

## **Bericht der „Sonderkommission Alm“ 1. Teil**

Der HBM Nikolaus BERLAKOVICH hat mich eingeladen, eine unabhängige „Sonderkommission Alm(en)“ einzurichten und zu leiten um das bestehende System der Erfassung der Futterflächen auf Almen und auch die bisherige Abwicklung zu prüfen, andererseits Lösungen für die akuten Schwierigkeiten zu entwickeln und Vorschläge für die Weiterentwicklung des Systems in der nächsten Förderperiode zu machen.

### ***A) Zusammensetzung der Kommission***

Dr. Franz Fischler, Vorsitz

GS DDr. Reinhard Mang (Vertreter des BMLFUW)

VV DI Günter Griesmayr (Vertreter der AMA)

DI Johannes Fankhauser (Vertreter der LKÖ)

Dr. Anna Zauner (Rechtsexpertin)

Ing. Franz Friedl (Experte für das österreichische Flächenerfassungssystem und seine Anwendung)

DI Siegfried Ellmayer (Alpwirtschaftsexperte)

Univ. Prof. Dr. Clement Atzberger, (Vorstand des Institutes für Vermessung, Fernerkundung und Landinformation)

Univ. Prof. DDr. Walter Barfuß, (zeitweise vertreten durch Dr. Walter Schwartz) (Rechtsexperten)

Mag.<sup>a</sup> Doris Müller (Rechtsexpertin)

### ***B) Arbeitsauftrag an die „Sonderkommission Alm“***

Die unabhängige Sonderkommission ist von HBM BERLAKOVICH eingeladen, folgende Themen zu bearbeiten und darüber einen Bericht vorzulegen.

1. Die Erfassung der Almflächen wurde zunächst im Almleitfaden geregelt, aber im Laufe der Zeit wurde das ursprüngliche System schrittweise weiterentwickelt und ergänzt. Es ist zu prüfen:
  - ob das in Österreich eingeführte Flächenerfassungssystem der Weideflächen auf Almen mit den einschlägigen EU-Bestimmungen kompatibel ist
  - ob es keinen Widerspruch zur österreichischen Rechtsordnung enthält,
  - ob es technische Mängel, inhaltliche Widersprüche oder Umsetzungsfehler aufweist und
  - ob Interessenskonflikte vorliegen.

2. Nachdem die Antragstellung 2013 unmittelbar bevorstand und es im Vorfeld zu zahlreichen kritischen Stellungnahmen aber auch politischen Vereinbarungen gekommen ist, ist das für 2013 geplante Verfahren zu evaluieren und sind Verbesserungsvorschläge zu machen. Zusätzlich ist eine praktische Vorgangsweise für die Überprüfung der Problemfälle und der allenfalls notwendigen Vor-Ort-Feststellungen auszuarbeiten. In diesem Zusammenhang sind auch die verwaltungsrechtlichen Aspekte, insbesondere unzumutbare Härten für die Antragsteller zu beleuchten.
3. Nachdem für die neue Förderperiode ebenfalls ein detailliertes Flächenerfassungssystem benötigt werden wird, sollen die Eckpunkte eines modernen auf die österreichischen Erfordernisse und die EU-Notwendigkeiten abgestellten Systems und die künftige Vorgangsweise für dessen Implementierung erarbeitet werden.

Von diesen 3 Punkten wird über die Punkte 1 und 2 nachfolgend Bericht erstattet.

### ***C) Die Erfassung der Almflächen und ihre Änderungen im Laufe der Zeit***

Das BMLFUW hat mit der Erfassung der Almflächen die AMA im Zusammenwirken mit den Landwirtschaftskammern beauftragt, wobei in den Landwirtschaftskammern auf Bezirksebene eigene INVEKOS-Beauftragte im Zusammenwirken mit den Landwirten die Flächenermittlung vorgenommen haben. Daraus sind, wie sich später herausgestellt hat, bei diesen Beauftragten im Einzelfall potentielle Interessenskonflikte entstanden, weil sie einerseits Akte der Vollziehung (im Folgenden: Behördenfunktion genannt, wenn gleich es sich hier nicht um Akte der Hoheitsverwaltung im engeren Sinn handelt) wahrzunehmen hatten, andererseits aber in gewohnter Weise Interessensvertretungsaufgaben wahrgenommen haben. Allerdings werden solche Betrauungen auch in anderen Zusammenhängen durchgeführt. All diese Betrauungen erfolgen auf Basis des sogenannten INVEKOS – Werksvertrages, abgeschlossen zwischen den BMLFUW und den Landwirtschaftskammern, in dem auch allgemeine Bestimmungen über die Art dieser Beauftragung verankert sind.

Um eine ausreichend objektive Vorgangsweise für die Flächenermittlung zu haben, wurde von Seiten der AMA eine Arbeitsanweisung betreffend „Futterfläche auf Almen“ (Almleitfaden) am 09.05.2000 via Hotline der AMA verschickt. Die Landwirtschaftskammern gaben auf Basis der Beauftragung durch das BMLFUW die Informationen an die Antragssteller weiter. Weiters wurde von Seiten der AMA beim Versand der „Infobroschüre Hofkarte“ im Jahr 2004 an alle Antragsteller nochmals auf die Erfordernisse bei der Futterflächenermittlung hingewiesen

#### ***Der Almleitfaden 2000***

##### **Allgemeines**

Beim Almleitfaden 2000 handelt es sich um die erste konkrete umfassende Arbeitsanweisung zur Erfassung der „Futterfläche auf den Almen“. Den Anstoß dazu gab ein

EAGFL-Besuch im Juni 1999, bei dem von Seiten der EU-Kommission klargestellt wurde, dass „die Bestimmung der Futterflächen auf Almen klaren Spielregeln zu unterwerfen ist“ (REEH(BMLFUW): Aktenvermerk 19.4.2013). Im Vorfeld der Erlassung des Almleitfadens hat es zahlreiche Besprechungen des Lebensministeriums (LM) mit den Kammern, der AMA und den Ländern sowie auch mit der EU-Kommission gegeben (REEH). Eine Genehmigung des Almleitfadens durch die EU-Kommission wurde nicht eingeholt, lediglich wurde mit Schreiben vom 2.5.2000 angefragt, ob die im Almleitfaden enthaltene Überschirmungsregelung als mit den Rechtsbestimmungen der EU vereinbar angesehen werden kann. Die Gemeinschaftsrechtskonformität wurde mit Schreiben vom 17.11.2000 bestätigt.

Laut REEH (BMLFUW) handelte es sich beim Almleitfaden um „eine Arbeitsanweisung der AMA an die Landwirtschaftskammern“. Diese Arbeitsanweisung wurde unter Federführung des BMLFUW in Zusammenarbeit mit der AMA ausgearbeitet. Die Landwirtschaftskammern wurden im Wege eines Werkvertrages zwischen dem BMLFUW und den Kammern mit der Umsetzung des Almleitfadens beauftragt. Im Almleitfaden ist kein spezifischer Anwendungszweck angegeben, dem der Leitfaden zu dienen hatte. Lt. ZAUNER (BMLFUW) und FRIEDL (AMA) war zunächst der alleinige Zweck des Almleitfadens eine taugliche Grundlage für die Festlegung der Futterflächen zur Berechnung des Besatzdichtefaktors für die Gewährung von Rinderprämien zu schaffen. Die Definition der Futterfläche wurde seit Einführung des Almleitfadens nur unwesentlich verändert.

Mit dem Almleitfaden sind alle befassten Stellen längst vertraut, eine große Verbreitung in der allgemeinen landwirtschaftlichen Öffentlichkeit hat jedoch nicht stattgefunden.

## **Rechtsgrundlage**

VO (EWG) 3887/92 der EK

VO (EWG) 1254/99 des Rates

Arbeitsdokument der Kommission (EWG) Nr. VI/838894

## **Die Futterfläche**

Grundsätzlich sind Futterflächen mit Gräsern, Kräutern oder Leguminosen bewachsene landwirtschaftlichen Flächen eines Betriebes, die für die Rinder-, Schaf- und Ziegenhaltung zur Verfügung stehen, d.h., dass sich die Futterfläche sowohl aus der Futterfläche des Heimgutes als auch der Alm zusammensetzt. Futterflächen, die als reine Pferdeweiden genutzt wurden, durften nicht als Futterflächen für die Rinderprämie angerechnet werden, sehr wohl aber für Umweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage.

Die Anger- und Mahdflächen auf der Alm zählten zur Futterfläche des Heimgutes.

## **Nicht anerkennbare Flächen**

Diese sind in Pkt. 2 des Almleitfadens aufgezählt. Diese nicht anerkennbaren Flächen gelten nicht als Weideflächen und müssen von der Almfläche abgezogen werden.

Allerdings sagt der Almleitfaden – mit Ausnahme der Waldflächen – nichts darüber aus, in welcher Form dieser Abzug zu erfolgen hat. (Pauschalabzug in %, Minimalgrößen der abzuziehenden Elemente, Gruppierung wie bei Überschirmungsregelung).

In der Praxis wurde mit allen abzuziehenden Flächen genauso umgegangen wie mit den baumbestandenen Flächen.

## **Baumbestandene Flächen**

Die Waldflächen zählen ebenfalls zu den nicht anerkennbaren Flächen. Um das System möglichst einfach zu halten hat man bei den baumbestandenen Flächen vier Kategorien an Überschirmungsgraden geschaffen und daraus den Prozentanteil an Futterfläche ermittelt. Es handelt sich dabei um eine relativ grobe Kategorisierung, der jedoch die EU-Kommission zugestimmt hat. Laut Auskunft der AMA wurden in der Praxis die anderen abzuziehenden Flächenelemente wie baumbestandene Flächen betrachtet, sodass im Ergebnis die Futterfläche in Prozent sich aus dem Abzug der überschirmten und der übrigen nicht anerkennbaren Flächen ergab. Allerdings wurde bei der Ermittlung der Überschirmung Pkt. 1b, 4. Anstrich des Almleitfadens außer Acht gelassen. Dadurch ist es zu keiner Differenzierung gekommen, je nachdem ob eine überschirmte Fläche einen mit der übrigen Futterfläche vergleichbaren Unterwuchs aufwies, oder ob sich der Unterwuchs klar unterschieden hat.

## **Praktische Ermittlung**

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Futterfläche waren die relevanten Grundstücke des Grenzkatasters. Von der Grundstückfläche wurden die nicht anzuerkennenden Flächen abgezogen. Hierzu waren in Bezug auf die unterschiedlichen Überschirmungsgrade Teilflächen zu bilden. Dies war jedoch nicht für die übrigen abzuziehenden Flächen vorgesehen. Zur Verbesserung der Plausibilität konnte auch eine Kontrollrechnung durchgeführt werden.

Klar gestellt werden muss jedoch, dass diese Kontrollrechnung keinen Ersatz für die Futterflächenermittlung nach Pkt. 1-4 des Almleitfadens darstellt. Es besteht daher auch keine Möglichkeit, diese Kontrollrechnung als Beweismittel für die Richtigkeit der Futterflächenermittlung heranzuziehen.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass, obwohl die praktische Ermittlung formal nicht genau dem Wortlaut des Almleitfadens entspricht, sich daraus kein Widerspruch ergibt, weil die Umsetzung sehr wohl sinngemäß richtig erfolgte.

## **Rolle des Almbauern**

Die Mitwirkung des Landwirts ist im Almlaufplan an keiner Stelle erwähnt, geschweige denn geregelt. Ebenso ist auch keine Möglichkeit zur Stellungnahme erwähnt.

In Pkt.6 des Almlaufplans wird die Vorortkontrolle beschrieben. Zuständig dafür ist das AMA-Kontrollorgan, das zunächst einen Daten- und Flächenabgleich durchführen hat und dann anlässlich einer Begehung die Flächenangaben in der Natur zu kontrollieren sowie die Zahl der aufgetriebenen Tiere zu überprüfen hat.

## **Weitere Entwicklung**

In den Folgejahren wurden einige Veränderungen an den Bestimmungen vorgenommen, die im Wesentlichen der Präzisierung und Hilfestellung bei der Futterflächenermittlung dienen und auch den Almlaufplan tangieren.

Zu erwähnen sind hier insbesondere:

1. Die INVEKOS-GIS VO 2004
2. MFA 11/2006 Hotlineanweisung AMA
3. Die INVEKOS-GIS-VO 2009
4. Das Handbuch für die verpflichtende digitale Flächenermittlung auf Basis von INVEKOS-GIS vom 31.08.2010
5. Die INVEKOS-GIS VO 2011
6. Die Arbeitsabweisung auf Basis der Empfehlungen der SOKO-Alm

### **Zu 1), 3) und 5)**

In den INVEKOS-GIS VO 2004,2009 und 2011 sind vor allem die Definitionen für die Feldstücke, Grundstücke, Grundstückanteile am Feldstück und Schläge von praktischer Bedeutung (§3). Seit der VO 2009 ist auch die Mitwirkung des Antragstellers (§9) eindeutig geregelt. Mit dieser Bestimmung wurde jedoch gleichzeitig eine neue Unsicherheit geschaffen: Lage, Ausmaß und Nutzungsart der Referenzparzelle sind zwar durch die AMA oder beauftragte Stellen unter verpflichtender Mitwirkung des Antragstellers digital zu ermitteln, doch kann sich der Antragsteller nicht auf die Verbindlichkeit der Referenzflächenfeststellung berufen, es sei denn er kann beweisen, dass ihn keine Schuld an der unrichtigen Identifizierung trifft. Eine unrichtige Identifizierung liegt dann vor, wenn sich bei der Vor-Ort-Kontrolle beim Flächenausmaß oder bei der Flächenidentifizierung eine Differenz zu den vorher ermittelten Daten ergibt. Über die Art der Beweisführung wird in beiden VOs keine Angabe gemacht. Die Vor-Ort-Kontrolle selbst ist EU-rechtlich geregelt.

## **Zu 2)**

In der Beilage zur Hotlineanweisung 11/2006 der AMA wird die bis dahin geübte Vernachlässigung der Bestimmung Pkt. 1b, 4 des Almleitfadens für Lärchenwiesen abgeändert.

## **Zu 4)**

Im Handbuch für die verpflichtende digitale Flächenermittlung sind in Bezug auf die Almflächen vor allem folgende Feststellungen (Zitat aus Handbuch) wichtig:

„Da jede Referenzparzelle im GIS erfasst sein muss, damit die beantragte landwirtschaftliche Parzelle eindeutig zugeordnet und lokalisiert werden kann, ist nunmehr die 100 %ige Digitalisierung und die Übernahme dieser Digitalisierungsergebnisse in den Flächenbogen notwendig. Auf den Almen entspricht dieser Grundstücksanteil am Feldstück (GATL) nicht der beihilfefähigen Fläche, daher sind dort auch die Schläge zu digitalisieren und die sich daraus ergebenden beihilfefähigen Futterflächen den Alm-GATL'n zuzuordnen.“

Für die Landwirtschaftskammern ergibt sich eine grundlegende Änderung ihres Status'. „Die Digitalisierung der Feldstücke und damit die amtliche GATL Feststellung ist eine amtliche Behördenfunktion und nicht mehr ein fakultativer Service für den Antragsteller.“

Daraus ist zu schließen, dass die Behördenfunktion der INVEKOS-Beauftragten erst mit der verpflichtenden Digitalisierung im Jahr 2010 begonnen hat, was bedeutet, dass die Mitwirkung der Kammern gemäß der Arbeitsanweisung aus dem Jahr 2000, ausschließlich auf Basis des Werkvertrages abgeschlossen, zwischen dem BMLFUW und den Landwirtschaftskammern erfolgte.

Eine wesentliche Änderung stellt die Handhabung der „sonstigen nichtanerkebbaren Futterflächen“ ab dem Jahr 2010 dar. Während die Überschirmungsregelung nicht geändert wurde, wurden ab da alle anderen abzuziehenden Flächenelemente in 10 % Schritten berechnet.

## **Zu 6)**

Die Empfehlungen der SOKO-Alm wurden insbesondere in den Arbeitsanweisungen MFA 13 und 15/2013 umgesetzt.

## **D) Resümee**

- Der Almleitfaden und die im Zuge der Weiterentwicklung und Präzisierung des österreichischen Flächenerfassungssystems für Almen erlassenen Verordnungen und Anweisungen entsprechen den EU-rechtlichen Vorschriften und der österreichischen Rechtsordnung.

- Die in den diversen Anordnungen verwendeten Begriffe führten da und dort zu Missverständnissen und zu Problemen bei der Implementierung in die Praxis. Es ist jedoch anzuerkennen, dass insbesondere die AMA und das BMLFUW zahlreiche Anstrengungen unternommen haben, das befasste Personal der Landwirtschaftskammern einzuschulen und weiterzubilden.
- Mit der Zeit haben sich auch verschiedene Schwachpunkte des in Österreich angewandten Systems herausgestellt, deren Behebung teilweise zu einer Verkomplizierung der Österreichischen Flächenerfassungssysteme führten.
- Mit der Beauftragung der Landwirtschaftskammern ist teilweise ein potentieller Interessenskonflikt gegeben, weil die sogenannten INVEKOS-Beauftragten zumindest in den letzten Jahren Akte der Vollziehung, also quasi eine Behördenfunktion ausgeübt haben. Die Aufgabenbeschreibung für diese Beauftragten befand sich zwar in der INVEKOS-GIS VO 2009 in Verbindung mit dem Werkvertrag. Vorgaben über eine Weisungsfreistellung in dieser Tätigkeit, bzw. eine explizite Regelung über eine Funktionstrennung für die INVEKOS-Beauftragten sind jedoch aus Sicht der Kommission nicht ersichtlich. Vor der Festlegung ihrer Behördenfunktion, die erst im Jahr 2010 erfolgte, beschränkte sich die Rolle der INVEKOS-Beauftragten auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Antragseinreichung, bzw. auf Änderungsregime zur Flächenerfassung.
- Der Abzug der nicht anzuerkennenden Flächen wurde zwar im Almleitfaden geregelt, aber in der praktischen Umsetzung wurden die Überschirmungsflächen und die sonstigen nichtanerkennbaren Futterflächen gleich behandelt. Diese vorgehensweise ist jedoch vom Standpunkt der Verwaltungsrationalität durchaus sinnvoll. Ab dem Jahr 2010 wurden dann die letztgenannten Flächenabzüge in 10% Schritten vorgenommen. Das hat zu einer unnötigen Verkomplizierung der Futterflächenermittlung geführt.
- Die Bestimmung 1b, 4. Anstrich des Almleitfadens wurde über Jahre nicht angewendet, eine teilweise Anwendung in Bezug auf die Lärchenwiesen begann mit dem MFA 2007 die vollständige Anwendung ab dem Jahr 2013. (siehe generelle Anmerkungen).
- Spätestens mit der mittlerweile erfolgten Berücksichtigung von bis zu 6 % Landschaftselemente, grundsätzlich jedoch von Beginn an stellt sich die Grundsatzfrage nach der Reproduzierbarkeit der erhobenen Flächendaten. (siehe generelle Anmerkungen). Die gewählte Vorgangsweise der Schlageinteilung mit den unterschiedlichen Überschirmungs- und NLN-Faktorstufen lässt es nämlich nicht zu, die von der EU-Kommission vorgegebenen Toleranzen (Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 VO(EG) 1122/2009) in jedem Einzelfall einzuhalten. Andererseits schafft die von Österreich gewählte und mit der EU-Kommission akkordierte Kategorisierung für die Überschirmung und auch die Ermittlung der mittlerweile eingeführten NLN-Faktoren einen gewissen Toleranzspielraum bei der Flächenermittlung.

- Es ist für den Antragsteller nicht nachvollziehbar, dass ein großer Verwaltungsaufwand betrieben wird und er auch zur Mitwirkung verpflichtet ist und sich danach dennoch nicht auf die Referenzflächen verlassen kann. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich diese Bestimmungen bereits aus dem EU-Recht ergibt (Art57, Abs 3 und Art 73 Abs1 VO-EG Nr. 1122/2009)
  
- Nach wie vor scheinen Unklarheiten bei den Sachbearbeitern sowohl in den Kammern als auch bei den Kontrolleuren der AMA zu bestehen, wie im Einzelfall die einschlägigen Bestimmungen jeweils auszulegen und anzuwenden seien. Es sind daher weiterhin Schulungen und Testfassungen von Flächen erforderlich. (siehe generelle Anmerkungen)
  
- Die Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen sollten zügig in die Prämien-gewährungsbescheide eingearbeitet und diesen unverzüglich zugestellt werden. Auch die Einsprüche sollten so rechtzeitig behandelt werden, dass die Antragsteller zumindest für die MFA's 2014 zeitgerecht wissen, welche Fläche anerkannt wird.
  - Es ist eine durchgehende Qualitätssicherung einzurichten und das Controlling auszubauen.

### ***E) Die Antragstellung 2013***

Die SOKO Alm hat in mehreren Sitzungen Klarstellungen und Empfehlungen ausgearbeitet (siehe Anhang), die zur Gänze in die einschlägigen Arbeitsanweisungen der AMA eingeflossen sind. Ergänzend dazu ist festzuhalten, dass bei den Vor-Ort-Kontrollen 2013 diese Bestimmungen vollständig anzuwenden sind.