtes der Salzburger Landesregierung im Rahmen eines Vorantragsverfahrens ebenso wie die Einreichung und Prüfung von Abrechnungen. Damit nahmen die LAG-Manager – ähnlich wie in Kärnten bzw. stärker als in Tirol – die Funktion einer vorgelagerten Förderungsstelle ein, während der sektorübergreifende und territoriale Zugang in den Hintergrund trat. Bestrebungen zur Verbesserung der Regionalmanagements tendierten überwiegend in Richtung optimierter Abwicklungsverfahren für Einzelprojekte.

**93.2** Der RH beurteilte den starken Fokus auf förderbare Einzelprojekte und die Rolle der LAG-Managements als vorgelagerte Förderungsstellen insoweit als zu einseitig, als deren integrative Netzwerkfunktion weniger zum Tragen kam. Der RH vertrat zudem die Auffassung, dass die Koordination der mit LEADER befassten Landesstellen nicht primär Aufgabe der LAG-Manager, sondern des Landes bzw. seiner SVL sein sollte.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, das Aufgabenprofil des LAG-Managements in Richtung Netzwerkfähigkeit und regionalen Kapazitätsaufbau zu schärfen und selbst die landesinterne Förderungskoordination wahrzunehmen.

**93.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg verfüge das LAG-Management über mehr Kompetenzen als lediglich die Unterstützung bei der Antragstellung sowie die Rechnungsprüfung. Auch die Projektentwicklung und Netzwerkfähigkeit sei ein förderbarer und wünschenswerter Bestandteil des LAG-Managements. Bereits vor Anerkennung der LAG sei der finanzielle Rahmen auf diese umfangreichen Tätigkeiten abgestimmt worden. Die Netzwerkfunktion der LAG-Managements sei von Seiten des Landes nie eingeschränkt, sondern ausnahmslos unterstützt worden. Inwieweit die einzelnen Regionen diese Möglichkeiten jedoch ausschöpfen, bleibe diesen überlassen.*

**93.4** Der RH begrüßte die Unterstützung der Netzwerkfunktion der Salzburger LAG-Managements. Angesichts der einleitend in TZ 93 zitierten

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Vorstellungen der SVL Salzburg, die primär auf eine Abwicklungsfunktion der LAG-Managements einschließlich landesinterne Förderungs- und Koordinationsfunktion abstellte, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

- 94** In Tirol waren Regionalmanagements und LAG-Managements identisch. Die Basisaufgaben des Regional- bzw. LAG-Managements umfassten Strategieentwicklung, Plattform- und Netzwerktätigkeit, Öffentlichkeitsarbeit, vereinsorganisatorische Aufgaben, projektbezogene Tätigkeiten bei der Umsetzung von EU-Programmen (Beratung, Betreuung, Projekt- und Strategieevaluierung, Kommunikation) wie auch die Projektträgerschaft bei regional bedeutenden Projekten, wenn kein geeigneter Projektträger verfügbar war. Die LEADER-Methode kam damit auch bei der Umsetzung von Förderungsprogrammen außerhalb des Schwerpunkts 4 LEADER des Programms LE 07-13 zur Anwendung.
- 95.1** Die Tiroler Landesregierung beschloss im Mai 2006 ein „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007“, das den strategischen und operativen Rahmen sowie die Aufgaben des Regionalmanagements im Hinblick auf die Erreichung von Systemzielen festlegte. Es definierte als wesentliches Systemziel die Entwicklung von Kapazitäten und Strukturen, die den Regionen unterhalb der Landesebene im Sinne des Regional Governance-Konzepts ein ziel-, strategie- und umsetzungsorientiertes Handeln ermöglichen sollten. Besondere Bedeutung kam dabei der Koordination und Kooperation sowie der Integration sektoral ausgerichteter Institutionen und Interessen zu. Das Konzept sah insbesondere bei der Strategieentwicklung des Regionalmanagements eine Verknüpfung von Top-down- und Bottom-up-Impulsen vor.
- Gemäß seinem Konzept unterstützte das Land Tirol den Kapazitätsaufbau in den Regionen auch top-down, arbeitete im Netzwerk der regionalpolitischen Akteure mit, übte eine Controlling-Funktion aus und führte regelmäßige Evaluierungen durch. Die im Auftrag des Landes tätige LEADER-Servicestelle agierte als Netzwerkstelle und unterstützte die Regionalmanagements sowie die SVL und PVL bei der Programmumsetzung in den Bereichen Koordination, Publizität, Aus- und Weiterbildung, Vorabkontrolle sowie Qualitätsmanagement.
- 95.2** Der RH bewertete das „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007“ des Landes Tirol als schlüssig und erachtete die Verknüpfung von Top-down- und Bottom-up-Impulsen sowie landesweite Projektangebote in dieser Form als zweckmäßig.

### Vergleich des Funktionsverständnisses des LAG-Managements

- 96** Die Fragebogenerhebung des RH bei den 21 LAG-Managements in den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol ergab in wichtigen Punkten unterschiedliche Auffassungen über ihre Funktion.

Am einen Ende des Spektrums fand sich ein Verständnis von LAG-Management, das überwiegend dem eines vor Ort tätigen Förderungsvermittlungsbüros entsprach. Dieses agierte projektbezogen als Schnittstelle zwischen den Förderungswerbern und den jeweils zuständigen Förderungsstellen des Landes und des Bundes. Der Fokus lag auf der reibungslosen Abwicklung von Einzelprojekten und der Förderungsoptimierung. Eine vom BMLFUW beauftragte Studie kam zu der Einschätzung, dass in der laufenden Programmperiode – im Vergleich zur Vorperiode – bislang deutlich mehr einzelbetriebliche als gemeinschaftliche Projekte gefördert wurden.

Am anderen Ende des Spektrums stand das LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Rahmen eines regionalen Kapazitätsaufbaus (Regional Governance) zur Bündelung regionaler Entwicklungsaktivitäten, Stärkung der Handlungsfähigkeit ländlicher Regionen und Mobilisierung brachliegender Potenziale. Der Fokus lag hier im Netzwerkmanagement und dem Anstoß zur Bündelung regionaler Management-, Marketing- und Entwicklungsaktivitäten. Die Förderung diente als Anreiz für neue Formen der Zusammenarbeit und zur Überwindung des „Kirchturmdenkens“.

- 97.1** Das Funktionsverständnis von LAG-Management als vorgelagerte Förderungsstelle fand sich in unterschiedlicher Ausprägung in allen drei Ländern, am stärksten in Salzburg. Auch das Verständnis von LAG-Management als eigenständiges Dienstleistungsprojekt im Sinne von Regional Governance war mehr oder weniger ausgeprägt in allen drei Bundesländern vorhanden, am deutlichsten in Tirol.

- 97.2** Der RH bewertete eine Überfrachtung der LAG-Managements mit den Aufgaben einer vor Ort tätigen Förderungsstelle als wenig zielführend im Sinne des LEADER-Konzepts. Demgegenüber erachtete der RH eine Stärkung und Unterstützung der Zusammenarbeit auf lokaler und kleinregionaler Ebene durch das LAG-Management als bedeutsam, beispielsweise für die Entwicklung und Erprobung innovativer Kooperationsmodelle zur Besorgung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf kommunaler und regionaler Ebene, wodurch sich auch Größenvorteile erzielen ließen.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Von den drei überprüften Ländern entsprach nach Auffassung des RH das in Tirol verwendete LAG-Managementkonzept dem Regional Governance-Modell am stärksten. Er empfahl dem BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern ein am Regional Governance-Modell orientiertes Funktionsverständnis des LAG-Managements weiterzuentwickeln.

- 97.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Anregung des RH als ein für das LAG-Management in seiner Gesamtheit zu erreichendes Ziel verstanden. Das Funktionsverständnis des BMLFUW für das LAG-Management sei nicht das einer Förderungsstelle vor Ort, sondern entspreche genau den Ausführungen des RH. Österreich habe sich bewusst für jenes Umsetzungskonzept von LEADER entschieden, das das LAG-Management von dem mit der Förderungsverwaltung zwingend einhergehenden bürokratischen Aufwand befreie. Ein Funktionsverständnis, welches das LAG-Management nur als vorgelagerte Förderungsstelle sehe, sei jedenfalls nicht im Sinne des BMLFUW. Das schließe freilich nicht aus, dass sich das LAG-Management nicht auch um Fragen der Förderungsabwicklung zu kümmern habe. Das BMLFUW stimme mit der Ansicht des RH überein, dass den Ländern eine wesentliche Rolle für die Weiterentwicklung des LAG-Managements zukomme.*

*Das BMLFUW könne jedoch nicht nachvollziehen, dass von den drei untersuchten Ländern das Verständnis als vorgelagerte Förderungsstelle in Salzburg am stärksten ausgeprägt sei.*

- 97.4** Der RH anerkannte die Ausführungen des BMLFUW als grundsätzlich positiv und unterstrich die Bedeutung der Rolle des BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern dem am Regional-Governance-Modell orientierten Funktionsverständnis verstärkt Geltung zu verschaffen.

Mit Bezug auf das Land Salzburg verwies der RH auf TZ 93 und den dort festgestellten Fokus auf die Rolle der LAG-Managements als vorgelagerte Förderungsstelle mit mehr abwickelnder und weniger integrativer Funktion.

#### Qualitätssicherung der LAG

- 98** Im Vorfeld der Programmwerdung stand die Schaffung eines einheitlichen datenbankbasierten Qualitätsmanagementsystems für alle LAG zur Diskussion. Da keine Einigung aller Länder zugunsten eines gemeinsamen Modells zustande kam, beauftragten drei Länder (darunter Kärnten und Tirol) die Entwicklung eines gemeinsamen software-unterstützten Qualitätsmanagementsystems als Wissensdatenbank.

Das Programm LE 07–13 sah eine strukturierte Qualitätssicherung, die dem Informations- und Steuerungsbedarf auf allen Ebenen – Bund, Länder, LAG-Regionen – dienen sollte, vor. Weiters sollte über das Netzwerk Land (siehe TZ 56) eine Unterstützung der LAG insbesondere bei der Steuerung der Strategieumsetzung und bei der Selbstbewertung und Selbstevaluierung im Rahmen eigener Qualitätssicherungssysteme erfolgen.

Im Zuge des Auswahlverfahrens übermittelten die LAG dem BMLFUW eine Darstellung der eingerichteten Steuerungs- und Qualitätssicherungssysteme. Das BMLFUW erhielt zudem als Verwaltungsbehörde jährlich im Wege der SVL Informationen über die Qualität der LEADER-Umsetzung in den LAG-Regionen. Dies sollte bei Bedarf ein gemeinsames – steuerndes und unterstützendes – Eingreifen von BMLFUW und SVL ermöglichen.

**99.1** Die SVL Salzburg entwickelte gemeinsam mit den Salzburger LAG ein System zur Qualitätssicherung, das zum einen auf Indikatoren beruhte, die nach vier Dimensionen (Ressourcen, Wirkungen, Prozesse, Lernen und Entwicklung) gebündelt und untereinander verknüpft waren. Die LAG erfassten entsprechende Daten zur eigenen Positionsbestimmung (Selbstevaluierung). Zum anderen verfügte jede LAG über ein Qualitätsmanagement-Team, das jährlich eine Bewertung der Arbeit der LAG mit Hilfe einer externen Moderation durchführte. Diese Moderation erfolgte jeweils durch einen LAG-Manager aus einer anderen LEADER-Region. Die Qualitätssicherungsergebnisse wurden in der LAG präsentiert, diskutiert und der SVL zur Information übermittelt. Die Berichtlegung erfolgte nach einheitlichen Standards.

**99.2** Der RH beurteilte das System der Qualitätssicherung der LAG in Form des Qualitätsmanagement-Teams samt externer Moderation als positiv.

**100.1** In Kärnten und Tirol stellte das gemeinsam mit einem weiteren Land entwickelte Qualitätsmanagementsystem landesweit ein verpflichtendes Workflow-Instrument dar, das eine einheitliche Projekterfassung und -dokumentation während des gesamten Projektzyklus sicherstellte. Neben der Unterstützung und Steuerung der Arbeitsprozesse diente es dem Monitoring samt Berichtswesen ebenso wie der Indikatorenfestlegung und -auswertung. Weiters unterstützte es das Zeitmanagement sowie die Ablaufkontrolle und fungierte als Kommunikationsbasis zwischen den LAG und der SVL.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Eine Schnittstelle zwischen den Qualitätsmanagementsystemen von Kärnten und Tirol zur AMA-Datenbank bestand nicht.

**100.2** Der RH würdigte die Einrichtung eines landesweiten Qualitätsmanagementsystems durch Kärnten und Tirol als positiv. Er empfahl der AMA und dem BMLFUW, gemeinsam mit den Ländern Kärnten und Tirol Doppelgleisigkeiten bei der Datenerfassung soweit als möglich durch aufeinander abgestimmte EDV-Lösungen entgegenzutreten.

**100.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die AMA-Datenbank so konzipiert, dass Vorsysteme zur Förderungsabwicklung nicht notwendig seien. Wenn die Länder solche verwendeten, hätten sie dies selbst zu begründen und zu verantworten. Die AMA stelle für solche Fälle definierte Schnittstellen zur Datenübertragung an das AMA-System zur Verfügung. Das BMLFUW gehe nicht davon aus, dass Datenerfassungen grundlos doppelt gemacht würden. Es wisse aus eigener Erfahrung, dass Zusatzsysteme erforderlich seien, um die aus der AMA-Datenbank ermittelten Daten einer weiteren Analyse für Zwecke des Monitoring und der Evaluierung zu unterziehen.*

(2) *Das Land Kärnten nahm die Würdigung der Einrichtung eines landesweiten Qualitätsmanagementsystems zustimmend zur Kenntnis.*

(3) *Das Land Tirol teilte mit, dass die vom RH monierte Doppelgleisigkeit der Datenerfassung im Hinblick auf die nächste Förderungsperiode geprüft werde.*

**101.1** Die PVL Tirol hatte – anders als die PVL Kärnten – keinen Zugriff auf das landesweite Qualitätsmanagementsystem. Der Informationsstand der PVL Tirol über LEADER-Projekte beruhte auf der AMA-Datenbank und war damit wesentlich geringer als jener der PVL Kärnten.

**101.2** Der RH empfahl dem Land Tirol, den Informationsstand der PVL über LEADER-Projekte zu verbessern, etwa durch Standardauswertungen aus dem landesweiten Qualitätsmanagementsystem oder durch Einräumung angemessener direkter Zugriffsrechte (beispielsweise in Form von Leseberechtigungen) zu diesem System.

**101.3** *Das Land Tirol teilte mit, dass der zuständigen PVL von Anfang an Leserechte im Qualitätsmanagementsystem eingeräumt worden seien und auch regelmäßig Standardauswertungen (z.B. zum finanziellen Umsetzungsstand) übermittelt würden.*

**101.4** Der RH wies darauf hin, dass das Land Tirol selber die Mängel am Informationsstand der PVL festgestellt hatte: Die Empfehlung des RH beruhte auf einem ihm vorliegenden internen Bericht des Landes Tirol vom 21. Dezember 2010.

#### Bottom-up-Konzept

**102.1** Die an der Umsetzung von LEADER beteiligten Stellen in den vom RH überprüften Bundesländern klassifizierten die Projekte in Abhängigkeit ihrer Entstehungsgeschichte (bottom-up bzw. top-down – siehe TZ 26) durchgängig als echtes LEADER (auch als klassisch oder im engeren Sinn) oder unechtes LEADER (auch als agrarisch oder im weiteren Sinn).

**102.2** Der RH vermerkte, dass eine derartige Unterscheidung von LEADER-Projekten in den EU-rechtlichen Bestimmungen nicht vorgesehen ist.

**102.3** *Aus Sicht des BMLFUW habe die Unterscheidung zwischen echten und unechten LEADER-Projekten keine rechtliche Relevanz und müsse als umgangssprachliche Kommunikation zur Kenntnis genommen werden.*

**102.4** Der RH wies darauf hin, dass seinen Feststellungen zufolge diese Unterscheidung sehr wohl für Projekthinhalte, Abläufe und Zuständigkeiten von Bedeutung war.

**103** (1) Echte LEADER-Projekte standen im Einklang mit der lokalen Entwicklungsstrategie und kamen auf Initiative lokaler Akteure (bottom-up) im Wege einer Einreichung und positiven Würdigung auf LAG-Ebene zustande.

(2) Unechte LEADER-Projekte gingen mit dem Ersuchen um positive Beschlussfassung an das LAG-Entscheidungsgremium (top-down), nachdem eine Förderungsstelle einen bei ihr eingereichten Projektvorschlag vorab als LEADER-tauglich eingestuft hatte. Die Länder bereiteten ihre LAG schon vor Beginn der Programmumsetzung auf Top-down-Projekte vor und empfahlen, geeignete Formulierungen bereits in den lokalen Entwicklungsstrategien vorzusehen (siehe TZ 86). Unechte LEADER-Projekte konnten in der Folge von den LAG und den SVL als strategiekonform bestätigt werden. Zu unechten LEADER-Projekten zählten regelmäßig Projekte wie Wegebauten, Waldsanierungen, Naturschutz, Biomasseanlagen sowie in gewissen Fällen Investitionen in agrarische Verarbeitungsbetriebe.

**104.1** Nachfolgende Beispiele dienen der Veranschaulichung des Auseinanderklaffens der angestrebten Prioritätensetzung auf Ebene der LAG

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

im Wege der lokalen Entwicklungsstrategien mit der tatsächlichen – durch den Top-down-Ansatz beeinflussten – Umsetzung.

##### **Beispiel LAG Flachgau Nord**

###### *Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie*

Die lokale Entwicklungsstrategie identifizierte das leistungsfähige regionale Straßennetz als Stärke, das Angebot an öffentlichen Verkehrsverbindungen dagegen als Schwachpunkt. Sie zielte daher auf die Stärkung der autofreien Mobilität (Rad-, Reit-, Wander- und Spazierwege) und der Mobilität für alle Generationen ab.

###### *Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie*

Per März 2010 waren 17 Projekte mit einem Förderungsvolumen von insgesamt 1,4 Mill. EUR bewilligt. Rund 80 % davon entfielen auf fünf Top-down-Projekte (z.B. Wegebau), die nicht den Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie entsprachen.

##### **Beispiel LAG Osttirol**

###### *Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie*

Prioritäre Themen in der lokalen Entwicklungsstrategie waren Fragen der Bevölkerungsentwicklung (Abwanderung, demographische Alterung), Arbeitsplätze (Pendlerproblematik) sowie öffentliche Angebote in gering besiedelten Gebieten (vor allem Betreuung, Nahversorgung und öffentlicher Verkehr). Die lokale Entwicklungsstrategie enthielt keine Ziele betreffend Schutzwaldsanierung und Wegebau, das Thema Naturgefahren erwähnte sie am Rande.

###### *Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie*

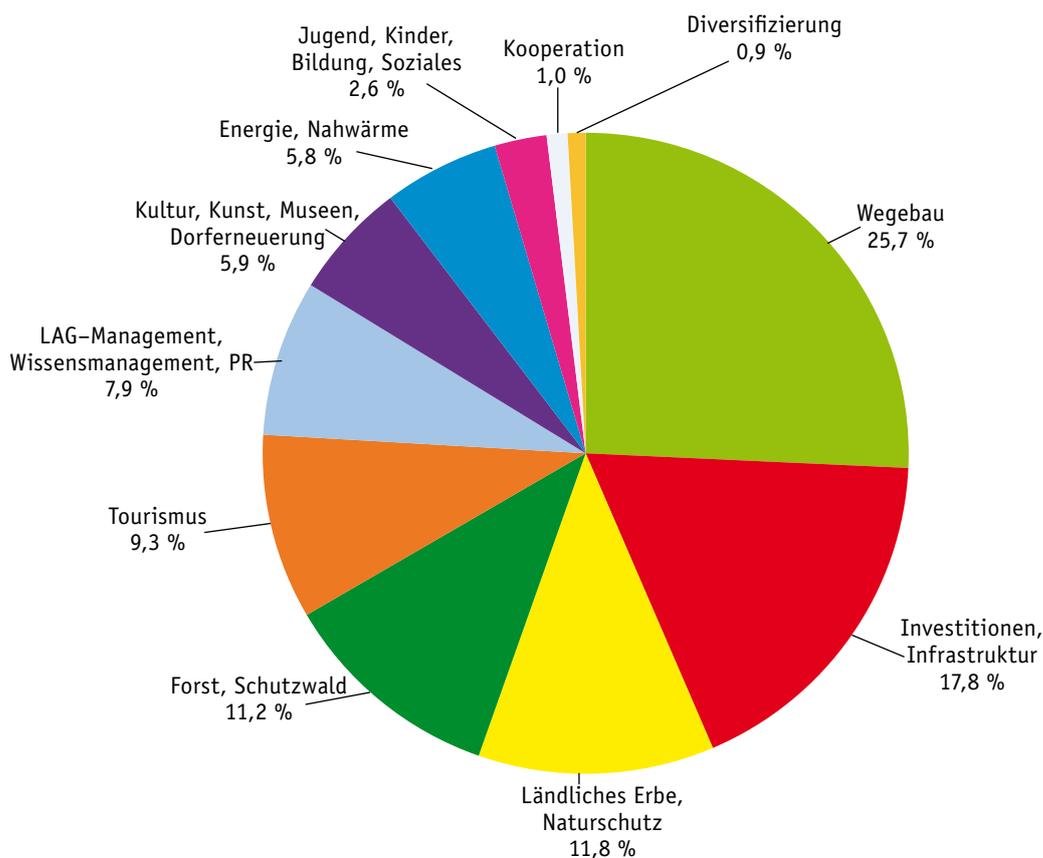
Per März 2010 waren 50 Projekte mit einem Förderungsvolumen von insgesamt rd. 11,9 Mill. EUR bewilligt. Rund 69 % davon entfielen auf Top-down-Maßnahmen wie Schutzwaldsanierungen und Wegebauprojekte, die nicht als Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie aufschienen.

- 104.2** Der RH bemängelte das beispielhaft illustrierte Auseinanderklaffen von Prioritätensetzung in der lokalen Entwicklungsstrategie und tatsächlich erfolgter Umsetzung.
- 104.3** *Laut Stellungnahme des Landes Tirol sei wichtig, dass die zuständigen Fachabteilungen bei der Entwicklung lokaler Strategien im Land stets den Schutz vor Naturgefahren und somit die Schutzwaldverbesserung mitberücksichtigen würden. Die nachhaltige Entwicklung des begrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraums in Tirol sei wesentlich auch von Fragen der Sicherheit und eines nachhaltigen, leistbaren Schutzes vor Naturgefahren durch den Wald bestimmt.*
- 104.4** Der RH wies das Land Tirol darauf hin, dass das maßgebliche Kriterium für die Förderung unter LEADER eine Übereinstimmung des Projekts mit den Zielen bzw. Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie ist.
- 105.1** Unechte LEADER-Projekte sollten die rechtzeitige Ausschöpfung des mit dem Programm LE 07-13 erheblich gestiegenen LEADER-Mittelvolumens gewährleisten. Da sie vermehrt sofort nach Programmbeginn eingereicht und bewilligt wurden, wiesen sie in den überprüften Ländern ein höheres Umsetzungstempo als echte LEADER-Projekte auf. Auch waren die Förderungsvolumina und Förderungssätze vergleichsweise höher. Die verantwortlichen Stellen des Bundes und der überprüften Länder erwarteten für die weitere Programmumsetzung eine zunehmende Anzahl an echten LEADER-Projekten.
- 105.2** Der RH erachtete die Erwartungen der verantwortlichen Stellen des Bundes und der überprüften Länder als plausibel.
- 105.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das verfügbare Finanzvolumen für LEADER mit einer bloßen Ausweitung der förderbaren Gebiete Österreichs allein nicht bewältigbar, sondern erfordere auch eine maßgebliche Einbeziehung von regionalpolitisch bedeutsamen Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 1.*
- 106.1** (1) Wie nachfolgende Abbildungen 8 bis 10 veranschaulichen, entfielen bis Ende 2010 annähernd 40 % aller Förderungsbewilligungen in Kärnten, Salzburg und Tirol allein auf Wegebau- bzw. Forstprojekte. Investitions- und Infrastrukturprojekte bzw. Naturschutz und ländliches Erbe machten in etwa weitere 25 % der bewilligten LEADER-Mittel aus. Der überwiegende Teil dieser 65 % kam als Top-down-Projekte zustande. In anderen Kategorien, wie beispielsweise Tourismus

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

bzw. Energie und Nahwärme, war der Top-down-Charakter von geringerer Bedeutung. Die überprüften Länder setzten bei der Ausschöpfung der LEADER-Mittel unterschiedliche Top-down-Schwerpunkte.

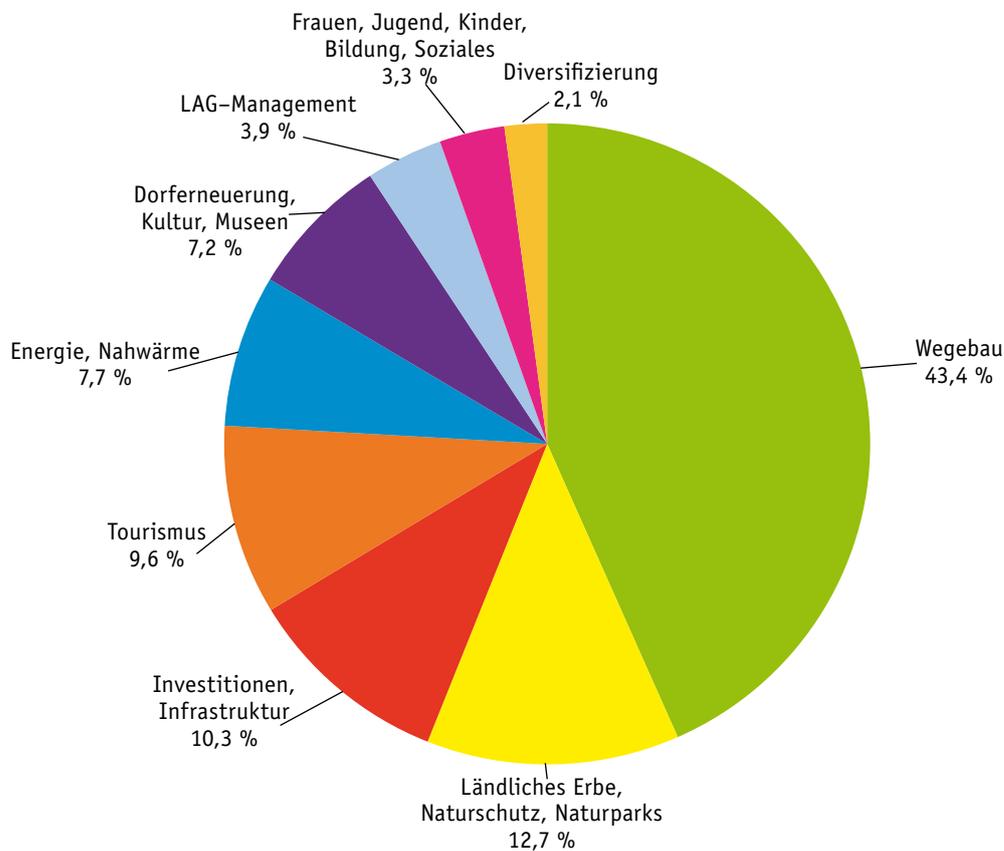
Abbildung 8: Kärnten – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010



Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Kärnten entfiel ein Viertel aller bis Ende 2010 getätigten Förderungszusagen auf Wegebauprojekte (Maßnahme 321a) und beinahe 18 % auf landwirtschaftliche Großprojekte (Maßnahme 123a).

Abbildung 9: Salzburg – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010

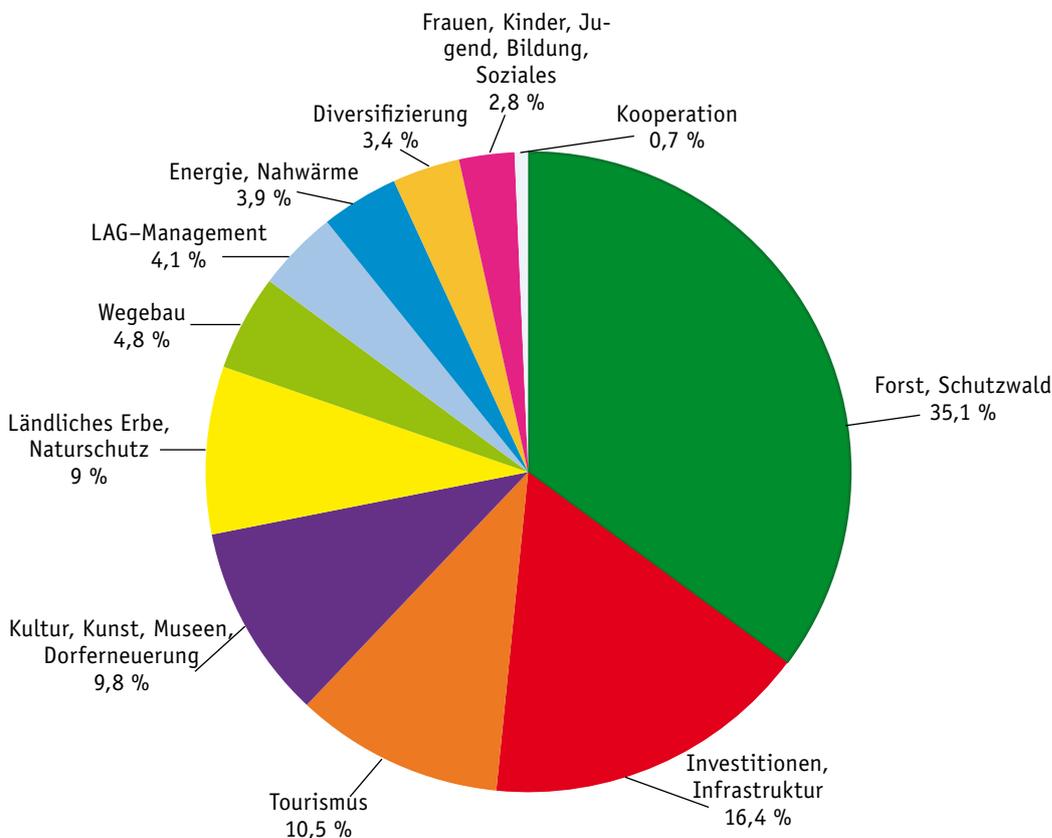


Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Salzburg gingen rd. 43 % der bis Ende 2010 bewilligten LEADER-Mittel an Wegebauprojekte (Maßnahme 321a). Weitere Schwerpunkte lagen bei Naturschutzprojekten (13 %) und Investitionen (10 %), die top-down vorgegeben wurden, um eine ausreichende Mittelausschöpfung von LEADER zu gewährleisten.

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Abbildung 10: Tirol – Verteilung der bewilligten Förderungen per Ende 2010



Quelle: Auswertung des RH auf Basis von vorläufigen Daten der AMA per 31. Dezember 2010 nach sachlich-inhaltlichen Kriterien

In Tirol wurden über 35 % der Mittel für Forstprojekte (Maßnahme 266) sowie über 16 % für landwirtschaftliche Großprojekte (Maßnahme 123a) bewilligt.

(2) Die bewilligten Förderungssummen pro unechtes LEADER-Projekt waren je nach Maßnahme vergleichsweise hoch. Die Bandbreite der durchschnittlichen Förderungsbewilligungen der Wegebauprojekte erstreckte sich beispielsweise von rd. 283.000 EUR (Kärnten) über rd. 346.000 EUR (Tirol) bis rd. 540.000 EUR (Salzburg) und jene der landwirtschaftlichen Großprojekte<sup>60</sup> von rd. 456.000 EUR (Salzburg) über rd. 688.000 EUR (Tirol) bis rd. 724.000 EUR (Kärnten).

<sup>60</sup> Dazu zählten beispielsweise große Investitionsprojekte von Milch- bzw. Fleischverarbeitungsbetrieben, Obstverwertungsanlagen, Abfüll-, Sortier- und Absackanlagen, Viehvermarktungs- und Versteigerungscentren.

Der durchschnittliche Betrag pro Tiroler Forstprojekt belief sich auf rd. 307.000 EUR.

(3) Wie nachfolgende Tabelle veranschaulicht, lag Kärnten Ende 2010 bei der durchschnittlichen Projektgröße (bewilligte Förderungsbeträge) mit rd. 203.000 EUR über dem Dreifachen, Salzburg und Tirol mit rd. 131.000 EUR bzw. 119.000 EUR immer noch beim Zweifachen des österreichischen Durchschnitts. Auf Großprojekte mit einem Förderungsvolumen von mehr als 200.000 EUR entfielen in Kärnten rd. 70 %, in Salzburg rd. 65 % und in Tirol rd. 63 % der bewilligten Förderungsbeträge. Am ausgeprägtesten war die Konzentration in Salzburg: Auf nur 11 % der insgesamt bewilligten Projekte entfielen fast zwei Drittel der bewilligten Förderungsbeträge.

	Kärnten	Salzburg	Tirol	Österreich
Bewilligte Förderungsbeträge per 31. Dezember 2010 in EUR (insgesamt)	31.192.168	23.654.006	35.954.334	310.889.389
Anzahl der bewilligten Projekte (insgesamt)	154	181	300	5.118
<i>Durchschnittliche bewilligte Förderungsbeträge in EUR pro Projekt</i>	<i>202.547</i>	<i>130.685</i>	<i>119.848</i>	<i>60.744</i>
Anzahl der Projekte mit Bewilligungssumme über 200.000 EUR	45	20	50	311
<i>in % der insgesamt bewilligten Projekte</i>	<i>29</i>	<i>11</i>	<i>17</i>	<i>6</i>
Bewilligte Förderungsbeträge für Projekte mit Bewilligungssumme über 200.000 EUR in EUR	21.913.468	15.424.674	22.690.367	148.448.158
<i>in % der bewilligten Förderungsbeträge</i>	<i>70</i>	<i>65</i>	<i>63</i>	<i>48</i>

<sup>1</sup> Stand per 31. Dezember 2010

Quelle: RH-Berechnungen basierend auf AMA-Daten

(4) Der Europäische Rechnungshof kam in seiner Prüfung über die Umsetzung des LEADER-Konzepts zu dem Befund, dass nahezu alle Verwaltungsbehörden der von ihm überprüften Mitgliedstaaten (in Österreich fand keine Vor-Ort-Prüfung des Europäischen Rechnungshofes statt) für die Programmperiode 2007 bis 2013 de facto ein Top-down-System vorgegeben hatten.<sup>61</sup> Auch in einer vom BMLFUW

<sup>61</sup> Sonderbericht Nr. 5/2010 des Europäischen Rechnungshofs, Z 124: „Entgegen den Anweisungen der Kommission verpflichten diese Verwaltungsbehörden die LAG zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum. Dadurch wird LEADER leichter kontrollierbar, doch gleichzeitig wird der Spielraum für innovative lokale Strategien eingeschränkt und damit der potenzielle Mehrwert, mit dem das LEADER-Konzept gerechtfertigt wird, geschmälert.“

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

beauftragten Befragung von LEADER-Akteuren aus dem Jahr 2010 vertraten diese die Auffassung, dass ein beträchtlicher Teil der LEADER-Projekte nicht direkt über die LAG, sondern über die Förderungsstellen lief.<sup>62</sup>

**106.2** Die Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes in Bezug auf Top-down-Vorgaben trafen auch auf die vom RH überprüften Länder zu. Der RH kritisierte, dass ein hoher Anteil der LEADER-Mittel – teilweise in offenem Widerspruch zu den einschlägigen EU-Bestimmungen<sup>63</sup> – in Top-down-Projekte und damit in Projekte ohne echten LEADER-Mehrwert floss. Er wies mit Nachdruck darauf hin, dass die Mittelausschöpfung keinen Selbstzweck darstellte, sondern den Sachzielen von LEADER unterzuordnen wäre.

Der RH empfahl dem BMLFUW und den drei überprüften Ländern, die bestehende Praxis dahingehend zu ändern, dass die Einhaltung der EU-Vorgaben gewährleistet ist.

**106.3 (1)** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei durch die aktuelle Umsetzung kein Verstoß gegen europarechtliche Bestimmungen gegeben. Im Gegensatz zur Umsetzung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 bestehe die Aufgabe der bewilligenden Stellen bei der LEADER-Umsetzung nur darin, die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Förderungsfähigkeit vorzunehmen und die fördertechnische Umsetzung des Projekts zu gewährleisten. Diese fördertechnische Umsetzung stelle keine Qualitätsbewertung bzw. Bewertung bezüglich der Relevanz für die jeweilige lokale Entwicklungsstrategie dar, denn diese sei gemäß Bottom-up-Ansatz den LAG vorbehalten. Die LAG hätten daher bezüglich der Projektauswahl das erste und für die Weiterverfolgung und Umsetzung des Projekts auch das letzte Wort. Das gelte für alle Projekte.*

*Das BMLFUW könne natürlich Versuche zur Top-down-Einflussnahme nicht ausschließen, würde diese jedoch bei Kenntnis nicht dulden. Das BMLFUW habe im März 2008 entsprechende Festlegungen erlassen, wonach eine positive Entscheidung durch das LAG-Projektauswahlgremium vor der rechtsverbindlichen Genehmigung durch die bewilligende Stelle zu erfolgen habe. Die Projektgröße sei im Übrigen kein Kriterium für die Qualifikation als LEADER-Projekt.*

*(2) Das Land Kärnten nahm dazu nicht Stellung.*

<sup>62</sup> Studie im Auftrag des BMLFUW „Befragung von LEADER-AkteurInnen“ Endbericht, 22. Oktober 2010, Regional Consulting International GmbH Wien, Verfasser: Andreas Resch

<sup>63</sup> siehe Art. 61 lit c der Verordnung des Rates (EG) Nr. 1698/2005 zur Definition des LEADER-Konzepts

*(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg werde auf die Einhaltung des Bottom-up-Prinzips generell Bedacht genommen. Für alle bewilligten LEADER-Projekte lägen die erforderlichen LAG-Beschlüsse vor. Nachdem die Ländliche Entwicklung 2007–2013 ein land- und forstwirtschaftliches Förderungsprogramm sei, würden Förderungsprojekte aus diesem Bereich (main-stream) strukturell bedingt überwiegen. Die Kosten der einzelnen Projekte seien unterschiedlich, woraus sich finanzielle Schwerpunktbildungen ergäben. Der weitaus überwiegende Teil der Güterwege- und Biomasseprojekte sei als nicht-agrarisch zu klassifizieren, da vor allem die nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung von diesen Projekten profitiere.*

*(4) Das Land Tirol hielt fest, dass die durchschnittlichen Kosten pro Tiroler Forstprojekt von rd. 307.000 EUR dahingehend relativiert werden sollten, dass diese Projekte sich auf eine siebenjährige Umsetzungszeit beziehen und hunderte einzelne, in die Projekte eingebundene Waldbesitzer betreffen würden.*

**106.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass er in allen überprüften Ländern Beispiele für Projekte mit rechtsverbindlicher Förderungszusage seitens der bewilligenden Stelle bzw. mit Umsetzungsbeginn vor positiver Entscheidung des LAG-Auswahlgremiums fand. Er verwies darauf, dass das Land Kärnten einen eigenen Standardablauf für Top-down-Projekte entwickelt hatte, bei denen in bestimmten Fällen keine zwingende Behandlung im LAG-Entscheidungsgremium erforderlich war, sondern der LAG-Beschluss in einem verkürzten Verfahren herbeigeführt wurde.

Der RH vermerkte in Bezug auf die Stellungnahme des Landes Salzburg, dass die SVL Salzburg die LAG zu Beginn der Programmperiode darauf hingewiesen hatte, dass unter anderem Biomasseförderungen über LEADER umzusetzen und daher in den lokalen Entwicklungsstrategien der LAG aufzunehmen waren. Insgesamt sollten laut SVL 50 % der Naturschutzprojekte über LEADER abgewickelt werden. In weiterer Folge übermittelte die SVL den LAG Unterlagen zu Top-down-Projekten mittels Standardvordruck „mit der Bitte um Fassung eines positiven LAG-Beschlusses“. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Integrierte und multisektorale Aktionen

**107** Den Vorstellungen der EU-Kommission entsprechend beruht LEADER grundsätzlich auf einem integrierten und multisektoralen Zugang, der die in den lokalen Entwicklungsstrategien enthaltenen Aktionen und Projekte als zusammenhängende Einheit begreift und insbesondere Verknüpfungen zwischen den verschiedenen daran beteiligten wirt-

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

schaftlichen, sozialen, kulturellen und umweltrelevanten Akteuren und Sektoren herstellt.

**108.1**(1) In der bisherigen Umsetzung zeigte sich – ungeachtet der multi-sektoralen Inhalte der lokalen Entwicklungsstrategien – eine deutliche Dominanz des landwirtschaftlichen bzw. agrarnahen Sektors. Daneben erlangte – bereits mit sehr großem Abstand – der Sektor Tourismus noch Bedeutung, auf den jeweils etwa 10 % der bewilligten Mittel in den überprüften Ländern entfielen. Kleingewerbe und sonstige Dienstleistungen spielten dagegen kaum eine Rolle. Die Vernetzung mit den verschiedenen Sektoren der ländlichen Wirtschaft war von untergeordneter Bedeutung.

(2) Dies zeigte sich auch beispielhaft an den Maßnahmen 311 (Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten) und 312 (Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges), die programmgemäß beide für eine Umsetzung über LEADER besonders geeignet waren.<sup>64</sup>

Das Programm LE 07–13 identifizierte den Verlust an ortsnahen Arbeitsplätzen in Landwirtschaft bzw. Gewerbe als Problem und stellte einen strategischen Förderungsbedarf in Form von Investitionsförderung für Kleinstunternehmen im Rahmen der Maßnahmen 311 bzw. 312 fest. Die Ex-ante-Evaluierung bewertete beide Maßnahmen als positiv für die Verbesserung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens der Landbevölkerung und sah hohes Synergiepotenzial mit LEADER.

Im Einklang mit den EU-Vorgaben beschränkte das Programm LE 07–13 den Begünstigtenkreis der Maßnahme 311 auf Mitglieder des Haushalts landwirtschaftlicher Betriebe, während die Maßnahme 312 keiner sektoralen Einschränkung unterlag. Allerdings sollte sie auf besonders ländlich geprägte Gebiete und entwicklungsbedürftige Kleinregionen fokussiert werden. Die SVL Salzburg schränkte – im Unterschied zu Kärnten und Tirol – den Begünstigtenkreis der Maßnahme 312 auf Landwirte ein bzw. machte die Beteiligung von Landwirten zu einer Voraussetzung für die Förderung von Projekten.

Laut Evaluierungsbericht 2010 kamen im Rahmen der Maßnahme 311 im Zeitraum 2007 bis 2009 in allen Bundesländern über 900 Projekte (davon mehr als ein Drittel LEADER-Projekte) zustande. Von den knapp 190 Projekten der Maßnahme 312 waren 40 % LEADER zugeordnet.

<sup>64</sup> Beide Maßnahmen wenden sich an Personen im ländlichen Raum, die sich selbständig machen oder ein bestehendes Kleinstunternehmen erweitern möchten.

Keines dieser LEADER-Projekte lag in den vom RH überprüften Ländern. Der Evaluierungsbericht bewertete die Maßnahme 312 als potenziell hoch wirksam und empfahl, sie zu forcieren.

**108.2** Der RH kritisierte, dass die LEADER-Umsetzung in den überprüften Ländern entgegen dem integrativ und multisektoral geprägten LEADER-Ansatz der EU vorwiegend monosektoral agrarisch ausgerichtet war. Die überprüften Länder nutzten den bestehenden Spielraum für Verknüpfungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und umweltrelevanten Akteuren und Sektoren kaum oder schränkten ihn sogar ein.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne einer integrativen und sektorübergreifenden Ausrichtung von LEADER sektorale Einschränkungen bei den Begünstigten, den Förderungsgegenständen oder Förderungsvoraussetzungen der einzelnen, für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen hintanzuhalten.

Dem Land Salzburg empfahl der RH, die Maßnahme 312 im Einklang mit den EU-Vorgaben und dem Programm LE 07-13 für Projektwerber und Projektvorschläge aus allen Sektoren zu öffnen.

**108.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW könne die Empfehlung des RH nicht nachvollzogen werden, da die genannten Einschränkungen sich weder aus den einschlägigen Richtlinien für LEADER noch aus der Vorabreservierung von Mitteln (siehe TZ 76) ableiten ließen. Die angeführten empirischen Belege gäben Auskunft über die tatsächliche bisherige Umsetzung von LEADER und die Möglichkeiten der nationalen Stellen, Kofinanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen, könnten jedoch nicht als Beleg für die vom RH angeführten Einschränkungen dienen.*

(2) *Das Land Kärnten betonte, dass die Umsetzung der regionalen Leitbilder sehr wohl sektorübergreifend erfolge und verwies weiters auf seine Stellungnahme zu TZ 77.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg stehe LEADER grundsätzlich allen Sektoren offen. So sei eine Vielzahl von Projekten mit wirtschaftlichem Hintergrund aus den Sektoren Tourismus, Gesundheit, Landwirtschaft und sonstigen Freizeitangeboten in verschiedenen anderen Maßnahmen des Programms LEADER 2007-2013 unterstützt worden. Insbesondere bestünden für die Maßnahme 312 keine landesspezifischen Einschränkungen. Die Maßnahme stehe somit allen Förderungswerbern laut Sonderrichtlinie des BMLFUW offen.*

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**108.4** Der RH hielt dem BMLFUW entgegen, dass sektorale Einschränkungen schon auf Ebene des Programms LE 07–13 vorgenommen wurden, wiewohl dieses durch Investitionsförderungen in Kleinstunternehmen dem Verlust an ortsnahen Arbeitsplätzen neben der Landwirtschaft ausdrücklich auch im Gewerbe begegnen wollte. So schränkte beispielsweise das Land Salzburg gemäß Anlage V zum Programm LE 07–13 die ELER-Mittel für die Maßnahme 312 auf Zuwendungsempfänger aus dem Landwirtschaftssektor ein.

Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass ELER-Mittel für die Maßnahme 312 gemäß Anlage V zum Programm LE 07–13 im Land Salzburg nur für Kleinstunternehmen im Rahmen eines landwirtschaftlichen Nebenerwerbs und für Kooperationsprojekte mit Beteiligung von Landwirten bereitgestellt wurden. Weder die Bestimmungen der EU noch des Programms LE 07–13 noch der Sonderrichtlinie LEADER verlangten diese Einschränkung. Hintergrund dafür war dem RH vorliegenden Unterlagen zufolge die grundsätzliche Überlegung der SVL Salzburg, dass es sich bei den Mitteln des Programms LE 07–13 im Wesentlichen um Finanzmittel handle, die der Land- und Forstwirtschaft zuzurechnen seien und daher primär in diesem Bereich zum Einsatz kommen sollten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

#### Innovation

**109** LEADER sollte gemäß den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft innovative Konzepte zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützen und den Unternehmergeist stärken. Innovation im ländlichen Raum war aus Sicht der Europäischen Kommission in einem breiteren Sinn zu verstehen und umfasste beispielsweise die Einführung neuer Erzeugnisse, Prozesse, Organisationen oder Märkte, die Übernahme und Anpassung von anderswo entwickelten Innovationen, die Modernisierung von traditionellem Know-how, die Entwicklung neuer Lösungen für spezifische Probleme ländlicher Regionen oder die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien in ländlichen Gebieten. Wegebau zählte beispielsweise nicht als innovatives Projekt. Um Innovation im ländlichen Raum zu fördern, sah die Europäische Kommission für die LAG große Freiräume und Flexibilität bei der Entscheidung über Aktionen vor.

**110** Das Programm LE 07–13 spezifizierte die im Rahmen von LEADER verfolgten Innovationsziele nicht näher.

In einer vom BMLFUW beauftragten Befragung schätzten 64 % der LAG die Innovationsbereitschaft der Projektträger als mittel bis gering ein.

**111.1** Weder das BMLFUW noch die überprüften Länder erhoben systematisch die Gründe für das – meist bereits in der Phase der (informellen) Vorab-Beurteilung (siehe TZ 47) stattfindende – Ausscheiden von möglicherweise auch innovativen Projektideen. Damit unterblieb auch eine Abklärung allfälliger struktureller Unterschiede in der Unterstützung innovativer Projektideen einerseits und maßnahmenkonformer Projektvorschläge andererseits oder eine Abklärung systembedingter Barrieren bei der Aufbringung der Eigenmittel wie Kofinanzierungsmittel.

**111.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, im Zuge einer LEADER-Evaluierung auch die Klärung möglicher systembedingter Gründe für das geringe Zustandekommen von innovativen LEADER-Projekten ins Auge zu fassen. Dabei könnten auch die Mechanismen der Projektauswahl in den Förderungs- und Abwicklungsstellen im Hinblick auf die Behebung allfälliger systemischer Innovationshemmnisse, die u.a. in fragmentierten institutionellen Zuständigkeiten liegen könnten, näher untersucht werden.

**111.3** (1) *Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung für die Evaluierung aufzugreifen. Von größter Relevanz sei vor allem die Frage, ob der Grund für die – auch gemäß den Analysen des BMLFUW – zu geringe Innovationsbereitschaft in systemischen Innovationshemmnissen liegen könne.*

*(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe die SVL keinen Einfluss auf die Innovationsbereitschaft der Projektträger. Es sei vor allem die Aufgabe der LAG, den Innovationsgeist in der Region zu fördern und zu stärken. Die (informelle) Vorab-Bewertung der Projektvorschläge habe vor allem der Beurteilung der Förderungsvoraussetzung „Qualität und Nachhaltigkeit“ sowie der Finanzierbarkeit und der Folgekosten der Projekte gedient. Die SVL erachte dies als wesentlichen Beitrag zu sparsamer, zweckmäßiger und wirtschaftlicher Mittelverwendung und unbürokratischer Abwicklung für alle Beteiligten.*

**111.4** Der RH wertete die vom BMLFUW zugesagte Evaluierung der Gründe für das geringe Ausmaß an innovativen LEADER-Projekten als positiv.

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass mit der Gestaltung der Rahmenbedingungen – etwa für den Zugang zu Kofinanzierungsmitteln – das Land einen wesentlichen Einfluss auf die Innovationsbereitschaft von Projektträgern und die Herangehensweise der LAG ausübt.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**112.1** Ein großer Teil der im Rahmen von LEADER geförderten Projekte war konventioneller Natur und unterschied sich nicht von jenen Projekten, die ohne LEADER im Rahmen der definierten Maßnahmen des Programms LE 07–13 realisiert wurden.<sup>65</sup> Nur ein geringer Teil des LEADER-Mittelvolumens kam Projekten zugute, die außerhalb des vorab definierten Maßnahmenkatalogs standen. In der vom BMLFUW beauftragten Befragung von LEADER-Akteuren vermerkten 38 % der LAG Probleme bei der Zuordnung von sektorübergreifenden – und damit tendenziell innovativen – Projektanträgen.

**112.2** Der RH kritisierte die geringe Anzahl an innovativen Projekten und deren – in Anbetracht des insgesamt vervierfachen LEADER-Budgets – bescheidenes finanzielles Volumen, was – ungeachtet der hohen Qualität einzelner Projekte – kaum nachhaltige Effekte für den ländlichen Raum erwarten ließ.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne des „Laborcharakters“ von LEADER den Innovationsansatz künftig ausreichend zu operationalisieren und damit bessere Voraussetzungen für innovationsförderliche Projekttypen, wie beispielsweise Pilotprojekte oder Demonstrationsvorhaben auf regionaler Ebene zu schaffen. So könnten nach Auffassung des RH auch unkonventionelle Projektkooperationen mit begrenztem Risiko befristet erprobt werden. Dafür wären genügend nicht maßnahmengebundene LEADER-Mittel anzusetzen.

**112.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien dazu Aufschlüsse aus der in Aussicht genommenen Evaluierung zu erwarten (siehe TZ 111). Das nach Meinung des BMLFUW größte Innovationshemmnis bei Förderungsprojekten sei das mit Innovationen einhergehende Risiko in Verbindung mit EU-Bestimmungen, die im Falle des Scheiterns von Projekten unweigerlich zu Förderungsrückzahlungen führten. Daher sei auch unter LEADER die Bereitschaft, ein solches Risiko auf sich zu nehmen, nicht sehr ausgeprägt. Die nach Lesart des BMLFUW in der Empfehlung des RH zum Ausdruck gebrachte Auffassung, innovative, aber auch risikobehaftete Projekte befristet zu erproben, wobei das Risiko nicht allein vom Projektanten zu tragen sei, entspreche der Intention des BMLFUW. Es versuche daher, die Europäische Kommission im Hinblick auf die nächste Periode dafür zu gewinnen.*

(2) *Das Land Salzburg unterstrich, dass die SVL gemäß dem Bottom-up-Prinzip keinen unmittelbaren Einfluss auf den Innovationsgehalt von Projekten habe, da diese in den Regionen entwickelt würden. Umfangreiche Möglichkeiten zur Umsetzung auch sektorübergreifender,*

<sup>65</sup> Eine genaue Klassifizierung und damit Quantifizierung der Projekte war dem RH aufgrund der mangelnden Qualität der vorhandenen Daten nicht möglich.

*tendenziell innovativer Projekte böten vor allem die nicht vorab definierten Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3.*

- 112.4** Der RH hielt gegenüber dem BMLFUW fest, dass – neben den möglicherweise auch in den EU-Vorschriften grundgelegten Innovationshemmnissen – auf nationaler bzw. regionaler Ebene entspringende Innovationsbarrieren zu untersuchen wären. Darüber hinaus sollte das BMLFUW die Voraussetzungen für die Erprobung unkonventioneller Projektlösungen verbessern, wobei allfällig höhere Projektrisiken durch geeignete Projektausgestaltungen (beispielsweise durch Festlegung von Projektphasen und Meilensteinen für „Stop-or-go-Entscheidungen“) in einem vertretbaren Rahmen zu begrenzen wären.

Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass Salzburg im Vergleich zu den anderen überprüften Ländern ein sehr geringes Mittelvolumen für nicht vorab definierte Maßnahmen vorgesehen hatte (siehe TZ 75).

#### Kooperation

- 113** Kooperation stellt auf gemeinsame Projekte von LAG innerhalb eines Mitgliedstaates oder zwischen LAG aus mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten ab. Als Begünstigte für eine Förderung kommen folglich – wie im Programm LE 07–13 festgelegt – in erster Linie die LAG in Frage. Gemäß Leitfaden der Europäischen Kommission zur Durchführung der Maßnahme „Zusammenarbeit“ im Rahmen des Schwerpunkts LEADER können entweder die LAG, wenn entsprechende Prioritäten in ihren Entwicklungsstrategien enthalten sind, Kooperationsprojekte auswählen und beschließen. Andernfalls kann die Verwaltungsbehörde auf Basis eines Aufrufs, an dem sich die LAG beteiligen können, Kooperationsprojekte auswählen.
- 114** Gemäß Programm LE 07–13 zählten gebietsübergreifende und transnationale Kooperationen zu jenen wesentlichen Punkten, die den Mehrwert der LEADER-Methode ermöglichten. Es empfahl den lokalen Entwicklungsstrategien die Aufnahme eines oder mehrerer Kooperationsprojekte. Bis Ende 2010 gab es österreichweit allerdings nur eine geringe Anzahl von Kooperationsprojekten (Maßnahme 421) mit einem bewilligten Förderungsvolumen von insgesamt rd. 4,6 Mill. EUR. Wie nachfolgende Tabelle zeigt, war daran der Anteil der Länder Kärnten und Tirol sowohl betragsmäßig wie auch anzahlmäßig überdurchschnittlich hoch, wobei sich deren inhaltliches Verständnis von Kooperationsprojekten unterschied.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**Tabelle 21: Kooperationsprojekte in Kärnten, Salzburg und Tirol**

Maßnahme 421	Anzahl der Projekte	Förderungszusagen in Mill. EUR	Förderungszusagen in %
Kärnten	8	1,73	5,6
Salzburg	2	0,06	0,3
Tirol	13 <sup>1</sup>	0,88	2,5

<sup>1</sup> Landesweite Projekte wurden jeweils auf ein Projekt gezählt.

Quelle: Auswertung auf Basis AMA-Daten per Ende 2010

**115** In Kärnten wurden im Rahmen der Maßnahme 421 drei Arten von Kooperationen finanziert:

- landesweite Projekte (z.B. Reittourismus, solare Mobilität), für die die PVL und SVL Kärnten vorab bereits LEADER-Mittel reservierten (unechte LEADER-Projekte – siehe TZ 103);
- grenzüberschreitende Projekte mit Slowenien (siehe dazu TZ 116 und TZ 130);
- landesweite Koordination des Wissensmanagements und der Öffentlichkeitsarbeit der LEADER-Regionen.

**116.1**(1) Die Landwirtschaftskammer Kärnten als Projektträger erhielt zwei transnationale Kooperationsprojekte der LAG Unterkärnten zu 100 % gefördert. Im Abschnitt „Geplante Kooperationen“ enthielt die lokale Entwicklungsstrategie der LAG Unterkärnten keinen Hinweis auf diese Art von grenzüberschreitenden Projekten.

(2) Bei einem der zwei Projekte standen der durch die SVL genehmigten Förderung in Höhe von 325.725 EUR nur 8.000 EUR für das korrespondierende slowenische Partnern vorhaben gegenüber. Bei dem anderen Projekt (mit einem Förderungsvolumen von 218.017 EUR) bestand laut Projektbeschreibung die Kooperation im Erfahrungsaustausch (Arbeitsgruppen, Exkursionen) mit Projektpartnern in Slowenien und in der Vernetzung von Initiativen in Kärnten und Slowenien.

**116.2**(1) Der RH kritisierte, dass das Land Kärnten diese Kooperationsprojekte top-down zu 100 % förderte.

(2) Der RH sah den Kooperationsgehalt bei einem Finanzierungsverhältnis von 40 : 1 (Österreich : Slowenien) als unzureichend erfüllt

an. Er empfahl dem Land Kärnten, bei den eingereichten Projektabrechnungen nur jene Kosten als förderbar anzurechnen, die einen echten Kooperationsgehalt im Sinne der Maßnahme 421 aufweisen. Bereits erfolgte Projektabrechnungen wären darauf nachträglich zu prüfen und bei mangelnder Belegbarkeit wären ausbezahlte Förderungen zurückzufordern.

**116.3** *Das Land Kärnten trat der Top-down-Einstufung der angeführten Kooperationsprojekte mit Hinweis auf die positiven Beschlüsse der LAG vor Förderungszusage entgegen. Es stehe hinter dem Kooperationsgehalt dieser LEADER-Projekte und sehe keine Veranlassung zur Rückforderung ausbezahlter Fördermittel, da es diesbezüglich auch keine Einschränkungen durch nationale und EU-Bestimmungen gebe. Vor allem im Rahmen der INTERREG-Programme bestünde eine langjährige Kooperation mit den slowenischen Partnern, woraus ersichtlich wäre, dass die Projekte immer in einem ausgewogenen finanziellen Verhältnis zwischen Slowenien und Österreich umgesetzt worden seien. In der aktuellen Programmperiode bestehe in Slowenien für die LEADER-Vorhaben ein sehr eingeschränkter Finanzrahmen, weshalb Aktivitäten im Zusammenhang mit den Kärntner LEADER-Kooperationsprojekten anderwärtig zu finanzieren gewesen seien.*

**116.4** Der RH entgegnete mit Bezug auf die Top-down-Einstufung, dass die lokale Entwicklungsstrategie der LAG Unterkärnten grenzüberschreitende Kooperationen nicht als Ziel auswies. Aus dem RH vorliegenden Unterlagen kam der Top-down-Charakter als auf LAG-Ebene durchzuwinkendes LEADER-Projekt im weiteren Sinne eindeutig zum Ausdruck. An seiner Empfehlung hielt er fest.

**117.1** In Kärnten wurden Basisaufgaben des LAG-Managements – anstatt aus der Maßnahme 431 – auch im Rahmen regionsübergreifender LEADER-Kooperationsprojekte finanziert. Das als Kooperationsprojekt kommunizierte Projekt „Wissensmanagement und Öffentlichkeitsarbeit“ umfasste beispielsweise Öffentlichkeitsarbeit, das Internetportal der Regionalmanagements, die Höherqualifizierung von Mitarbeitern, Evaluierungsaufgaben und die Begleitung von LEADER-Projekten über ein Qualitätsmanagementsystem.

**117.2** Der RH kritisierte die Vermischung von LAG-Management und Kooperationsprojekten als intransparent und nicht sachgerecht.

**117.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten liege es im öffentlichen Interesse, dass die für das LEADER-Management zuständigen Stellen laufend am Prozess der Qualitätssteigerung mitwirkten. Daher werde zur*

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

*erfolgten Genehmigung dieses Projekts weiterhin eine positive Haltung eingenommen.*

**117.4** Der RH hielt an seiner Kritik der intransparenten und nicht sachgerechten Vermischung von LAG-Management und Kooperationsprojekten fest.

**118.1** Salzburg wies bis Ende 2010 nur zwei Kooperationsprojekte mit geringem Mittelvolumen auf. Darüber hinaus bestanden Kooperationen im Rahmen grenzüberschreitender LAG mit Oberösterreich und Tirol.

**118.2** Der RH würdigte die Teilnahme an grenzüberschreitenden LAG mit anderen Bundesländern, verwies jedoch insbesondere auf seine Empfehlungen, die auf eine Stärkung der Netzwerktätigkeit der LAG hielten (TZ 93).

**118.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe die SVL keinen Einfluss auf die eingereichten Projekte. Es seien mittlerweile jedoch weitere Projekte bewilligt worden. Die für diese Maßnahme vorgesehenen Mittel würden bis zum Ende der Programmperiode voraussichtlich ausgeschöpft.*

**119.1** Das Land Tirol bemühte sich – gegenüber der Vorperiode verstärkt – um Synergien zwischen den LEADER-Regionen. In diesem Sinn griff es geeignete Projekte aus einzelnen LEADER-Regionen auf und bot diese anderen Regionen als landesweit abrufbare und an den regionalen Bedarf adaptierbare Projekt-Module an (z.B. Internetprojekt, Politiklehrgang für Frauen, Qualifizierungsoffensive im Tourismus). Über eine allfällige Teilnahme entschied die jeweilige LAG.

Ferner bestanden bei einzelnen LAG auch regions- und grenzüberschreitende Kooperationen. So wurde auf Initiative einer Tiroler LAG – mit Unterstützung von Netzwerk Land – eine LEADER-Konferenz, an der etwa 180 Personen aus zwölf EU-Mitgliedstaaten teilnahmen, durchgeführt.

**119.2** Der RH beurteilte das auf Landes- wie auch auf LAG-Ebene gezeigte kooperative Engagement als positiv.

**Netzwerkbildung**

**120** Die Netzwerkbildung umfasst den Austausch von Erfahrungen und Know-how zwischen LAG, den LEADER-Regionen sowie mit Fragen der ländlichen Entwicklung befassten Verwaltungen und Organisationen innerhalb der EU. Zu diesem Zweck richtete die Europäische Kommission unter ihrer Leitung das europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung ein, auf nationaler Ebene formte sich das Netzwerk Land (siehe TZ 56).

**Interessenkonflikte****Allgemeines**

**121** Die für das LEADER-Konzept charakteristische Einbeziehung der maßgeblichen Stakeholder einer Region in eine LAG (siehe TZ 87) barg – ungeachtet der Vorzüge dieses Ansatzes – auch Risiken in sich. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Personen, die sich für ihre Region engagierten und bereit waren, Verantwortung und Funktionen zu übernehmen, konnten im Rahmen der vom LEADER-Konzept gewünschten Vernetzung und Kooperation dieser Personen Naheverhältnisse entstehen, die potenziell auch zu Interessenkonflikten führten.

**122** Der Europäische Rechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung in mehreren Mitgliedstaaten (in Österreich wurden keine Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt) erhebliche Interessenkonflikte bei der Umsetzung von LEADER fest. In seinem Bericht vom November 2010 empfahl er folglich solide Verfahren zur Vermeidung jeglicher Interessenkonflikte.<sup>66</sup> Die Europäische Kommission erklärte in ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht, dass die Mitgliedstaaten für entsprechende Verfahren sorgen müssten, etwa indem sie für ihre LAG gemeinsame Regeln aufstellten.

**123** Die von der Europäischen Kommission im Oktober 2007 genehmigte Erstfassung des Programms LE 07–13 traf keine Festlegungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten. Ebensoviele formulierte die Sonderrichtlinie LEADER – auch in ihrer aktualisierten Fassung vom 8. Juli 2009 – Vorgaben dazu.

Die im Jahr 2009 aktualisierte dritte Programmfassung vermerkte allerdings, dass im Zusammenhang mit der Übertragung der Bewilligungsfunktion an die zwischengeschalteten Stellen (siehe TZ 39) darauf Bedacht genommen worden sei, jeglichen Verdacht auf Befangenheit und Interessenkollision schon im Vorfeld auszuräumen. Die jähr-

<sup>66</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 5/2010, Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Luxemburg 2010

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

lich abzugebenden Berichte bzw. Erklärungen seitens der zwischen-geschalteten Stellen würden dieser Programmfassung zufolge auch in Bezug auf das für die Förderungsabwicklung eingesetzte Personal von der Zahlstelle AMA und der bescheinigenden Stelle im BMLFUW kontrolliert und überwacht werden. Die Übertragungsvereinbarungen enthielten diesbezüglich den Passus, dass im Falle der Befangenheit der eingesetzten Mitarbeiter der § 7 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>67</sup> sinngemäß anzuwenden sei.

- 124** Die AMA regelte den Inhalt der gemäß Übertragungsvereinbarung jährlich abzugebenden Berichte der bewilligenden Stellen mittels Arbeitsanweisungen. Diese Arbeitsanweisungen verlangten mit Verweis auf die Vorgaben des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006<sup>68</sup> zur Vermeidung von Interessenkonflikten eine Beschreibung der durchgeführten (verstärkten) Dienstaufsicht.

Diesen Vorgaben bzw. Anweisungen kamen die überprüften Länder nach, indem sie schriftlich bestätigten, dass „für sensible Bereiche“ verstärkte Dienstaufsicht vorgesehen und Interessenkonflikte der einzelnen Mitarbeiter mit anderen Aufgaben bzw. Funktionen (z.B. durch Mitarbeit in durch die Stelle bewilligten Projekten) ausgeschlossen waren.

#### Kärnten

- 125.1** Der Leiter der SVL Kärnten übte die Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden im Aufsichtsrat der RMK aus. Er war damit sowohl in der Sphäre der RMK als Eigentümerversorger wie auch in der Sphäre des (indirekten) Förderungsgebers der RMK tätig. Er genehmigte als bewilligende Stelle die Förderungsanträge der LAG und unterzeichnete die Förderungszusagen. Erst auf Basis dieser Förderungszusagen konnten die LAG ihrerseits die RMK mit dem LAG-Management beauftragen. In weiterer Folge prüfte die SVL die von den LAG im Rahmen der Förderungsabrechnung eingereichten Rechnungen der RMK und refundierte den LAG 35 % ihrer an die RMK geleisteten Zahlungen.

Ein weiteres Mitglied des Aufsichtsrats der RMK war Gesellschaftervertreter des Forums Regionalentwicklung Kärnten und zudem Vorsit-

<sup>67</sup> Gemäß § 7 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG), BGBl. Nr. 51/1999 i.d.g.F., haben sich Verwaltungsorgane ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen, wenn sie selbst oder einer ihrer Angehörigen Beteiligte oder als Bevollmächtigte bestellt sind oder wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

<sup>68</sup> Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER, ABl. Nr. L 171 vom 23. Juni 2006

zender einer LAG, die die RMK mit dem LAG-Management beauftragte (mit daraus resultierenden Rechnungen und Gutschriften) und dafür einen Förderungsantrag bei der SVL – dessen Leiter der Aufsichtsratsvorsitzende in der RMK war – einreichte und genehmigt bekam.

Bei zwei Rechnungen der RMK (davon eine an die LAG Unterkärnten und die andere an das Forum Regionalentwicklung Kärnten als einer der zwei Gesellschafter der RMK) war die Umsatzsteuer – ohne sachlich nachvollziehbare Gründe – unterschiedlich fakturiert.

**125.2** Der RH bewertete die von der SVL wahrgenommene Doppelfunktion – einerseits im Aufsichtsrat der RMK (Auftragnehmerin der LAG) und andererseits als Förderungsgeber der LAG (Auftraggeber der RMK) – als schwerwiegenden Fall von Unvereinbarkeit. Dass im Aufsichtsrat der RMK maßgebliche Personen mehrere Rollen einnahmen und einander in Aufsichtsfunktionen sowie Auftraggeber-/Auftragnehmer- und Förderungsgeber-/Förderungsnehmerfunktionen gegenüber traten, wertete der RH grundsätzlich als typische Merkmale von In-sich-Geschäften.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, unverzüglich Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Interessenkonflikte und steuerrechtlichen Ungereimtheiten zu ergreifen.

**125.3** *In seiner Stellungnahme nahm das Land Kärnten die Kritikpunkte des RH zur Kenntnis. Es bestätigte, dass es zu einer organisatorischen Entflechtung und Neuausrichtung im Sinne der Empfehlungen des RH kommen werde. Dazu zähle auch, dass – vorbehaltlich des Beschlusses der Kärntner Regionen – mit Wirkung von 2012 das Personal wieder direkt bei der jeweiligen LAG angestellt werden solle. Damit werde die bisherige Auslagerung des LAG-Managements in die RMK beendet. Das Land Kärnten trete als 60 % Eigentümer der RMK zurück.*

*Im Übrigen verwies das Land Kärnten auf seine Stellungnahme zu TZ 61.*

*Zur Rechnungslegung der RMK teilte das Land Kärnten mit, dass aufgrund der unterschiedlichen Auftragssituation jeder Geschäftsfall der RMK steuerrechtlich gesondert bewertet werde, ob es sich um einen echten Leistungstausch und daher umsatzsteuerpflichtigen Umsatz handle oder um einen übertragenen Wirkungsbereich im öffentlichen Interesse. Die Erkenntnis, dass dies innerhalb eines Unternehmens möglich sei, beruhe auf einer Finanzamtsprüfung sowie einer fachlichen Beurteilung eines Wirtschaftstreuhanders, der das LAG-Management als Auf-*

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

*gabe im öffentlichen Interesse bewertet habe. Dabei spiele keine Rolle, ob der Auftragnehmer Eigentümer der RMK sei oder nicht.*

**125.4** Der RH würdigte die beabsichtigte organisatorische Entflechtung und Neuausrichtung des Regionalmanagements im Sinne seiner Empfehlungen positiv. Zur Rechnungslegung der RMK bemerkte der RH, dass der Gesellschaftsvertrag der RMK keinen Hinweis auf einen übertragenen Wirkungsbereich im öffentlichen Interesse enthielt.

**126** Die RMK sah in ihren Dienstverträgen ein Konkurrenzverbot vor. Dienstnehmern der RMK – und damit den vier bei der RMK angestellten LAG-Managern – war es somit ohne schriftliche Einwilligung der RMK verwehrt, im Geschäftszweig der RMK für eigene oder fremde Rechnung Geschäfte abzuschließen.

**127.1** Der LAG-Manager der fünften Kärntner LAG, welche als einzige nicht die Dienstleistungen der RMK in Anspruch nahm, war mit Wissen der SVL als Alleingeschäftsführer – und ab 2008 zudem als Alleingesellschafter – eines Projektentwicklungs- und Beratungsunternehmens tätig. Gesellschaftszweck und Unternehmensgegenstand dieses Unternehmens entsprachen dem Aufgabenspektrum des LAG-Managements. Unter den auf der Homepage des Unternehmens ausgewiesenen Referenzprojekten befanden sich auch Projekte, die über LEADER gefördert wurden, ohne dass dies auf der Homepage ausgewiesen war.

Das vom LAG-Manager geführte Projektentwicklungs- und Beratungsunternehmen stellte der LAG für das Jahr 2008 Leistungen in Rechnung, die einem Prüfbericht zu einer bei der SVL eingereichten Abrechnung zufolge teilweise nicht förderungsfähig waren, ungeachtet dessen aber von der SVL akzeptiert wurden.<sup>69</sup> Ab September 2008 trat der LAG-Manager in ein Angestelltenverhältnis zur LAG ein.

**127.2** Der RH kritisierte die unklare Abgrenzung zwischen dem Aufgabebereich des LAG-Managements und der privaten unternehmerischen Tätigkeit des LAG-Managers. Nach Auffassung des RH missachtete das Land Kärnten durch die bewusste Anerkennung von nicht förderungsfähigen Kosten seine Pflichten als Förderungsgeber gröblich. Er empfahl dem Land Kärnten, die unrechtmäßig ausgezahlten Förderungen zurückzufordern und die unter sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendigen Schritte zu veranlassen.

<sup>69</sup> Darunter befanden sich auch als Reise- bzw. Telefonkosten verrechnete Personalkosten aus nicht ordnungsgemäß gemeldeten Dienstverhältnissen.

**127.3** Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wäre die SVL aufgrund der von ihr als kritisch eingestuften Organisation des LAG-Managements von sich aus tätig geworden und habe im Jahr 2008 mehrere unangemeldete Kontrollen durchgeführt. Die festgestellten Mängel hätten zu einem Auszahlungsstopp geführt, nach deren schrittweiser Behebung die Anstellungsverhältnisse des LAG-Managements neu organisiert worden seien. Das Land Kärnten betonte, dass keinesfalls unrechtmäßige Auszahlungen von Förderungen erfolgt seien. Die Kürzungen seien gemäß externem Gutachten vorgenommen worden. Sämtliche verrechnete Leistungen seien einer Bestätigung des LAG-Managers zufolge bei der Sozialversicherung und dem Finanzamt ordnungsgemäß vergebührt worden.

**127.4** Der RH hielt dem Land Kärnten entgegen, dass der Prüfbericht vom 28. Jänner 2009 den Vermerk enthielt, dass bestimmte als nicht förderbar bewertete Ausgaben nach Rücksprache mit der SVL letztendlich als förderungsfähig anerkannt würden. Den dem RH vorliegenden Unterlagen zufolge kam der diesbezüglich beantragte Förderungsbeitrag zur Auszahlung.

**128.1** Gemäß Kärntner Landesregierungsbeschluss vom 31. Jänner 2006 zur Schaffung der RMK sollte die RMK mit einem Basisbudget von 700.000 EUR jährlich das Auslangen finden. Der darüber hinausgehende Mittelbedarf sollte über Projekte lukriert werden. Die RMK beschäftigte folglich Mitarbeiter (inkl. bei ihr angestellte LAG-Manager), die über die LEADER-Maßnahme 431 (Arbeit der LAG) basisfinanziert sowie über verschiedene, auch LAG- bzw. grenzüberschreitende LEADER-Projekte projektfinanziert wurden.

**128.2** Der RH bewertete diese Konstellation aufgrund der daraus resultierenden Interessenkonflikte – Interesse der Region versus eigenes berufliches und finanzielles Interesse – als problematisch. Sie schaffte nach Auffassung des RH für die LAG-Manager einen Anreiz, bevorzugt solche Projekte auf regionaler Ebene zu generieren, die einen Personalbudgetposten beinhalteten.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, die LAG-Managements für ihre dem Schwerpunkt 4 LEADER entsprechenden Basisaufgaben richtlinienkonform in einem angemessenen Ausmaß zu finanzieren und sich hinsichtlich allfällig zusätzlicher Projektfinanzierungen mit Beteiligung eines LAG-Managers an den Vorgaben der SVL Tirol (siehe TZ 132) zu orientieren. Darüber hinaus verwies der RH auf seine Empfehlung an das BMLFUW bezüglich der Ausarbeitung von bundesweit verbindlichen Regeln (siehe TZ 133).

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**128.3** Das Land Kärnten bestätigte die Darstellung des RH bezüglich der Basis- und Projektfinanzierung von Mitarbeitern der RMK als richtig und betonte, dass die RMK keine Trägerin von LEADER-Projekten sei. Es verwies gleichzeitig auf die geplante Neuorganisation des LEADER- und Regionalmanagements im Sinne der Empfehlungen des RH (siehe TZ 61).

**129.1** Im September 2008 diskutierte der Vorstand der LAG Unterkärnten ein LEADER-Projekt, das die Errichtung eines öffentlich zugänglichen Kleinkinderspielplatzes unmittelbar angrenzend an einen gewerblich betriebenen Freizeitpark als Gesamtvorhaben zum Gegenstand hatte. Der Spielplatz diene gemäß Projektbeschreibung auch als Ergänzung zum Freizeitpark (inkl. Gastronomieteil). Die zwei Argumente, die bei der Diskussion für den positiven LAG-Beschluss vorgebracht wurden, waren, dass die beantragte Förderung von 50.000 EUR für den Kinderspielplatz nur 5 % der privat aufzubringenden Gesamtprojektkosten von 2 Mill. EUR darstelle und es in der betreffenden Gemeinde keinen öffentlichen Kinderspielplatz gebe. Seine mit Kleinkindern schlecht zu Fuß erreichbare Lage außerhalb des Ortszentrums war gemäß der dem RH vorliegenden Unterlagen nicht Diskussionsgegenstand.

Projekträger des Gesamtvorhabens Freizeitpark war eine im August 2008 errichtete Gesellschaft mit beschränkter Haftung, an der sich im März 2009 die Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. mit 24,9 % beteiligte. Letztere stand zu 100 % im Eigentum der Kärntner Landesholding.<sup>70</sup> Der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. wurden bei ihrem Beitritt umfangreiche Sonderrechte im Gesellschaftsvertrag eingeräumt, wozu auch die Bestellung eines selbständig vertretungsbefugten Geschäftsführers zählte.

Die SVL Kärnten bewilligte den am 7. Jänner 2009 eingereichten Förderungsantrag über 50.000 EUR für den Kleinkinderspielplatz mit Gesamtkosten von 100.000 EUR<sup>71</sup> am 19. Februar 2009. Durch die Herausnahme des Kinderspielplatzes aus dem Gesamtvorhaben Freizeitpark und die Darstellung als eigenständiges LEADER-Projekt blieben gesamthafte EU-beihilfenrechtliche Fragestellungen ausgeklammert.

<sup>70</sup> Die Kärntner Landesholding wurde mittels Landesgesetz vom 13. Dezember 1990 über die Einbringung des bankgeschäftlichen Unternehmens der Kärntner Landes- und Hypothekenbank in eine Aktiengesellschaft und die wesentlichen Bestimmungen über den Bestand der Kärntner Landes- und Hypothekenbank – Holding (Kärntner Landesholding-Gesetz) als juristische Person eingerichtet.

<sup>71</sup> lt. AMA-Datenbank

Der Jahresabschluss 2009 des Projektträgers wies für das Gesamtvorhaben öffentliche Zuschüsse in Höhe von rd. 347.000 EUR aus, davon 35.557,59 EUR an LEADER-Mitteln, 186.100 EUR vom Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds<sup>72</sup> und 125.000 EUR Sonderbedarfszuweisung des Landes an die betreffende Gemeinde.

**129.2** Der RH vertrat die Auffassung, dass der Projektträger aufgrund des de facto über einen 25 %-Anteil hinausgehenden beherrschenden Gesellschaftereinflusses des Landes Kärnten im Wege der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. als Förderungswerber gemäß Sonderrichtlinie LEADER (siehe TZ 60) auszuschließen gewesen wäre. Abgesehen davon kritisierte der RH, dass das Land Kärnten trotz Interessenkonflikt die Funktion der bewilligenden Stelle ausübte, obwohl es im Ausmaß seiner (indirekten) Beteiligung selbst Förderungswerber war (siehe TZ 40) und keine Bundesmittel hätte in Anspruch nehmen dürfen (siehe TZ 60).

Der RH bemängelte, dass die LAG-Vorstandsdiskussion vom September 2008 bei gesamthafter Projektbetrachtung auf unrichtigen Angaben in Bezug auf die Projektfinanzierung beruhte.

Die dem später gefassten positiven LAG-Beschluss zugrunde liegende Argumentation, dass es noch keinen öffentlichen Kinderspielplatz in der Gemeinde gäbe, erachtete der RH deshalb als unschlüssig, weil der Nutzen des öffentlichen Kleinkinderspielplatzes für die Gemeindebevölkerung aufgrund der schlechten Erreichbarkeit zu Fuß als gering anzusetzen war. Damit war der Projektträger der Freizeitanlage Hauptnutznießer des LEADER-Projekts.

Der RH empfahl der AMA, das LEADER-Projekt als Teil des Gesamtvorhabens auf seine Förderungsfähigkeit zu überprüfen und im Bedarfsfall die LEADER-Förderung rückabzuwickeln. Weiters empfahl er der AMA, hinkünftig ihrer Letztverantwortung als Zahlstelle dahingehend verstärkt nachzukommen, als EU-beihilfenrechtliche wie gesellschaftsrechtliche Tatbestände von Projekten vollständig erhoben werden.

**129.3(1)** *Die AMA teilte mit, dass sie Förderungsabwicklungsfunktionen mittels Betrauungsvertrag an andere Einrichtungen übertragen habe. Die rechtskonforme Abwicklung dieser Tätigkeiten werde von ihr regelmäßig kontrolliert und überwacht. Die Bewilligung von LEADER-Projekten durch die betrauten Einrichtungen erfolge unter Anwendung von Bewilligungs- und Zahlungs-Checklisten, die von der AMA in Abstimmung mit dem BMLFUW entwickelt worden seien. Somit habe*

<sup>72</sup> Der Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) ist eine im Eigentum des Landes stehende Einrichtung, die 1993 auf Basis des Kärntner Wirtschaftsförderungsgesetzes errichtet wurde.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

*die AMA alle Vorkehrungen für eine richtlinienkonforme Bewilligung bzw. Zahlung getroffen.*

*(2) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten befinde sich der Projektträger zu 24,9 % im Besitz der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. Somit seien die Vorgaben der Sonderrichtlinie LEADER eingehalten worden, wonach juristische Personen als Förderungswerber in Frage kämen, sofern die Beteiligung des Bundes und der Länder 25 % nicht übersteige. Eine Überprüfung bzw. Rückabwicklung der Förderung durch die Zahlstelle wegen mangelnder Richtlinienkonformität sei daher nicht erforderlich.*

**129.4** Der RH bewertete den auf formale Regelungen abstellenden Zugang der AMA im vorliegenden Fall als nicht sachgerecht und gänzlich unzureichend. Er wiederholte mit Nachdruck seine Empfehlung an die AMA, eine Überprüfung dieses LEADER-Projekts auf Richtlinienkonformität vorzunehmen.

In Bezug auf die Stellungnahme des Landes Kärnten hielt der RH nochmals fest, dass dem Land Kärnten ein bestimmender Einfluss im Wege der Kärnten Tourismus Holding G.m.b.H. auf Basis des Gesellschaftervertrags vom 26. März 2009 im Sinne der Sonderrichtlinie LEADER zukam, der einer Beteiligung von mehr als 25 % entsprach.

**130.1** Die SVL Kärnten genehmigte am 18. Jänner 2010 die Förderung von zwei Projekten der Landwirtschaftskammer Kärnten, deren Projektvolumen insgesamt mehr als 540.000 EUR ausmachte, zu 100 % als LEADER-Kooperationsprojekte (Maßnahme 421) der LAG Unterkärnten (siehe TZ 116). Beide Projekte hatten jeweils die Beschäftigung von teilzeitbeschäftigten Personen für die Dauer von drei Jahren in der Landwirtschaftskammer Kärnten bzw. in einer Einrichtung der Landwirtschaftskammer Kärnten zum Gegenstand. Die Aufgaben dieser Personen bestanden gemäß Förderungsantrag im Wesentlichen in Beratung, Erfahrungsaustausch und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Landwirtschaftskammer Kärnten war sowohl im Vorstand als auch im Projektauswahlgremium der LAG Unterkärnten durch ein Mitglied vertreten. Der lokalen Entwicklungsstrategie der LAG Unterkärnten zufolge oblag es der Landwirtschaftskammer, den Arbeitskreis Land- und Forstwirtschaft der LAG Unterkärnten zu koordinieren. Aufgaben dieses Arbeitskreises waren im Wesentlichen die Auswahl und Aufbereitung von land- und forstwirtschaftlichen Projekten im Hinblick auf die Genehmigung durch das LAG-Projektauswahlgremium,

was sich zumindest teilweise mit dem Aufgabenspektrum des LAG-Managers deckte.

- 130.2** Der RH kritisierte, dass dem Projektinhalt nach beide Projekte Überschneidungen mit den Aufgaben des LAG-Managers aufwiesen und beurteilte diese Vermengung als intransparent und nicht sachgerecht. Die geringe Bedeutung des Kooperationsgehalts insbesondere eines der beiden Projekte (siehe TZ 116) legte nach Auffassung des RH den Schluss nahe, dass die Projekte zumindest teilweise im Zusammenhang mit der in der lokalen Entwicklungsstrategie vorgesehenen Funktion der Landwirtschaftskammer bei der Projekt(vor)auswahl und Projektaufbereitung standen.

Der RH bewertete die Ausübung der Koordinierungsfunktion der Landwirtschaftskammer im Arbeitskreis Land- und Forstwirtschaft der LAG Unterkärnten im Hinblick auf dessen Filterfunktion im Vorfeld der Projektgenehmigung als unvereinbar mit der Beantragung von (in)direkt von der Landwirtschaftskammer getragenen Förderungsprojekten.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, unverzüglich geeignete Maßnahmen zur Hintanhaltung derartiger Unvereinbarkeiten zu ergreifen.

- 130.3** *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten teile es nicht die Auffassung des RH, wonach es zu Unvereinbarkeiten zwischen Förderungsgeber und Förderungsempfänger gekommen wäre. Die Beschlüsse des LAG-Gremiums über LEADER-Vorhaben von Mitgliedern des LAG-Gremiums würden jedenfalls nur dann erfolgen können, wenn das betreffende Mitglied nachweislich nicht an der Abstimmung teilnehme. Die vom RH vermutete Unvereinbarkeit bestehe nach Meinung des Landes nicht.*

- 130.4** Der RH entgegnete, dass Unvereinbarkeiten nicht allein bei der Beschlussfassung im LAG-Gremium auszuschließen wären, sondern auch im vorgelagerten Arbeitskreis, der die Projekte im Hinblick auf eine Beschlussfassung auswählte und aufbereitete. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Salzburg

- 131.1** Der Leiter der SVL Salzburg bewilligte – gestützt auf ein vierköpfiges Entscheidungsgremium, dem er selbst sowie sein Dienstvorgesetzter angehörte – Förderungs- und Zahlungsanträge im Bereich LEADER. Er übte daneben halbtags auch die Funktion des Bürgermeisters einer Gemeinde aus, die einer Salzburger LAG angehörte.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Im Juni 2009 unterzeichnete der Leiter der SVL Salzburg eine Förderungszusage in Höhe von 915.000 EUR für eine Wegebaumaßnahme an eine in seiner Gemeinde ansässige Zusammenlegungsgemeinschaft. Die Gemeinde war als Eigentümerin mehrerer, von der Flurbereinigung betroffener Grundstücke selbst Mitglied dieser Gemeinschaft, die im Jahr 2003 per Verordnung der Agrarbehörde Salzburg als Körperschaft öffentlichen Rechts gegründet worden war. Die Flurbereinigung beinhaltete u.a. auch LEADER-geförderte Wegebau- und Ökologemaßnahmen.

Im September 2009 wurden die betreffenden Gemeindegrundstücke auf Basis des Flurbereinigungsübereinkommens von der Naturschutzabteilung des Landes Salzburg und der Zusammenlegungsgemeinschaft angekauft. Der Verkaufspreis (in Summe 93.360 EUR) floss den Rücklagen der Gemeinde zu. Finanzreferent der Gemeinde war der Bürgermeister, der in seiner Funktion als Leiter der SVL zuvor den bezughabenden Förderungsantrag der Zusammenlegungsgemeinschaft genehmigt hatte.

Im Zuge weiterer ergänzender Förderungsmaßnahmen wurde die ursprüngliche Förderungszusage des Leiters der SVL durch eine neue Bewilligung ersetzt, die der Stellvertreter des Leiters der SVL unterfertigte.

**131.2** Der RH bewertete diese Vorgangsweise als schwerwiegenden Fall von Unvereinbarkeit. Er betonte, dass bei Vorliegen von (potenziellen) Interessenkonflikten eine Entscheidung nicht von jener Person, die eine stellvertretende oder gleichrangige Funktion ausübt, zu treffen, sondern vielmehr an die jeweils übergeordnete Stelle zu delegieren wäre.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, die Vorgaben bzw. Anweisungen der AMA zur Vermeidung von Interessenkonflikten strikt zu beachten und Förderungsentscheidungen bei Vorliegen von Befangenheit an die jeweils übergeordnete Stelle zu delegieren.

**131.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg liege das gegenständliche Projekt in fachlicher Zuständigkeit der Agrarbehörde, die gemäß Landesgesetz einen unabhängigen Behördenstatus habe. Planung, Abwicklung, Festlegung der förderbaren Kosten und Förderungssätze sowie die Berechnung der Förderung seien völlig unabhängig durch fachkundige Mitarbeiter der Agrarbehörde nach den objektiven Kriterien und Richtlinien für Grundzusammenlegungsverfahren erfolgt. Die 100 %ige Gleichbehandlung des gegenständlichen Verfahrens mit anderen Verfahren sei gegeben.*

*Im Verantwortungsbereich der SVL habe lediglich die Prüfung der Konformität des Projekts mit den einschlägigen Bestimmungen des Programms LE 07–13 bzw. der Sonderrichtlinien des Bundes gelegen. Da die Programmkonformität als Formalkriterium gegeben war, habe die SVL den Antrag – wie von der Agrarbehörde bzw. der Grundzusammenlegungsgemeinschaft gestellt – bewilligt. Die Bewilligung sei aus Sicht des Landes somit in inhaltlich unabhängiger Weise zu Stande gekommen und wäre auch im Falle einer Vertretung nicht anders erfolgt.*

*Das Land Salzburg hielt weiters fest, dass beim beschriebenen Grundankauf kein (auch nicht verdecktes) In-Sich-Geschäft vorgelegen habe. Der Ankauf von Grundstücken für Ökologierungsmaßnahmen würde ausschließlich der Agrarbehörde in Zusammenarbeit mit der Naturschutzabteilung und der Zusammenlegungsgemeinschaft obliegen. Die betreffenden Grundstücke seien vom Amtssachverständigen der Agrarbehörde mit 6,50 EUR m<sup>2</sup> bewertet worden. Im Veräußerungsvertrag sei mit 6,00 EUR pro m<sup>2</sup> ein Preis unter dem des Schätzgutachtens festgelegt worden. Rund zwei Drittel des Kaufpreises habe die Naturschutzabteilung getragen. Der Rest sei von der Zusammenlegungsgemeinschaft aufzubringen gewesen, wobei dieser Ankauf im Rahmen des Programms LE 07–13 förderungsfähig sei. Auch bei diesem Förderungsantrag sei die SVL lediglich für die Prüfung der Programmkonformität zuständig gewesen. Aus Sicht des Landes Salzburg könne somit ausgeschlossen werden, dass für die betreffende Gemeinde oder für den Leiter der SVL ein Vorteil entstanden sei.*

*Abschließend räumte das Land Salzburg ein, dass aus optischen und formellen Gründen eine Vertretung zweckmäßig gewesen wäre. Die PVL sei durch den beschriebenen Interessenkonflikt für diese Thematik zusätzlich sensibilisiert und der Blick dahingehend geschärft worden. Der Empfehlung des RH, Förderungsentscheidungen in solchen Fällen an die jeweils übergeordnete Stelle zu delegieren, werde nachgekommen, um in Zukunft jeden Zweifel bezüglich der Unabhängigkeit der Entscheidung von vornherein zu vermeiden.*

- 131.4** Der RH würdigte die Zusage des Landes, der Empfehlung des RH nachzukommen, positiv. Er betonte dabei, dass die fachliche Mitwirkung anderer Abteilungen und Behörden des Landes die SVL und ihren Leiter nicht von der Verantwortung als bewilligende Stelle entbindet.

Der RH unterstrich ferner, dass der Leiter der SVL sich im vorliegenden Fall nicht nur optisch und formell in einem Interessenkonflikt befand, weil er als Bürgermeister die Interessen einer Gemeinde zu vertreten hatte, die als Mitglied der Zusammenlegungsgemeinschaft in die

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Erstellung des Förderungsantrags involviert war und den auf sie entfallenden Grundkostenanteil aufzubringen hatte.

Tirol

**132.1**(1) Das „Konzept zur Weiterentwicklung der Regionalmanagement-Strukturen in Tirol ab 2007“ enthielt einschlägige Bestimmungen in Bezug auf Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte. Diese sahen vor, dass in LEADER-Entscheidungsgremien vertretene Personen nur unter bestimmten Voraussetzungen selbst an LEADER-Projekten mitwirken konnten. Der LAG-Vorstand musste in diesem Fall eine Mitteilung an die SVL machen und einen begründeten Beschluss fassen, der bei der Projektabrechnung vorzulegen war. Weiters wurden In-sich-Geschäfte oder die Begünstigung bei Auftragsvergaben ausdrücklich untersagt.

(2) Die Regionalmanagement-Vereine in Tirol wurden von der SVL bereits im April 2006 angehalten, ihre Basisfinanzierung und allfällige Projektfinanzierungen in der Buchführung getrennt abzubilden. Die Basisfinanzierung diente der Bedeckung der Personal- und Bürokosten für das „Tätigwerden im strategischen Bereich bzw. (der) Besorgung von Aufgaben im gemeinsamen ‚öffentlichen‘ Interesse, die nicht über Projekterlöse finanziert werden können“. Da Know-how-Transfer als Kernaufgabe im Rahmen von LEADER galt, durften LAG-Manager weder in der eigenen noch in anderen Tiroler Regionen diesbezüglich bezahlte Aufträge annehmen. Aufwendungen der Regionalmanagement-Einrichtungen, die aus der Basisfinanzierung gefördert wurden, waren von einer Finanzierung über Projekte ausdrücklich ausgeschlossen. Übernahm das Regionalmanagement eine Projektträgerschaft, die mit zusätzlichem Personalaufwand einherging, so erforderte dies einen ausdrücklichen Vorstandsbeschluss und unterlag besonderen Aufzeichnungs- und Berichtspflichten.

(3) Die SVL Tirol griff im Mai 2009 im Rahmen von Besprechungen mit den LAG-Managements erneut die Problematik von Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten auf und führte im Ergebnisprotokoll Mindestanforderungen und Standards für potenzielle Risiken an.

**132.2**Der RH anerkannte die Aufmerksamkeit, die die SVL Tirol dem Thema widmete und hielt die getroffenen Regelungen für angemessen. Der RH beurteilte die klare Trennung von Funktionen sowie die Definition von Basisaufgaben und Basisfinanzierung der Regionalmanagements in Abgrenzung von darüber hinausgehenden Aktivitäten und Projektfinanzierungen im Vergleich zu Kärnten und Salzburg als vorbildlich.

Reaktionen von  
BMLFUW und AMA

**133.1** Im Frühjahr 2010 legten das BMLFUW und die SVL der Bundesländer im Rahmen einer Sitzung – mit Verweis auf die gegenständliche Gebarungsprüfung des RH – Vorgangsweisen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten von LAG-Vorständen und LAG-Managern fest. LAG-Managern war es fortan untersagt, als Förderungswerber von LEADER-Projekten aufzutreten ebenso wie Mitgliedern eines LAG-Projektauswahlgremiums, sich an Abstimmungen über ihre eigenen Projekte zu beteiligen.

**133.2** Der RH anerkannte die Initiative des BMLFUW und empfahl dem BMLFUW, die Aufmerksamkeit der verantwortlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene für die Problematik von Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten bei der Umsetzung von LEADER weiter zu schärfen. Er empfahl in diesem Zusammenhang, dass diesbezügliche Vorgaben hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit jedenfalls über in Sitzungsprotokollen dokumentierte Festlegungen hinausgehen. So sollten in Bezug auf die LAG entsprechende Klarstellungen in den LAG-Geschäftsordnungen bzw. in den LAG-Management-Förderungsverträgen erfolgen.

Der RH empfahl dem BMLFUW weiters, in Abstimmung mit der Europäischen Kommission die Voraussetzungen für eine allfällige Übernahme von Projektträger-Funktionen bzw. die Erbringung von verrechenbaren Leistungen für Projektträger durch einen LAG-Manager unter Bedachtnahme auf die Vermeidung von Unvereinbarkeiten zu klären und in der Folge bundesweit verbindliche Regeln festzulegen.

**133.3** *Das BMLFUW nahm die Empfehlungen zur Kenntnis und verwies darauf, dass die konkrete Ausgestaltung jedoch nur in Abhängigkeit von den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben für die Programmperiode ab 2014 erfolgen könne.*

**133.4** Der RH erwiderte, dass die entsprechenden Klarstellungen in den Verträgen bzw. Geschäftsordnungen wie auch die Festlegung verbindlicher bundesweiter Regelungen unverzüglich erfolgen sollten, zumal schon allein die bestehende österreichische Gesetzeslage die Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten verlangt.

**134.1** Die AMA – als Zahlstelle vom RH im Verlauf der Prüfung auf die festgestellten Fälle von Unvereinbarkeit bzw. Interessenkonflikt aufmerksam gemacht – holte bei den Leitern der SVL Kärnten und Salzburg Informationen ein. Die den Kern der jeweiligen Problematik verkennenden Auskünfte der Betroffenen erachtete die AMA, ohne eigene Erhebungen durchzuführen, als ausreichend.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**134.2** Der RH kritisierte, dass die AMA auch nach Hinweisen des RH selbst wenig Problembewusstsein zeigte und keine eigenen Erhebungen durchführte. Der RH empfahl der AMA, hinkünftig bei begründeter Verdachtslage aus eigenem Antrieb aktiv zu werden, eine Klärung der Sachlage herbeizuführen und im Bedarfsfall geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

**134.3** *Laut Stellungnahme der AMA habe sie mit der betreffenden Person, deren Darstellung klar und nachvollziehbar gewesen sei, Kontakt aufgenommen. Der Betroffene sei Mitglied eines Regionalverbandes, sohin einer unabhängigen juristischen Person. Die Geschäftsordnung der betroffenen Institutionen und die Vorgaben des BMLFUW und der AMA würden Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte ausschließen.*

**134.4** Der RH bewertete den auf formal getroffene Regelungen abstellenden Zugang der AMA als nicht sachgerecht und unzureichend. Er sah sich in seiner Kritik bestätigt und hielt seine Empfehlung an die AMA aufrecht.

### Evaluierungen

#### Allgemeines

**135** Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates<sup>73</sup> sowie die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission<sup>74</sup> bilden die Rechtsgrundlagen für die Begleitung und Bewertung sowie das Monitoring und die Evaluierung des Programms LE 07–13. Das Programm wird einer Ex-ante-Bewertung, einer Halbzeitbewertung und einer Ex-post-Bewertung unterzogen.

Das Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden)<sup>75</sup> der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, vom September 2006 ist die Basis für die Evaluierungstätigkeit.

#### Evaluierungskulturen

**136.1** Im Sinne von Wirkungsorientierung und institutionellem Lernen sollen alle Phasen der Planung und Umsetzung von Maßnahmen auf die angestrebten Ziele hin ausgerichtet und alle Informationen, etwa Monitoringdaten und Evaluierungsergebnisse genutzt werden, um diese Ziele zu erreichen.

<sup>73</sup> Art. 77 bis 87

<sup>74</sup> Art. 60 bis 62

<sup>75</sup> gemäß Art. 80 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

- 136.2** Der RH stellte fest, dass Monitoring und Evaluierung zum Teil nur als formale Anforderung der EU wahrgenommen und erfüllt wurden.
- 137.1** Es zeigten sich deutliche Unterschiede in den Evaluierungskulturen des BMLFUW sowie der einzelnen überprüften Länder. In Tirol waren Anspruchsniveau und Erkenntnisinteresse der zuständigen Verwaltungsstellen ausgeprägter als in den anderen überprüften Ländern. Den LAG-Managern in Tirol waren – anders als jenen in Kärnten und Salzburg – die Ergebnisse von Evaluierungen der Vorperiode und die Schlussfolgerungen bekannt.
- 137.2** Nach Auffassung des RH legten die Befragungsergebnisse nahe, dass eine Kultur der Evaluierung im Sinne von Feedback-Kultur und institutionellem Lernen in Tirol stärker ausgeprägt war als in Kärnten und Salzburg.
- 138.1** Die Evaluierungsberichte der Vorperioden (1995 bis 1999 und 2000 bis 2006) enthielten wiederholt Feststellungen und Empfehlungen zu bestimmten Defiziten in der Ausrichtung und Umsetzung der LEADER-Programme. So wurde z.B. mehrmals eine bessere Operationalisierung horizontaler Ziele empfohlen, etwa Beteiligung von Frauen und Jugendlichen oder Stärkung der interregionalen und internationalen Zusammenarbeit (siehe TZ 151).
- 138.2** Der RH stellte fest, dass aus den Evaluierungsberichten der Vorperioden für die neue Programmperiode nur teilweise und relativ schwache handlungsanleitende Schlussfolgerungen gezogen wurden. Bei personellen Veränderungen in den zuständigen Abteilungen ging jeweils beträchtliches Wissen über die Vorperioden verloren.

Die Evaluierungskultur im BMLFUW erachtete der RH für verbesserungsfähig im Sinne einer stärker ausgeprägten Wahrnehmung der Auftraggeber- und Eigentümerrolle (Ownership), einer klaren Ablauforganisation im BMLFUW und eines höheren Maßes an Verbindlichkeit im Umgang mit Evaluierungsergebnissen (Verbreitung der Ergebnisse, Follow-up-Verfahren, Aufbau einer angemessenen institutionellen Evaluierungs-Expertise auch innerhalb des BMLFUW).

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

##### Datenqualität

**139** Die Evaluierung der Effizienz und Effektivität der Maßnahmen sowie der Ergebnisse und Wirkungen des gesamten Programms erfordert Daten und Informationen, die anhand von EU-Vorgaben zu erheben sind.

**140.1** Zur Sicherstellung der Sammlung ausreichend solider Daten und Informationen sah das Programm LE 07–13 vor, dass die Formularerstellung, die Datenerfassung und deren Aufbereitung durch die Zahlstelle erfolgt. Schon bei der Erfassung der Anträge sollten die für das Monitoring und die Evaluierung erforderlichen Indikatoren miterhoben werden. Die Kontrolle der erhobenen Indikatoren war bereits ab dem ersten Jahr der Programmperiode vorgesehen, um den jährlichen Berichtspflichten an die Europäische Kommission sowie der laufenden Bewertung im Rahmen des Begleitausschusses nachkommen zu können.

Bei der Erfüllung der Monitoring- und Evaluierungserfordernisse baute das BMLFUW im Wesentlichen auf vorhandene Strukturen auf. Die Erstellung der Formulare, die Datenerfassung und die Aufbereitung der Daten erfolgt durch die Zahlstelle AMA. Das AMA-Monitoring umfasst im Wesentlichen vier Bereiche: Stammdaten, Bewilligungsdaten, Zahlungsdaten und Daten über Vor-Ort-Kontrollen. Mit der Erfassung der Förderungsanträge werden laut Programm LE 07–13 auch die für Monitoring- und Evaluierungszwecke benötigten Daten erhoben.

**140.2** Der RH stellte mit Bezug auf LEADER fest, dass sich das Monitoringsystem nach Programmbeginn noch längere Zeit in der Entwicklung befand und Datenqualität und -zuverlässigkeit deutlich verbesserungsfähig waren. Er bemängelte, dass die gegenüber der Vorperiode vorgenommenen Maßnahmen zur Verbesserung des Erfassungs- und Kontrollsystems bislang nicht ausreichten, um damit eine robuste Grundlage für eine qualitätsvolle Evaluierung der Ergebnisse und Auswirkungen des Programms zu schaffen.

**141.1** Plandaten oder Angaben zu den Projektzielen (Soll-Daten) wurden in der AMA-Datenbank nicht erfasst. Ein Vergleich mit den Ist-Daten war daher nicht möglich. Beispielsweise sollten über LEADER je 875 Arbeitsplätze (brutto) für Frauen und Männer, in Summe 770 Vollzeit-Arbeitsplätze (netto) geschaffen werden. Das AMA-Monitoring sah auf Projektebene jedoch keinen Soll-Ist-Vergleich mit Bezug auf geschaffene bzw. gesicherte Arbeitsplätze vor.

Im Qualitätsmanagement-System (QMS) der Länder Kärnten und Tirol wurden dagegen im Förderungsablauf jene Daten, die zur Überprü-

fung der Erreichung der Projektziele sowie für Evaluierungen später erforderlich waren, miterfasst.

**141.2** Der RH kritisierte, dass das AMA-Monitoring keine Soll-Ist-Daten über die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze sowie generell über die Erreichung von Projektzielen vorsah, obwohl dieser Mangel bereits in den Halbzeitevaluierungen 2003 und 2005 festgestellt worden war. Der RH empfahl der AMA und dem BMLFUW, die Evaluierungsempfehlung aus der Programmperiode 2000 bis 2006, im Monitoring einheitlich sowohl die Planwerte (bei Antragstellung) als auch die Ist-Werte (bei der Abrechnung) zu erheben, umzusetzen.

**141.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Speicherung von Plan-Werten und Ist-Werten im elektronischen System der AMA bisher nicht vorgesehen gewesen. Beide Werte sollten sich jedoch aus den schriftlichen Projektdokumentationen der bewilligenden Stellen ermitteln lassen. Das BMLFUW werde die AMA anweisen, die RH-Empfehlung im Rahmen der LE-Datenbank umzusetzen.*

**142.1**(1) Jede LAG wurde in der AMA-Datenbank mit einer eigenen achtstelligen Klientennummer geführt, die in der Datenbank das einzig gültige Identifikationsmerkmal der LAG darstellte. Über diese Nummer konnten alle in der Datenbank erfassten LEADER-Projekte einer LAG zugeordnet werden. Die SVL Kärnten monierte im März 2008, dass die Eintragung der LAG-Klientennummern schwierig und fehleranfällig sei.

(2) Der RH stellte im Zuge seiner Erhebung fest, dass ca. 15 % der Förderungsfälle der überprüften Länder in den von AMA übermittelten Daten keiner LAG zuordenbar waren. Dies deshalb, weil entweder die LAG-Klientennummern fehlten oder weil unter der angegebenen Klientennummer keine LAG existierte. Eine LAG-Nummer aus einem anderen Bundesland schien bei einem LEADER-Projekt in Kärnten auf. Ein Projekt ohne LAG-Klientennummer erwies sich bei der Vor-Ort-Einschau des RH als ein nicht LEADER zuordenbares Projekt.

(3) Infolge der RH-Feststellungen erließ die AMA am 29. Juni 2010 eine Arbeitsanweisung an die SVL, die fehlenden LAG-Klientennummern bis 31. Juli 2010 nachzutragen.

**142.2** Der RH bewertete das Tätigwerden der AMA als positiv und empfahl der AMA, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die helfen, Probleme bei der Erfassung von LAG-Nummern zu vermeiden.

## 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**142.3** Die AMA teilte mit, es werde eine datenbanktechnische Maßnahme gesetzt, die den Bewilligungsstellen im Wege einer „list-box“ die Auswahl aus den LAG-Nummern ermögliche.

**143.1**(1) Sechs Forstprojekte in Tirol, bei denen Kosten und Bauschätze richtlinienkonform kombiniert wurden, wiesen in der AMA-Datenbank bewilligte Förderungsbeträge aus, die höher als die bewilligten Kosten dieser Projekte waren. In einem Fall war der Förderungsbetrag um zwei Drittel höher als die Projektkosten. Da die Plausibilitätskontrollen des AMA-Systems ausgeschaltet waren, gab es keine automatisierte Fehlermeldung. Dies führte in statistischen Auswertungen, etwa hinsichtlich der durchschnittlichen Projektgrößen, der bewilligten Förderungsvolumina oder der Förderungssätze, zu falschen Ergebnissen und beeinträchtigte aussagekräftige Vergleiche zwischen den Bundesländern.

In Reaktion auf die Feststellungen des RH nahm das BMLFUW eine Neuregelung der Abrechnung von Bauschbeträgen in Aussicht.

(2) Auch das Land Tirol reagierte noch während der Gebarungsüberprüfung auf die Hinweise des RH und ersuchte die AMA um eine Behebung der unrichtigen Darstellung der betroffenen Forstprojekte in der AMA-Datenbank. Weiters unterzog es andere projektbezogene Auffälligkeiten im Dezember 2010 einer internen Überprüfung und veranlasste im Bedarfsfall Maßnahmen zu deren Behebung.

**143.2**(1) Der RH kritisierte, dass die eingerichteten Plausibilitätskontrollen der AMA-Datenbank eine Vermeidung bzw. Behebung der festgestellten Mängel nicht gewährleisteten. Der RH bemängelte die am Beispiel der sechs Forstprojekte aufgezeigte beeinträchtigte Qualität der in der AMA-Datenbank enthaltenen Daten.

(2) Der RH begrüßte die rasche Reaktion des Landes Tirol auf die Feststellungen des RH.

**143.3** Das Land Tirol wies nachdrücklich darauf hin, dass das dargestellte Verhältnis von Förderungen und Kosten bei sechs Forstprojekten in Tirol einzig und allein auf einer fehlerhaften Abbildung in der AMA-Datenbank basiere. In der faktischen Projektumsetzung sei für die Förderung von Leistungen nur dann die Gewährung von Pauschalen zulässig, wenn diese deutlich und nachweisbar unter den tatsächlichen Kosten lägen. Für die Forstprojekte könnten und würden keine über den Kosten liegende Förderungen ausbezahlt.

- 144.1** Die AMA-Datenbank erlaubte nicht, die sachliche Einheit und spezifische Qualität eines LEADER-Projekts, das aus förderungstechnischen Gründen in zwei Projekte geteilt wurde (zwei Richtlinien, zwei Förderungsstellen, zwei Förderungsverträge), einheitlich abzubilden.
- 144.2** Der RH empfahl der AMA, eine Verknüpfung von zusammenhängenden bzw. verbundenen Projekten in der AMA-Datenbank zu ermöglichen.
- 144.3** *Laut Stellungnahme der AMA diene die Datenbank als Tool für die Tätigkeit der Zahlstelle und nicht für weitergehende Funktionen oder Zwecke. Die Verknüpfung einzelner Projekte sei nicht vorgesehen. Diesbezügliche Änderungen in der laufenden Periode wären nur mit einem nicht vertretbaren Aufwand umzusetzen. Die Empfehlung des RH werde aber für die Abwicklung nach 2013 in Evidenz gehalten und die Umsetzung beim Aufbau der neuen Datenbank für die Förderungsperiode 2014–2020 geprüft.*
- 145.1** In zahlreichen Fällen, vor allem bei Wegebauprojekten, waren Projektbezeichnung und „Bewirtschaftername“ identisch, was die Aussagekraft weiter verringerte. Die geringe Aussagekraft der Projekttitle wurde bereits in einer früheren LEADER-Halbzeitbewertung als erschwerend für die Interpretation und Evaluierung der LEADER-Aktivitäten vermerkt. Während Projekte, die einer Maßnahme zugeordnet wurden, über den Code der Maßnahme interpretiert werden konnten, bestand diese Möglichkeit bei LEADER-Projekten außerhalb von Maßnahmen nicht.
- 145.2** Der RH empfahl der AMA und dem BMLFUW, im Hinblick auf die Qualität von LEADER-Evaluierungen auf aussagekräftigere Projekttitle zu achten.
- 145.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die bewilligenden Stellen aufgefordert worden, auf aussagekräftige Projekttitle zu achten. Aus Sicht des BMLFUW werde dies die Arbeit der LEADER-Evaluatoren erleichtern, die Qualität der Evaluierung aber nur marginal beeinflussen. Aussagekräftige Projekttitle seien jedoch für das Monitoring durch das BMLFUW von großer Relevanz, da dieses sich in seinen Analysen weitgehend an den Projekttitlen orientieren müsse.*
- 146** Das Programm-Monitoring des Bundes (AMA-Monitoring) stellte vorrangig auf die Bedürfnisse einer Zahlstelle für einzelbetriebliche Agrarförderungen ab. Die Breite und Komplexität des LEADER-Ansatzes und die Vielfalt von LEADER-Projekten waren im AMA-Monitoring nur

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

unzulänglich abgebildet. Im Fokus des Programm-Monitorings standen eher die finanzielle Umsetzung (Mittelabfluss) und weniger die Fortschritte bei der Erreichung der Programmziele. Das AMA-Monitoring erlaubte beispielsweise nicht die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nach der Zahl der gender-spezifischen Projekte.

**147.1** Die AMA legte den bewilligenden Stellen nahe, die Evaluierungsdatenblätter bei Projektende zu befüllen. Im Zusammenhang mit der Halbezeitevaluierung 2010 wurde von den Evaluatoren erhoben, dass von 1.408 Zahlungsdatenblättern nur 591 auch befüllte Evaluierungsdatenblätter aufwiesen.

Tabelle 22: Zahlungsdatenblätter – Evaluierungsdatenblätter			
Programm LE 07–13	Zahlungsdatenblätter	Evaluierungsdatenblätter	Anteil der Evaluierungsdatenblätter
	Anzahl		in %
Schwerpunkt 1	291	34	11,7
Schwerpunkt 2	101	0	–
Schwerpunkt 3	774	429	55,4
Schwerpunkt 4	242	128	52,9
<b>Insgesamt</b>	<b>1.408</b>	<b>591</b>	<b>42,0</b>

Quelle: Evaluierungsbericht 2010

Die mangelhafte Qualität und Plausibilität der Angaben in den Evaluierungsdatenblättern ermöglichte den Evaluatoren der Halbzeitbewertung 2010 nur sehr eingeschränkte Aussagen über die Wirksamkeit vieler Maßnahmen.

**147.2** Der RH kritisierte, dass die bewilligenden Stellen zum Großteil nicht bzw. nur mangelhaft auf die verpflichtende Befüllung der Evaluierungsdatenblätter achteten, und dies nur bei Projektende, wodurch ein Soll-Ist-Vergleich verunmöglicht wurde.

Der RH empfahl der AMA und dem BMLFUW, die zeitgerechte umfassende Befüllung der Evaluierungsdatenblätter sicherzustellen.

**147.3** Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es entsprechende Anweisungen erteilt; es verwies diesbezüglich auch auf seine Stellungnahme zu TZ 50. Die Durchführung der Letztzahlung sei mittlerweile nur

*mehr möglich, wenn das Evaluierungsdatenblatt vollständig ausgefüllt sei. Die Befüllung der Datenblätter obliege den bewilligenden Stellen, insbesondere in den Ländern, und werde regelmäßig kontrolliert und überwacht.*

**147.4** Der RH nahm die ergriffenen Maßnahmen zur Kenntnis und unterstrich abermals (TZ 50) die Bedeutung einer ausreichenden Präzisierung der Anforderungen an das AMA-Monitoring durch das BMLFUW.

**148** Ziele und Indikatoren in den AMA-Anträgen waren so allgemein formuliert, dass sie für alle Projekte und ländlichen Regionen gelten konnten bzw. keine Steuerungsfunktion erfüllten.

Methoden und  
Wirkungsmodell

**149** Ein Schlüsselement der Evaluierung ist das von der Europäischen Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft) vorgegebene Wirkungsmodell. Aus vorab getroffenen Annahmen über bestimmte Wirkungsbeziehungen ergibt sich die sogenannte „Interventionslogik“. Ausgangspunkt sind sozioökonomische und ökologische Probleme, zu deren Lösung das Programm LE 07–13 beitragen sollte. Die Wirkungskette beginnt mit den Finanzmitteln (Input), die in verschiedene Aktivitäten fließen. Die Wirkungen lassen sich unterscheiden in unmittelbare Outputs, Ergebnisse und indirekte Wirkungen. Die Aktivitäten dienen der Erreichung verschiedener Ziele, wobei operationale, spezifische und übergreifende Ziele unterschieden werden.

Die Indikatoren zeigen, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht werden. Sie können statistische Daten, aber auch qualitative Schätzungen oder logische Annahmen umfassen. Unterschieden werden Input- und Output-Indikatoren, Ergebnis- und Wirkungs-Indikatoren. Für spezielle Fragestellungen werden jeweils eigene Forschungsarbeiten beauftragt.

**150.1** In den Evaluierungen der LEADER-Vorperioden stützten sich die Evaluatoren in hohem Maße auf die Aussagen lokaler und regionaler Akteure und verwiesen regelmäßig darauf, dass sensiblere Wirkungsmodelle und feinere Sensorien erforderlich wären, um die direkten und indirekten respektive längerfristigen Wirkungen von LEADER-Prozessen angemessen abbilden zu können.

**150.2** Der RH verkannte nicht die Schwierigkeit der Erfassung indirekter Wirkungen in einem heterogenen Kontext, zumal jede Maßnahme vielfältige bzw. erst längerfristig erkennbare Wirkungen entfalten kann.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Er empfahl dem BMLFUW, den fachlichen Austausch über Methoden der Wirkungsevaluierung beispielsweise auch im Wege systematischer Qualitätskontrollen der Evaluierungsberichte vor Abnahme und durch Peer Review-Verfahren zu stärken. Ergänzend zur In-House-Vergabe von Evaluierungsaufträgen sollten auch Ausschreibungen und wettbewerbliche Vergaben sowie internationale Kooperationen erfolgen.

**150.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW enthielten die an die Europäische Kommission gerichteten jährlichen Zwischenberichte der Jahre 2007 und 2008 erste Darstellungen über Aktivitäten der Evaluatoren. Beschreibungen des fachlichen Austauschs über Evaluierungsmethoden erfolgten in den jährlichen Zwischenberichten der Jahre 2009 und 2010, welche Ausführungen zum Anpassungsbedarf der vorgegebenen Indikatoren, zu Wirkungsmessungen und zum zusätzlichen Evaluierungsbedarf mitumfassten. Im Jahr 2011 habe im Rahmen eines Seminars ein intensiver fachlicher Austausch zwischen deutschen und österreichischen Evaluatoren über Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Halbzeitevaluierung stattgefunden.*

*Zu den Evaluierungstätigkeiten im Bereich LEADER merkte das BMLFUW an, dass diese grundsätzlich durch die Experten der Bundesanstalt für Bergbauernfragen erfolgten. Zur Unterstützung der Analysen der Evaluatoren seien zwei Evaluierungsprojekte an externe Auftragnehmer vergeben worden.*

**150.4** Der RH würdigte die Ausführungen des BMLFUW als grundsätzlich positiv, unterstrich aber die Notwendigkeit für das BMLFUW, seine Bemühungen um bessere systemische Grundlagen für anspruchsvolle Wirkungsevaluierungen voranzutreiben.

Evaluierungserkenntnisse

**151.1** Wie nachstehende Tabelle erhellt, zeigten die Evaluierungen der LEADER-Programme seit dem Jahr 1995 – wenn auch mit unterschiedlichen Akzentsetzungen – bestimmte Problemfelder wiederholt auf.

Tabelle 23: Evaluierungsfeststellungen

Feststellungen bzw. Empfehlungen	Ex-post-Evaluierung LEADER II (1995–1999)	Halbzeit-evaluierung 2003 und Up-date 2005 LEADER+ (2000–2006)	Ex-ante-Evaluierung 2006 LE 07–13	Halbzeit-evaluierung 2010 LE 07–13
sektorübergreifenden, integrierten und innovativen Ansatz stärken	x	–	x	x
Kooperation und Vernetzung ausbauen	x	x	x	x
institutionelle Vertretung von Frauen in LEADER-Gremien verbessern, Anliegen von Frauen und Jugendlichen stärker berücksichtigen	x	x	x	x
Monitoring verbessern (insbesondere durch einheitliche Erfassung aussagekräftiger Daten und Soll-Ist-Vergleiche sowie geeigneter Indikatoren)	x	x	x	x

Quelle: RH

**151.2** Der RH bemängelte die geringen Lerneffekte und empfahl dem BMLFUW, aus Evaluierungserkenntnissen entsprechend verbindliche Schlussfolgerungen für die künftige Programmumsetzung zu ziehen.

**151.3** Das BMLFUW stimmte dieser Empfehlung grundsätzlich zu, deren konkrete Ausgestaltung könne jedoch nur in Abhängigkeit der zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben für die Programmperiode ab 2014 erfolgen.

**152.1** Das BMLFUW legte im Dezember 2008 unter Berücksichtigung der Halbzeitevaluierungen 2003 und 2005 eine Programmbilanz über LEADER+ (2000 bis 2006) vor.

Demnach wurden in der Periode 2000 bis 2006 durch LEADER+ ca. 600 neue Arbeitsplätze geschaffen, davon 60 % Frauenarbeitsplätze. Die Ziele gemäß Programmplanung (574 neue Arbeitsplätze) galten somit als erfüllt. Die dafür eingesetzten öffentlichen Mittel beliefen sich auf knapp 110 Mill. EUR. Die Arbeitsplatzeffekte waren aus Sicht der Evaluatoren jedoch stark überschätzt, u.a. weil es keine einheitlichen Regeln für die Erfassung von Arbeitsplatzzahlen im Monitoring gab. Sie empfahlen den für LEADER+ verantwortlichen Stellen, bei Projektantrag und Abrechnung Plausibilitätsprüfungen durchzuführen, um aussagekräftigere Daten über die Arbeitsplatzeffekte zu gewinnen.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Ex-ante-Evaluierung  
des Programms  
LE 07-13

**152.2** Der RH verwies auf seine Kritik der Datenqualität (TZ 140) und bemängelte, dass in der Programmperiode 2007 bis 2013 der Vervielfachung des Mitteleinsatzes für LEADER nur eine Verdreifachung der angestrebten Bruttoarbeitsplätze bzw. nicht einmal eine Verdoppelung der angestrebten neuen Arbeitsplätze gegenüberstand (TZ 33).

**153.1** Gegenstand der Ex-ante-Evaluierung war der erste Entwurf des Programms LE 07-13 vom 16. Februar 2006, der bis zur Genehmigung durch die Europäische Kommission im Oktober 2007 noch grundlegend überarbeitet wurde.

Zusammenfassend empfahl die Ex-ante-Evaluierung mit Bezug auf LEADER, die inhaltliche Breite und Tiefe der lokalen Entwicklungsstrategien durch ein sorgfältiges Auswahlverfahren sicherzustellen und die Diversifizierungs- und Innovationsmöglichkeiten im ländlichen Raum auszuloten. Die Programmperiode 2007 bis 2013 wurde als Chance gesehen, „die Entwicklungsbemühungen im ländlichen Raum zu intensivieren und auf Bereiche auszudehnen, die bisher aufgrund beschränkter Ressourcen oder mangelnder Kooperationsbemühungen nicht realisiert werden konnten.“ Dazu zählten insbesondere die stärkere Beteiligung von Frauen, die territoriale Zusammenarbeit und eine stärkere sektorübergreifende Ausrichtung des Programms, wie auch die Abstimmung mit anderen Politikbereichen, die wesentliche Auswirkungen auf ländliche Gebiete beinhalten.

**153.2** Der RH gelangte in Summe zu der Auffassung, dass diese Chance bisher nicht genutzt wurde und dass mit dem gegenüber der Vorperiode beträchtlich höheren Mitteleinsatz ein deutlich höherer Nutzen für das Gemeinwohl erzielbar wäre.

**153.3** *Laut Stellungnahme des Landes Tirol seien auf Landesebene Maßnahmen zur Erhöhung der Professionalität im Umgang mit dem Thema Gender Mainstreaming bzw. Chancengleichheit geplant. Beispielsweise werde eine präzisere Umsetzung des Themas Gender Mainstreaming in den Bereichen Projektkonzeption, Förderungsentscheidung bzw. die Anwendung ganzheitlicher Ansätze bei Kosten-Nutzen-Betrachtungen angestrebt.*

**153.4** Der RH würdigte positiv, dass das Land Tirol entsprechende Maßnahmen beabsichtigte.

Halbzeitbewertung  
2010 des Programms  
LE 07-13

**154.1** Die vom BMLFUW beauftragte Halbzeitbewertung 2010 kam mit Bezug auf die Umsetzung von LEADER in den Jahren 2007 bis 2009 zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen:

- Die Interpretation der EU-Vorgaben zum LEADER-Mainstreaming in Österreich (vor allem auf Ebene der Länder) schränkte die Anwendung der LEADER-Grundsätze ein.
- LEADER wurde (stärker als in der vergangenen Periode) auf den Primärsektor ausgerichtet.
- Es wurden primär Projekte mit land- und forstwirtschaftlichem Bezug (65,1 %) umgesetzt, die Zahl der sektorübergreifenden Projekte war gering.
- In der Umsetzung sektorübergreifender Projekte läge ein wesentliches Potenzial für die Entwicklung der ländlichen Regionen, der sektorübergreifende Ansatz wäre daher zu stärken, die Projektvielfalt zu erhöhen.
- Mehr als ein Drittel der LAG hatte Probleme, sektorübergreifende Projektanträge einer Maßnahme zuzuordnen, nahezu 50 % hatten Zuordnungsprobleme bei Projekten zu sozialen, kulturellen Themen und zu Chancengleichheit.
- Das „Denken in Maßnahmen“ behinderte Innovationen.
- Für Initiativen, die in keine der bestehenden Förderungsmaßnahmen passen, sollten geeignete Maßnahmen bzw. Budgetansätze, die für sektorübergreifende und experimentelle Projektvorhaben offen sind, geschaffen werden.
- Verwaltungsverbesserung (Regional Governance) und die Zusammenarbeit zwischen den ländlichen Gebieten hatten in der Umsetzung bisher weniger Aufmerksamkeit als in der vergangenen Periode.
- Die Gewichte im Governance-Prozess haben sich zugunsten der Länder verschoben, der Einfluss der Agrarabteilungen der Länder ist zum Teil stark gestiegen.
- Die Umsetzung und Projektverantwortlichkeit liegen (formal) bei den LAG-Managern, die Entscheidungen über die Durchführbarkeit von Projekten dagegen bei den Förderungsstellen der Bundesländer.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

- Die Autonomie der LAG bei der Projektauswahl wurde durch die SVL-Einflussnahmen auf die Projektgenehmigungen sichtlich eingeschränkt. Eine ausreichende Verankerung des Bottom-up-Ansatzes und der Autonomie der LAG wäre daher sicherzustellen.
- LAG-Manager hatten weniger Zeit und Spielraum, sich um die Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete zu bemühen.
- Die Maßnahmen des Programms LE 07-13 sind kaum auf die aktive Ausweitung der Kapazitäten und eine breitere Beteiligung lokaler Partner ausgerichtet.
- Es gab nur eine geringe Zahl an Kooperationsprojekten. Deren Vorbereitung, Planung und Realisierung wurde von den SVL nicht als zentrale Aufgabe der LAG gesehen und daher kaum unterstützt.
- Der Ansatz der integrierten Regionalentwicklung spielte in der Programmumsetzung nur mehr eine untergeordnete Rolle.
- Netzwerkaktivitäten (u.a. auch bezüglich Weiterbildung) wurden durch mangelnde zeitliche und finanzielle Ressourcen sowie fehlende Unterstützung seitens der SVL eingeschränkt und sollten zukünftig verstärkt berücksichtigt werden.
- Das Monitoringsystem wäre weiter zu verbessern, auf vollständige Datenbestände wäre zu achten.
- Neben erfahrenen Evaluierungsexperten sollten in die künftige Ex-post-Evaluierung von LEADER auch neue Experten einbezogen werden.
- Die lang erhobene Forderung nach angemessener gendergerechter Besetzung der Gremien zeigte erste Wirkungen: Der Anteil an LAG-Managerinnen erreichte im Oktober 2010 40 %, der Anteil an LAG-Obfrauen betrug dagegen nur etwa 5,8 %. In den Projektauswahlgremien der LAG lag der Anteil der Frauen nur bei einem Zehntel aller LAG bei über 50 %.

**154.2** Diese Feststellungen und Empfehlungen der Halbzeitbewertung deckten sich weitestgehend mit den Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen des RH.

Ergebnisse der Fragebogenerhebung des RH

**155** Probleme bei der Vorfinanzierung und Eigenmittelaufbringung durch die Projektträger wurden von 17 der 21 befragten LAG-Manager (siehe TZ 1) als wesentliche Engpassfaktoren genannt. Fast ebenso viele (16 von 21) sahen den Verwaltungs- und Kontrollaufwand als Hemmnis, wobei Salzburg und Kärnten hier relativ mehr Nennungen als Tirol aufwiesen. Auch Engpässe bei der nationalen Kofinanzierung und die hohe Komplexität (viele Förderungsstellen und Richtlinien) zählten zu den am häufigsten genannten Problemen, insbesondere von Seiten der Salzburger LAG-Manager.

Mehr als die Hälfte der befragten LAG-Manager war der Ansicht, die Programmumsetzung wäre durch eine Verringerung des Verwaltungs- und Dokumentationsaufwands zu verbessern. Vor allem die Salzburger LAG-Manager vertraten diese Position. Knapp die Hälfte der LAG-Manager sah Verbesserungspotenzial durch klare, einheitliche Richtlinien bzw. One-stop-Shops für LEADER-Projekte.

### **Berücksichtigung der Anliegen von Frauen**

EU-Anforderungen

**156** Der gemeinsame Rechtsbestand der EU verpflichtet die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten zu einer aktiven und integrierten Gleichstellungspolitik. Daher sind auch in den EU-Programmen geeignete Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern vorzusehen und umzusetzen.

Der Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates besagt, dass die EU bei ihren Aktionen zugunsten der ländlichen Entwicklung darauf achtet, einerseits Ungleichheiten zu beseitigen und andererseits die Gleichstellung von Männern und Frauen sowie die Nichtdiskriminierung zu fördern.

Verankerung der Gleichstellung von Männern und Frauen im Programm LE 07-13

**157.1** Das Thema „Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung“ wurde im vorletzten Kapitel des Programms LE 07-13 in Form appellhafter Aussagen behandelt und nicht als integraler Programmbestandteil systematisch aufbereitet. Es fand in den Prioritäten, Schwerpunkten und Maßnahmen sowie in der indikativen Mittelaufteilung keinen Niederschlag.

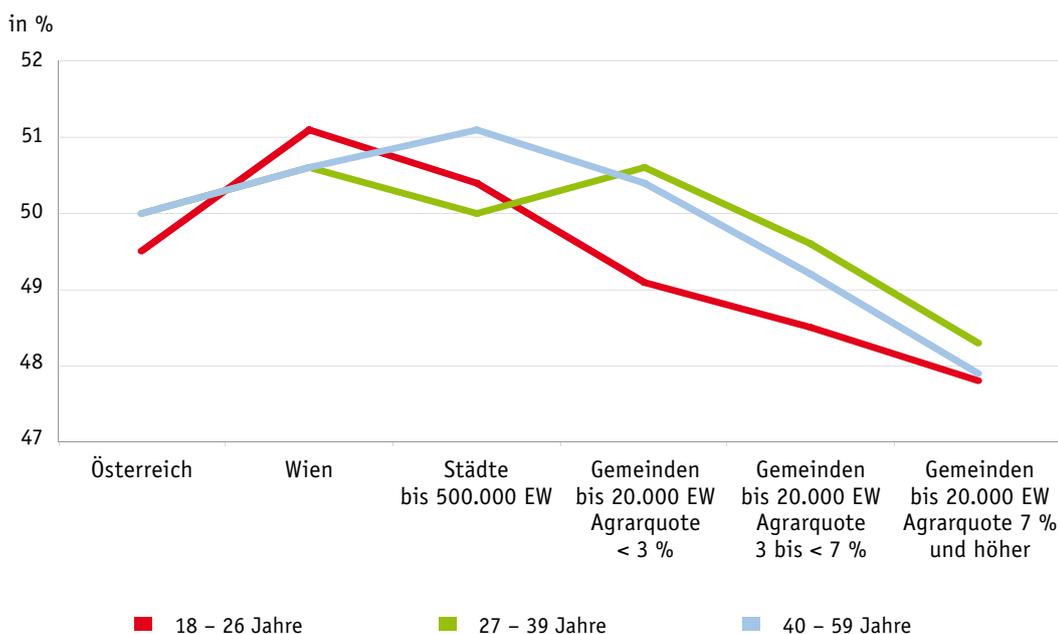
Obgleich es das oberste Ziel des Programms LE 07-13 war, den ländlichen Raum funktionsfähig, vital und attraktiv zu erhalten, wurde beispielsweise die Abwanderung von Frauen aus dem ländlichen Raum oder die geringe Repräsentanz von Frauen in agrarischen Instituti-

4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

onen und Entscheidungsgremien in der Stärken-Schwächen-Analyse des Programms nicht systematisch untersucht.

Das Programm LE 07-13 ging u.a. von der – nicht näher belegten – Annahme aus, dass das Geschlechterverhältnis in den ländlichen Regionen ausgeglichener sei als in den urbanisierten Gebieten. Laut Statistik Austria (Frauenbericht 2010) wies der ländliche Raum einen Männer-überschuss auf: Je höher die Agrarquote, desto niedriger der Frauenanteil. In kleinen Gemeinden mit hoher Agrarquote war der Frauenanteil durchwegs um 2 bis 3 Prozentpunkte niedriger als in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (EW).

Abbildung 11: Frauenanteil nach Raumtypen



Quelle: RH auf Basis von Daten (2009) der Statistik Austria in: Frauenbericht 2010, Kapitel 6, Tabelle 6.3, S. 298

**157.2** Der RH bemängelte, dass das Thema der Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum im Programm LE 07-13 unzulänglich und unsystematisch – anstatt als integraler Programmbestandteil – behandelt wurde. Der RH kritisierte die mangelhaften Analysen im Programm LE 07-13 zum Ziel der Gleichstellung der Frauen im ländlichen Raum und empfahl dem BMLFUW, in der künftigen Strategie- und Programmerstellung aus einer systematischen Analyse umsetzungsorientierte Maßnahmen abzuleiten.

Der RH empfahl dem BMLFUW ferner, in künftigen Programmen im Hinblick auf das Ziel der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums von Anfang an konkrete und anhand von ausgewiesenen Indikatoren überprüfbare Ziele in Bezug auf die Gleichstellung vorzusehen.

**157.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde sich die künftige Strategie wie bisher an den Vorgaben der EU-Politik zu orientieren haben. Hinkünftig werde die Strategieerstellung nicht alleinige Aufgabe des BMLFUW sein, sondern im Wege der Partnerschaftsvereinbarung zu erfolgen haben. Das BMLFUW gehe davon aus, dass das für Gleichstellungsfragen koordinierend verantwortliche BKA seinen Einfluss in dieser Hinsicht geltend machen werde.*

*Was die Programmerstellung betrifft, betonte das BMLFUW, es werde der Gleichstellung bzw. Chancengleichheit – wie auch in dieser Periode – im Rahmen der Möglichkeiten des Programms eine hohe Aufmerksamkeit widmen. In seiner Empfehlung sei der RH jedoch bedauerlicherweise schuldig geblieben darzulegen, welche konkreten Ziele seiner Meinung nach in Bezug auf die Gleichstellung vorzusehen seien, um die Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums zu erhalten und mit welchen Indikatoren dies gemessen werden könnte.*

*Im Übrigen betonte das BMLFUW, dass die Reihung des Kapitels „Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung“ an vorletzter Stelle im Programmtext lediglich auf die einheitlichen Vorgaben der EU zum Programminhalt zurückzuführen wäre. Die Reihung sei keinesfalls mit einer Wertung des Kapitels als „unwichtig“ gleichzusetzen.*

**157.4** *Der Aussage des BMLFUW, der RH sei die Nennung konkreter Ziele in seiner Empfehlung schuldig geblieben, entgegnete der RH, dass die Ausformulierung und Operationalisierung von Programmzielen Aufgabe des BMLFUW als programmverantwortliche Stelle ist. Insbesondere wäre es Aufgabe des BMLFUW gewesen, spezifische Gleichstellungsmaßnahmen für einen funktionsfähigen ländlichen Raum aus einer Analyse der Ausgangslage sowie unter Einbeziehung von Erkenntnissen aus Evaluierungen abzuleiten und zu konkretisieren. Das BMLFUW jedoch verzichtete auf eine systematische Analyse der Ausgangslage, wie beispielsweise der Abwanderung von Frauen aus dem ländlichen Raum.*

Grundsätzlich verwies der RH auf seine dargelegten Feststellungen, die keine hohe Aufmerksamkeit des BMLFUW für Fragen der Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Raum erkennen ließen. Der RH trat dem Missverständnis entgegen, er leite aus der Positionierung des Kapitels dessen geringe Bedeutung ab. Der Fokus der Aussage der TZ 157 lag nicht auf der Verortung des Kapitels, sondern auf der fehlenden systematischen Aufbereitung des Themas. Der RH vermerkte, dass die Stellungnahme des BMLFUW auf die kritisierten Sachverhalte nicht einging. Er hielt somit an seiner Empfehlung fest.

#### Kinderbetreuung

**158.1** Die ländliche Entwicklung sollte gemäß den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft auch zur Erreichung der Wachstums- und Beschäftigungsziele der EU beitragen. Zur Umsetzung dieser Prioritäten waren die Mitgliedstaaten aufgefordert, Kernaktionen zu unterstützen, welche gemäß den strategischen Leitlinien auch die „Förderung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt“ beinhalten könnten: „Dazu kann auch der Aufbau einer Kinderbetreuungsinfrastruktur gehören, möglicherweise in Kombination mit Initiativen zur Gründung kleiner Unternehmen, die für den ländlichen Raum relevante Tätigkeiten und örtliche Dienstleistungen anbieten.“<sup>76</sup>

Etwa die Hälfte der 21 LAG in den Bundesländern Kärnten, Salzburg und Tirol vermerkte das Thema Kinderbetreuung in der Stärken-Schwächen-Analyse ihrer lokalen Entwicklungsstrategien als Problem.

Das BMLFUW stellte jedoch in parlamentarischen Anfragen sowie im Begleitausschuss wiederholt grundsätzlich klar, dass Kinderbetreuung eine von anderen Stellen zu besorgende „staatliche Aufgabe“ sei und nicht in der Kompetenz des BMLFUW liege. Das Programm LE 07-13 und die Sonderrichtlinie LEADER sahen keine klare Abgrenzung zwischen der Kinderbetreuung als staatlicher Aufgabe und Kinderbetreuungsprojekten vor, die der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums dienten und daher für eine LEADER-Förderung in Betracht kamen.

**158.2** Nach Auffassung des RH nützte das BMLFUW den vorhandenen weiten Spielraum in LEADER nicht. Er empfahl dem BMLFUW zu prüfen, ob LEADER-Mittel für Kinderbetreuungsprojekte unter bestimmten Voraussetzungen zur Verfügung gestellt werden können (etwa wenn ein Projekt den LEADER-Kriterien insbesondere aufgrund des innovativen oder kooperativen Gehalts entspricht und bottom-up mit Pilotcharakter getragen ist; siehe TZ 112).

<sup>76</sup> Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013), ABl. Nr. L 55 vom 25. Februar 2006

**158.3** Laut Stellungnahme des BMLFUW sei nicht ausgeschlossen, dass in einzelnen LAG Bottom-up-Projekte umgesetzt worden seien und noch entstünden, die zwar keine flächendeckende professionelle Kinderbetreuungsinfrastruktur gewährleisteten, aber im kleinen Rahmen innovative Kinderbetreuung abseits und als Ergänzung zu den kommunalen Einrichtungen ermöglichten. Die LEADER-Richtlinie sehe solche Möglichkeiten vor. Voraussetzung dafür sei, dass die Region das wolle und der nationale Kofinanzierungsgeber dafür vorhanden sei.

**158.4** Der RH teilte die Auffassung des BMLFUW, dass die Umsetzung von Kinderbetreuungsprojekten grundsätzlich möglich ist, sah sich jedoch in seiner Kritik bestätigt, dass das BMLFUW den dafür vorhandenen Spielraum in LEADER nicht nutzte. Er wiederholte daher seine Empfehlung, die Voraussetzungen für die Zulässigkeit bestimmter Kinderbetreuungsprojekte zu präzisieren und dafür auch nationale Kofinanzierungsmittel vorzusehen.

Vertretung  
von Frauen in  
Institutionen

**159** Gemäß dem Programm LE 07-13 sollten Frauen in allen Gremien der LAG entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung vertreten sein, zumindest sollte jedoch die kritische Masse, die mit einem Drittel spezifiziert wurde, angestrebt werden. Die LAG sollten in ihren lokalen Entwicklungsstrategien Gender Mainstreaming berücksichtigen und favorisieren.

**160.1**(1) Zu LEADER-Regionen bzw. LAG schlossen sich primär Gemeinden, Tourismusverbände, Wirtschafts- und Sozialpartner, Unternehmen und Vereine zusammen. Deren Funktionäre – vorwiegend Männer – bildeten die Leitungs- und Entscheidungsgremien der die ländliche Entwicklung tragenden Institutionen. In der Landwirtschaftskammer, der Interessenvertretung der Bauern und Bäuerinnen, waren Frauen im Jahr 2009 mit einem Anteil von 15 % vertreten. In Tirol betrug der Anteil 9 %, in Kärnten 14 % und in Salzburg 17 %.

(2) Das BMLFUW stellte in verschiedenen parlamentarischen Anfragen grundsätzlich klar, dass dieses Thema nicht in seiner Kompetenz bzw. in seinem Einflussbereich läge.

(3) Bei einigen LAG in Salzburg und Kärnten wurden Frauen verstärkt in die Projektauswahlgremien aufgenommen, um ihre formal geringe Repräsentanz auszugleichen und um zu gewährleisten, dass die Anliegen von Frauen in der Projektauswahl Berücksichtigung fanden.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

**160.2** Der RH stellte kritisch fest, dass der derzeitige Stand der Frauenrepräsentanz in LEADER-Gremien nicht den EU-Vorgaben entspricht und dass trotz parlamentarischer Anfragen und Entschließungsanträge keine ausreichend wirksamen Aktivitäten und bewusstseinsbildenden Maßnahmen gesetzt wurden. Er empfahl dem BMLFUW, auch bei fehlender formaler Repräsentanz sicherzustellen, dass die Anliegen von Frauen in den LEADER-Projektauswahlgremien ausreichend berücksichtigt werden, sowie im Umsetzungsprozess mit den zuständigen Verwaltungsstellen enger zu kooperieren.

**160.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW müsse die Repräsentanz von Frauen in den Projektauswahlgremien der LAG gemäß Sonderrichtlinie am Ende der laufenden Periode signifikant verbessert sein. Von Top-down-Eingriffsmöglichkeiten habe das BMLFUW für diese Periode Abstand genommen, weil sie auf den pädagogischen Effekt der Zielvorgabe vertraue und weil gesellschaftliche Prozesse, wie die aliquote Repräsentanz in Entscheidungsgremien, auch ihre Zeit bräuchten. Sollten diese pädagogischen und die im Rahmen der Arbeitsgruppe Chancengleichheit gesetzten Maßnahmen nur eine ungenügende Wirkung zeigen, wäre für die Auswahl der LAG in der nächsten Periode vorzusehen, nur jene LAG anzuerkennen, die bereits am Beginn der Förderungsperiode in ihren Auswahlgremien eine Frauenrepräsentanz im Ausmaß der „kritischen Masse“ hätten.*

**160.4** Der RH betonte, dass ausreichend wirksame Aktivitäten und bewusstseinsbildende Maßnahmen noch im Laufe dieser Periode zu setzen sind, um die bestehenden Programmziele (siehe TZ 159) zu erreichen.

Horizontaler Ansatz  
des BMLFUW

**161.1** Das BMLFUW verfolgte mit Bezug auf die Gleichstellung von Männern und Frauen im ländlichen Raum wie in den vorangegangenen Programmperioden einen ausschließlich horizontalen Ansatz. Das BMLFUW ging dabei von der Annahme aus, dass Frauen gleichberechtigt Zugang zu dem Förderungsangebot hätten, da alle Maßnahmen förderungstechnisch gesehen „geschlechterunspezifisch“ gestaltet seien.

Ungeachtet des aus Sicht des BMLFUW gleichberechtigten Zugangs von Frauen zu dem Förderungsangebot könnten geschlechtsspezifische, sachlich nicht begründbare Unterschiede in der Nutzung dieses Förderungsangebots vorliegen, wie nachfolgendes Beispiel zeigt:

**Beispiel Antragsverhalten von Frauen und Männern**

Im Rahmen von LEADER wurde die Erstellung, Neugestaltung oder Erweiterung von Homepage-Projekten gefördert. Bis Ende 2010 wurden 146 Anträge bewilligt, davon entfielen 32 auf Frauen, 65 auf Männer und 49 auf juristische Personen. Pro Projekt wurden im Durchschnitt Kosten von 5.705 EUR beantragt, der Förderungssatz betrug 50 %.

Die Bandbreite der beantragten Kosten reichte bei Frauen von 120 EUR bis 11.460 EUR, bei Männern von 990 EUR bis 18.660 EUR.

Die von Frauen zur Förderung eingereichten Homepage-Projekte wiesen im Durchschnitt um rd. 1.151 EUR geringere Kosten auf als jene von Männern. Frauen veranschlagten für Homepage-Projekte somit im Durchschnitt nur rd. 78 % der Kosten, die Männer dafür veranschlagten. Dementsprechend erhielten Frauen pro Homepage-Projekt um durchschnittlich rd. 576 EUR weniger Förderung als Männer.

**161.2** Der RH wies darauf hin, dass der horizontale Ansatz des BMLFUW nicht geeignet war, bestehende geschlechterspezifische Unterschiede – die beispielsweise bereits im Antragsverhalten zum Ausdruck kommen könnten – wirksam abzubauen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, anhand von Analysen ausgewählter Maßnahmen der Frage auf den Grund zu gehen, ob nicht systematische Unterschiede im Antragsverhalten von Frauen und Männern bestehen. Allfällige Unterschiede, etwa bei der Anzahl der Anträge oder der Höhe der beantragten Kosten, wären seitens der Förderungsstellen auf ihren sachlichen Grund zu hinterfragen. Die Förderungsstellen hätten dabei sicherzustellen, dass die beantragten Kosten von Projekten weder zu niedrig noch zu hoch sind.

**161.3** *Das BMLFUW stimmte der Auffassung des RH zu, dass die Förderungsstellen – unabhängig vom Geschlecht des Antragstellers – auf die sachgerechte Höhe der beantragten Kosten Bedacht zu nehmen hätten. Das BMLFUW könne jedoch aus der Darstellung in TZ 161 bezüglich des Antragsverhaltens von Frauen und Männern keine Schlussfolgerungen ziehen. Das Beispiel sei für das BMLFUW nicht nachvollziehbar. Die Entwicklung von Homepages sei zudem eine quantitativ zu wenig bedeutsame Projektkategorie, als dass sich daraus generalisierbare Rückschlüsse auf ein unterschiedliches Antragsverhalten von Frauen und Männern ableiten ließen. Falls es zutreffe, dass Frauen kleinere Projekte einreichen als Männer, so könne das BMLFUW daraus keine Diskriminierung von Frauen ableiten. Die aus Sicht des BML-*

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

*FUW zutreffende Frage sei lediglich, ob den Anträgen von Frauen systematisch eine geringere Förderungsintensität zugestanden werde als jenen von Männern. In diesem Fall läge ein klarer Richtlinienverstoß in Form einer negativen Diskriminierung vor. Das BMLFUW werde diesem durch die Recherchen des RH in den Raum gestellten Verdacht systematisch nachgehen.*

**161.4** Der RH machte darauf aufmerksam, dass die Höhe eines Förderungsbetrags nicht nur von der Förderungsintensität, sondern auch von der Höhe der genehmigten Projektkosten abhängt. Ein Abstellen allein auf die Höhe der Förderungsintensität greift daher zu kurz. Es wäre der Frage nachzugehen, ob sich die Höhe der von Frauen und Männern – unter sonst vergleichbaren sachlichen Bedingungen – beantragten und von den Förderungsstellen genehmigten Kosten unterscheidet. Dies könnte mittels geeigneter (statistischer) Methoden etwa im Rahmen von Evaluierungen analysiert werden. Aus allfällig feststellbaren systematischen Unterschieden wären gegebenenfalls Schlussfolgerungen für die Antragsprüfung im Einzelfall zu ziehen. Die Aufmerksamkeit der Förderungsstellen auf den Abbau allfälliger, sachlich nicht begründeter Unterschiede in der Höhe der beantragten und bewilligten Kosten könnte u.a. im Rahmen der vom BMLFUW angesprochenen „breiten Gender-Schulung der in der Abwicklung tätigen Personen“ erhöht werden (siehe Stellungnahme des BMLFUW zu TZ 163). Abschließend hielt der RH fest, dass er keine Feststellungen in Bezug auf Richtlinienkonformität getroffen hatte.

**162.1** Seit dem Jahr 2003 wurde zum Thema der Gleichstellung von Frauen und Männern im ländlichen Raum eine Reihe parlamentarischer Anfragen, Entschlüsse sowie Empfehlungen der § 7-Kommission<sup>77</sup> an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gerichtet. Ziele dieser Initiativen waren die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Aus- und Weiterbildungsprogramme für Frauen im ländlichen Raum, die Förderung von Frauen als Meinungsbildnerinnen und Entscheidungsträgerinnen in regionalen Entwicklungsprozessen sowie eine ausgewogene Besetzung relevanter Entscheidungsgremien.

**162.2** Der RH kritisierte, dass das BMLFUW im Rahmen von LEADER keine konkreten Maßnahmen im Sinne der Entschlüsse sowie Empfehlungen der § 7-Kommission setzte.

<sup>77</sup> Dabei handelt es sich um ein im Landwirtschaftsgesetz 1992 in § 7 vorgesehenes sozialpartnerschaftlich besetztes Gremium zur Beratung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

**163.1** Entgegen den Intentionen des Programms LE 07–13 wurde in Österreich nur eine geringe Anzahl sozial innovativer Projekte verwirklicht. Das Programm LE 07–13 bzw. die Sonderrichtlinie LEADER setzten keine positiven Anreize für derartige Projekte von bzw. für Frauen. Es wurde auch nicht systematisch untersucht, ob die Projektauswahl- und Abwicklungsverfahren für solche Projekte angemessen waren oder ob für solche Projektvorschläge bereits im Vorfeld ein erhöhtes Risiko bestand, ausgeschlossen zu werden oder an bestimmten Anforderungen (Eigenmittel, Kofinanzierung, Anrechenbarkeit von Eigenleistungen) systematisch zu scheitern (siehe auch TZ 157).

**163.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, die Projektauswahlkriterien und Förderungsbestimmungen in Bezug auf gleiche Zugangsvoraussetzungen von Frauen und Männern zu Fördermitteln zu untersuchen und allfällig bestehende Hemmnisse zu beseitigen. Ferner empfahl der RH, gezielt positive Anreize zur Förderung der Gleichstellung von Frauen im ländlichen Raum zu setzen.

**163.3** *Das BMLFUW betonte, dass die vom RH als Risikofaktoren für das Ausscheiden von Sozialprojekten und Frauenprojekten genannten Förderungsvoraussetzungen bzw. Abrechnungsvorgaben wie Eigenmittel, Kofinanzierung und Anrechenbarkeit von Eigenleistungen nach der geltenden Rechtslage von den bewilligenden Stellen auch bei Sozial- und Frauenprojekten zu beachten seien.*

*Laut BMLFUW sei derzeit nicht abschätzbar, wie weit positive Anreize in der nächsten Periode umgesetzt werden sollen und können. Es sei diesem Anliegen gegenüber aufgeschlossen. Aus Sicht des BMLFUW nehme das Programm LE 07–13 unter den in Österreich umgesetzten EU-Programmen eine Vorreiterrolle ein, beispielsweise durch die Einrichtung der Arbeitsgruppe Chancengleichheit oder durch die breite Gender-Schulung der in der Abwicklung tätigen Personen. Eine positive Diskriminierung von Projektanträgen von Frauen in Form höherer Förderungsansätze, wie auch im Begleitausschuss diskutiert und in einer vom BMLFUW beauftragten Evaluierung nahegelegt, sei im Programm LE 07–13 und in den einschlägigen EU-Vorschriften nicht vorgesehen. Eine Vertreterin der Europäischen Kommission habe in einer Begleitausschusssitzung im Jahr 2010 betont, dass auch hinkünftig keine positive Diskriminierung der Geschlechter vorzusehen sei.*

**163.4** Der RH entgegnete, dass eine Anpassung einzelner Förderungsvoraussetzungen und Abrechnungsvorgaben erfolgen sollte, falls die geltende Rechtslage – die daraufhin vom BMLFUW zu überprüfen wäre – die Finanzierung spezifischer, den LEADER-Zielen dienlicher (sozial innovativer) Projekte systematisch benachteiligt.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Der RH begrüßte die seitens des BMLFUW bekundete Aufgeschlossenheit für positive Anreize zur Förderung der Gleichstellung im ländlichen Raum und betonte gleichzeitig die Notwendigkeit, konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Intentionen des Programms LE 07–13 in Bezug auf die Gleichstellung von Männern und Frauen im ländlichen Raum zu setzen.

**164.1** Unbare Eigenleistungen wurden gemäß Punkt 1.7.4 der Sonderrichtlinie LEADER nur bei Investitionsprojekten, nicht jedoch bei organisationsintensiven Projekten anerkannt. Die Anrechenbarkeit orientierte sich an Maschinenringsätzen.

- Bei einem Diversifikationsprojekt in Tirol mit Investitionen konnte der männliche Projektträger rd. 1.000 Stunden Eigenleistung à 9 EUR bis 10 EUR (z.B. für das Kleben von Abdeckplanen) geltend machen.
- Bei einem Museumsprojekt in Tirol brachten Frauen in beträchtlichem Umfang unentgeltliche Arbeitszeit (u.a. für Sammlung und Inventarisierung der Objekte, Führungen und Anwesenheit während der Öffnungszeiten) ein, ohne die das Projekt in dieser Form nicht bestünde. Die Leistung der Frauen war jedoch weder in den Antragsunterlagen noch in den Abrechnungen vermerkt.
- Bei einem jugendtherapeutischen Netzwerksprojekt in Kärnten leisteten Frauen unentgeltlich einen Großteil der Organisationsarbeit. Auch diese Eigenleistungen, die für den Bestand des Netzwerks unabdingbar waren, wurden weder in den Projektunterlagen vermerkt noch für die Förderung angerechnet.

**164.2** Der RH bemängelte, dass die auf Investitionen beschränkte Anrechenbarkeit von unbaren Eigenleistungen nach Maschinenringstunden organisationsintensive Projekte benachteiligte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Bestimmungen über die Anrechenbarkeit von unbaren Eigenleistungen im Rahmen von LEADER zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob die geltenden Bestimmungen Frauen und Männern gleichermaßen den Zugang zu Förderungen ermöglichen und ob diese Bestimmungen in Anbetracht der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors noch zeitgemäß sind bzw. einen förderlichen Anreiz für die Entwicklung innovativer Dienstleistungen im ländlichen Raum bieten.

**164.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW müsse zur Frage der Anrechenbarkeit von Eigenleistungen gerade bei Sozialprojekten und Frauenprojekten mit den SVL noch ein intensiver Dialog geführt werden. Die Recherchen des RH wären dem BMLFUW ein Hinweis dafür, dass hier möglicherweise unterschiedlich und unnötig restriktiv vorgegangen werden könnte.*

**164.4** Der RH bewertete die Bereitschaft des BMLFUW, eingehende Gespräche mit den SVL mit der Zielrichtung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Anrechenbarkeit von Eigenleistungen führen zu wollen, als positiv.

Chancengleichheit und Gleichstellung in den lokalen Entwicklungsstrategien der LAG

**165.1** (1) Im Zuge des LAG-Auswahlverfahrens bewertete die Gender Mainstreaming-Expertin des BMLFUW im Auswahlgremium vor allem die Stärken-Schwächen-Analyse, die einzelnen Aktionsfelder sowie den Abschnitt „Gender Mainstreaming und Chancengleichheit“ in den lokalen Entwicklungsstrategien.

Gewürdigt wurde im Bewertungsverfahren u.a. die Darstellung der Beteiligung von Frauen und Männern bzw. benachteiligten Gruppierungen in agrar- und regionalpolitischen Prozessen unter Berücksichtigung der jeweils unterschiedlichen Lebenszusammenhänge. Ebenso sollte erkennbar gewährleistet sein, dass Frauen und Männer gleichberechtigt von den Maßnahmen profitieren und von Frauen initiierte und genderspezifische Projekte besonders willkommen sein würden. Ferner wurden Angaben der LAG zur Umsetzung der Gleichstellung in der ländlichen Entwicklung erwartet und eine ausgewogene Besetzung der Gremien, wobei eine kritische Masse (ca. ein Drittel Frauen) in den Gremien angestrebt werden sollte.

(2) Rund ein Fünftel der 86 lokalen Entwicklungsstrategien enthielt – so die Bewertung der Gender-Expertin des BMLFUW im Auswahlverfahren – eine in Ansätzen durchgängige Strategie für die Umsetzung von Chancengleichheit, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung.

In den lokalen Entwicklungsstrategien der acht LEADER-Regionen in Tirol sowie einer LEADER-Region in Salzburg fanden sich unter dem Punkt „Berücksichtigung der EU-Politiken“ jeweils weitgehend wortidentische, allgemeine Ausführungen zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit. Die lokalen Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen in Kärnten und der übrigen in Salzburg enthielten eigenständige Formulierungen.

#### 4. TEIL: Der Schwerpunkt 4 LEADER

Knapp die Hälfte der insgesamt 21 LAG der überprüften Länder – viele davon aus dem Bundesland Salzburg – wies vergleichsweise anspruchsvolle Strategien zum Thema Gender Mainstreaming und Chancengleichheit auf. Ein Viertel der 21 LAG – insbesondere in Tirol – zeigte dagegen sehr geringes Problembewusstsein.

**165.2** Der RH kritisierte, dass das BMLFUW im Auswahlverfahren akzeptierte, dass manche LAG die Vorgaben nahezu ignorierten oder Standardtexte ohne regionalen Umsetzungsbezug verwendeten. Aus Sicht des RH trug ein formelhafter Textbaustein weder zu einer strategischen Ausrichtung noch zu einer Bewusstseinsbildung in puncto Gleichstellung und Chancengleichheit bei.

Der RH kritisierte das geringe Anspruchsniveau, bei dem nicht einmal formale Anforderungen erfüllt werden mussten, und empfahl dem BMLFUW, das Thema Chancengleichheit und Gleichstellung mit mehr Nachdruck an die programm- und schwerpunktverantwortlichen Stellen der Länder sowie an die LAG heranzutragen.

Der RH empfahl den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol, ihre für Angelegenheiten der Gleichstellung zuständigen Stellen bzw. die Frauenbeauftragten in die Umsetzung auf Landesebene regelmäßig einzubeziehen, insbesondere auch bei der Beurteilung und Kofinanzierung konkreter Vorhaben (z.B. Pilotprojekte) zur Förderung der Gleichstellung sowie bei bewusstseinsbildenden Maßnahmen.

**165.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW betrachte es diese Empfehlung als Auftrag. Es betonte unter Verweis auf die Aktivitäten der Arbeitsgruppe Chancengleichheit und die darauf fußenden Maßnahmen, diesen Weg weitergehen zu wollen. Es verhehle nicht seine Enttäuschung, dass der RH diese Aktivitäten in seinem Bericht nicht gewürdigt habe, auch wenn diese erst nach dem Prüfzeitraum des RH wirksam werden könnten.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis genommen und in der Weise umgesetzt, dass die Landesvertreterin für Gleichbehandlung und Frauenangelegenheiten ab sofort zu den Sitzungen des LEADER-Managements auf Landesebene eingeladen werde. Das Land hielt weiters fest, dass der Frauenanteil bei den Kärntner LAG-Managements generell über 50 % betrage.*

(3) *Das Land Salzburg teilte mit, dass die Stabstelle für Chancengleichheit, Anti-Diskriminierung und Frauenförderung seit Beginn der Programmplanung in den LEADER-Prozess miteinbezogen worden sei (siehe TZ 68). Auch bei Einzelprojekten, die in die fachliche Zustän-*

*digkeit der Stabstelle fielen, gebe es eine enge Abstimmung. Die Stabstelle verfüge auch über Möglichkeiten und Ressourcen, sich auf LAG-Ebene in den Regionen einzubringen. Auf ihre Anregung hätten alle LAG-Managements im November 2008 an einer landesinternen Schulung zum Thema Chancengleichheit teilgenommen. Mit Bezug auf das Bottom-up-Prinzip wies das Land Salzburg darauf hin, dass auf Landesebene keine LEADER-Projekte entwickelt würden. Die Feststellung des RH erscheine nicht kongruent mit den sonstigen Ausführungen.*

*(4) Laut Stellungnahme des Landes Tirol erfolge eine regelmäßige Einbeziehung der Tiroler Frauenbeauftragten im Rahmen der Regionalentwicklung Tirols. Es fänden laufend strategische und projektbasierte Abstimmungen zwischen der SVL und der Frauenbeauftragten statt. Evaluierungen von LEADER würden zahlreiche Fortschritte in Tirol belegen. Seit 2007 seien positive Effekte bei der verstärkten Einbindung von Frauen in die Gremien der LEADER-Vereine erzielt worden. Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und zur Ermutigung von Frauen, sich in (öffentlichen) Funktionen, Institutionen und Initiativen zu engagieren, zeigten nach einer Analyse vielversprechende Ergebnisse, die derzeit genau evaluiert würden. Außerdem sei die gezielte Förderung von Themen, wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ein wichtiger Bestandteil. Zusätzlich zu mit dem Frauenreferat abgestimmten Projekten und einer Reihe von Maßnahmen der SVL (Fachtrainings, Workshops, Analyse von Entscheidungsmechanismen in Bezug auf die Beteiligung von Frauen) seien sowohl auf Landesebene wie auch auf regionaler Ebene weitere Maßnahmen geplant (siehe Stellungnahme zu TZ 153).*

*Das Land Tirol teilte ferner mit, dass es den Hinweis des RH aufgreifen und darauf hinwirken werde, dass die LEADER-Vereine – anstelle wortidenter Formulierungen – in künftigen lokalen Entwicklungsplänen individuelle und die regionalen Voraussetzungen berücksichtigende Aussagen zur Chancengleichheit formulieren würden. Als regionale Maßnahmen wären die Erhöhung der Gendersensibilität in den LEADER-Vereinen und der Aufbau von Genderkompetenzen geplant.*

**165.4** Der RH hielt gegenüber dem BMLFUW fest, dass die Aktivitäten der Arbeitsgruppe Chancengleichheit mittlerweile abgeschlossen wurden (siehe TZ 55) und – ungeachtet der seit mehr als einem Jahrzehnt im Rahmen von LEADER bekundeten Gleichstellungsziele – konkrete Ergebnisse und Wirkungen erst in einem bescheidenen Ausmaß festzustellen waren.

In Bezug auf die Stellungnahmen der überprüften Länder anerkannte der RH, dass die institutionelle Zusammenarbeit verstärkt wurde,

bemerkte jedoch, dass der Erfolg in weiterer Folge an überprüfbaren Ergebnissen und Wirkungen zu messen sein wird. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf TZ 161 und 163.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

BMLFUW

(1) Der Prozess der nationalen Strategiefindung für die Programmperiode ab 2014 wäre zeitlich so anzusetzen, dass die strategischen Festlegungen als Richtschnur für die Programmausarbeitung dienen können. (TZ 14, 21)

(2) Schon in der Strategiefindung wäre der Quantifizierung der Hauptziele, der Festlegung geeigneter und ausreichend spezifischer ziel- und kontextbezogener Indikatoren und der Verwendung aktueller Basisdaten verstärkt Augenmerk zu widmen. (TZ 16)

(3) Der Nationale Strategieplan sollte, im Falle einer neuerlichen Änderung, um die für den Zeitpunkt des Programmbeginns maßgeblichen Basisdaten der Jahre 2006/2007 ergänzt werden, um die Analyse der Strategieumsetzung weiter zu verbessern. (TZ 18)

(4) Im Zuge der Programmvorbereitung und -erstellung wären verstärkt geeignete Abstimmungsschritte mit der Europäischen Kommission zu setzen. Der Quantifizierung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zur Überprüfung des Fortschritts, der Effizienz und Wirksamkeit des Programms sollte ein hohes Maß an Aufmerksamkeit zukommen. (TZ 23)

(5) Eine freiwillige, über die EU-Anforderungen und das Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 hinausgehende Bereitstellung nationaler Kofinanzierungsmittel sollte künftig auf geeigneter Rechtsgrundlage und zeitgerecht erfolgen, so dass bilaterale Verhandlungsergebnisse mit der Europäischen Kommission kein Präjudiz für die Budgethoheit des Parlaments und der Landtage darstellen. Es wäre zu prüfen, inwieweit dafür im Landwirtschaftsgesetz 1992 eine Verordnungsermächtigung vorgesehen werden könnte, die in Analogie zu § 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats unterläge. (TZ 31)

(6) In Abstimmung mit den Ländern sowie dem Städte- und Gemeindebund wäre für künftige Programmperioden die Einbeziehung von Gemeindemitteln in die nationale Kofinanzierung zeitgerecht zu prüfen. Jedenfalls wären die laut Programm verpflichtend bereitzustellenden Gemeindemittel in der Programmfinanzplanung und im Berichtswesen als öffentliche Mittel auszuweisen. (TZ 31)

(7) Zur Überprüfung der Zielerreichung wären die Ziele und Ergebnisindikatoren der einzelnen Maßnahmen sachlich nachvollziehbar mit den jeweils verfügbaren Mitteln abzustimmen und, soweit möglich, auch nach Geschlecht und Alter aufzuschlüsseln. (TZ 34)

(8) Um die Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategien in der indikativen Finanzplanung zu berücksichtigen, wären deren finanzielle Implikationen hinkünftig zu prüfen und die indikative Dotierung der für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen gegebenenfalls anzupassen. Weiters wäre auf die ausreichende Bereitstellung von LEADER-Mitteln für Projekte, die keiner der vorab definierten Maßnahmen zuzuordnen sind, zu achten. (TZ 35)

(9) Das Datenbank-Tool für das Monitoring der Programmfinanzplanung und die Steuerung der finanziellen Umsetzung wäre so rasch wie möglich in Vollbetrieb zu nehmen. (TZ 36)

(10) Die Regelung der Projektauswahl in der Sonderrichtlinie LEADER in der abgeänderten Fassung vom 12. Juli 2009 wäre zu korrigieren, um eine qualitätsvolle und transparente Projektauswahl nach strategischen Prioritäten sicherzustellen. (TZ 44)

(11) Es wäre unverzüglich dafür Sorge zu tragen, dass die Daten aus der LEADER-Umsetzung künftig in ausreichender Quantität und Qualität für Zwecke der Begleitung und Bewertung zur Verfügung stehen. Die LEADER-spezifischen Anforderungen an das Monitoring wären zu präzisieren. (TZ 50)

(12) Die Angemessenheit der zugunsten der programmfinanzierenden Stellen getroffenen Beschlussfassungsbestimmungen in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses wäre im Lichte des von der EU geforderten Partnerschaftsprinzips zu hinterfragen und die Geschäftsordnung wäre gegebenenfalls anzupassen. (TZ 53)

(13) Um die Wirksamkeit des Begleitausschusses und das Partnerschaftsprinzip zu stärken, wäre der Begleitausschuss über geplante Programmänderungen rechtzeitig vor der Übermittlung an die Europäische Kommission zu informieren bzw. wäre bei substantiellen

Änderungen seine Zustimmung einzuholen. Evaluierungsergebnisse sollten, bevor sie der Europäischen Kommission zugeleitet werden, im Begleitausschuss zur Diskussion gelangen. Die Aufgabenwahrnehmung des Begleitausschusses in Bezug auf LEADER sollte verbessert werden, beispielsweise auch durch die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe mit konkreten Aufträgen zur Steuerung und Überwachung bestimmter qualitativer Umsetzungsaspekte. (TZ 54)

(14) Die Berichte und Vorschläge von Arbeitsgruppen des Begleitausschusses wären in geeigneter Weise weiterzuverfolgen und ein geeignetes Follow-up-Verfahren wäre gegebenenfalls auch in der Geschäftsordnung des Begleitausschusses zu verankern. (TZ 55)

(15) Für die künftige Organisation der Managements der lokalen Aktionsgruppen wäre die Vorgabe von Mindeststandards in Betracht zu ziehen. (TZ 66)

(16) Mit Bezug auf die teilweise beträchtlich auseinanderklaffende Dotierung einzelner Maßnahmen einerseits und die tatsächliche Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen andererseits wären in Abstimmung mit den betroffenen Ländern geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die verfügbaren LEADER-Mittel mit dem vorhandenen strategiekonformen Umsetzungspotenzial besser in Einklang zu bringen. (TZ 71)

(17) Durch konsequente Überwachung und Steuerung wäre sicherzustellen, dass bis Ende 2015 gegenüber der Europäischen Kommission LEADER-Ausgaben in entsprechender Höhe geltend gemacht werden. (TZ 71)

(18) Der Kritik der Europäischen Kommission an der Vorab-Reservierung von Kofinanzierungsmitteln für bestimmte Maßnahmen bzw. Projekte wäre vorsorglich Rechnung zu tragen, insbesondere durch die Bereitstellung von ungebundenen LEADER-Mitteln für die besten Projekte aus den Regionen. (TZ 76)

(19) In künftigen Auswahlverfahren der lokalen Aktionsgruppen sollte die inhaltliche Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien stärker gewürdigt werden. Bei Qualitätsmängeln wären Nachbesserungen zu verlangen. (TZ 81)

(20) Bei der Auswahl von LEADER-Regionen wären künftig auch geeignete regionalwirtschaftliche Kriterien (wie z.B. regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und in Kaufkraftparitäten, Arbeitslosenquoten, Versorgungsgrad mit Einrichtungen der Grund- und

Daseinsvorsorge oder Altersstruktur der Bevölkerung) anzuwenden. (TZ 82)

(21) Gemeinsam mit den Ländern sollte ein am Regional Governance-Modell orientiertes Funktionsverständnis des Managements der lokalen Aktionsgruppen weiterentwickelt werden. (TZ 97)

(22) Im Sinne einer integrativen und sektorübergreifenden Ausrichtung von LEADER wären sektorale Einschränkungen bei den Begünstigten, den Förderungsgegenständen oder Förderungsvoraussetzungen der einzelnen, für LEADER besonders geeigneten Maßnahmen hintanzuhalten. (TZ 108)

(23) Im Zuge einer künftigen LEADER-Evaluierung sollte auch die Klärung möglicher systembedingter Gründe für das geringe Ausmaß an innovativen LEADER-Projekten ins Auge gefasst werden. Im Hinblick auf die Behebung allfälliger systemischer Innovationshemmnisse könnten auch die Mechanismen der Projektauswahl in den Förderungs- und Abwicklungsstellen näher untersucht werden. (TZ 111)

(24) Im Sinne des „Laborcharakters“ von LEADER wäre der Innovationsansatz künftig besser zu operationalisieren und es wären ausreichend nicht maßnahmegebundene LEADER-Mittel bereitzustellen. Weiters sollten Voraussetzungen für innovationsförderliche Projekttypen wie etwa regionale Pilotprojekte oder Demonstrationsvorhaben definiert werden, im Rahmen derer auch unkonventionelle Projektkooperationen mit begrenztem Risiko befristet erprobt werden könnten. (TZ 112)

(25) Die Aufmerksamkeit der verantwortlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene für Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte bei der LEADER-Umsetzung sollte weiter geschärft werden. Für die lokalen Aktionsgruppen sollten diesbezügliche Klarstellungen in den Geschäftsordnungen der lokalen Aktionsgruppen bzw. in den Management-Förderungsverträgen der lokalen Aktionsgruppen erfolgen. In Abstimmung mit der Europäischen Kommission wären die Voraussetzungen für die allfällige Übernahme von Projektträger-Funktionen bzw. die entgeltliche Leistungserbringung von Managern lokaler Aktionsgruppen für Projektträger zu klären und in bundesweit verbindlichen Regeln festzulegen. (TZ 133)

(26) Der fachliche Austausch über Methoden der Wirkungsevaluierung, beispielsweise auch im Wege systematischer Qualitätskontrollen der Evaluierungsberichte vor Abnahme und durch Peer Review-

Verfahren, wäre zu stärken. Ergänzend zur In-House-Vergabe von Evaluierungsaufträgen sollten auch Ausschreibungen und wettbewerbliche Vergaben sowie internationale Kooperationen erfolgen. (TZ 150)

(27) Aus Evaluierungserkenntnissen wären entsprechend verbindliche Schlussfolgerungen für die künftige Programmumsetzung zu ziehen. (TZ 151)

(28) In der künftigen Strategie- und Programmerstellung wären im Hinblick auf Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum aus einer systematischen Analyse umsetzungsorientierte Maßnahmen abzuleiten. Weiters wären in künftigen Programmen im Hinblick auf das Ziel der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums von Anfang an konkrete und anhand von ausgewiesenen Indikatoren überprüfbare Ziele in Bezug auf die Gleichstellung vorzusehen. (TZ 157)

(29) Es wäre zu prüfen, ob LEADER-Mittel für Kinderbetreuungsprojekte unter bestimmten Voraussetzungen zur Verfügung gestellt werden können (etwa wenn ein Projekt den LEADER-Kriterien insbesondere aufgrund des innovativen oder kooperativen Gehalts entspricht und bottom-up mit Pilotcharakter getragen ist). (TZ 158)

(30) Auch bei fehlender formaler Repräsentanz von Frauen in den LEADER-Projektauswahlgremien wäre sicherzustellen, dass die Anliegen von Frauen ausreichend berücksichtigt werden. Im Umsetzungsprozess der Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frauen und Männern im ländlichen Raum sollte mit den zuständigen Verwaltungsstellen enger kooperiert werden. (TZ 160)

(31) Anhand von Analysen ausgewählter Maßnahmen sollte der Frage auf den Grund gegangen werden, ob nicht systematische Unterschiede im Antragsverhalten von Frauen und Männern bestehen. Bei allfälligen Unterschieden, etwa bei der Anzahl der Anträge oder der Höhe der beantragten Kosten, wäre auf ein Hinterfragen seitens der Förderungsstellen auf ihren sachlichen Grund hinzuwirken sowie auf sorgfältige Bedachtnahme seitens der Förderungsstellen auf die sachgerechte Höhe der beantragten Kosten von Projekten. (TZ 161)

(32) Die Projektauswahlkriterien und Förderungsbestimmungen im Rahmen von LEADER wären in Bezug auf gleiche Zugangsvoraussetzungen von Frauen und Männern zu Fördermitteln zu untersuchen und allfällig bestehende Hemmnisse wären zu beseitigen. Positive Anreize zur Förderung der Gleichstellung von Frauen im ländlichen Raum sollten gezielt gesetzt werden. (TZ 163)

(33) Die Bestimmungen über die Anrechenbarkeit von unbaren Eigenleistungen im Rahmen von LEADER wären zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob die geltenden Bestimmungen Frauen und Männern gleichermaßen den Zugang zu Förderungen ermöglichen und ob diese Bestimmungen in Anbetracht der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors noch zeitgemäß sind bzw. einen förderlichen Anreiz für die Entwicklung innovativer Dienstleistungen im ländlichen Raum bieten. (TZ 164)

(34) Das Thema Chancengleichheit und Gleichstellung im ländlichen Raum sollte insgesamt mit mehr Nachdruck an die programm- und schwerpunktverantwortlichen Stellen der Länder sowie an die lokalen Aktionsgruppen herangetragen werden. (TZ 165)

Agrarmarkt Austria  
(AMA)

(35) Die Bewilligungsfunktion wäre – auch im Bereich Naturschutz – nicht nur in formaler, sondern auch in materieller Hinsicht wahrzunehmen und der Projekthalt in angemessener Weise einer eigenständigen fachlichen Beurteilung zu unterziehen. (TZ 40)

(36) Für eine richtlinienkonforme Behebung der festgestellten Mängel bei der (mittelbaren) LEADER-Finanzierung einer mehrheitlich in Landeseigentum stehenden Gesellschaft wären unverzüglich die erforderlichen Schritte zu unternehmen. (TZ 66)

(37) Der LEADER-geförderte Kleinkinderspielplatz als Teil eines gewerblichen Gesamtvorhabens einer vom Land beherrschten Projektträger-GmbH wäre auf seine Förderungsfähigkeit zu überprüfen und im Bedarfsfall die Förderung rückabzuwickeln. Der Letztverantwortung als Zahlstelle wäre durch die Prüfung von Projekten auf Richtlinienkonformität auch in gesellschaftsrechtlicher und EU-beihilfenrechtlicher Hinsicht verstärkt nachzukommen. (TZ 129)

(38) Bei begründetem Verdacht auf Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte sollte die Zahlstelle künftig aus eigenem Antrieb eine Klärung der Sachlage herbeiführen und im Bedarfsfall geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen. (TZ 134)

Land Kärnten

(39) Geeignete Maßnahmen sollen ergriffen werden, um Probleme bei der Erfassung der Nummern der lokalen Aktionsgruppen zu vermeiden. (TZ 142)

(40) Eine Verknüpfung von zusammenhängenden bzw. verbundenen Projekten in der AMA-Datenbank wäre zu ermöglichen. (TZ 144)

(41) Die unmittelbar nach Förderungszusage zu führenden Gespräche mit den Projektträgern sollten auch zur vollständigen und qualitativ aussagekräftigen Befüllung der Indikatorenblätter im AMA-Antrag genutzt werden. (TZ 48)

(42) Die gewählte Regionalmanagementstruktur wäre grundlegend zu überdenken und bei einer Neuausrichtung auf Richtlinienkonformität zu achten. (TZ 66)

(43) Es wäre sicherzustellen, dass die Schwerpunktverantwortliche Landesstelle (SVL) über den jeweils aktuellen Stand der LEADER-Umsetzung auf Landesebene vollständig informiert ist. (TZ 72)

(44) Der Intention von LEADER wäre durch Einhaltung des Bottom-up-Konzepts und Wahrung der Projektauswahlbefugnisse der lokalen Aktionsgruppen nachzukommen. (TZ 77)

(45) Es wären unverzüglich Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Interessenkonflikte im Aufsichtsrat der Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH und der steuerrechtlichen Ungereimtheiten zu ergreifen. (TZ 125)

(46) Unrechtmäßig ausgezahlte Förderungen für nicht förderungsfähige Kosten wären zurückzufordern und die unter sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendigen Schritte zu veranlassen. (TZ 127)

(47) Die Managements der lokalen Aktionsgruppen wären für ihre Basisaufgaben gemäß Schwerpunkt 4 LEADER richtlinienkonform und angemessen zu finanzieren. Die Voraussetzungen für zusätzliche Projektfinanzierungen mit Beteiligung von Managern der lokalen Aktionsgruppen sollten sich an jenen der Schwerpunktverantwortlichen Landesstelle (SVL) Tirol orientieren. (TZ 128)

(48) Bei eingereichten Projektabrechnungen wären nur jene Kosten als förderbar anzuerkennen, die einen echten Kooperationsgehalt im Sinne der Maßnahme 421 (gebietsübergreifende und transnationale

Zusammenarbeit) aufweisen. Bereits erfolgte Projektabrechnungen wären darauf nachträglich zu prüfen und bei mangelnder Belegbarkeit wären ausbezahlte Förderungen zurückzufordern. (TZ 116)

(49) Es wären unverzüglich geeignete Maßnahmen zur Hintanhaltung von Unvereinbarkeiten zwischen Förderungsgeber und Förderungsempfänger zu ergreifen. (TZ 130)

Land Salzburg

(50) Die verschiedenen Maßnahmen und Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums wären in ihrer Gesamtheit strategisch auszurichten und aufeinander besser abzustimmen und die Zusammenarbeit sowie der fachliche Austausch der zuständigen Stellen des Landes bei der Umsetzung raumrelevanter Maßnahmen wären zu intensivieren. (TZ 68)

(51) Die Angemessenheit der Personalausstattung im Verhältnis zu den Aufgaben der Schwerpunktverantwortlichen Landesstelle (SVL) wäre zu überprüfen. (TZ 69)

(52) Die in Aussicht genommene EDV-Lösung wäre unter Bedachtnahme auf Schnittstellen zur AMA-Datenbank voranzutreiben. Diese Lösung sollte auch für Zwecke der Qualitätssicherung nutzbar sein. (TZ 69)

(53) Als Bezugsrahmen für die lokalen Entwicklungsstrategien sollte ein breiterer und integrativerer Ansatz auf Ebene der Landesentwicklungsstrategien verfolgt werden. (TZ 84)

(54) Das Aufgabenprofil des Managements der lokalen Aktionsgruppen wäre in Richtung Netzwerktätigkeit und regionalen Kapazitätsaufbau zu schärfen und von Aufgaben der landesinternen Förderungskoordination zu entlasten. (TZ 93)

(55) Die Maßnahme 312 (Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen) wäre im Einklang mit den EU-Vorgaben und dem Programm LE 07-13 für Projektwerber und Projektvorschläge aus allen Sektoren zu öffnen. (TZ 108)

(56) Bei der Vergabe von Förderungen wären allfällige Interessenkonflikte strikt zu vermeiden, die Vorgaben und Anweisungen der AMA hiezu zu beachten und Förderungsentscheidungen im Falle einer Befangenheit an die jeweils übergeordnete Stelle zu delegieren. (TZ 131)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- Land Tirol (57) Der Informationsstand der Programmverantwortlichen Landesstelle (PVL) Tirol über LEADER-Projekte sollte verbessert werden, etwa durch Standardauswertungen aus dem landesweiten Qualitätsmanagementsystem oder durch Einräumung angemessener Zugriffsrechte (z.B. Leseberechtigung) zu diesem System. (TZ 101)
- Länder Kärnten, Salzburg und Tirol (58) Die für Angelegenheiten der Gleichstellung zuständigen Stellen bzw. die jeweiligen Frauenbeauftragten wären in die Umsetzung des Themas Chancengleichheit und Gleichstellung im ländlichen Raum auf Landesebene regelmäßig einzubeziehen, insbesondere auch bei der Beurteilung und Kofinanzierung konkreter Vorhaben (z.B. Pilotprojekte) zur Förderung der Gleichstellung sowie bei bewussteinbildenden Maßnahmen. (TZ 165)
- Länder Salzburg und Tirol (59) Ein – am Beispiel der Kärntner Vorgehensweise orientiertes – Gespräch zwischen dem Projektträger (Förderungswerber), dem Vertreter der lokalen Aktionsgruppe und dem Projektprüfer unmittelbar nach Förderungszusage zur Abklärung der konkreten Aktivitäten und zur Formulierung von messbaren und prüfbareren Aktivitäten und Zielen sollte standardmäßig in das Förderungsvergabeverfahren integriert werden. (TZ 48)
- (60) Auf die Einhaltung des Bottom-up-Konzepts wäre zu achten. (TZ 77)
- Agrarmarkt Austria und BMLFUW (61) Die Evaluierungsempfehlung aus der Programmperiode 2000 bis 2006, im Monitoring einheitlich sowohl die Planwerte (bei Antragstellung) als auch die Ist-Werte (bei der Abrechnung) zu erheben, wäre umzusetzen. (TZ 141)
- (62) Im Hinblick auf die Qualität von LEADER-Evaluierungen wäre auf aussagekräftige Projekttitle zu achten. (TZ 145)
- (63) Die zeitgerechte und umfassende Befüllung der Evaluierungsdatenblätter wäre sicherzustellen. (TZ 147)
- BMLFUW und Länder Kärnten, Salzburg und Tirol (64) Die Vorgangsweise bei der Festlegung der Höhe der nationalen Kofinanzierung wäre transparenter zu gestalten und der Ministerrat und der nationale Gesetzgeber wären in Hinkunft inhaltlich angemessen und zeitgerecht einzubinden. Auch auf eine angemessene und zeitgerechte Einbindung der Landtage wäre zu achten. (TZ 22)

(65) Die Verantwortung der Führungskräfte für die Erreichung inhaltlicher Zielvorgaben wäre im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung (analog zur Verantwortung für die Erreichung und Einhaltung finanzieller Umsetzungsziele) zu stärken. (TZ 34)

(66) Die bestehende Praxis der Top-down-Vergabe von LEADER-Mitteln wäre dahingehend zu ändern, dass die Einhaltung der EU-Bestimmungen gewährleistet ist. (TZ 106)

Agrarmarkt Austria,  
BMLFUW und Länder  
Kärnten und Tirol

(67) Doppelgleisigkeiten bei der Datenerfassung wäre soweit als möglich durch aufeinander abgestimmte EDV-Lösungen entgegenzutreten. (TZ 100)

Agrarmarkt Austria  
und Land Kärnten

(68) Die im Kontext einer Vermengung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen ausbezahlten Förderungen wären nachträglich auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen und im Bedarfsfall zurückzufordern. (TZ 65)

## **ANHANG**

**Anhang 1: Chronologie**

**Anhang 2: Schwerpunkte und Maßnahmen des Programms  
LE 07–13**

Anhang 1: Chronologie	
14. Juli 2004	Vorlage des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER durch die Europäische Kommission
ab Herbst 2004	Beginn der Vorarbeiten für das Programm LE 07–13 durch das BMLFUW (Federführung: Sektion II), Bestellung von Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Experten der Bundes- und Landesverwaltungen sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner
2. November 2004	Österreich-Konferenz: „Den ländlichen Raum nachhaltig entwickeln“ (Waidhofen/Ybbs)
18. Mai 2005	1. Dialogtag „Präsentation der ersten Zwischenergebnisse über die zukünftigen Maßnahmen“ (Wien)
7. Juli 2005	Vorlage des Entwurfs der Europäischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums durch die Europäische Kommission
20. September 2005	Beschluss der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER
15./16. Dezember 2005	Budget-Kompromiss des Europäischen Rats von Brüssel über die Finanzielle Vorausschau 2007–2013 und die finanziellen Rahmenbedingungen für die zweite Säule der GAP
26. Jänner 2006	2. Dialogtag „Entwurf des Nationalen Strategieplans (Version 1.0 vom 23. Jänner 2006)“
16. Februar 2006	Vorstellung des Erstentwurfs des Programms LE 07–13 (Grüner Pakt) inkl. Maßnahmenbeschreibung
20. Februar 2006	Beschluss der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums durch den Rat
13. März 2006	3. Dialogtag „Maßnahmenbeschreibungen des Programmentwurfs LE 07–13 und überarbeiteter Nationaler Strategieplan“
3. April 2006	Programmabstimmung beim Treffen der Bauernbundpräsidenten, Kammerpräsidenten und Landesagrarreferenten
19. Juni 2006	Beschluss der Mittelausstattung des ELER 2007 bis 2013 durch den EU-Agrarministerrat (69,75 Mrd. EUR)
12. Juli 2006	Informelle Übermittlung einer ersten Version des Nationalen Strategieplans Österreichs durch das BMLFUW an die Europäische Kommission

## Anhang 1: Chronologie

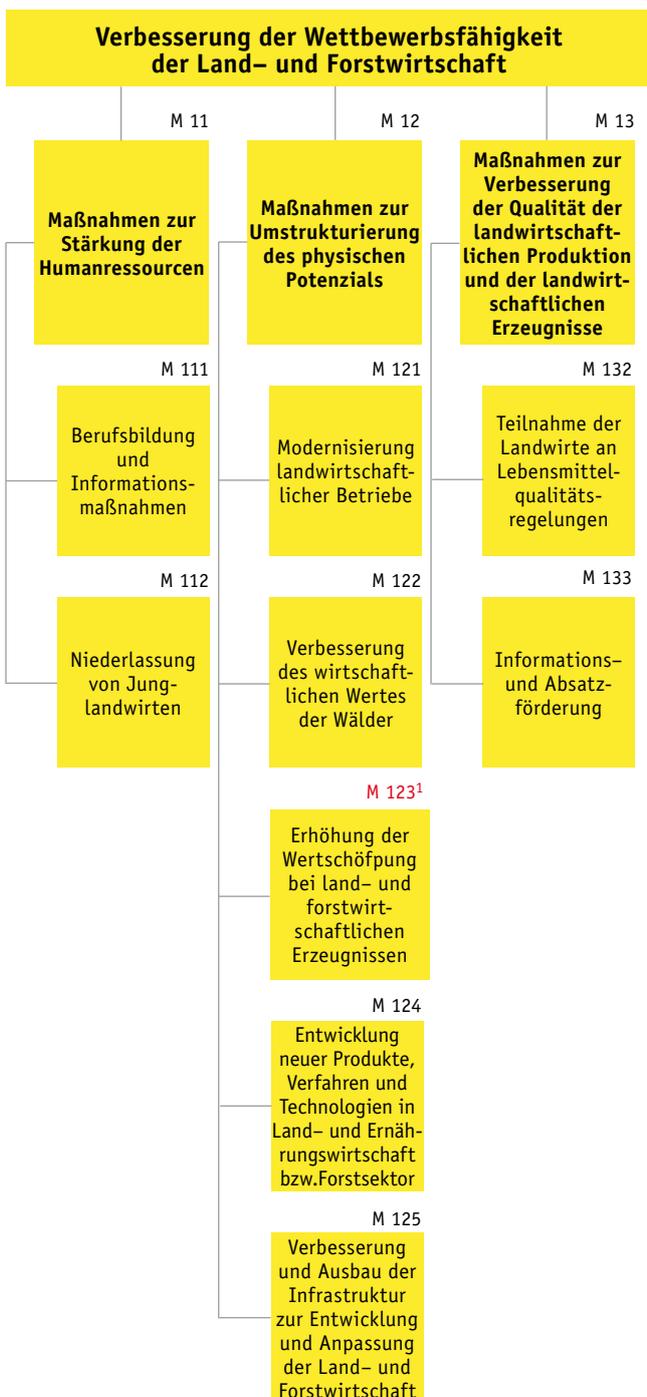
1. August 2006	Übermittlung der informellen Anmerkungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zur ersten Version des Nationalen Strategieplans Österreichs
30. August 2006	Geplante EU-Mittel von 3,9 Mrd. EUR für Österreich – BMLFUW fordert entsprechende Kofinanzierung durch alle Bundesländer
ab Herbst 2006	Beginn der Erarbeitung der lokalen Entwicklungsstrategien durch die LAG
September 2006	Veröffentlichung des Handbuchs für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden) durch die Europäische Kommission
19. September 2006	Offizielle Übermittlung des Entwurfs des Nationalen Strategieplans Österreichs durch das BMLFUW an die Europäische Kommission
September 2006	Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft im Jahre 2007 gemäß § 9 LWG 1992 (im Nationalrat am 12. Oktober 2006 eingebracht)
6. Oktober 2006	Positiver Beschluss der Landesagrarreferentenkonferenz zur vom Landwirtschaftsminister vorgeschlagenen Aufteilung der Mittel auf die Maßnahmen im Programm LE 07–13
23. November 2006	Abschlussdiskussion zur Programm-Einreichversion
8. Dezember 2006	Übermittlung der Anmerkungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Entwurf des Nationalen Strategieplans Österreichs
15. Dezember 2006	Beschluss der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1974/2006 durch die Europäische Kommission
23. Dezember 2006	Veröffentlichung der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006
Anfang 2007	Österreichisches Regierungsprogramm 2007–2010: EU-Mittel für das Programm LE 07–13 sind national zu verdoppeln
24. Jänner 2007	Übermittlung des Entwurfs des Programms LE 07–13 (Grüner Pakt) durch das BMLFUW an die Europäische Kommission
22. März 2007	Landwirtschaftsausschuss: Maßnahmen sind zu 50 % kofinanzieren
26. April 2007	Schreiben der Europäischen Kommission zum österreichischen Programm-entwurf samt Fragenkatalog (189 Fragen)
2. Juli 2007	Übermittlung der Fragenbeantwortung durch das BMLFUW an die Europäische Kommission

Anhang 1: Chronologie	
6. August 2007	Offizielle Übermittlung des Nationalen Strategieplans Österreichs an die Europäische Kommission
8. August 2007	Aufruf zur Bewerbung als LAG in der Wiener Zeitung durch das BMLFUW
28. September 2007	Bestätigung des Nationalen Strategieplans Österreichs durch die Europäische Kommission
25. Oktober 2007	Genehmigung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission
5. Dezember 2007	Inkrafttreten der Sonderrichtlinie LEADER
27. Dezember 2007	Bekanntgabe der Ergebnisse des 1. LAG–Auswahlverfahrens
30. Juli 2008	Genehmigung der 1. Änderung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission
19. Jänner 2009	Änderung der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (im Zuge des Health Check)
27. April 2009	Genehmigung der 2. Änderung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission
12. Juli 2009	1. Änderung der Sonderrichtlinie LEADER
15. Juli 2009	Übermittlung des Entwurfs des geänderten Nationalen Strategieplans Österreichs durch das BMLFUW an die Europäische Kommission
21. September 2009	Übermittlung der Anmerkungen der Europäischen Kommission an das BMLFUW zum Entwurf des geänderten Nationalen Strategieplans Österreichs
23. November 2009	Offizielle Übermittlung des geänderten Nationalen Strategieplans Österreichs durch das BMLFUW an die Europäische Kommission
7. Dezember 2009	Bestätigung des geänderten Nationalen Strategieplans Österreichs durch die Europäische Kommission
14. Dezember 2009	Genehmigung der 3. Änderung des Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission
2. Dezember 2010	Einreichung eines 4. Änderungsantrags zum Programm LE 07–13 durch das BMLFUW an die Europäische Kommission

Anhang 2: Schwerpunkte und Maßnahmen des Programms LE 07–13

Schwerpunkt 1

M 1



Schwerpunkt 2

M 2



Anhang 2: Schwerpunkte und Maßnahmen des Programms LE 07–13

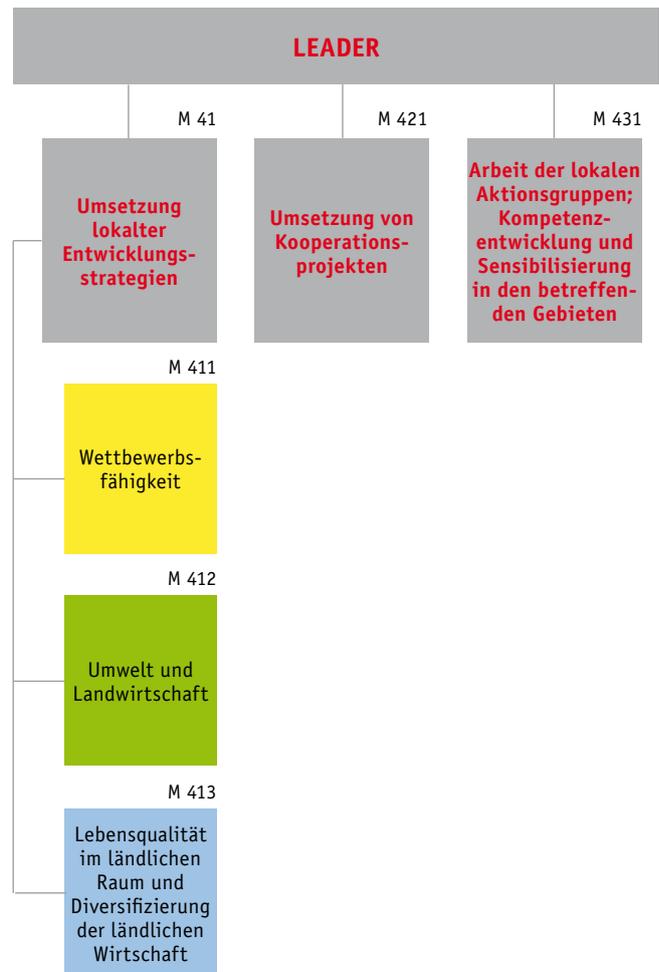
Schwerpunkt 3

M 3



Schwerpunkt 4

M 4



<sup>1</sup> zur Umsetzung der LEADER besonders geeignete Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3 (laut Programm LE 07–13)