



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich; Follow-up-Überprüfung

III-81 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/3



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Jänner 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Glossar	4
Kurzfassung	7
Kenndaten	9
Prüfungsablauf und –gegenstand	10
Allgemeines	11
Governance	13
Rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion	13
Werkverträge des BMLFUW	16
Zuständigkeit für Referenzflächenfeststellung	18
Flächenanalysen	19
Flächenentwicklungen	19
Prüffeststellungen	20
Datenanalysen und Berichtswesen	21
Feststellung der Almfutterflächen	23
Pro-rata-System	23
Systemmängel bei der Feststellung der Almfutterflächen	25
Folgen von Anlastungsverfahren	28
Analyse der Kosten aus der Rückabwicklung	28
Verursachergerechte Kostentragung im Anlastungsfall	30
Schlussempfehlungen	32

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Flächenbezogene finanzielle Berichtigungen zu Lasten Österreichs (Stand Februar 2017) _____	12
Tabelle 2:	Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Mängel bei Schlüsselkontrollen _____	27

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Abkürzungsverzeichnis

AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76 i.d.g.F.
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GIS	Geografisches Informationssystem
GZ	Geschäftszahl
ha	Hektar
inkl.	inklusive
INVEKOS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
LPIS	System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖPUL	Österreichisches Programm zur umweltgerechten, extensiven und den Lebensraum schützenden Landwirtschaft
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Glossar

Almfutterflächen

Eine Almfutterfläche ist beweidetes, mit Futterpflanzen bestandenes oder gemähtes Grünland in Höhenlage, einer im Almkataster eingetragenen Alm. Die Bewirtschaftung als Einzel- oder Gemeinschaftsalm bzw. als Servitutsalm erfolgt getrennt vom Heimbetrieb durch Beweidung.

Beihilfefähige (Hektar-)Fläche

Als beihilfefähige (Hektar-)Fläche wird jede landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs bezeichnet, die für eine (zumindest hauptsächlich) landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird.

Betriebsinhaberin bzw. Betriebsinhaber

Die Betriebsinhaberin bzw. der Betriebsinhaber ist eine natürliche oder juristische Person, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt; das betrifft u.a. die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie die Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem Zustand, der sie — ohne über die in der Landwirtschaft üblichen Methoden und Maschinen hinausgehenden Vorbereitungsmaßnahmen — für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht.

INVEKOS

Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS) umfasst detaillierte Verfahrens-, Kontroll- und Sanktionsbestimmungen, unter die alle in Österreich gewährten EU-Flächenförderungen fallen. Es besteht aus einer elektronischen Datenbank, einem System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, einem System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen, Beihilfe- und Zahlungsanträgen, einem integrierten Kontrollsystem sowie einem System zur Identifizierung von Begünstigten.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Landwirtschaftliche Fläche

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

Referenzparzelle

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

Verwaltungskontrolle

Verwaltungskontrollen beziehen sich auf die Prüfung der Vollständigkeit und Plausibilität der in den Förderungsanträgen gemachten Angaben; sie werden durch die AMA durchgeführt.

Vor-Ort-Kontrollen

Bei Vor-Ort-Kontrollen werden die in den Förderungsanträgen gemachten Angaben mit der vorgefundenen Situation im landwirtschaftlichen Betrieb verglichen. Diese Prüfungen führen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Technischen Prüfdienstes der AMA durch.

Zahlstelle

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

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich; Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung

Der RH überprüfte im Februar und März 2017 beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (**BMLFUW**) und bei der Agrarmarkt Austria (**AMA**) die Umsetzung von Empfehlungen, die er im Zuge einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich“ (Reihe Bund 2014/12) abgegeben hatte. Die Angelegenheiten der Landwirtschaft waren bis 7. Jänner 2018 im BMLFUW angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 ressortieren diese Angelegenheiten im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (**BMNT**). Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung BMLFUW, der Adressat der Empfehlungen und der Gegenäußerung ist jedoch das BMNT. (TZ 1)

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW und die AMA von 13 überprüften Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht sieben vollständig, drei teilweise und zwei nicht umsetzten. Die Umsetzung einer Empfehlung konnte der RH nicht mehr beurteilen, weil der Anwendungssachverhalt für die Empfehlung entfallen war. (TZ 15)

Die Empfehlung an das BMLFUW und die AMA, die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung von Almfutterflächen unverzüglich einzuleiten bzw. vollständig umzusetzen, war nach wie vor offen. Anfang 2017 stand neuerlich eine finanzielle Berichtigung im Raum, nachdem die Europäische Kommission im Jahr 2016 wieder Mängel bei der Ermittlung der Almfutterflächen festgestellt hatte. (TZ 12)

Hingegen löste das BMLFUW die unklare rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion (BMLFUW, Zahlstelle AMA, Landwirtschaftskammern) bei der Förderabwicklung auf, indem es die Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern anpasste, sodass die Aufgaben und Zuständigkeiten der Akteure klar abgegrenzt waren. Die Zahlstelle AMA war nunmehr für die zentrale Festlegung der Referenz-

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



parzellen zuständig; damit setzten das BMLFUW und die AMA eine weitere Empfehlung des RH um. (TZ 3, TZ 6)

Das BMLFUW und die AMA führten Analysen von flächenrelevanten Entwicklungen durch und untersuchten einzelfallbezogene Prüffeststellungen, u.a. des Europäischen Rechnungshofes, der Europäischen Kommission und des internen Revisionsdienstes der Zahlstelle, auf deren möglichen Systemcharakter. (TZ 7, TZ 8)

Die AMA setzte die Empfehlung des RH, ein standardisiertes Berichtswesen über ihre Vor-Ort-Kontrolltätigkeiten einzurichten sowie für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle relevante Kennzahlen aufzubereiten und periodisch vorzulegen, teilweise um. Sie informierte zwar über den Umfang der Kontrollen, das Ausmaß der festgestellten Beanstandungen (z.B. die Anzahl der beanstandeten Flächen bzw. Anträge oder die Verteilung der festgestellten Flächenabweichungen in Größenklassen) fehlte jedoch in den Berichten an die Kontrollorgane. (TZ 10)

Eine umfassende Regelung zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger finanzieller Berichtigungen im Agrarbereich gab es nicht. Eine verursachergerechte Kostentragung war somit nicht sichergestellt. Die Empfehlung des RH war dementsprechend noch nicht umgesetzt. (TZ 14)

Zusammenfassend hob der RH den noch bestehenden Handlungsbedarf hervor, nämlich, dass

- Systemmängel bei der Feststellung der Almfutterflächen behoben werden und
- geeignete Regelungen zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger finanzieller Berichtigungen im Agrarbereich getroffen werden. (TZ 15)

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Kenndaten

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich	
Rechtsgrundlagen	
EU-Recht	<p>Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und 485/2008 des Rates</p> <p>Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates</p> <p>Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance</p> <p>Delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance</p>
Österreichisches Recht	<p>Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (Marktordnungsgesetz 2007 – MOG 2007), BGBl. I Nr. 55/2007</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung), BGBl. II Nr. 100/2015</p> <p>Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2015); GZ BMLFUW-LE.1.1.8/0014-II/3/2016</p> <p>Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) zur Gewährung von Zahlungen für aus naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020, Ausgleichszulage (AZ); GZ BMLFUW-LE.1.1.6/0001-II/3/2015</p>
zuständige Einrichtungen	<p>BMLFUW/Präsidium, Sektion II</p> <p>BMLFUW/Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision (als bescheinigende Stelle)</p> <p>AMA (als Zahlstelle)</p>

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Kenndaten – flächenbezogene Maßnahmen				
Ausgaben	2012	2013	2014	2015
	in Mio. EUR			
Österreich insgesamt	1.392,96	1.366,42	1.330,10	1.268,91
<i>davon Maßnahmen</i>				
<i>einheitliche Betriebsprämie (bis 2014) bzw. Direktzahlungen¹ (ab 2015)</i>	627,03	614,26	606,61	666,77 ²
<i>Ausgleichszahlungen</i>	263,46	261,07	257,4	252,55
<i>Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)³</i>	502,19	490,81	465,82	349,29
<i>sonstige flächenbezogene Maßnahmen⁴</i>	0,28	0,28	0,27	0,30
	Anzahl			
Mehrfachanträge (Österreich insgesamt)	128.183	125.589	121.271	114.769
	in 1.000 ha			
landwirtschaftliche Nutzfläche inkl. Almfutterfläche (Österreich insgesamt)	2.673,67⁵	2.647,97	2.627,84	2.603,45
	in %			
Veränderung		-1,0	-0,8	-0,9
	in 1.000 ha			
Almfutterfläche (Österreich insgesamt)	360,64⁵	344,53	340,43	333,03
	in %			
Veränderung		-4,5	-1,2	-2,2

Rundungsdifferenzen möglich

¹ bereinigt um nicht flächenbezogene Zahlungen

² Der Anstieg im Vergleich zum Jahr 2014 ergibt sich aus der ab dem Antragsjahr 2015 erfolgten Umschichtung von gekoppelten Förderungen (Rinderprämien) zu den Flächenförderungen.

³ bereinigt um nicht flächenbezogene ÖPUL-Untermaßnahmen

⁴ Dabei handelt es sich um folgende Maßnahmen: Flächenprämien, Natura 2000 Forstwirtschaft, Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen, Natura 2000 Landwirtschaft und Waldumweltmaßnahmen.

⁵ Abweichungen zum Vorbericht ergeben sich aufgrund rückwirkender Berichtigungen der im Grünen Bericht des BMLFUW veröffentlichten Flächendaten.

Quellen: Grüner Bericht 2015; Unterlagen der AMA; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- (1) Der RH überprüfte im Februar und März 2017 beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (**BMLFUW**) und bei der Agrarmarkt Austria (**AMA**) die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung zum Thema „Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich“ abgegeben hatte. Finanzielle Berichtigungen (auch Anlastungen genannt) nimmt die Europäische Kommission bei Mängeln in der nationalen Umsetzung der für die EU-Agrarfonds geltenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften vor.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Der in der Reihe Bund 2014/12 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

(2) Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen BMLFUW und AMA nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens veröffentlichte er in seinem Bericht Reihe Bund 2015/18.

(3) Zu dem im Juni 2017 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMLFUW und die AMA im August 2017 eine gemeinsame Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2018.

(4) Die Angelegenheiten der Landwirtschaft waren bis 7. Jänner 2018 im BMLFUW angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017¹ ressortieren diese Angelegenheiten im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (**BMNT**). Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung BMLFUW, der Adressat der Empfehlungen und der Gegenäußerung ist jedoch das BMNT.

Allgemeines

2

Die korrekte Feststellung der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche ist maßgeblich für die österreichweite Auszahlung von Agrarförderungen von jährlich rd. 1,34 Mrd. EUR (EU-Mittel und nationale Mittel). Der RH hatte in seinem Vorbericht im rechtlich-institutionellen Zusammenspiel der drei Hauptakteure BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und institutionelle Interessenkonflikte festgestellt. Dies betraf insbesondere

- die Beauftragung der neun Landwirtschaftskammern durch das BMLFUW mit (Teil-)Aufgaben der Zahlstelle (u.a. Antragsannahme und Flächen-Digitalisierung) im Rahmen von INVEKOS-Werkverträgen, obwohl gemäß EU-Vorgaben ausschließlich die Zahlstelle und damit die AMA die Zahlstellenaufgaben übertragen durfte;
- die mangelhaften Kontrollen des BMLFUW hinsichtlich der Qualität der von den Landwirtschaftskammern erbrachten Leistungen sowie die unzulänglichen Kontrollen durch die Zahlstelle AMA, die ungeachtet der Übertragung von Aufgaben gemäß ihrer EU-rechtlichen Funktion letztverantwortlich war, sowie

¹ BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



- die fehlenden Regelungen in den zwischen dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern geschlossenen Werkverträgen betreffend die Qualität bzw. die Vermeidung von Interessenkonflikten. Von den seit dem EU-Beitritt 1995 bis Februar 2017 zu Lasten Österreichs mit Kommissionsbeschluss bereits verhängten finanziellen Berichtigungen im Agrarbereich in der Höhe von rd. 22,67 Mio. EUR waren rd. 7,80 Mio. EUR (rd. 34 %) flächenbezogen (siehe nachfolgende Tabelle).

Tabelle 1: Flächenbezogene finanzielle Berichtigungen zu Lasten Österreichs (Stand Februar 2017)

Beschlüsse der Europäischen Kommission	finanzielle Berichtigungen	davon flächenbezogen	Beschreibung (wesentliche Mängel, betroffenes Haushaltsjahr)	flächenbezogener Anteil
	in Mio. EUR			in %
Zwischensumme 1995 bis Dezember 2013	12,28	6,60		53
ab dem Jahr 2014 u.a.:				
2015	1,13	0,87	pauschale Berichtigung von 2 % bzw. 5 % sowie punktuelle Berichtigung – unkorrekte Berechnung von Zahlungsansprüchen, unzulässige Konsolidierung von Zahlungsansprüchen (Haushaltsjahre 2011 bis 2013)	77
	0,33	0,33	punktuelle Berichtigung – Mängel bei der Festlegung der Mindestgröße von landwirtschaftlichen Parzellen (Haushaltsjahre 2013 und 2014)	100
Summe (Februar 2017)	22,67¹	7,80		34

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Darin enthalten ist u.a. eine finanzielle Berichtigung des Jahres 2016 (Maßnahme Obst und Gemüse, operationelle Programme) in Höhe von rd. 7,89 Mio. EUR (Haushaltsjahre 2012 bis 2014).

Quellen: Daten der AMA und des BMLFUW; RH

Aufgrund der von der Europäischen Kommission im Juni 2016 festgestellten Mängel bei der Feststellung der Almfutterflächen stand für Österreich Anfang 2017 erneut eine flächenbezogene Anlastung im Raum (siehe [TZ 12](#)).

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Governance

Rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion

3.1

(1) (I) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, Grundsatzentscheidungen über neue Weichenstellungen hinsichtlich der bestehenden rechtlich-institutionellen Dreiecks-Konstruktion zeitnah herbeizuführen, um möglichst rasch stabile Rahmenbedingungen für die fortlaufende Programmumsetzung zu gewährleisten.

(II) Weiters hatte der RH dem BMLFUW und der AMA empfohlen, die jeweiligen Verantwortlichkeiten (zulassende Stelle bzw. Auftraggeber, Zahlstelle, Auftragnehmer² mit Teilaufgaben einer Zahlstelle) gemäß den einschlägigen EU-Bestimmungen proaktiv wahrzunehmen und die damit verbundenen Aufgaben mit größtmöglicher Sorgfalt auszuüben.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass die INVEKOS-Förderungsabwicklung mit dem Antragsjahr 2015 — auch entsprechend den Empfehlungen des RH und auf Basis geänderter EU-Vorgaben — angepasst worden sei. Die AMA sei für die Wahrnehmung der Zahlstellenaufgaben — insbesondere die Festlegung der Referenzparzellen und die Entgegennahme des Mehrfachantrags — zuständig; die Landwirtschaftskammern seien mittels eines mit dem BMLFUW abgeschlossenen Werkvertrags beauftragt, den Landwirtinnen und Landwirten technische Hilfestellung bei der Antragstellung anzubieten.

(b) Die AMA verwies im Nachfrageverfahren betreffend die proaktive Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortlichkeiten auf die Mitteilung des BMLFUW.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW die INVEKOS-Werkverträge mit den neun Landwirtschaftskammern im Dezember 2013 — vor Beginn der Finanzperiode 2014 bis 2020³ — zunächst weitgehend unverändert bis Mitte 2015 verlängerte. Die Landwirtschaftskammern blieben damit im Antragsjahr 2014 weiterhin für die Zahlstellen(teil)aufgaben der Antragsannahme und der Flächendigitalisierung zuständig. Die Feststellung der Almreferenzflächen verantworteten allerdings nicht mehr die Landwirtschaftskammern, sondern die AMA.

Im März 2015 erfolgte eine Anpassung des Leistungsgegenstands der bestehenden INVEKOS-Werkverträge. Die vier neuen Aufgabenbereiche umfassten die von den

² neun (Landes-)Landwirtschaftskammern

³ Für die EU-Agrarförderungen der Finanzperiode 2014 bis 2020 war das Jahr 2014 ein Übergangsjahr, weil Änderungen bei den Förderungsmaßnahmen erst mit dem Antragsjahr 2015 – u.a. nach Genehmigung des Programms Ländliche Entwicklung im Dezember 2014 – in Kraft traten.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Mitgliedstaaten optional zur Verfügung zu stellende technische Hilfestellung bei der elektronischen Antragseinreichung (Online-Antrag) im Bereich der flächenbezogenen EU-Förderungsmaßnahmen. Die Arbeitsbereiche der Landwirtschaftskammern gemäß Werkvertrag betrafen

- die rechtzeitige Verständigung der Antragstellerinnen und Antragsteller über mögliche Hilfestellung, u.a. bei Mehrfachantrag-Flächen;
- die konkrete Hilfestellung für Antragstellerinnen und Antragsteller, die die Beantragung nicht selbst durchführen;
- die Übernahme, Bearbeitung und Weiterleitung von Anträgen im Bereich des INVEKOS, die in Papierform in der AMA einzureichen sind.

Die Beratung der Antragstellerinnen und Antragsteller bzw. die Hilfeleistung in inhaltlicher Form waren nicht Gegenstand des geänderten Auftrags. Das BMLFUW behielt gegenüber den Landwirtschaftskammern eine Auftraggeberfunktion.

Die Übertragung von Aufgaben der Zahlstelle AMA durch das BMLFUW erfolgte jedoch nicht mehr. Die Landwirtschaftskammern erbrachten ihre Leistung nicht mehr für die Zahlstelle AMA, sondern für jene Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber, die ihre Anträge nicht selbstständig im Wege der Internetplattform eAMA stellten. Dadurch entfielen die EU-rechtlich — für den Fall einer Übertragung von Zahlstellenaufgaben — vorgesehenen Aufsichts- und Kontrollpflichten seitens des BMLFUW bzw. der Zahlstelle AMA gegenüber den Landwirtschaftskammern.

Das BMLFUW legte mit der am 1. Jänner 2015 in Kraft getretenen Horizontalen GAP-Verordnung⁴ fest, dass die Landwirtschaftskammern den Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhabern die technische Hilfestellung anzubieten hatten. Auf der Grundlage eines gemeinsamen Angebots der Landwirtschaftskammern vom 8. April 2015 schloss das BMLFUW im Juni 2015 mit den neun Landwirtschaftskammern neugefasste Werkverträge über die technische Hilfestellung im Zeitraum vom 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2021.

3.2

(I) Das BMLFUW setzte die Empfehlung, Grundsatzentscheidungen über eine Weichenstellung hinsichtlich der bestehenden rechtlich-institutionellen Dreiecks-Konstruktion zeitnah herbeizuführen, um. Mit der Anpassung bzw. der Neufassung der zwischen BMLFUW und den Landwirtschaftskammern abgeschlossenen Werkverträge ab dem Antragsjahr 2015 wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten der Akteure (BMLFUW, Zahlstelle AMA, Landwirtschaftskammern) klar abgegrenzt. Da-

⁴ BGBl. II Nr. 100/2015

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



durch wurden Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und den Verantwortlichkeiten beseitigt.

Der RH bemängelte jedoch das Vorgehen des BMLFUW bei der Beauftragung der Landwirtschaftskammern mit der technischen Hilfestellung für die Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber im Jahr 2015. Aus Sicht des RH war es weder wirtschaftlich noch zweckmäßig, zunächst den künftigen Leistungserbringer per Verordnung festzulegen und in weiterer Folge mit dem dadurch bereits feststehenden Auftragnehmer („Quasi-Monopolist“) einen Werkvertrag abzuschließen. Dadurch geriet das BMLFUW — insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit des Leistungsentgelts — in eine nachteilige Verhandlungsposition.

(II) Aufgrund der geänderten Beauftragung durch das BMLFUW waren den Landwirtschaftskammern keine Zahlstellenaufgaben mehr übertragen. Somit lag auch ein konkreter Anwendungsbereich für die Empfehlung des RH an das BMLFUW und die AMA betreffend eine proaktive Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten gemäß den einschlägigen EU-Bestimmungen nicht mehr vor. Eine Beurteilung der Umsetzung durch den RH konnte daher nicht erfolgen.

4.1

(1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, die bestehende rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion dahingehend zu adaptieren, dass, sofern eine Übertragung von (Teil-)Aufgaben der Zahlstelle AMA an andere Einrichtungen (wie die Landwirtschaftskammern) erfolgen soll, die Zahlstelle AMA selbst in EU-konformer Weise im direkten Wege mit den anderen Einrichtungen schriftliche Vereinbarungen schließen sollte.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass die Dreiecks-Konstruktion aufgrund der geänderten Aufgaben der Landwirtschaftskammern, die nicht mehr Teil des Abwicklungssystems seien, aufgelöst worden sei. Die Zahlstelle habe nur im Bereich der Projektförderungen Zahlstellenaufgaben ausgelagert. Diese Betrauung anderer Einrichtungen sei nach den Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 908/2014 erfolgt. Soweit Zahlstellenaufgaben an andere Stellen übertragen würden, habe die AMA eine schriftliche Vereinbarung gemäß § 29 der Horizontalen GAP-Verordnung abzuschließen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erfolgte im Bereich der flächenbezogenen EU-Fördermaßnahmen keine Übertragung von Zahlstellenaufgaben an andere Einrichtungen. Mit der Horizontalen GAP-Verordnung stellte das BMLFUW überdies klar, dass die AMA — entsprechend den EU-Vorgaben — bei Übertragung von Zahlstellenaufgaben eine schriftliche Vereinbarung abzuschließen hat. Die AMA betraute dementsprechend beispielsweise die Ämter der Landesregierungen bzw. einzelne

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Landes-Landwirtschaftskammern mit der Bewilligung von – nicht flächenrelevanten – Projektförderungen.⁵

4.2 Aufgrund der Anpassung bzw. Neufassung der zwischen dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern geschlossenen Werkverträge im Jahr 2015 (siehe **TZ 3**) sowie einer entsprechenden Klarstellung in der Horizontalen GAP-Verordnung beurteilte der RH die Empfehlung als umgesetzt.

Werkverträge des BMLFUW

5.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, für den Fall einer Fortsetzung der Werkverträge des BMLFUW mit den Landwirtschaftskammern

- die Zuständigkeiten und Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der AMA-Arbeitsanweisungen bzw. zur Feststellung von gravierenden Verstößen klar (auch in Bezug auf die Prüfbefugnis der AMA) festzulegen und
- Vorgaben bzw. Kriterien für eine qualitative Leistungsbeurteilung samt angemessener Frist zur Mängelbeseitigung festzulegen, die zur faktischen Kontrolle und Beurteilung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung heranzuziehen wären.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass die diesbezüglichen Anregungen des RH bei der Neugestaltung des INVEKOS-Vertrags – insbesondere bei der Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen und der Festlegung von Kriterien für eine qualitative Leistungsbeurteilung – vollinhaltlich berücksichtigt worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich der Leistungsgegenstand der neugefassten Werkverträge vom Juni 2015 grundlegend geändert hatte und die technische Hilfestellung der Landwirtschaftskammern – im Wege der Bezirksbauernkammern – für die Antragstellerinnen und Antragsteller von flächenbezogenen Förderungen umfasste. Der Werkvertrag zielte insbesondere darauf ab, „bestmögliche Antragsqualität“ zu gewährleisten. Das vereinbarte Leistungsentgelt hing von der Anzahl und Art der von den Landwirtschaftskammern bearbeiteten Fälle ab und war vertraglich mit insgesamt rd. 48 Mio. EUR begrenzt.

Das BMLFUW ging davon aus, dass im Jahr 2017 mindestens 20 % bzw. bis zum Jahr 2019 die Hälfte der Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber selbstständig

⁵ siehe „Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte“ (Reihe Bund 2017/18, TZ 9)

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



eine Beihilfe beantragen würden. Im Jahr 2016 lag der entsprechende Anteil noch bei rd. 7 % der Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber.⁶

Gemäß Werkvertrag sollte der Auftragnehmer den Antragstellerwillen formal richtig und vollständig abbilden, wobei die Antragstellerinnen und Antragsteller die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit mit ihrer Unterschrift bestätigten; Handlungen und Unterlassungen waren diesen unmittelbar zuzurechnen. Bei der Leistungserbringung hatten die Landwirtschaftskammern das — allgemein zugängliche — Benutzerhandbuch der AMA anzuwenden.

Für die Überprüfung der vertragskonformen Erfüllung war laut Werkvertrag ausschließlich das BMLFUW im Rahmen einer Qualitätssicherung und –kontrolle zuständig. Zur Kontrolle der Leistungserbringung waren dem BMLFUW von den Landwirtschaftskammern jährlich Checklisten vorzulegen, mit denen je Bearbeitungsfall die durchgeführten Kontrollschritte (u.a. Identitätsfeststellung) bestätigt werden konnten. Zudem war dem BMLFUW über das eingesetzte Personal, Schulungsmaßnahmen sowie (kammer–)interne Qualitätskontrollen zu berichten.

Die Bestimmungen des Werkvertrags über Mängelrügen verpflichteten die Landwirtschaftskammern zur unverzüglichen Beseitigung allfälliger Mängel nach Aufforderung des BMLFUW, wobei diese Verpflichtung nach einem Jahr ab Leistungsübergabe erlosch. Das BMLFUW führte die jährliche Qualitätskontrolle für das zweite Halbjahr 2015 erstmals im September 2016 durch und stellte dabei keine Mängel fest.

5.2

Ungeachtet des geänderten Leistungsgegenstands des Werkvertrags beurteilte der RH die Empfehlung als umgesetzt, weil das BMLFUW die Zuständigkeiten und Verfahren für die Feststellung gravierender Verstöße gegen Bestimmungen des neugefassten Werkvertrags zur technischen Hilfestellung durch die Landwirtschaftskammern eindeutig regelte und Kriterien für die qualitative Leistungsbeurteilung sowie angemessene Fristen für die Mängelbeseitigung festlegte.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass das BMLFUW zu Beginn des Jahres 2017 vom Ziel eines Anteils von mindestens 20 % selbstständig beantragender Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber noch deutlich entfernt war (Stand 2016: rd. 7 %).

[Er empfahl dem BMNT, die Online-Beantragung im Hinblick auf Hemmnisse für Antragstellerinnen und Antragsteller zu analysieren und Maßnahmen zu ergreifen, um den Anteil der selbstständig beantragenden Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber bis zum Jahr 2019 in Richtung der geplanten 50 % anzuheben und die Kosten für die technische Hilfestellung zu reduzieren.](#)

⁶ Laut Auskunft des BMLFUW umfasste der Anteil alle im Wege der Landwirtschaftskammern gesendeten Anträge und konnte auch ohne Hilfestellung der Landwirtschaftskammern bereits teilweise oder vollständig befüllte Anträge enthalten.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



5.3

Das BMLFUW und die AMA teilten in ihrer Stellungnahme mit, dass aufgrund der komplexen Förderbedingungen und Antragsmodalitäten Landwirtinnen und Landwirte — insbesondere unter dem Aspekt der Fehlervermeidung — die Unterstützung von Dienstleistern stark in Anspruch nehmen würden. Das BMLFUW und die AMA würden laufend sowohl an der Vereinfachung von Antragsmodalitäten als auch an der Umsetzung von weiterführenden Plausibilitätsprüfungen zur Vermeidung von Antragsfehlern arbeiten.

Das BMLFUW und die AMA betonten, dass alle Unterlagen und Informationen für die Landwirtschaftskammern und die selbsttätigen Antragstellerinnen und Antragsteller in gleicher Weise und einfach (online) zugänglich seien. Von technischer Seite seien daher die notwendigen Maßnahmen getroffen worden, um die Zahl der selbsttätigen Antragstellerinnen und Antragsteller zu erhöhen. Es würden aber laufend weitere Erhebungen angestellt, welche zusätzlichen Maßnahmen gesetzt werden könnten. Zwischenzeitig seien bereits folgende Maßnahmen umgesetzt worden:

- Aufnahme eines Bonus/Malus-Systems im Werkvertrag über die technische Hilfestellung für die Antragseinreichung im INVEKOS in Form einer Erhöhung der Abgeltung bei mehr als 10 % selbsttätiger Online-Antragstellerinnen und -Antragsteller und einer Kürzung bei weniger als 5 %. Diese Anreizkomponente für die Landwirtschaftskammern komme ab dem Antragsjahr 2018 zur Umsetzung;
- Entwicklung und Angebot eines Onlinekurses für Landwirtinnen und Landwirte, die das Internetserviceportal eAMA nutzen und den Flächenantrag selbsttätig beantragen wollen;
- Erweiterung der im System angebotenen Plausibilitätsprüfungen und Informationsangebote.

5.4

Der RH entgegnete dem BMNT, dass die in der Stellungnahme angekündigte erhöhte Abgeltung für die Landwirtschaftskammern bei mehr als 10 % selbstständiger Online-Antragstellung die Empfehlung des RH konterkariert. Die Intention der Empfehlung des RH war auf eine Erhöhung der Online-Beantragungen und eine Senkung der Kosten für die technische Hilfestellung gerichtet. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung.

Zuständigkeit für Referenzflächenfeststellung

6.1

(1) Der RH hatte dem BMLFUW und der AMA in seinem Vorbericht (TZ 49) empfohlen, zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Vorgangsweise die amtliche Referenzflächenfeststellung künftig zentral vorzunehmen. Dies vor dem Hinter-

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



grund, dass die Feststellung der maximal beihilfefähigen Fläche — der Referenzfläche — dezentral durch die Landwirtschaftskammern bzw. die Bezirksbauernkammern unter Mitwirkungspflicht der Antragstellerinnen und Antragsteller erfolgte.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass die Festlegung und Wartung der Referenzparzellen betreffend Heimgut bis einschließlich Antragsjahr 2014 durch die Landwirtin bzw. den Landwirt mittels der Landwirtschaftskammern erfolgt sei; seit dem Antragsjahr 2015 erfolge die Festlegung und Wartung durch die AMA. Bei Alm-Referenzparzellen sei die Festlegung und Wartung bereits für das Antragsjahr 2014 der AMA übertragen worden.

(b) Die AMA verwies im Nachfrageverfahren auf die Mitteilung des BMLFUW.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Zahlstelle AMA laut § 2 der Horizontalen GAP-Verordnung für die Feststellung der Referenzparzellen zuständig ist. Die Referenzparzelle ist der physische Block, der durch eindeutig nach außen abgrenzbare (z.B. Wald, Straßen, Gewässer) und durch in der Natur erkennbare, zusammenhängende landwirtschaftlich genutzte Flächen gebildet wird. Sie stellt die maximal beihilfefähige Fläche dar und wird von der AMA auf der Grundlage von entzerrten und maßstabsgetreuen Luftbildern (Orthofotos) anhand einer einheitlichen Arbeitsanweisung festgestellt. Die Aktualisierung der Orthofotos erfolgte jedes Jahr für ein Drittel der Fläche Österreichs (diese umfasste rund ein Drittel der betroffenen Betriebe). Die Antragstellerinnen und Antragsteller konnten zwischenzeitliche Änderungen der Referenzfläche bei der AMA melden.

6.2 Das BMLFUW und die AMA setzten die Empfehlung des RH um, indem nunmehr die Zahlstelle AMA zentral für die Feststellung der Referenzparzellen zuständig war.

Flächenanalysen

Flächenentwicklungen

7.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW und der AMA in seinem Vorbericht (TZ 46) empfohlen, flächenrelevante Entwicklungen künftig verstärkt auch auf regionaler Ebene bzw. in Zeitreihen vergleichend zu analysieren und allfällige Abweichungen näher zu untersuchen. Dies vor dem Hintergrund, dass nach den Feststellungen des Vorberichts aus einer Analyse der Entwicklungspfade der (alpinen) Bundesländer bzw. Regionen Erkenntnisse hinsichtlich allfälliger Risiken (z.B. potenzielle Überdeklaration von Almfutterflächen) und präventiver Maßnahmen bereits deutlich früher möglich gewesen wären.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, die AMA analysiere die Informationen aus den Abwicklungen und Prüffeststellungen laufend. Die AMA untersuche dann allfällige Abweichungen näher — auch auf deren Systemcharakter — und setze gemeinsam mit dem BMLFUW geeignete systembezogene Abhilfemaßnahmen.

(b) Die AMA verwies im Nachfrageverfahren auf die Mitteilung des BMLFUW.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass unter Vorsitz des BMLFUW regelmäßig INVEKOS-Koordinatorensitzungen mit Vertreterinnen und Vertretern der AMA und der Landwirtschaftskammern stattfanden, bei denen flächenrelevante Entwicklungen und deren Ursachen — beispielsweise anhand der Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen bzw. der Beurteilung von Referenzflächenänderungen — auf Bundesländerebene bzw. im Vergleich zum Vorjahr besprochen wurden.

Die AMA untersuchte anlassbezogen flächenrelevante Entwicklungen regional bzw. im zeitlichen Verlauf — beispielsweise als Grundlage für ihre Mitteilung zur jährlichen Qualitätsbeurteilung des österreichischen Systems zur Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen. Eine entsprechende Analyse von festgestellten Flächenabweichungen ergab im Jahr 2016, dass im Weinviertel durch Bautätigkeit (Straßenbau) ein Risiko überhöhter Flächenangaben bestand.

7.2

Das BMLFUW und die AMA setzten die Empfehlung des RH um, weil sie flächenrelevante Entwicklungen auch auf regionaler Ebene bzw. im zeitlichen Verlauf analysierten.

Prüffeststellungen

8.1

(1) Der RH hatte dem BMLFUW und der AMA in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, dem Anlastungsrisiko künftig verstärkt proaktiv zu begegnen, indem aus eigener Initiative einzelfallbezogene Prüffeststellungen auf deren möglichen Systemcharakter hin analysiert und gegebenenfalls geeignete systembezogene Abhilfemaßnahmen gesetzt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass das BMLFUW und die AMA auf die Prüffeststellungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle regelmäßig anlass- und einzelfallbezogen mit punktuellen Maßnahmen reagierten, ohne festgestellte Mängel bei der Flächenfeststellung hinsichtlich eines möglicherweise systemischen Charakters zu analysieren.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren wiederholte das BMLFUW die Mitteilung zur TZ 46 des Vorberichts (siehe [TZ 7](#)). Weiters führte das BMLFUW aus, der Vorstand der AMA werde von der Leitung des Technischen Prüfdiensts quartalsweise über die Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Vor-Ort-Kontrollen in Form eines standardi-

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



sierten Berichts informiert. Seit dem Jahr 2014 sei auch regelmäßig über den Vor-Ort-Kontrollarbeitungsstand informiert worden.

(b) Die AMA verwies im Nachfrageverfahren auf die Mitteilung des BMLFUW.

(3) Der RH stellte gegenüber dem BMLFUW klar, dass der im Nachfrageverfahren angeführte Bericht zu den Vor-Ort-Kontrollen keine Beurteilung von Einzelfeststellungen hinsichtlich möglicher Systemmängel enthielt. Wie der RH nunmehr feststellte, fasste der interne Revisionsdienst der AMA ab dem Jahr 2016 die wichtigsten Prüffeststellungen eines Haushaltsjahres in einer Übersicht zusammen, die dem Zahlstellenleiter als Grundlage für die jährliche Verwaltungserklärung diene. Die gemäß EU-Vorgaben vorgesehene Übersicht enthielt u.a. Prüffeststellungen des Europäischen Rechnungshofes, der Europäischen Kommission und des internen Revisionsdienstes der Zahlstelle sowie kurze Analysen zur Art der Feststellung und — falls zutreffend — die von der AMA bzw. dem BMLFUW getroffenen Abhilfemaßnahmen sowie den vorgesehenen Umsetzungszeitrahmen.

8.2

Das BMLFUW und die AMA setzten die Empfehlung des RH insofern um, als das BMLFUW und die AMA Prüffeststellungen hinsichtlich des möglichen Systemcharakters analysierten; der interne Revisionsdienst der AMA fasste ab dem Jahr 2016 die Prüffeststellungen einschließlich kurzer Analysen und geplanter Abhilfemaßnahmen in einer jährlichen Übersicht für den Zahlstellenleiter zusammen.

Datenanalysen und Berichtswesen

9.1

(1) Der RH hatte der AMA in seinem Vorbericht (TZ 30) empfohlen, die aus verschiedenen Datenquellen vorhandenen Daten systematischer für besondere Analysezwecke (wie etwa zur Aufdeckung von Falschbeantragungen) zu nutzen. Dies vor dem Hintergrund, dass eine Zusammenführung von Daten aus dem Flächenabgleich⁷ mit weiteren Datenquellen der AMA (z.B. Qualitätskontrollen der Digitalisierung), durch die sie anhand von Risikogruppen potenzielle Falschbeantragungen feststellen könnte, nicht stattfand.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die AMA mitgeteilt, dass eine Umsetzung wie in der zum Vorbericht abgegebenen Mitteilung erfolgt sei. Demnach würden vorhandene Daten künftig systematischer für Analysen genutzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der AMA zum Zwecke der Analyse der beihilfefähigen Flächen im Wesentlichen Daten aus folgenden Quellen zur Verfügung standen:

⁷ Bei dem im Vorbericht beschriebenen Flächenabgleich prüfte die AMA die Flächenveränderungen von aufeinanderfolgenden Antragsjahren und untersuchte Fälle mit Flächenverringeringen auf eine eventuelle Falschbeantragung.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



- die Referenzflächenfeststellung auf der Grundlage von Orthofotos einschließlich Qualitätskontrollen,
- die Anträge der Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber für flächenbezogene Agrarförderungen sowie
- die Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen.

Den im Vorbericht beschriebenen rückwirkenden Flächenabgleich der AMA gab es nicht mehr.

Eine Zusammenführung der verschiedenen Datenquellen fand statt, indem die AMA beispielsweise Unstimmigkeiten zwischen den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen und den auf den Orthofotos festgestellten Flächen abglich. In einem von der AMA dokumentierten Fall beurteilten Vor-Ort-Kontrolleurinnen bzw. -Kontrolleure Landschaftselemente als flächig, jedoch ergab ein Abgleich mit den Orthofotos, dass die Beurteilung nicht den Vorgaben entsprach. In der Folge überprüfte die AMA zentral vergleichbare Fälle und führte bei Bedarf Korrekturen durch, um eine Falschbeantragung zu vermeiden.

9.2 Die AMA setzte die Empfehlung des RH um, indem sie Flächendaten aus unterschiedlichen Datenquellen abglich, für Analysezwecke nutzte und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen setzte.

10.1 (1) Der RH hatte der AMA in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, ein standardisiertes Berichtswesen über die Vor-Ort-Kontrolltätigkeiten der AMA einzurichten sowie für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle relevante Kennzahlen (z.B. Umfang der Kontrollen, Ausmaß der Beanstandungen, regionale Verteilung) aufzubereiten und periodisch vorzulegen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die AMA mitgeteilt, dass eine Umsetzung wie in der zum Vorbericht abgegebenen Mitteilung erfolgt sei. Demnach wäre das standardisierte Berichtswesen in Form eines zusätzlichen Quartalsberichts des Technischen Prüfdienstes der AMA ausgebaut worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Technische Prüfdienst der AMA Quartalsberichte zu den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrolltätigkeit erstellte und dem AMA-Vorstand quartalsweise vorlegte. Die Berichte enthielten zusammenfassende Auswertungen zu den Kontrollen. Die Darstellung erfolgte nach Bundesländern bzw. Regionen und umfasste u.a. die Anzahl der Kontrollen getrennt nach den kontrollierten Betrieben bzw. Almen sowie das Ausmaß der festgestellten Flächenabweichungen bei den Almen.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Den Kontrollorganen der AMA (Verwaltungsrat und dessen Kontrollausschuss) wurden die Ergebnisse der Vor-Ort-Flächenkontrolltätigkeit jährlich präsentiert. Die Präsentation vom Jänner 2017 enthielt Angaben über den Umfang der Kontrollen; das Ausmaß der Beanstandungen — z.B. die Anzahl der beanstandeten Flächen bzw. Anträge oder die Verteilung der festgestellten Flächenabweichungen in Größenklassen — war nicht dargestellt.

10.2

Die AMA setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie zwar ein standardisiertes Berichtswesen zu den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen einrichtete und dem Vorstand quartalsmäßig und den Kontrollorganen der AMA jährlich vorlegte, jedoch das Ausmaß der festgestellten Beanstandungen je nach Berichtsempfänger nur teilweise (Vorstand) bzw. gar nicht (Kontrollorgane) darstellte.

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

10.3

Das BMLFUW und die AMA teilten in ihrer Stellungnahme mit, dass der Empfehlung des RH, den Kontrollorganen der Zahlstelle relevante Kennzahlen hinsichtlich regionaler Verteilung aufzubereiten und vorzulegen, in künftigen Berichten nachgekommen werde.

Feststellung der Almfutterflächen

Pro-rata-System

11.1

(1) Der RH hatte dem BMLFUW und der AMA in seinem Vorbericht (TZ 48) empfohlen, bei einer künftigen Adaptierung des Almleitfadens klare, objektiv messbare und in Anlehnung an bereits bestehende Modelle einfachere Abgrenzungskriterien zu schaffen, die das subjektive Ermessen möglichst einschränken. Dies vor dem Hintergrund, dass der Almleitfaden die Bewertung des Anteils der Almfutterfläche an einer Almfläche mittels einer Kombination zweier mehrstufiger Kürzungsfaktoren — des Überschirmungsgrades zur Abgrenzung zwischen Futterfläche und Wald sowie des Ödlandfaktors zum Abzug nicht landwirtschaftlich nutzbarer Fläche — vorsah. Bei der Anwendung der Faktoren kamen jeweils auch subjektive Einschätzungen zum Tragen.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass die Feststellung und Wartung der Referenzfläche — auch für die Almfutterflächen und andere Flächen, bei denen in Österreich ein Pro-rata-System⁸ angewandt werde — nur durch die Zahlstelle, die AMA, erfolge. Die grundsätzlichen Regeln für das Pro-rata-System hätten sich dabei aber nicht geändert; es würden weiter die Überschildung (in vier Stufen) und der Anteil von Nicht-Futterfläche (z.B. Steine, Latschen, Kleingewässer) in zehn Stufen bewertet und so der Gesamtanteil der Futterfläche ermittelt.

(b) Die AMA verwies im Nachfrageverfahren auf die Mitteilung des BMLFUW.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMLFUW und die AMA die Bestimmungen zur Ermittlung des Ausmaßes der beihilfefähigen Fläche bei Almen mittels der mehrstufigen Kürzungsfaktoren (Pro-rata-System) nicht adaptiert hatten, obwohl die Europäische Kommission im Jänner 2014 das BMLFUW auf das erhebliche Fehllerrisiko des österreichischen Pro-rata-Systems, das Parzellen mit weniger als 50 % beihilfefähiger Fläche berücksichtigt, hingewiesen hatte. Ein Vorschlag der fachlich zuständigen Abteilung des BMLFUW aus dem Jahr 2014 zur Systemvereinfachung — u.a. Futterflächenermittlung mit nur einem Kürzungsfaktor, keine Flächenzahlungen für Schläge⁹ mit weniger als 40 % Futterflächen — wurde nicht weiterverfolgt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beschäftigten sich das BMLFUW und die AMA mit der Weiterentwicklung der Methodik für die Feststellung von Almfutterflächen. Dabei handelte es sich um

- ein AMA-Pilotprojekt hinsichtlich technischer Möglichkeiten für eine halbautomatische Almfutterflächen-Erfassung mittels Software, u.a. anhand von Luft- und Satellitenbildern;
- eine im BMLFUW eingerichtete Arbeitsgruppe mit dem Ziel, u.a. einen Vorschlag zur Weiterentwicklung der Almfutterflächen-Feststellung zu erarbeiten und in die Diskussion der EU-Rechtsgrundlagen für die nächste Finanzperiode 2021 bis 2027 einzubringen.

11.2

Das BMLFUW und die AMA setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie Maßnahmen setzten, um die Methode zur Feststellung von Almfutterflächen weiterzuentwickeln und deren Zuverlässigkeit zu verbessern. Zur Zeit der Gebarungs-

⁸ Anmerkung RH: Das BMLFUW nahm die Bestimmungen, die zuvor im sogenannten Almlaufsystem festgelegt waren, in die Horizontale GAP-Verordnung des Jahres 2015 — § 19 „Ausmaß der beihilfefähigen Fläche bei Almen (Pro-rata-System)“ — auf.

⁹ Eine zusammenhängende Fläche eines Feldstücks, die für eine Vegetationsperiode mit nur einer Kultur und einheitlicher Bewirtschaftungsaufgabe bzw. als ein Landschaftselementtyp bewirtschaftet oder aber lediglich in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten wird und im Geographischen Informationssystem (GIS) digitalisiert ist.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



überprüfung waren die dazu notwendigen Vorbereitungen allerdings noch nicht abgeschlossen.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung an das BMNT und die AMA fest, bei einer künftigen Adaptierung des Alnleitfadens (nunmehr Pro-rata-System) klare, objektiv messbare und in Anlehnung an bereits bestehende Modelle einfachere Abgrenzungskriterien zu schaffen, die das subjektive Ermessen möglichst einschränken.

11.3

Das BMLFUW und die AMA führten in ihrer Stellungnahme aus, dass durch die bereits getroffenen Maßnahmen (insbesondere elektronische Antragstellung sowie AMA-Referenz) eine erhöhte Stabilität der Einstufung der Pro-rata-Flächen erzielt worden sei; größere Abweichungen seien nur noch in Einzelfällen zu verzeichnen. Durch entsprechende Schulungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen werde eine standardisierte Vorgehensweise bezüglich Beurteilung von Pro-rata-Flächen sowohl bei der Referenzierung als auch bei der Vor-Ort-Kontrolle vorangetrieben und umgesetzt.

Laut BMLFUW und AMA gebe es zudem unterschiedliche Aktivitäten und Überlegungen zur Weiterentwicklung des Pro-rata-Systems für baumbestandene und extensive Dauergrünlandflächen. Die Ergebnisse der im BMLFUW eingerichteten Arbeitsgruppe und des AMA-Pilotprojekts würden noch vor Beginn der neuen GAP-Periode vorliegen. Sofern die entwickelten Vorschläge bzw. Systeme zur Feststellung der Futterflächen und zu einer zielgerichteten Abgeltung der Leistungen geeignet seien, würden sie in die Erarbeitung der EU-Rechtstexte eingebracht bzw. auf nationaler Ebene umgesetzt. Eine Umsetzung werde bis zum Jahr 2021 getestet; ab 2021 könnten die neuen Systeme im Zuge der neuen GAP-Periode auch flächendeckend umgesetzt werden.

11.4

Der RH entgegnete dem BMNT und der AMA unter Hinweis auf seine Feststellungen in **TZ 12**, dass sowohl der Europäische Rechnungshof als auch die Europäische Kommission im Jahr 2016 erneut Mängel im österreichischen Pro-rata-System aufgezeigt und dessen Zuverlässigkeit infrage gestellt hatten. Angesichts der von der Europäischen Kommission angedrohten finanziellen Berichtigung hob der RH die Dringlichkeit der vollständigen Umsetzung seiner Empfehlung hervor.

Systemmängel bei der Feststellung der Almfutterflächen

12.1

(1) Der RH hatte dem BMLFUW und der AMA in seinem Vorbericht (TZ 45) empfohlen, im Hinblick auf die mögliche Verhängung einer weiteren finanziellen Berichtigung seitens der Europäischen Kommission unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen einzuleiten bzw. vollständig umzusetzen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Euro-

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



päische Kommission im Dezember 2012 ein Verfahren betreffend Mängel des eingerichteten Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (**LPIS**) für Almfutterflächen eröffnete. Die von der Europäischen Kommission festgestellten Mängel betrafen überhöhte Almfutterflächenangaben, die Verwendung veralteter Luftbilder sowie die uneinheitliche Anwendung der Überschirmungs- und nicht-landwirtschaftliche Nutzfläche-Faktoren des Almleitfadens.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW grundsätzlich darauf verwiesen, dass mit dem Antragsjahr 2015 die INVEKOS-Förderungsabwicklung angepasst worden sei; beispielsweise sei die Festlegung und Wartung der Alm-Referenzparzellen bereits ab dem Antragsjahr 2014 der AMA übertragen worden.

(b) Die AMA verwies im Nachfrageverfahren auf die Mitteilung des BMLFUW.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Europäische Kommission ihr Verfahren, das u.a. die Systemmängel bei der Feststellung von Almfutterflächen umfasste, im Jahr 2015 abschloss, ohne für diese festgestellten Systemmängel eine weitere finanzielle Berichtigung zu verhängen.

Zuvor hatten das BMLFUW und die AMA ab dem Jahr 2011 im Bereich der Almen eine Reihe von Abhilfemaßnahmen ergriffen — u.a. erhöhte Vor-Ort-Kontrollquoten, Flächenabgleiche und Rückabwicklung, zentrale Almreferenzflächen-Feststellung durch die AMA.

Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem im Jahr 2016 veröffentlichten Sonderbericht¹⁰ Mängel im österreichischen System zur Feststellung von Almfutterflächen (Pro-rata-System) fest. Demnach hatten die Kontrolleurinnen und Kontrolleure bzw. die für die Fotoauswertung zuständigen Personen Schwierigkeiten, alpine Parzellen stimmig abzugrenzen, die verschiedenen Beihilfefähigkeitskoeffizienten anzuwenden und individuelle Beihilfefähigkeitsanteile festzulegen; angemessene Risikomanagementstrategien fehlten.

Aufgrund der Prüffeststellungen des Europäischen Rechnungshofes überprüfte die Europäische Kommission im Juni 2016 das österreichische Verwaltungs- und Kontrollsystem für direkte (Flächen-)Beihilfen und stellte dabei Mängel bei fünf Schlüsselkontrollen — darunter zwei Kontrollen mit Bezug zum Pro-rata-System — fest.

¹⁰ Sonderbericht Nr. 25/2016 des Europäischen Rechnungshofes „Das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen: ein nützliches Instrument zur Bestimmung der Beihilfefähigkeit landwirtschaftlicher Flächen, dessen Verwaltung allerdings noch verbessert werden könnte“

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Tabelle 2: Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Mängel bei Schlüsselkontrollen

Schlüsselkontrollen ¹	festgestellte Mängel (Auswahl)
Durchführung von Gegenkontrollen zur Feststellung der Beihilfefähigkeit der angemeldeten Parzellen	<ul style="list-style-type: none"> – Schwierigkeiten, die von der Betriebsinhaberin bzw. vom Betriebsinhaber gemeldet und im LPIS verzeichneten Verringerungskoeffizienten² auf der Grundlage von Orthofotos zu überprüfen – Schwierigkeiten, die Verringerungskoeffizienten bei einer Feldbesichtigung oder Vor-Ort-Kontrolle zu bestätigen; Anwendung der beiden Koeffizienten hängt größtenteils von der Prüferin bzw. vom Prüfer ab
Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen in ausreichender Qualität	– fehlerhafte Anwendung der Pro-rata-Koeffizienten bei der Vor-Ort-Kontrolle

¹ Weitere von der Europäischen Kommission festgestellte Mängel betrafen folgende Schlüsselkontrollen: Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen in ausreichender Anzahl; richtige Berechnung der Beihilfe (einschließlich verwaltungsrechtlicher Kürzungen und Sanktionen); Verwaltungskontrollen von Zahlungsansprüchen bei der Einführung der Basisprämienregelung.

² Anmerkung RH: Überschirmungs- und nicht-landwirtschaftliche Nutzfläche-Faktoren

Quellen: Schreiben der Europäischen Kommission vom 1. September 2016; RH

Die Europäische Kommission verwies in ihrem Schreiben vom September 2016 auf ihr Recht, auf Grundlage der festgestellten Mängel eine pauschale Berichtigung in Höhe von 10 %, bezogen auf die von den Mängeln betroffene Grundgesamtheit, vorzunehmen. In seiner Stellungnahme vom Oktober 2016 widersprach das BMLFUW den Feststellungen der Europäischen Kommission und erachtete eine Pauschalberichtigung als nicht gerechtfertigt. Nach einem bilateralen Gespräch im Jänner 2017 forderte die Europäische Kommission Österreich auf, die — aufgrund der festgestellten Mängel — von der Unionsfinanzierung auszuschließenden Beträge zu berechnen und das Ergebnis bis spätestens Anfang April 2017 bekannt zu geben.

12.2

Das BMLFUW und die AMA setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil die zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen getroffenen Maßnahmen nicht ausgereicht hatten, um eine neuerliche Androhung von finanziellen Berichtigungen durch die Europäischen Kommission im Jahr 2016 zu verhindern. Die Bestimmungen zur Ermittlung des Ausmaßes der beihilfefähigen Fläche bei Almen mittels der mehrstufigen Kürzungsfaktoren (Pro-rata-System) bargen weiterhin ein erhöhtes Fehler- und Anlastungsrisiko.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMNT und die AMA, unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen einzuleiten bzw. vollständig umzusetzen, weiterhin aufrecht.

12.3

Laut Stellungnahme des BMLFUW und der AMA lägen bei der Feststellung der Almfutterfläche keine Systemmängel im engeren Sinn vor, wenngleich punktuelle Verbesserungen durchaus möglich seien und das System weiterentwickelt werden solle. Sie verwiesen darauf, dass im Bereich der Weiterentwicklung des Flächenreferenzsystems massive Anstrengungen unternommen worden seien und unter-

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



nommen würden, um weitere Verbesserungen zu erreichen. Diese Bemühungen hätten bereits Früchte getragen; so habe die Vor-Ort-Kontrollquote im Almbereich wieder deutlich gesenkt werden können.

Weiters wiesen das BMLFUW und die AMA darauf hin, dass das Prüfverfahren durch die Europäische Kommission noch nicht abgeschlossen sei. Es handle sich nicht um einen grundsätzlichen Systemmangel, sondern um punktuelle Auffassungsunterschiede bei einzelnen Kontrollen und Fallbeurteilungen. Das BMLFUW und die AMA hätten der Europäischen Kommission bereits verschiedene Verbesserungsmaßnahmen in den Bereichen Vor-Ort-Kontrolle und Referenzflächenermittlung für 2018 vorgeschlagen, die jedenfalls umgesetzt würden.

12.4 Der RH erwiderte unter Verweis auf **TZ 11**, dass es das BMLFUW und die AMA verabsäumt hatten, das System zur Feststellung der beihilfefähigen Flächen auf Almen zu vereinfachen und das subjektive Ermessen einzuschränken, um das Fehlerrisikopotenzial zu reduzieren. Somit bestand weiterhin ein systembedingtes Anlastungsrisiko im Bereich der Almen und es waren erneut Abhilfemaßnahmen erforderlich, um die von der Europäischen Kommission festgestellten Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem zu beheben. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Folgen von Anlastungsverfahren

Analyse der Kosten aus der Rückabwicklung

13.1 (1) Der RH hatte dem BMLFUW und der AMA in seinem Vorbericht (TZ 43) empfohlen,

- die aus der Rückabwicklung gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich aller damit verbundenen Kosten der Beteiligten umfassend zu analysieren und
- im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements präventiv zu berücksichtigen.

Dies vor dem Hintergrund, dass die AMA im Zeitraum 2011 bis 2013 rückwirkende Flächenabgleiche durchführte, um das Ausmaß der potenziellen bzw. tatsächlichen Flächen-Übererklärung in jedem Einzelfall zu ermitteln und die zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen — gegebenenfalls unter Verhängung von Sanktionen — wieder einzuziehen.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das BMLFUW mitgeteilt, dass es unabhängig von dem mit einer Rückabwicklung verbundenen Aufwand keine Möglichkeit sehe, von

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



dieser Vorgangsweise abzugehen. So verlange der (nunmehr) in Art. 58 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 verankerte Schutz der finanziellen Interessen der Union, dass die Mitgliedstaaten Unregelmäßigkeiten und Betrug vorbeugen, aufdecken und entsprechende Korrekturmaßnahmen treffen müssten. In diesem Sinne sei es auch bei der Berechnung von Finanzkorrekturen vorgesehen, dass Wiedereinziehungen vom Betrag der Finanzkorrekturen abgezogen würden. Das BMLFUW sei auch der Auffassung, dass ein Absehen von der Rückabwicklung — insbesondere bei gleichzeitiger Finanzkorrektur — als unzulässige Beihilfe an einzelne Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber anzusehen sei.

(b) Die AMA verwies im Nachfrageverfahren auf die Mitteilung des BMLFUW.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass weder das BMLFUW noch die AMA die aus der Rückabwicklung gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der damit verbundenen Kosten der Beteiligten analysierten. Allerdings veranlassten das BMLFUW und die AMA eine Reihe von Maßnahmen, welche die Zuverlässigkeit des Systems der Flächenfeststellung verbessern sollten. Diese betrafen u.a. die Zentralisierung der Feststellung von Referenzparzellen bei der AMA sowie die Umstellung des Referenzsystems auf den physikalischen Block.

Der RH stellte klar, dass seine Empfehlung — entgegen der Behauptung des BMLFUW — nicht darauf abzielte, von der Rückabwicklung abzusehen, sondern darauf, durch proaktives Herangehen eine EU-konforme Flächenfeststellung sicherzustellen und dadurch den Aufwand für Abhilfemaßnahmen im Falle drohender Anlastungen zu vermeiden.

13.2

Das BMLFUW und die AMA setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie Maßnahmen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit des Systems der Flächenfeststellung setzten (u.a. Zentralisierung der Feststellung der Referenzparzellen). Eine umfassende Analyse der durch die rückwirkenden Flächenabgleiche der Jahre 2011 bis 2013 für die daran Beteiligten entstandenen Kosten erfolgte nicht.

Der RH empfahl dem BMNT und der AMA daher neuerlich, künftig bei derartigen Rückabwicklungen alle damit verbundenen Kosten der Beteiligten umfassend zu analysieren und im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements präventiv zu berücksichtigen.

13.3

Das BMLFUW und die AMA waren der Ansicht, dass „Rückabwicklungen“ weitgehend zu vermeiden bzw. auf ein Mindestmaß zu beschränken seien. Es werde daher verstärkt auf proaktive Maßnahmen zur Hintanhaltung einer späteren Rückabwicklung gesetzt. Soweit Rückabwicklungen aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben notwendig seien, werde die AMA entsprechende Aufzeichnungen vornehmen und

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Kostenanalysen durchführen. Diese würden — soweit möglich und fachlich übertragbar — auch in Risikobewertungen einfließen.

Verursachergerechte Kostentragung im Anlastungsfall

14.1

(1) Der RH hatte dem BMLFUW in seinem Vorbericht (TZ 51) empfohlen, im Einvernehmen mit dem BMF geeignete Modelle zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen im Agrarbereich mit dem Ziel einer möglichst verursachergerechten, die allgemeinen Budgets des Bundes und der Länder schonenden Kostentragung zu entwickeln. Dies vor dem Hintergrund, dass nach den Feststellungen des Vorberichts nähere rechtliche Bestimmungen zur innerösterreichischen Kostentragung im Falle etwaiger finanzieller Berichtigungen der Europäischen Kommission für den Bereich der EU-Agrarförderungen fehlten. Aus Sicht des RH bestand daher das Risiko, dass allfällige höhere, im Budget des BMLFUW nicht bedeckbare EU-Anlastungsbeträge aus allgemeinen Budgetmitteln des Bundes zu tragen wären.

(2) Das BMLFUW hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Bereich der Ländlichen Entwicklung die Vereinbarungen zur Übertragung der Bewilligungsfunktionen, die die Zahlstelle mit anderen Einrichtungen (insbesondere Ländern) abschließt, verschuldensabhängige Haftungsbestimmungen für den Fall einer Anlastung beinhalten. Darüber hinaus sei das BMLFUW bemüht, — sowohl für die erste als auch die zweite Säule der GAP — die Länder zu einer verschuldensunabhängigen Beteiligung im Falle allfälliger Anlastungen zu verpflichten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass es für den Bereich der EU-Agrarförderungen (erste und zweite Säule der GAP) keine Regelung zur Beteiligung der Länder an der Kostentragung im Falle von finanziellen Berichtigungen gab. Für das Programm Ländliche Entwicklung 2014–2020 (zweite Säule der GAP) diskutierten Vertreterinnen und Vertreter des BMLFUW und der Länder im Oktober 2014 ein Modell zur Kostentragung im Anlastungsfall. Eine Einigung erfolgte jedoch nicht.

14.2

Das BMLFUW setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil keine den gesamten Bereich der EU-Agrarförderungen umfassende Regelung zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen der Europäischen Kommission in Kraft war.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMNT weiterhin aufrecht, im Einvernehmen mit dem BMF geeignete Modelle zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen im Agrarbereich zu entwickeln, um eine möglichst verursachergerechte, die allgemeinen Budgets des Bundes und der Länder schonende Kostentragung gewährleisten zu können.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



14.3

Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe seit 2014 intensive Bemühungen zur Festlegung von Bedingungen für die Kostenbeteiligung der Länder bei allfälligen Anlastungen unternommen; diese hätten bislang zu keiner für alle Beteiligten tragfähigen Lösung geführt. Insbesondere habe kein im Finanzausgleich zu verankerndes Modell entwickelt werden können. Das BMLFUW wolle die diesbezüglichen Bemühungen konsequent weiterführen und gemeinsam mit den Bundesländern an der Entwicklung von Modellen arbeiten.

14.4

Der RH wies gegenüber dem BMNT neuerlich auf die Notwendigkeit einer tragfähigen Lösung für eine verursachergerechte Kostentragung bei Anlastungen hin.

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Schlussempfehlungen

- 15** Der RH hielt zusammenfassend fest, dass das BMLFUW und die AMA von 13 überprüften Empfehlungen sieben umsetzten, drei teilweise und zwei nicht umsetzten. Bezüglich einer Empfehlung nahm der RH von der Beurteilung des Umsetzungsgrades Abstand, weil sich der der Empfehlung zugrunde liegende Sachverhalt zwischenzeitlich geändert hatte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2014/12			
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	Umsetzungsgrad
BMLFUW, Agrarmarkt Austria			
11	proaktive, sorgfältige Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten (zulassende Stelle bzw. Auftraggeber, Zahlstelle, Auftragnehmer)	3	kein Anwendungsfall
49	Zentralisierung der amtlichen Referenzflächenfeststellung	6	umgesetzt
46	Analyse flächenrelevanter Entwicklungen verstärkt auch auf regionaler Ebene bzw. in Zeitreihen	7	umgesetzt
7	Analyse einzelfallbezogener Prüffeststellungen auf Systemcharakter und gegebenenfalls systembezogene Abhilfemaßnahmen zur Hintanhaltung des Anlastungsrisikos	8	umgesetzt
48	Formulierung der Abgrenzungskriterien im zu adaptierenden Almfleifaden mit möglichst wenig Raum für subjektives Ermessen	11	teilweise umgesetzt
45	unverzögliche Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen	12	nicht umgesetzt
43	Analyse der aus der Förderungs-Rückabwicklung gewonnenen Erkenntnisse inkl. Kosten und präventive Berücksichtigung im Risikomanagement	13	teilweise umgesetzt
BMLFUW			
11	Gewährleistung stabiler Rahmenbedingungen für die fortlaufende Programmumsetzung durch zeitnahe Grundsatzentscheidung zur rechtlich-institutionellen Dreiecks-Konstruktion (BMLFUW, Zahlstelle Agrarmarkt Austria, Landwirtschaftskammern)	3	umgesetzt
11	bei Übertragung von Teilaufgaben der Zahlstelle Agrarmarkt Austria an andere Einrichtungen Abschluss von Vereinbarungen mit diesen Einrichtungen durch die Zahlstelle Agrarmarkt Austria selbst	4	umgesetzt
17	Aufnahme klarer Vertragsbestimmungen in die Werkverträge mit den Landwirtschaftskammern zur regelmäßigen Kontrolle der für die Zahlstellenfunktion relevanten EU-Vorgaben	5	umgesetzt
51	Entwicklung von Modellen zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen im Agrarbereich	14	nicht umgesetzt
Agrarmarkt Austria			
30	systematischere Nutzung der vorhandenen Daten für Analysezwecke	9	umgesetzt
31	standardisiertes Berichtswesen über die Vor-Ort-Kontrollen inkl. Aufbereitung relevanter Kennzahlen für Entscheidungsträger und Kontrollorgane	10	teilweise umgesetzt

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMNT, AMA

- (1) Künftig wären bei Rückabwicklungen alle damit verbundenen Kosten der Beteiligten umfassend zu analysieren und im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements präventiv zu berücksichtigen. **(TZ 13)**
- (2) Bei einer künftigen Adaptierung des Almleitfadens (nunmehr Pro-rata-System) wären klare, objektiv messbare und in Anlehnung an bereits bestehende Modelle einfachere Abgrenzungskriterien zu schaffen, die das subjektive Ermessen möglichst einschränken. **(TZ 11)**
- (3) Es wären unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung von Systemmängeln bei der Feststellung der Almfutterflächen einzuleiten bzw. vollständig umzusetzen. **(TZ 12)**

BMNT

- (4) Die Online-Beantragung wäre im Hinblick auf Hemmnisse für Antragstellerinnen und Antragsteller zu analysieren und es wären Maßnahmen zu ergreifen, um den Anteil der selbstständig beantragenden Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber bis zum Jahr 2019 in Richtung der geplanten 50 % anzuheben und die Kosten für die technische Hilfestellung zu reduzieren. **(TZ 5)**
- (5) Im Einvernehmen mit dem BMF wären geeignete Modelle zur Beteiligung der Länder an den Kosten allfälliger Anlastungen im Agrarbereich zu entwickeln, um eine möglichst verursachergerechte, die allgemeinen Budgets des Bundes und der Länder schonende Kostentragung gewährleisten zu können. **(TZ 14)**

Bericht des Rechnungshofes

Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich;
Follow-up-Überprüfung



AMA

- (6) Es wäre ein standardisiertes Berichtswesen über die Vor-Ort-Kontrolltätigkeiten der AMA einzurichten sowie für die Entscheidungsträger und Kontrollorgane der Zahlstelle relevante Kennzahlen (z.B. Umfang der Kontrollen, Ausmaß der Beanstandungen, regionale Verteilung) aufzubereiten und periodisch vorzulegen. (TZ 10)



Rechnungshof
Österreich

Wien, im Jänner 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

