

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

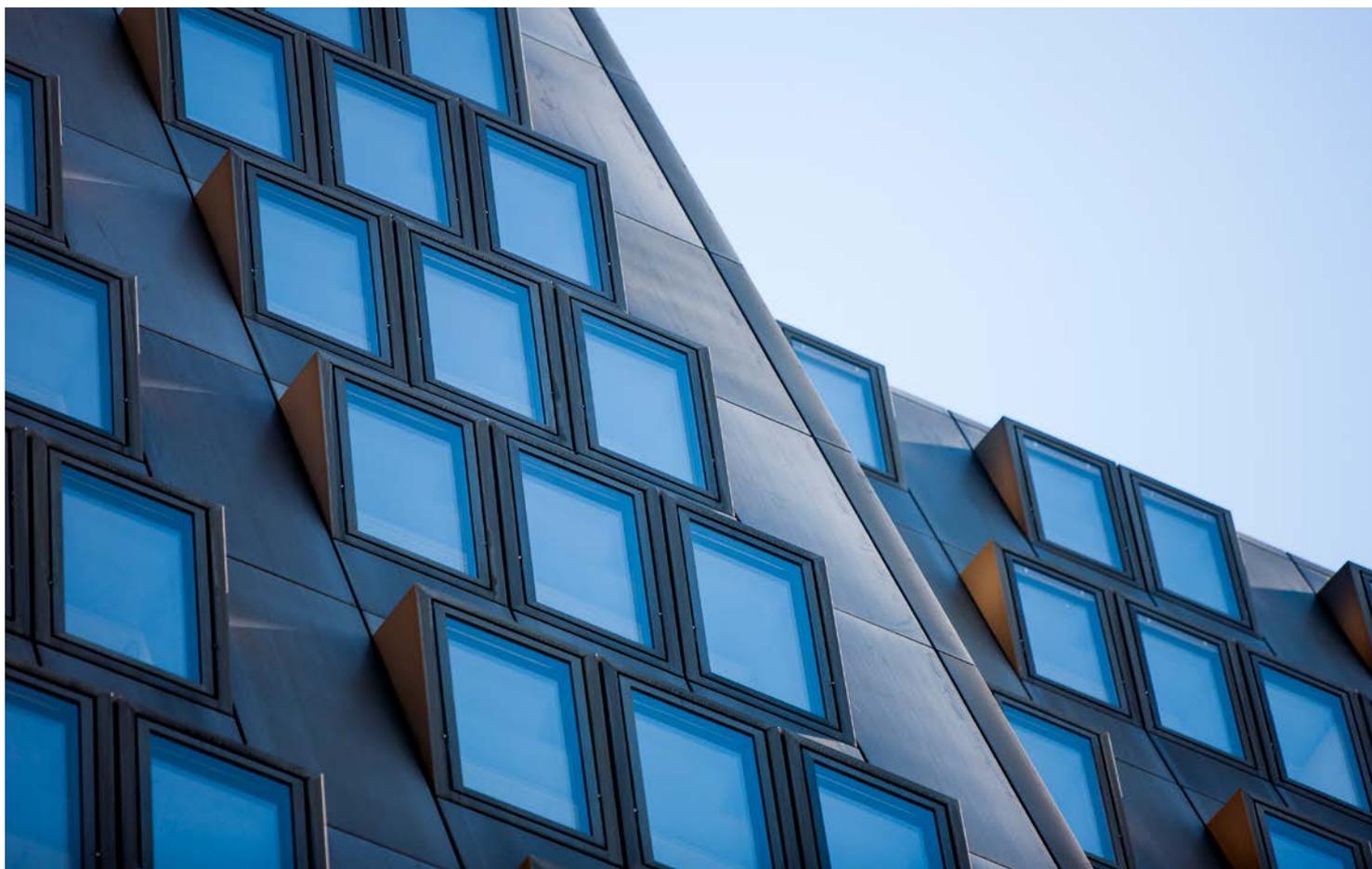
Reihe BUND 2020/43

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2020/7

Reihe SALZBURG 2020/7

Öffentliches Risikomanagement für die Landwirtschaft

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Niederösterreich und Salzburg gemäß Art. 127 Abs. 6 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 Gegenäußerung 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 www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im November 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

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

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	4
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	13
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	15
Grundlagen _____	16
Risikoarten und Risikomanagement in der Landwirtschaft _____	16
Strategischer Rahmen _____	18
Rechtliche Rahmenbedingungen _____	21
Bezuschussung von Versicherungsprämien _____	23
Hagelversicherungs–Förderungsgesetz _____	23
Länderspezifische Versicherungsprämienförderungen _____	58
Hilfsmaßnahmen nach Schadensereignissen _____	62
Grundlagen _____	62
Hilfspakete für die Jahre 2013 bis 2018 _____	65
Risikomanagementinstrumente _____	70
Weitere Maßnahmen _____	73
Forschungsinitiativen _____	73
Bildungs– und Beratungsangebote _____	74
Schlussempfehlungen _____	78

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Risikoarten in der Landwirtschaft _____	16
Tabelle 2:	Öffentliches Risikomanagement in der Landwirtschaft (Auswahl) _____	17
Tabelle 3:	Entwicklung der Zahlungen des Bundes und der Länder gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz _____	29
Tabelle 4:	Beteiligte und Aufgaben bei der Förderung gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz (ab 2016) __	34
Tabelle 5:	Guthaben bzw. Nachzahlungen des Bundes und der Länder gemäß Hagelversicherungs-Förderungsgesetz _____	47
Tabelle 6:	Entwicklung der Bezuschussung gemäß Hagelversicherungs- Förderungsgesetz _____	50
Tabelle 7:	Förderungen des Landes Niederösterreich für Elementarversicherungsprämien im Agrarbereich _____	58
Tabelle 8:	Zahlungen des Landes Niederösterreich für landwirtschaftliche Versicherungsprämienförderungen ____	59
Tabelle 9:	Förderungen des Landes Salzburg für Elementarversicherungsprämien im Agrarbereich _____	60
Tabelle 10:	Zahlungen des Landes Salzburg für landwirtschaftliche Versicherungsprämienförderungen ____	61
Tabelle 11:	Öffentliche Mittelflüsse im Rahmen von Hilfsmaßnahmen nach Schadensereignissen _____	63
Tabelle 12:	Öffentliche Mittel im Rahmen des Dürre-Hilfspakets 2013 ____	65
Tabelle 13:	Öffentliche Mittel im Rahmen des Frost-Hilfspakets 2016 ____	66
Tabelle 14:	Öffentliche Mittel im Rahmen des Dürre-Hilfspakets 2018 ____	67
Tabelle 15:	Vor- und Nachteile von mit öffentlichen Mitteln geförderten Risikoinstrumenten _____	70

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Erweiterung der Förderung hinsichtlich versicherbarer Risiken und Fördersatzhöhen _____	24
Abbildung 2:	Abwicklung gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz_	35
Abbildung 3:	Veränderung der Versicherungsprämienförderung seit dem Jahr 2007 _____	51

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARR 2014	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln 2014
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
BVergG 2018	Bundesvergabegesetz 2018
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
KatFG	Katastrophenfondsgesetz
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
NÖ	niederösterreichisch(es)

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
Programm LE 14–20	Österreichisches Programm für ländliche Entwicklung 2014–2020
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zl.	Zahl



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
- Land Niederösterreich
- Land Salzburg

Öffentliches Risikomanagement für die Landwirtschaft

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Juni bis Oktober 2019 das öffentliche Risikomanagement für die Landwirtschaft. Prüfungsziel war die Beurteilung der Grundlagen, Ziele und rechtlichen Rahmenbedingungen des öffentlichen Risikomanagements für die Landwirtschaft, der Förderung von Versicherungsprämien, von Hilfsmaßnahmen nach Schadensereignissen sowie der Förderung von Beratungs- und Ausbildungsangeboten für Risikovorsorge und -management. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2018.

Kurzfassung

Als Risikomanagement wird der systematische Umgang mit Risiken bezeichnet, um potenzielle Schäden und Verluste zu minimieren. Dafür steht den landwirtschaftlichen Betrieben eine Reihe von Strategien und Instrumenten zur Verfügung, die zum Teil mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden. Die Zuständigkeit lag beim Landwirtschaftsministerium, weiters beim Finanzministerium hinsichtlich der Bereitstellung von Mitteln des Katastrophenfonds sowie bei den Ländern, wobei der RH exemplarisch die Länder Niederösterreich und Salzburg überprüfte. (TZ 1)

Die Landwirtschaft ist einer Reihe von Risiken ausgesetzt, beispielsweise Preisschwankungen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten, Extremwetterlagen wie Dürre, Starkregen und Frost sowie Tierkrankheiten und -seuchen. Von Bund und Ländern finanzierte Maßnahmen des Risikomanagements im engeren Sinn sind die Förderung von Versicherungsprämien und Entschädigungen nach Schadensereignissen. (TZ 2)

Die Voraussetzungen für die Förderung von Versicherungsprämien in der Landwirtschaft sind im Hagelversicherungs-Förderungsgesetz geregelt. Ab dem Jahr 2016 waren neben den Risiken Hagel und Frost im Weinbau sowie bei versicherbaren Ackerkulturen auch weitere Risiken wie Dürre, Stürme und anhaltende oder starke Regenfälle – unter Inanspruchnahme der Prämienförderung – versicherbar. (TZ 6)

Die Novelle des Hagelversicherungs-Förderungsgesetzes aus dem Jahr 2016 wurde entsprechend den gesetzlichen Vorgaben evaluiert. Im Evaluierungsbericht wies das Landwirtschaftsministerium darauf hin, dass bei Mehrgefahrenversicherungen die Durchversicherungsgrade, also die tatsächlich versicherten Flächen im Verhältnis zu den versicherbaren Flächen, seit Beginn der erweiterten Förderung im Jahr 2016 angestiegen waren. Damit wäre eines der mit der Prämienförderung festgelegten Ziele erreicht. Noch bevor allerdings dieser Evaluierungsbericht vorlag, beschloss der Nationalrat auf Betreiben des Landwirtschaftsministeriums am 22. November 2018 die Anhebung des Fördersatzes für Versicherungsprämien von 50 % auf 55 %. Dadurch wurden auch Prämien für Hagelversicherungen um fünf Prozentpunkte höher gefördert, obwohl beispielsweise im Ackerbau der Durchversicherungsgrad seit Jahren ohnehin bei 80 % stagnierte. (TZ 7)

Die Zahlungen des Bundes und der Länder für die Zuschüsse zu den Versicherungsprämien stiegen im Zeitraum 2014 bis 2018 um 57 % von 39,64 Mio. EUR auf insgesamt 62,07 Mio. EUR. Das Finanzministerium stellte zwar die Bundesmittel für die Finanzierung aus dem Katastrophenfonds zur Verfügung, hatte jedoch nur geringe Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten, weil ab dem Jahr 2016 der Gesetzesvollzug, einschließlich der Bewilligung der Bundesfördermittel, auf das Landwirtschaftsministerium überging. Auch die Länder konnten die Höhe der von ihnen bereitzustellenden Mittel nicht beeinflussen. (TZ 9, TZ 10)

Das Landwirtschaftsministerium nahm in der Programmperiode 2014 bis 2020 für die Förderung von Versicherungsprämien im Agrarbereich mit Hinweis auf den hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand keine EU-Mittel in Anspruch. Dies hätte zu einer Entlastung der Budgetmittel des Bundes und der Länder führen können. (TZ 3)

Im überprüften Zeitraum erfüllte nur die Österreichische Hagelversicherung die Voraussetzung, förderfähige Versicherungen bundesweit anzubieten. Dementsprechend trat ausschließlich diese Versicherung als abwickelnde Stelle auf. Der Abwicklungsmodus für diese Förderung begünstigte Interessenkonflikte: Die Österreichische Hagelversicherung hatte als abwickelnde Stelle für eine rechtskonforme Abwicklung der Prämienförderung zu sorgen, war zudem selbst Anbieter der verbilligten Versicherungen und hatte daher ein wirtschaftliches Interesse am Abschluss der Versicherungsverträge. Schließlich bestimmte sie auch die Versicherungskonditionen und die Prämienhöhe. (TZ 12)

Das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz enthält auch eine Steuerbegünstigung für die Österreichische Hagelversicherung. Diese durfte aus allfälligen Gewinnen eine steuerfreie Rücklage in Höhe von zwei Eigenbehaltsprämien bilden. (TZ 12)

Bei Bund und Ländern als Fördergeber bestand eine Informationslücke, weil das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz keine Regelungen über die Offenlegung der Prämienkalkulation enthielt und die Österreichische Hagelversicherung als einziger Anbieter von geförderten Pflanzenversicherungen ihre Prämienkalkulation gegenüber den Fördergebern nicht offenlegte. Dadurch konnten Bund und Länder die Grundlage für die Berechnung der Förderung der Versicherungsprämie der Höhe nach nicht kontrollieren und deshalb auch die Angemessenheit der Förderung nicht beurteilen. (TZ 13)

Das Finanzministerium verließ sich in den Jahren 2014 und 2015 bei der Auszahlung der Förderbeträge ausschließlich auf die Prüfungsergebnisse eines von der Österreichischen Hagelversicherung beauftragten Wirtschaftsprüfungsunternehmens. Es forderte auch keine Daten für eigenständige Prüfungshandlungen bei der Österreichischen Hagelversicherung oder bei den Fördernehmern ein. Auch die Abrechnungskontrollen des seit 2016 zuständigen Landwirtschaftsministeriums waren verbesserungsbedürftig, weil zur Endabrechnung des Jahres 2016 die Liste der geförderten Betriebe fehlte, die Kontrolle der Liste im Jahr 2017 unterblieb und die Kontrolle der Endabrechnung des Jahres 2018 bis Oktober 2019 nicht abgeschlossen war. Auch hatte das Landwirtschaftsministerium noch kein Kontrollkonzept entwickelt. (TZ 15)

Die Länder Niederösterreich und Salzburg förderten im überprüften Zeitraum auch Versicherungsprämien, die über die im Hagelversicherungs–Förderungsgesetz abgedeckten Risiken hinausgingen. Durch die sukzessive Ausweitung der vom Bundesgesetz abgedeckten Risiken stellten sie die Länderförderungen ab dem Jahr 2016 schrittweise ein. Die Abwicklung erfolgte ebenfalls durch die Österreichische Hagelversicherung. Beide Länder prüften die Abrechnungen der Österreichischen Hagelversicherung auf Plausibilität. Vertiefte Kontrollen, etwa der Angemessenheit der Prämienkalkulation, fanden nicht statt. (TZ 21, TZ 22)

Neben der Ausweitung der Förderung von Versicherungsprämien gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz im Jahr 2016 um das Dürre- und Frostrisiko bei landwirtschaftlichen Kulturen wurden zusätzlich Bundes- und Landesmittel für drei Hilfspakete nach Dürre- und Frostereignissen von insgesamt 107,03 Mio. EUR ausbezahlt. Im Rahmen dieser Hilfspakete der Jahre 2016 und 2018 leisteten der Bund sowie die Länder Niederösterreich und Salzburg Entschädigungszahlungen, obwohl einzelne landwirtschaftliche Kulturen versicherbar waren und dafür bereits eine Förderung von Versicherungsprämien beantragt werden konnte. (TZ 23, TZ 24, TZ 25)

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die von der OECD entwickelten Grundsätze für die Rolle des Staates im landwirtschaftlichen Risikomanagement. Demnach sollten Regierungen einen ganzheitlichen Zugang zum Risikomanagement entwickeln, das landwirtschaftliche Risikomanagement auf außerordentliche („katastrophale“) Risiken fokussieren und die Eigenverantwortung der landwirtschaftlichen Betriebe stärken. (TZ 25)

Das Landwirtschaftsministerium und die Länder Niederösterreich und Salzburg bewilligten im Österreichischen Programm für ländliche Entwicklung 2014–2020 bis Ende 2018 insgesamt 73 Bildungs-, Beratungs- und Kooperationsprojekte, die zur Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements landwirtschaftlicher Betriebe beitragen sollten. Das unterschiedliche Verständnis der Begriffe Risikovorsorge und Risikomanagement im Programm führte zu einer breiten Auslegung der Begriffe und schränkte die Vergleichbarkeit von Projektdaten ein. (TZ 27)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sollte bei Vorbereitung legislativer Maßnahmen zum Hagelversicherungs-Förderungsgesetz, etwa bei der Festlegung der Fördersätze für die Prämienförderung, vermehrt die Durchversicherungsgrade der Kulturgruppen und die jeweiligen spezifischen Risiken berücksichtigen, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden und die Anreizwirkung der Förderung zu erhöhen. (TZ 7)
- Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sollte unter Einbeziehung der Länder ein Kontrollkonzept für die Überprüfung der Versicherungsprämienförderung entwickeln und die Abrechnungen sowie die Verwendungsnachweise der Versicherungsunternehmen jährlich kontrollieren. (TZ 15)
- Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sollte die Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe nach Schadensereignissen so gestalten, dass die Zahlungen nach vorab festgelegten Kriterien erfolgen und die einzelnen Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind. Zudem sollte auch klar definiert werden, welche Ziele erreicht werden sollen. Initiativen für Beitragsfreistellungen, welche die individuelle Betroffenheit der Begünstigten außer Acht lassen bzw. diese auch nicht durch vorweg festgelegte Kriterien berücksichtigen, sollten unterbleiben. (TZ 23)
- Das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sollten die Grundlagen für eine Zusammenführung der Verantwortlichkeiten – für die Finanzierung der Förderungen nach dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz einerseits und die Zuerkennung und Auszahlung dieser Mittel andererseits – ausarbeiten und dem Gesetzgeber vorlegen. (TZ 10)
- Das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sowie die Länder Niederösterreich und Salzburg sollten die öffentliche Risikovorsorge und –abdeckung für landwirtschaftliche Kulturen an den Handlungsempfehlungen der OECD ausrichten. (TZ 25)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Öffentliches Risikomanagement für die Landwirtschaft					
Rechtsgrundlagen (Auszug)					
EU-Recht	Verordnung (EU) 702/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union				
	Verordnung (EU) 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1698/2005				
österreichisches Recht	Katastrophenfondsgesetz 1996, BGBl. 201/1996 i.d.g.F.				
	Hagelversicherungs-Förderungsgesetz, BGBl. 64/1955 i.d.g.F.				
	NÖ Landwirtschaftsgesetz, LGBl. 6100-0 i.d.g.F.				
	Salzburger Landwirtschaftsförderungsgesetz, LGBl. 16/1975 i.d.g.F.				
	2014	2015	2016	2017	2018
Zahlungen	in Mio. EUR				
Versicherungsprämienförderung gemäß Hagelversicherungs-Förderungsgesetz					
Österreich gesamt	39,64	37,32	49,61	50,88	62,07
davon					
<i>Bund</i>	19,82	18,66	24,81	25,44	31,03
<i>Niederösterreich</i>	7,26	6,36	8,28	9,17	10,45
<i>Salzburg</i>	0,23	0,23	0,29	0,35	0,35
Versicherungsprämienförderungen gemäß Landesförderrichtlinien					
Niederösterreich	0,66	1,66	0,53	0,53	0,54
Salzburg	0,06	0,06	–	0,27	0,27
Hilfspakete nach Dürre- bzw. Frostschäden					
Österreich gesamt	35,22	–	27,31	22,27	–
davon					
<i>Bund</i>	17,61	–	13,66	11,14	–
<i>Niederösterreich</i>	1,39	–	1,10	0,71	–
<i>Salzburg</i>	0,42	–	0,00	0,00	–

Quellen: BMF; BMNT; Länder Niederösterreich und Salzburg



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis Oktober 2019 das öffentliche Risikomanagement für die Landwirtschaft im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) sowie bei den Ländern Niederösterreich und Salzburg. Darüber hinaus führte der RH Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Salzburg, der Österreichischen Hagelversicherung sowie mit Expertinnen und Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung.

Als Risikomanagement wird der systematische Umgang mit Risiken bezeichnet, um potenzielle Schäden und Verluste zu minimieren.¹ Dafür steht den landwirtschaftlichen Betrieben eine Reihe von Strategien und Instrumenten zur Verfügung, die zum Teil mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden.

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung

- der Grundlagen, Ziele und rechtlichen Rahmenbedingungen des öffentlichen Risikomanagements für die Landwirtschaft,
- der Bezuschussung von Versicherungsprämien,
- von Hilfsmaßnahmen nach Schadensereignissen sowie
- der Förderung von Beratungs- und Ausbildungsangeboten für die Risikovorsorge und das Risikomanagement.

Die Abwicklung von Hilfspaketen nach Dürre- bzw. Frostereignissen war nicht Gegenstand der Gebarungüberprüfung. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2018.

(2) Die Angelegenheiten der Landwirtschaft ressortierten bis zum 7. Jänner 2018 zum Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, von 8. Jänner 2018 bis zum 28. Jänner 2020 zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus² und ab 29. Jänner 2020 zum Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus³. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (in der Folge alle: **Landwirtschaftsministerium**).

¹ Das Risikomanagement umfasst die Risikoanalyse und –beurteilung wie auch die Implementierung von Strategien und Maßnahmen, um Risiken zu kontrollieren, zu verringern und zu transferieren (United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009).

² Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

³ Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

(3) Zu dem im April 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Niederösterreich im Juni 2020 und das Finanzministerium, das Landwirtschaftsministerium sowie das Land Salzburg im Juli 2020 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2020.

Grundlagen

Risikoarten und Risikomanagement in der Landwirtschaft

- 2 (1) Die Landwirtschaft ist einer Reihe von Risiken ausgesetzt. Dabei handelt es sich beispielsweise um Preisschwankungen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten, um Extremwetterlagen (u.a. Dürre, Starkregen und Frost) sowie Tierkrankheiten und -seuchen:

Tabelle 1: Risikoarten in der Landwirtschaft

Risikoart	Beispiele
Marktrisiken (Preisrisiken)	Preisrisiken auf Absatz- und Beschaffungsmärkten (Produkt-, Pacht-, Futterpreise etc.)
Politikrisiken	Änderungen in der Agrar-, Umwelt- und Steuerpolitik bzw. bei Tierschutzstandards
Produktionsrisiken (Mengen- bzw. Ertragsrisiken)	Elementarereignisse (Hagel, Sturm, Überschwemmungen, Frost, Dürre etc.); Schädlinge; Tierkrankheiten, Seuchen; Managementfehler im Pflanzenbau bzw. bei der Tierhaltung
Personenrisiken	Arbeitsausfall oder Krankheit bei Fremd- und Familienarbeitskräften
Finanzrisiken	Liquiditätsmangel
Anlagenrisiken	Gefahren wie Feuer und Maschinenbruch

Quelle: Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen

In den letzten Jahren nahm die Bedeutung der Markt-, Politik- und Produktionsrisiken in der Landwirtschaft, u.a. aufgrund der Liberalisierung der Agrarmärkte, der stärkeren Wechselwirkung mit den Energiemärkten und des Klimawandels, zu.⁴ So können sich verändernde Temperatur- und Niederschlagsverläufe und längere Hitze- bzw. Trockenperioden auf die Erträge und somit auf die Produktionsrisiken in der Landwirtschaft negativ auswirken.

(2) Grundsätzlich liegt die Verantwortung für den angemessenen Umgang mit den Risiken (Risikomanagement) – in Abhängigkeit von der individuellen Risikobereitschaft – bei den landwirtschaftlichen Betrieben. Im Sinne des Risikomanagements gibt es auf innerbetrieblicher Ebene zahlreiche Instrumente, beispielsweise den Anbau hitzetoleranter Sorten, die Bildung von Reserven, den Zuerwerb und die

⁴ Deutsches Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018), Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft

Diversifizierung in neue Betriebszweige. Auf der außerbetrieblichen Ebene gehören dazu privatwirtschaftliche Instrumente, wie etwa Versicherungen und Lieferverträge zur Preisabsicherung zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und Abnehmern, sowie öffentlich finanzierte Instrumente.

In Österreich zählen zu den von Bund und Ländern finanzierten Maßnahmen des Risikomanagements im engeren Sinn

- die Bezuschussung von Versicherungsprämien (Ex-ante-Maßnahmen) und
- die Entschädigungszahlungen nach Schadensereignissen (Ex-post-Maßnahmen).

Die beiden Instrumente dienen der Bewältigung witterungsbedingter Ernteauffälle sowie von Verlusten durch Erkrankung und Tod von Tieren. Darüber hinaus gibt es weitere – teilweise mit EU-Mitteln finanzierte – Möglichkeiten zur Unterstützung des Risikomanagements. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über wesentliche öffentlich finanzierte Maßnahmen des Risikomanagements:

Tabelle 2: Öffentliches Risikomanagement in der Landwirtschaft (Auswahl)

Maßnahmen auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder
Bundes- und Landesmittel <ul style="list-style-type: none"> • Bezuschussung von Versicherungsprämien durch Bund und Länder (TZ 6 bis TZ 22) • steuerliche Maßnahmen (TZ 11) • Tierseuchenkassen (u.a. in Tirol und der Steiermark – von der Prüfung nicht umfasst) • Entschädigungszahlungen nach Schadensereignissen (TZ 23 bis TZ 25)
EU-, Bundes- und Landesmittel im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020 <ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Information, Beratung² und Weiterbildung über die Risikovorsorge und das Risikomanagement (TZ 27, TZ 28) • Investitionsförderungen (u.a. Bewässerungssysteme, Hagelnetze)¹
ausschließlich EU-Mittel <ul style="list-style-type: none"> • Direktzahlungen (TZ 3) • Marktordnung (u.a. Marktstützungsmaßnahmen, Beihilfen für die private Lagerhaltung) (TZ 23)

¹ siehe RH-Bericht „Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte“ (Bund 2017/18)

² bis zum Jahr 2016 ausschließlich mit Bundes- bzw. Landesmitteln finanziert

Quelle: BMNT

(3) Eine vom Europäischen Parlament beauftragte Studie⁵ verglich den öffentlichen Mitteleinsatz der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) für Versicherungsprämienförderungen, Entschädigungszahlungen sowie für Fonds auf Gegenseitigkeit. Demnach legte Österreich in den Jahren 2007 bis 2013 den finanziellen Fokus auf Ex-ante-Maßnahmen in Form von öffentlich bezuschussten Versicherungsprämien. Bei den übrigen Mitgliedstaaten lag hingegen insgesamt betrachtet der finanzielle Schwerpunkt auf Entschädigungszahlungen nach Schadensereignissen, weil u.a.

⁵ European Parliament, Research for AGRI-Committee – State of play of risk management tools implemented by member states during the period 2014–2020: national and European frameworks (2016)

Deutschland keine Versicherungsprämienförderung anbot und Frankreich sowie das Vereinigte Königreich verhältnismäßig hohe Entschädigungszahlungen an landwirtschaftliche Betriebe leisteten.

Strategischer Rahmen

Gemeinsame Agrarpolitik

- 3.1 (1) Die Gemeinsame Agrarpolitik (**GAP**) der EU stützte sich in der Periode 2014 bis 2020 auf zwei Säulen und umfasste in der ersten Säule die Bereiche Marktstützung (einheitliche gemeinsame Marktorganisation) und Einkommensstützung (Direktzahlungen) sowie in der zweiten Säule die ländliche Entwicklung.

Die produktionsunabhängigen, flächenbezogenen Direktzahlungen der ersten Säule der GAP betragen in Österreich in den Jahren 2014 bis 2018 im Durchschnitt 689,93 Mio. EUR je Jahr (ausschließlich EU-Mittel). Laut dem Grünen Bericht 2018 betrug der durchschnittliche Betrag für die Flächenprämie 292 EUR pro Hektar beihilfefähiger Fläche. Diese Zahlungen waren laut Auskunft des Landwirtschaftsministeriums das wichtigste Instrument zur Absicherung von Einkommensschwankungen. Die landwirtschaftlichen Betriebe konnten damit u.a. Ertragsausfallversicherungen finanzieren, Mindereinnahmen infolge zu hoher Preiserwartungen sowie Preiserhöhungen von Betriebsmitteln abfedern und Investitionen tätigen, um aktiv Risikovorsorge zu betreiben.

In der zweiten Säule der GAP ermöglichte die Verordnung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**) den EU-Mitgliedstaaten, Risikomanagementinstrumente unter Inanspruchnahme von EU-Mitteln zu fördern.⁶ Dies betraf

- Fonds auf Gegenseitigkeit, welche den Landwirtinnen und Landwirten Entschädigungen für wirtschaftliche Einbußen infolge widriger Witterungsverhältnisse, des Ausbruchs einer Tierseuche oder Pflanzenkrankheit, Schädlingsbefalls oder eines Umweltvorfalls zahlen;
- Finanzbeiträge an einen Fonds auf Gegenseitigkeit, um die Landwirtinnen und Landwirte für einen erheblichen Einkommensrückgang zu entschädigen sowie
- Versicherungsprämien für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen.

⁶ siehe Art. 36 der Verordnung (EU) 1305/2013

Das Österreichische Programm für die ländliche Entwicklung 2014–2020 (**Programm LE 14–20**) sah diese drei Fördermöglichkeiten nicht vor. Das Landwirtschaftsministerium begründete dies folgendermaßen:

- Österreich verfüge über eine etablierte Abwicklung der Bezuschussung von Versicherungsprämien. Der Aufwand sei geringer als bei Abwicklung einer EU-kofinanzierten Maßnahme. Beispielsweise würden die Versicherten eine verbilligte Versicherungsprämie bezahlen, weil das Versicherungsunternehmen den Zuschuss beim Bund und den Ländern geltend mache. Bei einer EU-Förderung hätten die Versicherten die gesamte Versicherungsprämie zunächst selbst zu bezahlen und erhielten die Förderung erst nach Abgabe von Förder- bzw. Zahlungsanträgen und entsprechenden Verwaltungs- bzw. Vor-Ort-Kontrollen ausbezahlt.
- Die Bezuschussung von Versicherungsprämien im Rahmen des Programms LE 14–20 hätte die verfügbaren EU-Mittel für andere Programm-Maßnahmen reduziert.
- Die Planungssicherheit wäre zeitlich auf das siebenjährige Förderprogramm beschränkt.

Laut einer Studie der Europäischen Kommission⁷ nahmen in der Programmperiode 2014 bis 2020 zehn von 28 Mitgliedstaaten EU-Mittel für die Bezuschussung von Versicherungsprämien in Anspruch, darunter Frankreich, Italien und die Niederlande.

(2) Nach einem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur GAP ab dem Jahr 2021 soll die Bezuschussung von Versicherungsprämien und von Fonds auf Gegenseitigkeit beibehalten und mit ELER-Mitteln finanziert werden.⁸ Eine zahlenmäßige Kosten-Nutzen-Abschätzung im Hinblick auf eine Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln für Risikovorsorgen in der Programmperiode 2021 bis 2027 lag im Landwirtschaftsministerium nicht vor. Es beabsichtigte die Bundeszahlung für die Förderung von Versicherungsprämien weiterhin aus Mitteln des Katastrophenfonds zu finanzieren, der zum Finanzministerium ressortierte (**TZ 10**).

- 3.2 Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium in der Programmperiode 2014 bis 2020 für die Förderung von Versicherungsprämien im Agrarbereich – mit Hinweis auf den hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand – keine EU-Mittel in Anspruch nahm. Der RH merkte dazu an, dass einem höheren Verwaltungsaufwand jedoch auch eine höhere Transparenz und eine standardisierte Kontrollsystematik gegenüberstünde. Zudem besteht für Förderungen im Agrarbereich bereits eine umfangreiche Förderinfrastruktur mit entsprechend großer Erfahrung bei Abwicklung von EU-Förderungen. Bei Inanspruchnahme von EU-Mitteln könnte der Förderbedarf aus nationalen Mitteln reduziert werden.

⁷ European Commission, Study on risk management in EU agriculture (final report) (2017)

⁸ KOM(2018) 392 vom 1. Juni 2018

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, für die Programmperiode 2021 bis 2027 bei Förderungen im Bereich der Risikovorsorgen im Agrarbereich – im Hinblick auf die damit verbundene Budgetentlastung von Bund und Ländern – die Inanspruchnahme von EU-Mitteln in Erwägung zu ziehen.

- 3.3 (1) Das Finanzministerium stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH zu. Die Europäische Kommission habe bereits bei der Erstellung des Programms LE 14–20 großes Gewicht auf die Einbeziehung des Risikomanagements gelegt; auch seitens des Finanzministeriums sei dies gefordert worden, habe jedoch nicht durchgesetzt werden können.

(2) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums werde die Inanspruchnahme von EU-Mitteln im Zuge der politischen Festlegungen in Erwägung gezogen. Dabei bestehe das Risiko von Finanzkorrekturen, die dann aus den nationalen Budgets zu bedecken seien. Auch sei fraglich, ob eine Integration des landwirtschaftlichen Risikomanagements in die ländliche Entwicklung zu einer Entlastung der Budgetmittel des Bundes und der Länder geführt hätte. Zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele hätten die für das Risikomanagement eingesetzten Mittel an anderer Stelle, beispielsweise bei Investitionen, durch nationale Mittel ersetzt werden müssen.

- 3.4 Der RH merkte gegenüber dem Landwirtschaftsministerium an, dass das Risiko von Finanzkorrekturen seitens der EU durch eine den Vorgaben entsprechende Abwicklung der Förderungen weitgehend vermieden werden kann. Darüber hinaus war die Finanzierung von Fördermaßnahmen im Agrarbereich gesamthaft zu sehen und nicht eingeschränkt auf die ländliche Entwicklung. Dementsprechend würde die Inanspruchnahme von EU-Mitteln die Budgets von Bund und Ländern entlasten, soweit Risikomanagement-Maßnahmen priorisiert und EU-Mittel der ländlichen Entwicklung umgeschichtet werden. Angesichts des steigenden Finanzierungsbedarfs für die Förderung von Versicherungsprämien gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz (Tabelle 3) hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

Nationale Strategien

- 4 Für den Einsatz öffentlicher Risikomanagementinstrumente gab es eine Reihe von strategischen Festlegungen, u.a.:
- Die Österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel⁹ enthält als Handlungsempfehlung u.a. die Entwicklung und den Ausbau von Instrumenten der Risikostreuung. Die wetterbedingten Produktionsrisiken sollten demnach verringert sowie weitere Versicherungsmodelle entwickelt und ausgebaut werden. Zur Umsetzung dieses Ziels sollten beispielsweise Versicherungsmodelle entwickelt werden, die Risiken – abhängig von den nachweislichen Anpassungsanstrengungen – streuen.
 - Das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 sah vor, die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern und zu stärken, u.a. durch den Ausbau der bestehenden Versicherungssysteme in der Land- und Forstwirtschaft zu einer umfassenden Ernteversicherung.
 - Das Regierungsprogramm 2017–2022 enthielt als Vorhaben, den Versicherungsschutz in der Land- und Forstwirtschaft auszuweiten, um den Klimawandel, Seuchen und Wetterextreme besser abzudecken. Es sollte u.a. der Zuschuss für Elementarversicherungen angehoben und ein Prämiensystem bei der Tierausfallversicherung eingeführt werden.
 - Das Regierungsprogramm 2020–2024 sieht vor, den Versicherungsschutz für Risiken und Schäden in der Land- und Forstwirtschaft weiter auszuweiten und zur besseren Absicherung der Landwirtinnen und Landwirte eine steuerliche Risikoausgleichsmaßnahme einzuführen. Zuzahlungen zu Risikoversicherungsprämien (insbesondere Einkommensversicherungen) im Rahmen der GAP sollen nicht eingeführt werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen

5.1 (1) EU-Vorgaben

Die Europäische Kommission ist für die Prüfung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen im Agrarsektor mit dem EU-Binnenmarkt zuständig. Die **Agrar-Rahmenregelung**¹⁰ legt die allgemeinen Kriterien und Voraussetzungen fest, anhand derer die Europäische Kommission ihre Bewertung von Beihilfen im Agrarsektor vornimmt. Darin ist klargestellt, dass bei der Bewertung der Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem EU-Recht die Versicherungen berücksichtigt werden, die der Beihilfeempfänger abgeschlossen hat oder hätte abschließen können. So sollten Beihilfen zum Ausgleich von Verlusten infolge von widrigen Witterungsverhältnissen (u.a. Frost, Dürre) ungekürzt „nur in den Fällen gewährt werden, in denen kein Versicherungsschutz für

⁹ vom Ministerrat am 23. Oktober 2012 beschlossen und von der Landeshauptleutekonferenz am 16. Mai 2013 zur Kenntnis genommen

¹⁰ Rahmenregelung der EU für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014–2020 OJ C 204, 1. Juli 2014

solche Verluste gegeben ist. Daher sind die Beihilfeempfänger zur weiteren Verbesserung des Risikomanagements zu ermutigen, nach Möglichkeit immer Versicherungen abzuschließen.“

Die **Agrar-Freistellungsverordnung**¹¹ enthält Regelungen, welche die Mitgliedstaaten von der vorherigen Notifizierung eines Beihilfevorhabens und der Vorab-Kontrolle freistellen. Beihilfen für das Risiko- und Krisenmanagement sollten demnach in der Periode 2014 bis 2020 u.a. nur für in der landwirtschaftlichen Primärproduktion tätige Klein- und Mittelunternehmen bestimmt sein.

Die Agrar-Freistellungsverordnung begrenzt die Beihilfen für Versicherungsprämien mit maximal 65 % der Kosten der Versicherungsprämie. Weiters enthält diese Verordnung Bestimmungen, für welche Schäden sowie in welcher Form und in welcher Höhe die Mitgliedstaaten Ausgleichszahlungen infolge widriger Witterungsverhältnisse an landwirtschaftliche Betriebe leisten dürfen. So müssen die Zahlungen grundsätzlich um 50 % gekürzt werden, wenn sie Beihilfeempfängern gewährt werden, die keine Versicherung abgeschlossen haben.

Staatliche Beihilfen in geringer Höhe konnten auch als De-minimis-Beihilfen geleistet werden.¹² In diesem Fall bestanden keine inhaltlichen Vorgaben für die Ausgestaltung der Förderung. De-minimis-Beihilfen durften die Summe von 15.000 EUR pro Begünstigtem in drei Steuerjahren nicht übersteigen.

(2) Nationales Recht

Auf Bundesebene gilt für die Förderung von Versicherungsprämien gegen Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren das **Hagelversicherungs-Förderungsgesetz (TZ 6)**.

Die überprüften Länder Niederösterreich und Salzburg erließen auf Grundlage ihrer Landwirtschaftsfördergesetze jeweils zusätzliche Landesförderrichtlinien für die Bezuschussung von Versicherungsprämien. Diese betrafen Risiken, die von der Bundesregelung nicht umfasst waren.

¹¹ Verordnung (EU) 702/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

¹² Verordnung (EU) 1408/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor

Das Bundesgesetz über Maßnahmen zur Vorbeugung und Beseitigung von Katastrophenschäden (Katastrophenfondsgesetz 1996) bildet u.a. die Grundlage für die Finanzierung von Beihilfen an Private. Darunter fielen auch die Beihilfen im Rahmen der Hilfspakete nach Dürre- bzw. Frostereignissen der Jahre 2013 bzw. 2016.

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die staatlichen Beihilfen zur Unterstützung von Risikomanagementinstrumenten im Agrarbereich im Rahmen der Regelungen des EU-Binnenmarkts bewegen mussten. Dementsprechend sollen in den EU-Mitgliedstaaten vorrangig Versicherungslösungen etabliert werden und Entschädigungszahlungen an landwirtschaftliche Betriebe die Ausnahme bilden.

Bezuschussung von Versicherungsprämien

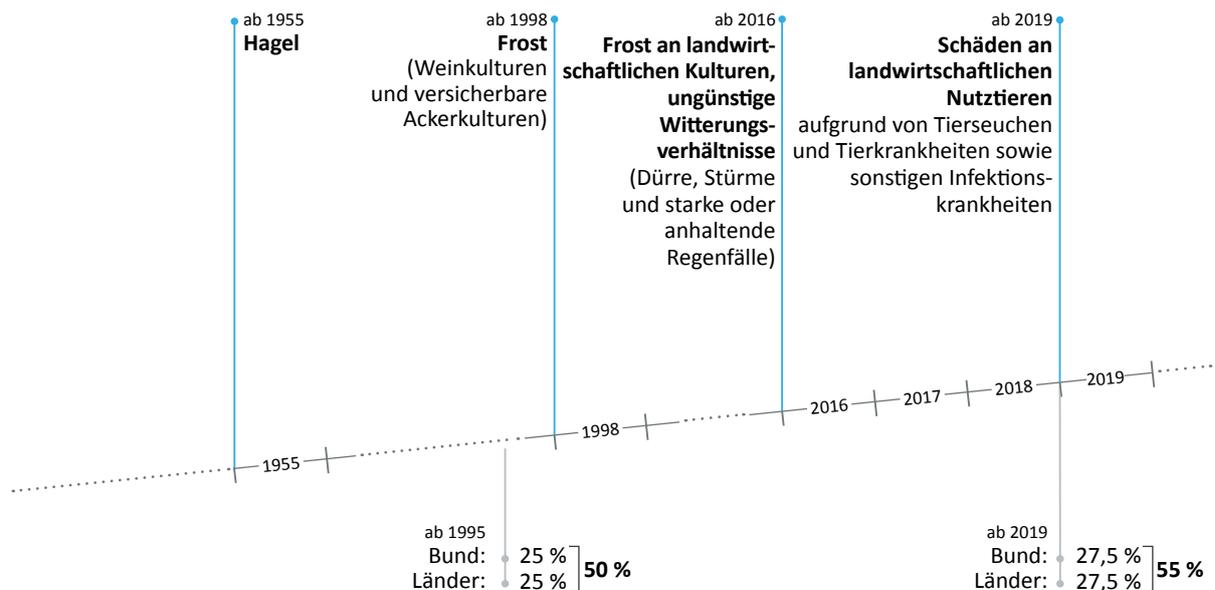
Hagelversicherungs-Förderungsgesetz

Allgemeines

- 6.1 (1) Der Bund gewährte gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz Versicherungsnehmern Zuschüsse zu den Versicherungsprämien gegen Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren unter der Voraussetzung, dass das jeweilige Land eine Förderung in gleicher Höhe wie der Bund leistete.

Im überprüften Zeitraum kam es zu einer Erweiterung der Förderung hinsichtlich versicherbarer Risiken und der Höhe der Bezuschussung (Fördersatz), wie folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 1: Erweiterung der Förderung hinsichtlich versicherbarer Risiken und Fördersatzhöhen



Quelle: Hagelversicherungs-Förderungsgesetz; Darstellung: RH

(2) Für die Förderung gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz war bis 2016 das Finanzministerium zuständig. Ab dem Jahr 2016 wechselte die Zuständigkeit zum Landwirtschaftsministerium, das erstmals im Juli 2016 eine Sonderrichtlinie mit Durchführungsbestimmungen und Mindeststandards, beispielsweise mit inhaltlichen Anforderungen an den Verwendungsnachweis, erließ.

Als Empfänger von Förderungen kamen Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (**KMU**) in Frage, bei denen es sich um

- natürliche Personen,
- im Firmenbuch eingetragene Personengesellschaften und
- juristische Personen

handelte, die einen in Österreich gelegenen landwirtschaftlichen Betrieb im eigenen Namen und auf eigene Rechnung bewirtschafteten.

(3) Ab dem Jahr 2016 waren die gemäß dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz versicherbaren Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen nach Dürre, Sturm, Frost und starken oder anhaltenden Regenfällen von einer Entschädigung aus dem Katastrophenfonds ausgeschlossen (TZ 24).

6.2 Der RH merkte an, dass das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz „Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer“ allgemein als Begünstigte festlegte. Erst die Sonderrichtlinie des Landwirtschaftsministeriums aus dem Jahr 2016 schränkte den Kreis der Begünstigten auf kleine und mittlere Unternehmen ein, die einen landwirtschaftlichen Betrieb in Österreich auf eigenen Namen und eigene Rechnung bewirtschafteten.

7.1 (1) Mit der Novelle zum Hagelversicherungs–Förderungsgesetz im Jahr 2016 wurde die Bezuschussung von Mehrgefahrenversicherungen (u.a. Dürre, Frost) ausgebaut. Damit sollte insbesondere der Durchversicherungsgrad, d.h. das Verhältnis der versicherten Flächen zur tatsächlich versicherbaren Fläche, erhöht werden. Darüber hinaus sollten nachträgliche Entschädigungszahlungen aus dem Katastrophenfonds für nicht versicherte landwirtschaftliche Betriebe verhindert werden.

Diese Novelle aus dem Jahr 2016 wurde 2018 – entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung¹³ (TZ 19) – evaluiert. Das Landwirtschaftsministerium wies im Evaluierungsbericht u.a. darauf hin, dass die Durchversicherungsgrade von Mehrgefahrenversicherungen österreichweit durch die Bezuschussung ab dem Jahr 2016 von 46 % (2015) auf 51 % (2018) der versicherbaren landwirtschaftlichen Nutzflächen (inklusive Grünland und Gartenbau) angestiegen waren.

(2) Im Jahr 2018 initiierte das Landwirtschaftsministerium eine Änderung des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes, u.a. um den Fördersatz von 50 % auf 55 % der Versicherungsprämie (aufzubringen je zur Hälfte von Bund und Ländern) anzuheben. Laut der Begründung zum Initiativantrag¹⁴ sollte der Durchversicherungsgrad, u.a. im Grünland gegen das Dürreerisiko, erhöht werden.

Der Nationalrat beschloss die Novelle zum Hagelversicherungs–Förderungsgesetz am 22. November 2018 ohne Begutachtungsverfahren, noch bevor der Evaluierungsbericht vorlag. Dieser wurde am 28. November 2018 vom Landwirtschaftsministerium, nach der Einvernehmensherstellung mit dem Finanzministerium, genehmigt.

(3) Durch die Anhebung des Fördersatzes wurden auch Hagelversicherungen um fünf Prozentpunkte höher bezuschusst, obwohl beispielsweise im Ackerbau der Durchversicherungsgrad seit Jahren bei 80 % stagnierte.

¹³ gemäß § 3 Hagelversicherungs–Förderungsgesetz

¹⁴ 437/A XXVI. GP

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass der Fördersatz bereits zu einem Zeitpunkt angehoben wurde, zu dem der gesetzlich vorgesehene Evaluierungsbericht noch nicht vorlag. Dadurch konnte bei Beschlussfassung im Nationalrat auf eine wesentliche Entscheidungsgrundlage nicht zurückgegriffen werden.

Angesichts der im Evaluierungsbericht dargestellten Erhöhung der Durchversicherungsgrade seit Beginn der erweiterten Bezuschussung im Jahr 2016 erachtete der RH höhere Fördersätze und die Bereitstellung zusätzlicher Fördermittel für nicht zweckdienlich. Vielmehr bestand das Risiko, dass die undifferenzierte Anhebung des Fördersatzes Mitnahmeeffekte mit sich brachte. Diese entstehen dann, wenn eine Maßnahme auch ohne zusätzliche finanzielle Anreize gesetzt worden wäre. Da bei der Hagelversicherung der Durchversicherungsgrad stagnierte und mit 80 % im Ackerbau bereits einen hohen Wert erreicht hatte, konnten derartige Mitnahmeeffekte nicht ausgeschlossen werden.

Ferner wies der RH darauf hin, dass die Anhebung des Fördersatzes ab 2019 auch Kostenfolgen für die Länder hatte (TZ 10).

Der RH gab außerdem zu bedenken, dass eine Erhöhung der Förderung und damit eine höhere Bezuschussung der Versicherungsprämien private Risikovorsorgemaßnahmen verdrängen und zu einem Preisauftrieb bei Versicherungsprämien führen können.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, bei Vorbereitung legislativer Maßnahmen zum Hagelversicherungs-Förderungs-gesetz, etwa bei der Festlegung der Fördersätze für die Prämienförderung, vermehrt die Durchversicherungsgrade der Kulturgruppen und die jeweiligen spezifischen Risiken zu berücksichtigen, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden und die Anreizwirkung der Förderung zu erhöhen.

Hinsichtlich der Beurteilung der Zweckmäßigkeit des erhöhten Fördersatzes und unerwünschter Nebeneffekte bei der Förderung verwies er auf seine Empfehlung zur gesamthaften Analyse der Versicherungsprämienförderung in TZ 19.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums würden bei der Vorbereitung zukünftiger legislativer Maßnahmen die Erhöhung der Anreizwirkung sowie die Vermeidung von Mitnahmeeffekten berücksichtigt. Die Anhebung der Fördersätze im Jahr 2018 hätte bereits ab dem Versicherungsjahr 2019 wirksam sein sollen. Aufgrund dieses Zeitplans sei die Vorgangsweise gewählt worden, den Gesetzgebungsprozess mit Initiativantrag einzuleiten.

Aus Gründen der Gleichbehandlung sollten alle Risiken gleichwertig berücksichtigt werden. Eine Differenzierung des Fördersatzes führe zu einer höheren Komplexität in der Abwicklung. Die unterschiedlichen witterungsbedingten Gegebenheiten hinsichtlich der Häufigkeit und des Risikos des Eintretens von Schadensereignissen würden ohnedies bereits in der Prämie Berücksichtigung finden. Außerdem setze die Österreichische Hagelversicherung durch verschiedene Maßnahmen Lenkungseffekte (z.B. Prämienrabatt bei vorhandenen Hagelschutznetzen und bei Frostschutzmaßnahmen, Selbstbehalte der Versicherten, Bonus–Malus–System). Gewisse Mitnahmeeffekte seien jedoch nicht gänzlich auszuschließen.

- 7.4 Der RH erwiderte dem Landwirtschaftsministerium, dass ein (etwas) höherer Abwicklungsaufwand durch differenzierte Fördersätze dann vertretbar ist, wenn der damit erzielbare Nutzen – etwa geringere Mitnahmeeffekte oder ein niedrigerer Fördermitteleinsatz – überwiegt.

Zudem wies der RH darauf hin, dass nicht nur die in der Stellungnahme angeführten Versicherungskonditionen, sondern auch die Förderkonditionen einschließlich der Höhe der Bezuschussung wesentlich für einen effizienten Fördermitteleinsatz und die Verminderung von Mitnahmeeffekten sind. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Förderziele

- 8.1 Das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz enthielt keine spezifischen Ziele. Laut den Materialien zu einer Gesetzesänderung im Jahr 1961 sollten die Landwirtinnen und Landwirte veranlasst werden, zur Abwehr der wirtschaftlichen Folgen von Hagelschlag in zunehmendem Maße Versicherungsschutz in Anspruch zu nehmen; der Bund und die Länder sollten der immer wiederkehrenden kostspieligen Hilfsaktionen in Katastrophenfällen enthoben werden.¹⁵

In der Sonderrichtlinie legte das Landwirtschaftsministerium für die Gewährung von Zuschüssen zu den Versicherungsprämien insbesondere folgende Ziele fest:

- Verminderung von finanziellen Verlusten bei der landwirtschaftlichen Produktion durch extreme Witterungsereignisse und bei der tierischen Produktion durch Tierseuchen und Tierkrankheiten,
- Schaffung eines Anreizes für den Abschluss einer Versicherung, um dadurch die wirtschaftliche Beeinträchtigung im Schadensfall zu reduzieren und
- Beitrag zur Minderung der wichtigsten Risiken der landwirtschaftlichen Produktion.

¹⁵ 453 der Beilagen IX. GP

Konkrete Indikatoren, wie sie in den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (**ARR 2014**) vorgesehen sind, um eine nachgängige Evaluierung der Zielerreichung und der Wirkung der Förderung zu ermöglichen, fehlten ebenso wie Zielwerte.

- 8.2 Der RH bemängelte, dass das Landwirtschaftsministerium für die Versicherungsprämienförderung in der Sonderrichtlinie drei sehr allgemein gehaltene Ziele formulierte ohne konkrete Zielwerte und Indikatoren. Dementsprechend war nicht klar, welche Wirkungen mit dieser Förderung erzielt werden sollten und ob diese auch tatsächlich erreicht wurden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, für die Förderung von Versicherungsprämien nach dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz konkrete Ziele festzulegen und diese mit geeigneten Indikatoren und Zielwerten zu ergänzen, sodass die Zielerreichung beurteilt werden kann.

- 8.3 (1) Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass im Rahmen der Wirkungsfolgenabschätzung zur Sonderrichtlinien-Änderung 2018 das Landwirtschaftsministerium ein Ziel mit Indikatoren vorgelegt habe. Die Empfehlung des RH werde bei weiteren Änderungen der Sonderrichtlinie aufgenommen.

(2) Das Landwirtschaftsministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, ein verstärktes Augenmerk auf konkrete Zielsetzungen und geeignete Indikatoren sowie Zielwerte zu legen. Die öffentliche Förderung der Versicherungsprämien leiste einen wesentlichen Beitrag, um eine leistbare und eigenverantwortliche Risikovorsorge durch die Landwirtinnen und Landwirte zu ermöglichen. Das Ziel dieser Förderung sei auch, den Anteil der versicherten Landwirtinnen und Landwirte bzw. Betriebe konstant auf hohem Niveau zu halten und von diesem Niveau ausgehend bestmöglich auszuweiten. Quantifizierbare Indikatoren und Zielwerte würden sehr wohl im Zuge der begleitenden Wirkungsfolgenabschätzung festgelegt; diese Indikatoren und Zielwerte müssten nicht zwingend in der Sonderrichtlinie festgehalten werden.

- 8.4 Der RH erwiderte dem Landwirtschaftsministerium, dass laut ARR 2014¹⁶ die Festlegung von Zielen und Indikatoren zu den Mindestanforderungen einer Sonderrichtlinie zählte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

¹⁶ § 5 Abs. 3 ARR 2014 in Verbindung mit Z III des Anhangs

Mitteleinsatz

- 9.1 (1) Im Zeitraum 2014 bis 2018 stiegen die Zahlungen des Bundes und der Länder für die Bezuschussung von Versicherungsprämien gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz um 57 % von 39,64 Mio. EUR auf insgesamt 62,07 Mio. EUR:

Tabelle 3: Entwicklung der Zahlungen des Bundes und der Länder gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz

	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2014 bis 2018
	in Mio. EUR					in %
Österreich gesamt¹	39,64	37,32	49,61	50,88	62,07	57
<i>davon</i>						
<i>Bundesmittel¹</i>	<i>19,82</i>	<i>18,66</i>	<i>24,81</i>	<i>25,44</i>	<i>31,03</i>	<i>57</i>
<i>Burgenland</i>	<i>2,92</i>	<i>2,69</i>	<i>3,40</i>	<i>3,52</i>	<i>4,63</i>	<i>59</i>
<i>Kärnten</i>	<i>0,98</i>	<i>0,94</i>	<i>1,42</i>	<i>1,58</i>	<i>1,67</i>	<i>70</i>
<i>Niederösterreich</i>	<i>7,26</i>	<i>6,36</i>	<i>8,28</i>	<i>9,17</i>	<i>10,45</i>	<i>44</i>
<i>Oberösterreich</i>	<i>3,54</i>	<i>3,20</i>	<i>4,62</i>	<i>4,92</i>	<i>4,67</i>	<i>32</i>
<i>Salzburg</i>	<i>0,23</i>	<i>0,23</i>	<i>0,29</i>	<i>0,35</i>	<i>0,35</i>	<i>52</i>
<i>Steiermark</i>	<i>4,07</i>	<i>4,48</i>	<i>5,85</i>	<i>4,82</i>	<i>8,16</i>	<i>100</i>
<i>Tirol</i>	<i>0,44</i>	<i>0,43</i>	<i>0,47</i>	<i>0,62</i>	<i>0,66</i>	<i>50</i>
<i>Vorarlberg</i>	<i>0,06</i>	<i>0,05</i>	<i>0,07</i>	<i>0,09</i>	<i>0,08</i>	<i>33</i>
<i>Wien</i>	<i>0,32</i>	<i>0,29</i>	<i>0,40</i>	<i>0,37</i>	<i>0,37</i>	<i>16</i>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; BMNT; Länder Niederösterreich und Salzburg

¹ darin enthalten sind Rückzahlungen infolge überhöhter Vorauszahlungen der Vorjahre (TZ 14)

Für den Anstieg der Zuschüsse ab dem Jahr 2016 waren laut dem Evaluierungsbericht vom November 2018 (TZ 19) insbesondere maßgebend

- die im Jahr 2016 beschlossene Ausweitung der Bezuschussung von versicherbaren Risiken (u.a. für Dürreschäden) und der damit verbundene Abschluss zusätzlicher Versicherungen,
- die fixe Hinzunahme der Hochwasserversicherung bei einzelnen Versicherungspaketen sowie
- das Auftreten von Schadensereignissen und die Erhöhung von Versicherungsprämien innerhalb des Bonus-Malus-Systems.

(2) Dem Landwirtschaftsministerium standen Daten, u.a. über die Inanspruchnahme der Prämienförderung, aggregiert nach Versicherungspaketen zur Verfügung. Es verfügte jedoch über keine Detaildaten, etwa über die regionale Aufteilung der Bezuschussung nach den versicherten Risikoarten (u.a. Dürre, Frost, Regen). Auch gab es keine Daten zu den versicherten Flächen aufgeschlüsselt nach versicherten Kulturen und Risiken.

- 9.2 Der RH bemängelte, dass das Landwirtschaftsministerium lediglich über Daten nach Versicherungspaketen verfügte, die jeweils unterschiedliche Kombinationen versicherter Risiken umfassten. Somit kannte es weder das Fördervolumen noch den Umfang der, beispielsweise gegen das Frostrisiko, versicherten Flächen.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, von den Versicherungsunternehmen Daten in einem Detaillierungsgrad zu verlangen, der eine Überprüfung der Prämiengestaltung ermöglicht und Aufschluss etwa über die Höhe der Bezuschussung nach Kulturarten und Risiken gibt. Zudem sollten die anzufordernden Förderdaten ermöglichen, die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der Fördermaßnahmen zu beurteilen.

- 9.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass großes Interesse an strukturierten Daten aus der Naturgefahren-Versicherung bestehe.

(2) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums ließe die derzeitige Datentiefe eine Überprüfung gemäß den gesetzlichen Grundlagen zu; weitergehende Anforderungen an den Detaillierungsgrad der Daten würden geprüft. Von den Versicherungsunternehmen würden Daten in jener Detailtiefe vorliegen, die für die Auswertungen im Rahmen des Evaluierungsberichts und im Rahmen der Kontrollen der Förderung erforderlich seien. Daneben werde jährlich eine umfangreiche Datensammlung für die Erstellung des Grünen Berichts ausgehändigt. Bei den Versicherungsdaten der landwirtschaftlichen Betriebe handle es sich um personenbezogene Daten, die aus datenschutzrechtlichen Gründen nur in jenem Ausmaß angefordert und verarbeitet werden dürften, welches für die korrekte Abwicklung der Fördermaßnahmen erforderlich sei.

- 9.4 Der RH erwiderte dem Landwirtschaftsministerium, dass seine Empfehlung auf die Einholung zusätzlicher aggregierter Förderdaten abzielte. Dazu gehören etwa Daten zu den versicherten Flächen nach Kulturarten bzw. zu Risiken gegliedert nach Regionen, um beispielsweise die Prämienentwicklung im Zeitverlauf analysieren und allfällige regionale Auffälligkeiten für Kontrollzwecke nutzen zu können.

Soweit die Stellungnahme auf den Grünen Bericht Bezug nahm, verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 18.

Die vorgebrachten datenschutzrechtlichen Bedenken konnte der RH mit Hinweis auf entsprechende Bestimmungen in den ARR 2014 für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln nicht teilen.¹⁷

¹⁷ § 27 Abs. 1 ARR 2014 „[...] Die Förderungswerberin oder der Förderungswerber hat sowohl im Förderungsansuchen als auch im Förderungsvertrag zur Kenntnis zu nehmen, dass die haushaltsführende Stelle als Verantwortliche oder die haushaltsführende Stelle und die Abwicklungsstelle als gemeinsame Verantwortliche oder als Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter berechtigt sind, (1) die im Zusammenhang mit der Anbahnung und Abwicklung des Vertrages anfallenden personenbezogenen Daten zu verarbeiten, wenn dies für den Abschluss und die Abwicklung des Förderungsvertrages, für Kontrollzwecke und die Wahrnehmung der der haushaltsführenden Stelle gesetzlich übertragenen Aufgaben erforderlich ist; [...]“.

Finanzierung

10.1 (1) Der Bund finanzierte die Förderungen nach dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz aus Mitteln des Katastrophenfonds, der in die Zuständigkeit des Finanzministeriums fiel. Dem Finanzministerium oblag bis Mitte des Jahres 2016 auch der Vollzug des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes. Eine Novelle zu diesem Gesetz übertrug die Zuständigkeit für dessen Vollziehung dem Landwirtschaftsministerium. Somit finanzierte zwar das Finanzministerium die Versicherungsprämienförderung, die Aufgaben– und Ausgabenverantwortung lag beim Landwirtschaftsministerium.

(2) Die Länder Niederösterreich und Salzburg finanzierten die Versicherungsprämienförderung aus ihren Landesbudgets, aus den Mitteln für sonstige Förderungen der Land– und Forstwirtschaft.

Im Zeitraum 2014 bis 2018 stieg der Finanzierungsbedarf vor allem durch die Ausweitung der Versicherungsprämienförderung:

- In Niederösterreich gab es eine Steigerung um 3,19 Mio. EUR (44 %) auf 10,45 Mio. EUR.
- In Salzburg gab es eine Steigerung um rd. 117.000 EUR (51 %) auf rd. 346.000 EUR.

Die beiden überprüften Länder erwarteten für die Jahre 2019 und 2020 weitere Steigerungen infolge der Ausweitung des Versicherungsangebots sowie des erhöhten Fördersatzes:

- Niederösterreich rechnete damit, 13,76 Mio. EUR (2019) bzw. 15,37 Mio. EUR (2020) bezahlen zu müssen, dies wäre eine Steigerung um 47 % im Vergleich zum Jahr 2018.
- Salzburg erwartete Zahlungen von rd. 806.000 EUR (2019) bzw. 1,07 Mio. EUR (2020), dies wäre eine Steigerung um 191 % im Vergleich zum Jahr 2018.

10.2 Der RH hob hervor, dass bei der Versicherungsprämienförderung die Aufgaben– und Finanzierungsverantwortung auseinanderfielen. Das Finanzministerium stellte die Bundesmittel für die Finanzierung aus dem Katastrophenfonds zur Verfügung, hatte jedoch nur geringe Steuerungs– und Einflussmöglichkeiten, weil ab dem Jahr 2016 der Gesetzesvollzug einschließlich der Bewilligung der Bundesfördermittel auf das Landwirtschaftsministerium überging.

Allerdings war anzumerken, dass auch die Länder Mittel bereitzustellen hatten, ohne deren Höhe oder Verwendung beeinflussen zu können. Durch die Ausweitung der Versicherungsprämienförderung stieg der Finanzierungsbedarf der Länder Niederösterreich bzw. Salzburg im überprüften Zeitraum deutlich um 44 % bzw. 51 % an.

Der RH empfahl dem Finanzministerium und dem Landwirtschaftsministerium, die Grundlagen für eine Zusammenführung der Verantwortlichkeiten – für die Finanzierung der Förderungen nach dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz einerseits und die Zuerkennung und Auszahlung dieser Mittel andererseits – auszuarbeiten und dem Gesetzgeber vorzulegen.

10.3 (1) Das Finanzministerium stellte in seiner Stellungnahme in Aussicht, im Einvernehmen mit dem Landwirtschaftsministerium die Grundlage für eine Zusammenführung der Verantwortlichkeiten für die Finanzierung der Förderungen nach dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz sowie die Zuerkennung und Auszahlung dieser Mittel auszuarbeiten und dem Gesetzgeber vorzulegen.

(2) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums sei die Finanzierung der Bundesmittel zur Bezuschussung der Versicherungsprämien aus dem Katastrophenfonds im Finanzministerium sachlogisch richtig angesiedelt. Der Katastrophenfonds sei nicht nur zur Beseitigung von Katastrophenschäden geschaffen worden, sondern auch, um solchen Schäden vorzubeugen. Damit sei die Verfügbarkeit der Bundesmittel zur Finanzierung dieser Fördermaßnahme gesichert und nicht von den jährlichen Budgetverhandlungen abhängig. Eine Änderung der Finanzierungsschiene sei daher abzulehnen. Thematisch sei der Vollzug des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes besser im Landwirtschaftsministerium aufgehoben.

10.4 Der RH konnte der Argumentation des Landwirtschaftsministeriums, die im Wesentlichen darauf abzielte, den Status quo beizubehalten, nicht folgen. Dies deshalb, weil neben der auf Bundesebene auf zwei Ministerien aufgeteilten Finanzierungs– und Vollzugsstruktur auch sämtliche Länder zur Finanzierung und Kontrolle beizutragen hatten. Dies erschwerte einen effektiven Mitteleinsatz. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Reduzierung der Versicherungssteuer

11.1 Die Versicherungen gegen Hagelschäden unterliegen einer Versicherungssteuer von 0,2 Promille der jährlichen Versicherungssumme. Die Versicherungssteuer für Versicherungen gegen weitere Elementarrisiken in der Landwirtschaft, wie beispielsweise Überschwemmung oder Frost, betrug hingegen 11 % des Versicherungsentgelts (Prämie). Mit einer Novelle zum Versicherungssteuergesetz 1953¹⁸ im August 2018 kam es zu einer Senkung und damit Angleichung der Steuersätze auf 0,2 Promille für

- die Pflanzenversicherungen gegen Elementarschäden wie Hagel, Frost und andere ungünstige Witterungsverhältnisse,
- die Versicherung von Einrichtungen, die dem Schutz dieser Kulturen dienen sowie
- die Versicherungen von landwirtschaftlichen Nutztieren gegen Krankheiten, Seuchen und Unfällen.

Laut Ministerratsvortrag vom 23. Mai 2018 sollte die Vereinheitlichung der Versicherungssteuer bei allen landwirtschaftlichen Elementarrisikoversicherungen u.a. einen weiteren Anreiz zur Durchversicherung und Eigenvorsorge darstellen. Diese Maßnahme führte laut Berechnungen des Finanzministeriums¹⁹ zu einem prognostizierten Minderaufkommen an Versicherungssteuern von rd. 5 Mio. EUR pro Jahr.

11.2 Der RH bewertete die Reduzierung des Versicherungssteuersatzes für landwirtschaftliche Elementarrisikoversicherungen ab dem Jahr 2019 als eine indirekte Förderung, weil diese Ausnahmeregelung einen Einnahmenverzicht des Bundes darstellte, der nur für Versicherte im Agrarbereich gewährt wurde.

¹⁸ Versicherungssteuergesetz 1953, BGBl. 133/1953

¹⁹ Wirkungsorientierte Folgenabschätzung zum Jahressteuergesetz 2018 (JStG 2018), BGBl. I 62/2018

Aufgaben bei der Förderabwicklung

12.1 (1) Die Förderung gemäß dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz erfordert das Zusammenwirken von Finanz– und Landwirtschaftsministerium, der Länder und der Versicherungsunternehmen. Nachstehende Tabelle gibt dazu einen Überblick:

Tabelle 4: Beteiligte und Aufgaben bei der Förderung gemäß dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz (ab 2016)

Beteiligte	Aufgaben (Auswahl)
Bund	Landwirtschaftsministerium: <ul style="list-style-type: none"> • Vollzug des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes • Überprüfung der bedingungsgemäßen Verwendung der gesamten Beihilfe • Gewährung des Bundesanteils der Förderung (Förderbewilligung der Bundesmittel)
	Finanzministerium: <ul style="list-style-type: none"> • Auszahlung der Bundesmittel aus dem Katastrophenfonds
Länder	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährung des Länderanteils der Förderung (Förderbewilligung und Auszahlung der Landesmittel)
Versicherungsunternehmen (abwickelnde Stellen)	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung des Versicherungsangebots und der Versicherungsbedingungen einschließlich der Prämienhöhe • Überprüfung der Voraussetzungen für die Gewährung der Förderung • Information der Förderwerbenden u.a. über die Höhe der Förderung • Angebote mit verbilligten Versicherungsprämien • Kontrolle der Einhaltung der Sonderrichtlinie • Abschluss der Versicherungen • Information der Förderwerbenden bezüglich Weitergabe von antragsrelevanten Daten an das Landwirtschaftsministerium sowie an die Länder • Bereithaltung und Übermittlung der aktuellen Daten über die Begünstigten • Geltendmachung der Zuschüsse bei den Ländern und beim Bund • Vorlage einer Endabrechnung und eines Verwendungsnachweises
Versicherte	Abschluss des Versicherungsvertrags einschließlich Förderantrag

Quellen: Hagelversicherungs–Förderungsgesetz; Sonderrichtlinie des BMNT

Nach dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz kommen nur Versicherungsunternehmen in Frage, die Versicherungen bundesweit anbieten.²⁰ Seit 1955 konnte nur die Österreichische Hagelversicherung, ein Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, diese Voraussetzung erfüllen. Dementsprechend trat im überprüften Zeitraum ausschließlich diese Versicherung als abwickelnde Stelle auf.

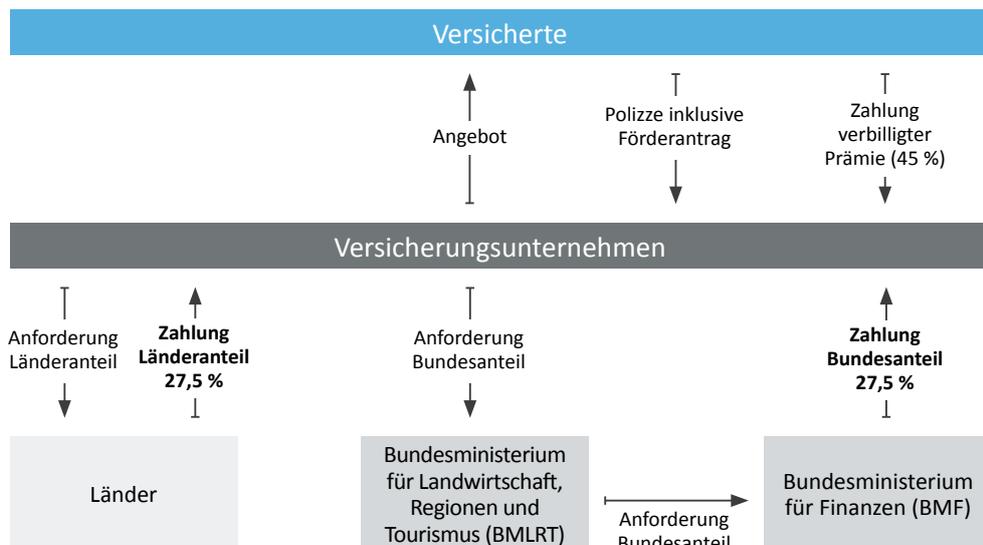
²⁰ § 2 Hagelversicherungs–Förderungsgesetz

(2) Eine Prüfungskompetenz des RH für die Tätigkeit der abwickelnden Stelle bestand nicht.²¹ Auch das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz räumte dem RH kein Kontrollrecht für die Österreichische Hagelversicherung in Bezug auf ihre Tätigkeit als abwickelnde Stelle ein.

(3) Das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz²² enthält auch eine Steuerbegünstigung für die Österreichische Hagelversicherung. Sie durfte aus allfälligen Gewinnen eine steuerfreie Rücklage in Höhe von zwei Eigenbehaltsprämien bilden. Laut den Materialien zu einer Regierungsvorlage²³ des Jahres 1963 sollte die Förderung des Bundes und der Länder nicht nur zur Prämienverbilligung, sondern auch zur Stärkung der Österreichischen Hagelversicherung dienen.

(4) Das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz sieht folgenden Abwicklungsmodus vor:

Abbildung 2: Abwicklung gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz



Stand 1. Jänner 2019

Quelle: Hagelversicherungs–Förderungsgesetz; Darstellung: RH

²¹ Auch hatten weder der Bund noch die Länder eine rechtlich abgesicherte Beherrschungsmöglichkeit in Bezug auf die Österreichische Hagelversicherung.

²² § 4 Hagelversicherungs–Förderungsgesetz

²³ 266 der Beilagen X. GP

Die Rollen bei Abwicklung der Versicherungsprämienförderung waren wie folgt verteilt:

- Förderfähig waren die versicherten landwirtschaftlichen Betriebe. Sie bezahlten nach Abschluss eines Versicherungsvertrags die um 50 % bzw. 55 % (ab 2019) verbilligte Prämie.
- Die Österreichische Hagelversicherung machte die Zuschüsse, die sie in Form verbilligter Prämien an die Versicherten weitergab, jährlich in Summe bei den Ländern und dem Bund geltend. In der Folge erhielt sie aus Landes- und Bundesmitteln die – den Versicherten zustehenden – Förderanteile ausbezahlt.

Die Förderabwicklung unterschied sich von anderen landwirtschaftlichen Förderungen, weil die Österreichische Hagelversicherung als abwickelnde Stelle sowohl Aufgaben einer Förderstelle als auch von Förderempfängern wahrnahm. Dadurch fiel der Verwaltungsaufwand für den Bund und die Länder vergleichsweise gering aus:

- Die Österreichische Hagelversicherung nahm die Förderanträge als integralen Bestandteil der Versicherungsverträge entgegen und hatte die Fördervoraussetzungen sowie die Einhaltung der Sonderrichtlinie zu überprüfen.
- Sie verrechnete den Versicherten eine verbilligte Prämie, machte die Fördersumme beim Bund und den Ländern geltend und legte die jährliche Endabrechnung vor. Bei anderen landwirtschaftlichen Förderungen hatten die Anspruchsberechtigten die Zahlungsanträge selbst bei den Förderstellen vorzulegen und erhielten erst nach Kontrollen der Abrechnungsunterlagen die Förderungen ausbezahlt.

Die Österreichische Hagelversicherung erstellte als einziger Leistungsanbieter die Versicherungsangebote bzw. –pakete. Ab dem Jahr 2016 war beispielsweise im Ackerbau der Abschluss einer Hagelversicherung die Voraussetzung für den Abschluss von Versicherungen gegen weitere Risiken. Die Österreichische Hagelversicherung bestimmte maßgeblich die versicherbaren landwirtschaftlichen Kulturen, die versicherbaren Risiken sowie die Prämienhöhe. Sie nahm auch die Schadensfeststellung und die Auszahlung der Entschädigungsbeträge vor. Weder der Bund noch die Länder erhielten einzelbetriebliche Informationen über festgestellte Schäden und allfällige Entschädigungszahlungen.

(5) Einen Vertrag über die Förderabwicklung zwischen Bund und Versicherungsunternehmen gab es nicht. Seit 2016 galten die in der Sonderrichtlinie des Landwirtschaftsministeriums enthaltenen Regelungen. Im Jahr 2018 wurde die Sonderrichtlinie um eine Bestimmung ergänzt, wonach die Versicherungsunternehmen eine Verpflichtungserklärung zur Einhaltung der in der Sonderrichtlinie angeführten Förderbedingungen zu unterfertigen hatten. Die Österreichische Hagelversicherung unterzeichnete diese Erklärung im März 2019.

(6) Mit der Ausweitung der versicherbaren Risiken ab dem Jahr 2019 traten neben der Österreichischen Hagelversicherung zwei weitere Versicherungsunternehmen als abwickelnde Stellen im Bereich der Tierversicherungen zur Deckung von Risiken durch Tierkrankheiten und –seuchen auf.

12.2 Der RH merkte an, dass landwirtschaftliche Betriebe durch die Bezuschussung der Versicherungsprämien im Bereich von Elementarschäden jährlich eine Ersparnis im Umfang der Hälfte der Prämie lukrieren konnten. Er kritisierte jedoch, dass der Abwicklungsmodus für diese Förderung Interessenkonflikte begünstigte, weil die Österreichische Hagelversicherung

- als abwickelnde Stelle für eine rechtskonforme Abwicklung der Versicherungsprämienförderung zu sorgen hatte,
- zudem selbst Anbieter der verbilligten Versicherungen war und dementsprechend ein wirtschaftliches Interesse am Abschluss der Versicherungsverträge hatte und
- außerdem die Versicherungskonditionen und die Prämienhöhe bestimmte.

In diesem Zusammenhang hob der RH die bei diesem Abwicklungsmodell festgestellten Unzulänglichkeiten bei der Transparenz (TZ 13), bei der Aufgabenwahrnehmung und bei den Kontrollen (TZ 14, TZ 15) hervor.

Weiters wies der RH darauf hin, dass die Österreichische Hagelversicherung im Rahmen ihrer Versicherungspakete festlegte, welche landwirtschaftlichen Kulturen gegen welche – im Hagelversicherungs–Förderungsgesetz angeführten – Risiken (u.a. Hagel, Dürre, Frost) versicherbar waren. Somit konnten die landwirtschaftlichen Betriebe, trotz Ausweitung der Prämienförderung ab dem Jahr 2016, nur jene landwirtschaftlichen Kulturen versichern, auf die sich die angebotenen Versicherungspakete bezogen.

Der RH merkte schließlich an, dass das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz ihm keine Zuständigkeit für die Überprüfung der Tätigkeit der abwickelnden Stellen einräumte.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, bei einer allfälligen Änderung des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes auf eine Bestimmung hinzuwirken, die dem RH unmissverständlich ermöglicht, die Abwicklung der Förderung durch die abwickelnden Stellen zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang empfahl er den Ländern Niederösterreich und Salzburg, dabei auch auf eine wirksame Kontrolle durch den RH bei der Abwicklung ihrer Fördermittel gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz hinzuwirken.

12.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums nehme es die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Angesichts der Rolle der Österreichischen Hagelversicherung bei der Förderabwicklung erscheine die Empfehlung gerechtfertigt.

(2) Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, es sei zu prüfen, ob eine Prüfkompetenz des RH hinsichtlich der Abwicklung der Förderung durch die abwickelnden Stellen gesetzlich verankert werden dürfe. Die Österreichische Hagelversicherung sei ein privat geführtes Versicherungsunternehmen und unterliege umfangreichen Kontroll- und Offenlegungsverpflichtungen.

(3) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass es zweckmäßig erscheine, die Ziele der an das Land gerichteten Empfehlung im Rahmen der Arbeiten zur Entwicklung des Kontrollkonzepts des Landwirtschaftsministeriums (TZ 15) einzubringen.

12.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass seine Empfehlung ausschließlich auf die Überprüfung der Abwicklung der Förderungen nach dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz gerichtet war, nicht aber auf die Überprüfung eines Versicherungsunternehmens. Beispielsweise räumte § 11 Abs. 10 Umweltförderungsgesetz²⁴ dem RH eine Prüfkompetenz für die Kommunalkredit Public Consulting als Abwicklungsstelle hinsichtlich ihrer Tätigkeit im Rahmen der Förderabwicklung ein. Eine vergleichbare Prüfzuständigkeit des RH für die Förderabwicklung nach dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz wäre grundsätzlich denkbar.

Gemäß § 13 Abs. 3 Rechnungshofgesetz²⁵ kann der RH die Verwendung von Bundesmitteln prüfen, die einem außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Rechtsträger zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Bei der Prämienförderung zahlten die Versicherungsunternehmen die Fördermittel nicht unmittelbar an die Begünstigten aus, sondern brachten die Förderbeträge von den jeweiligen Versicherungsprämien in Abzug und rechneten diese Beträge in Summe mit den fördergebenden Stellen (Bund und Länder) ab. Als abwickelnde Stellen verantworteten die Versicherungsunternehmen die Einhaltung der Förderbestimmungen.

Da aus dem bestehenden Abwicklungsmodus – die Versicherten als Förderempfänger werden durch verbilligte Prämien indirekt begünstigt und die Versicherungsunternehmen rechnen die Förderbeträge in Summe mit den öffentlichen Stellen ab – die Prüfzuständigkeit des RH nicht zweifelsfrei ableitbar ist, sollte diese durch eine Änderung des Hagelversicherungs-Förderungsgesetzes klargestellt werden. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

²⁴ BGBl. 185/1993

²⁵ BGBl. 144/1948

Kontrolle der Angemessenheit der Förderung

- 13.1 (1) Die Österreichische Hagelversicherung erstellte Versicherungsangebote, die ein oder mehrere Risiken im Bereich der Elementarschäden abdeckten und auch nicht förderfähige Risiken, etwa Tierschädlinge, umfassen konnten. In den Versicherungsbedingungen waren die Parameter für die Prämienberechnung enthalten; beispielsweise gestaltete sich der Tarif für die Hagelversicherung aus der Versicherungssumme und einem nach Ortsgemeinden differenzierten Tarifsatz. Die Versicherungen wurden für mindestens ein Jahr abgeschlossen.

Die Kalkulation der Prämien legte die Österreichische Hagelversicherung gegenüber dem Landwirtschaftsministerium – mit Verweis auf das Geschäftsgeheimnis – jedoch nicht offen. Somit fehlte die Grundlage, um die Höhe der Bezuschussung auf ihre Angemessenheit und Förderwürdigkeit zu überprüfen. Beispielsweise konnte weder die Höhe des Verwaltungskostenanteils noch eine allfällige Einberechnung von nicht bezuschussbaren Versicherungsprämien nachvollzogen werden.

(2) Mit der Änderung der Sonderrichtlinie hatten Versicherungsunternehmen ab dem Jahr 2019 dem Landwirtschaftsministerium ihr Versicherungsangebot zur Prüfung auf Förderwürdigkeit vorzulegen. Die Überprüfung wurde anhand einer Tabelle mit den im Jahr 2019 versicherbaren Kulturen und Risiken sowie Produktfoldern der Österreichischen Hagelversicherung durchgeführt. Im April 2019 bestätigte das Landwirtschaftsministerium der Österreichischen Hagelversicherung die Förderfähigkeit der vorgelegten Versicherungsangebote für landwirtschaftliche Kulturen für 2019.

- 13.2 Der RH stellte kritisch fest, dass für den Bund und die Länder als Fördergeber eine Informationslücke bestand, weil

- das Hagelversicherungs-Förderungsgesetz keine Regelungen über die Offenlegung der Prämienkalkulation der Versicherungsunternehmen enthielt und
- die Österreichische Hagelversicherung als einziger Anbieter von bezuschussten Pflanzenversicherungen ihre Prämienkalkulation gegenüber den Fördergebern nicht offenlegte. Dadurch konnten Bund und Länder die Grundlage für die Berechnung der Förderung – die Versicherungsprämie – der Höhe nach nicht kontrollieren und deshalb auch die Angemessenheit der Förderung nicht beurteilen.

Nach Ansicht des RH könnten Argumente dafür sprechen, dass sich die Kontrolle der bedingungsgemäßen Verwendung der Förderungen auch auf die Festsetzung der Prämienhöhe durch die Versicherungsunternehmen erstreckte. Dazu wäre auf die Förderung der Waldbrandversicherung laut Forstgesetz 1975 hinzuweisen. Nach dem Kommentar zum Forstgesetz 1975 hat sich die Überprüfung der Prämienförde-

zung „auch auf die Festsetzung der Prämienhöhe seitens der Versicherungsanstalten zu erstrecken“.²⁶ Eine klare Regelung bestand allerdings nicht.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, eine Novelle zum Hagelversicherungs-Förderungsgesetz anzuregen, die Transparenz hinsichtlich der Prämienkalkulation der Versicherungsunternehmen schafft, sodass die Prämienhöhe und damit die Angemessenheit der Förderung periodisch überprüft werden können.

13.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei spätestens nach der Novelle des Hagelversicherungs-Förderungsgesetzes und der entsprechenden Änderung der Sonderrichtlinie in Punkt 9.4. die Prüfung des Versicherungsangebots durch das Landwirtschaftsministerium vorgesehen gewesen. Deshalb sei das Finanzministerium von einer durchgängigen Prüfung der Versicherungsangebote durch das Landwirtschaftsministerium ausgegangen. Da in der Sonderrichtlinie eine ausdrückliche Regelung fehle, sei sie bei einer weiteren Änderung zu ergänzen.

(2) Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Bezuschussung der Versicherungsprämien auf einer öffentlich-privaten Partnerschaft beruhe. Für eine Überprüfung der Prämiengestaltung würden die gesetzlichen Grundlagen fehlen. Es vertrat die Ansicht, dass eine Überprüfung von am Markt angebotenen Leistungen von Versicherungsdienstleistern nicht zu den Aufgaben der Fördergeber gehöre und daher die Prämiengestaltung nicht im Einflussbereich des Landwirtschaftsministeriums liege.

Die Bedenken des RH, dass die Prämienkalkulation aufgrund der Marktstellung der Österreichischen Hagelversicherung zulasten der Versicherungsnehmer und der öffentlichen Hand unangemessen sein könnte, teilte das Landwirtschaftsministerium nicht. Die Geschäftstätigkeit der Österreichischen Hagelversicherung unterliege einer vielfältigen Publizitätsverpflichtung. Ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen überprüfe und bestätige den Jahresabschluss, die Vollständigkeit und Richtigkeit der verrechneten Prämien sowie die ordnungsgemäße Verwendung der Bundes- und Landeszuschüsse. Die Finanzmarktaufsicht und der Aufsichtsrat der Österreichischen Hagelversicherung würden einen ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb sicherstellen. Dem öffentlich zugänglichen Bericht zur Solvenz- und Finanzlage seien Informationen zu Prämienaufkommen, Haftungen und versicherten Flächen zu entnehmen. Dennoch würden im Zuge der weiteren Bearbeitung der Empfehlungen des RH Fragestellungen zur Prämiengestaltung mit den mitfinanzierenden Ländern gemeinsam diskutiert.

²⁶ Brawenz/Kind/Wieser, Forstgesetz 1975 (2015)

13.4 Der RH erwiderte dem Landwirtschaftsministerium, dass der Fördergeber die Angemessenheit der Prämienförderungen aus folgenden Gründen zu überprüfen hatte:

- Die Versicherungsprämien enthielten eine Förderkomponente, die 55 % der jeweiligen Prämie abdeckte.
- Die Versicherungsunternehmen legten autonom die Höhe der Prämie fest, die damit auch den Gesamtbedarf an Fördermitteln bestimmten. Weiters bestimmten die Versicherungen die versicherbaren landwirtschaftlichen Kulturen und Risiken.

Dazu kam, dass im überprüften Zeitraum nur ein Versicherungsunternehmen in den förderfähigen Sparten anbieten konnte und damit ohne Konkurrenz am Markt war. Eine wirksame Kontrolle der Prämienförderung durch die öffentliche Hand ließen die Rechtslage und darauf beruhend die Datenlage nicht zu.

Die vom Landwirtschaftsministerium angeführten Kontrollen, denen die Österreichische Hagelversicherung unterlag, konnten den vom RH festgestellten Kontrollbedarf bei der Prämienförderung nicht decken. Die angeführten Kontrollinstanzen waren weder im Auftrag der Fördergeber tätig noch war ihre Kontrolltätigkeit explizit auf die Einhaltung der Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ausgerichtet. Beispielhaft verwies der RH auf die in der gegenständlichen Prüfung aufgezeigte unzulässige Förderung von Gebietskörperschaften (**TZ 16**). Diese Auszahlungen fanden statt – wenn auch insgesamt in einem geringeren Umfang –, obwohl das von der Österreichischen Hagelversicherung beauftragte Wirtschaftsprüfungsunternehmen über Jahre eine dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz entsprechende Verwendung der Zuschüsse bestätigte.

Geltendmachung der Bezuschussung

14.1 Bis 2016 hatten die Versicherungsunternehmen gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz bei den jeweiligen Ländern und dem Finanzministerium die Zuschüsse für Frostversicherungen bis 31. März geltend zu machen, für Hagelversicherungen bis 30. September. Mit der Novelle zum Hagelversicherungs-Förderungsgesetz im Jahr 2016 hatten die Versicherungsunternehmen bis 30. Juni des Jahres die Zuschüsse – unabhängig vom Risiko – bei den Ländern und dem Landwirtschaftsministerium geltend zu machen. Die Länder hatten die anteilige Förderung bis spätestens 31. Juli des Jahres zur Verfügung zu stellen. Weder das Hagelversicherungs-Förderungsgesetz noch die Sonderrichtlinie enthielten Vorgaben über den Inhalt der Anforderungsschreiben der Versicherungsunternehmen.

Die Österreichische Hagelversicherung legte den Ländern Niederösterreich und Salzburg sowie dem Bund im Zeitraum 2014 bis 2018 die jährlichen Anforderungsschreiben fristgerecht vor. Die Anforderungsschreiben an die Länder enthielten den vorläufigen Zuschussbedarf für das jeweilige Kalenderjahr als Summenbetrag sowie allfällige Guthaben oder Forderungen aus dem Vorjahr. Weil die Frist für die Vorlage auf den 30. Juni gelegt wurde und bezuschussbare Versicherungen auch noch im zweiten Halbjahr abgeschlossen werden konnten, waren hierfür Schätzungen notwendig. Allerdings war in den Anforderungsschreiben nicht ersichtlich, ob der Zuschussbedarf geschätzt oder aufgrund abgeschlossener Versicherungen errechnet war.

Die Länder Niederösterreich und Salzburg leisteten jährlich auf dieser Grundlage die vorläufigen Zuschüsse.

Nach Eingang der Länderzahlungen übermittelte die Österreichische Hagelversicherung ihre Zahlungsanforderung für die Bundesmittel an das Finanzministerium (bis 2016) bzw. das Landwirtschaftsministerium (ab 2016). Diese Anforderungsschreiben enthielten Aufstellungen der bereits geleisteten Zuschüsse der Länder und des Bundes. Allerdings hielt das Landwirtschaftsministerium – im Gegensatz zum vorher zuständigen Finanzministerium – aktenmäßig ab dem Jahr 2017 die Begründungen der Hagelversicherung für betragsmäßige Steigerungen gegenüber dem Vorjahr fest. Das Finanzministerium leistete schließlich die Zahlungen an die Österreichische Hagelversicherung.

- 14.2 Der RH bemängelte, dass die Sonderrichtlinie des Landwirtschaftsministeriums keine inhaltlichen Vorgaben als Grundlage für die Geltendmachung der Zuschüsse durch die Versicherungsunternehmen festlegte. Dadurch wurde die Förderung vor der Endabrechnung ausbezahlt, ohne Kenntnis darüber, wie viele verbilligte Versicherungsprämien in welcher Höhe bereits gewährt wurden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Sonderrichtlinie um inhaltliche Vorgaben für die Geltendmachung der Zuschüsse durch die Versicherungsunternehmen zu ergänzen. Dabei wären eine Aufschlüsselung nach vertraglich bereits fixierten und geschätzten Versicherungsprämien sowie Begründungen zu allfälligen, bei der Berechnung getroffenen Annahmen einzufordern.

- 14.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums werde die Notwendigkeit einer Änderung der Sonderrichtlinie geprüft. Die Geltendmachung der Zuschüsse im pflanzlichen Bereich stütze sich aufgrund der Rahmenbedingungen auf Schätzungen des Versicherungsunternehmens und könne daher nicht exakt prognostiziert werden. Die Prämienprognose zum 30. Juni basiere auf den bis dahin polizzierten Versicherungsverträgen. Die Polizierung dauere bis Ende August, wobei es sich bei den unterjährigen Mitteilungen der Prämienhöhen um Hochrechnungen handle.

- 14.4 Der RH hielt eine Aufschlüsselung nach geschätzten und bereits fixierten Versicherungsprämien für erforderlich, allein schon deshalb, um die geltend gemachten Zuschüsse plausibilisieren zu können. Er hielt seine Empfehlung aufrecht.

Kontrollen der Endabrechnungen

- 15.1 (1) Nach Feststellung des Jahresabschlusses legte die Österreichische Hagelversicherung dem Landwirtschaftsministerium (bis 2016: dem Finanzministerium) und den Ländern die Endabrechnungen vor. Darin waren u.a. ein Auszug aus dem Prüfbericht des beauftragten Wirtschaftsprüfungsunternehmens mit einer Aufstellung der erhaltenen und für vertraglich fixierte Versicherungsprämien verbrauchten Zuschüsse sowie die jeweils offenen Salden, getrennt nach Bund und Ländern, enthalten. Weiters enthielt der Auszug auch „Salden aus Zuschüssen für Storni und Nachträge“ ohne Angabe der zugrunde liegenden Fördersachverhalte.

Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen bestätigte in den Prüfberichten der Jahre 2014 und 2015, dass es die Gebarung mit öffentlichen Mitteln gemäß dem Erlass²⁷ des Finanzministeriums vom 9. Februar 1956 „anhand von Stichproben überprüft“ hat.

Die Verwendung der Zuschüsse habe demnach im überprüften Zeitraum „den Bestimmungen des Hagelversicherungs-Förderungsgesetzes und den Förderzusagen der Länder“ entsprochen. Obwohl der Bund für die Überprüfung der bedingungs-gemäßen Verwendung der gesamten Beihilfe zuständig war, nahm das Finanzministerium die Endabrechnungen der Jahre 2014 und 2015 ohne eigenständige Kontrollen zur Kenntnis. Auch konnte das Finanzministerium den in den Prüfberichten zitierten Erlass dem RH nicht vorlegen.

(2) Die Sonderrichtlinie des Jahres 2016 sieht vor, dass die Versicherungsunternehmen der Endabrechnung einen Verwendungsnachweis über die Bundes- und Landesmittel einschließlich einer Liste der geförderten Betriebe sowie die jeweiligen Förderbeträge beizulegen haben.

Die Österreichische Hagelversicherung übermittelte den Ländern Niederösterreich und Salzburg sowie dem Landwirtschaftsministerium die Endabrechnungen der Jahre 2016 bis 2018. Bei der Endabrechnung für das Jahr 2016 fehlte die Liste der Betriebe. Die Abrechnungen der Jahre 2017 und 2018 enthielten jeweils Listen mit einer Aufstellung der rd. 63.000 abgeschlossenen Versicherungspolizen sowie u.a. die Adressen der Versicherten und die jeweiligen Förderbeträge nach Bund und Ländern. Die Länder erhielten diese Listen nicht.

²⁷ Zl. 156.774-19/1955

(3) Das Landwirtschaftsministerium nahm im Jahr 2018 die Endabrechnung des Jahres 2017 zur Kenntnis, ohne die Liste mit den abgeschlossenen Versicherungspolizzen zu kontrollieren. Im Jahr 2019 kontrollierte es erstmals die Einhaltung der Förderbedingungen gemäß der Sonderrichtlinie mittels einer Stichprobe aus den gemeldeten Versicherungspolizzen des Jahres 2018. Ein Kontrollkonzept für fortgesetzte Kontrollen, das etwa die Stichprobenauswahl sowie Art und Umfang der Kontrollen festlegte, lag noch nicht vor. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung gab es auch kein schriftliches Ergebnis der durchgeführten Kontrollen.

(4) Im Zeitraum 2014 bis 2018 gab es in den Ländern Niederösterreich und Salzburg weder Landesgesetze noch privatrechtliche Vereinbarungen mit der Österreichischen Hagelversicherung im Hinblick auf eine Kontrolle der jeweils überwiesenen Beträge. Erst im Jahr 2019 räumte die Sonderrichtlinie dem Bund und den Ländern das Recht ein, bei den Versicherungsunternehmen Einsicht in die Unterlagen über die geltend gemachten Zuschüsse und die Endabrechnungen zu nehmen. Das Landwirtschaftsministerium und die beiden überprüften Länder machten von diesem Recht noch keinen Gebrauch.

- 15.2 (1) Der RH kritisierte, dass sich das Finanzministerium in den Jahren 2014 und 2015 ausschließlich auf die Prüfungsergebnisse eines von der Österreichischen Hagelversicherung beauftragten Wirtschaftsprüfungsunternehmens verließ und darüber hinaus keine Daten für eigenständige Prüfungshandlungen bei der Österreichischen Hagelversicherung bzw. bei den Versicherten (Fördernehmern) anforderte.

Nach Ansicht des RH waren aber auch die Abrechnungskontrollen des Landwirtschaftsministeriums in den Jahren 2016 bis 2018 verbesserungsbedürftig, weil

- zur Endabrechnung des Jahres 2016 die laut Sonderrichtlinie vorgesehene Liste der geförderten Betriebe fehlte,
- die Liste zur Endabrechnung des Jahres 2017 zwar vorlag, eine Kontrolle aber unterblieb und
- die Kontrolle der Endabrechnung des Jahres 2018 bis Oktober 2019 nicht abgeschlossen war.

Weiters merkte der RH an, dass das Landwirtschaftsministerium erst im Jahr 2019 die Endabrechnung der Österreichischen Hagelversicherung erstmals anhand einer Stichprobe im Hinblick auf die bedingungsgemäße Verwendung der Beihilfe kontrollierte; auch hatte es noch kein Kontrollkonzept entwickelt.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, unter Einbeziehung der Länder ein Kontrollkonzept für die Überprüfung der Versicherungsprämienförderung zu entwickeln und die Abrechnungen sowie die Verwendungsnachweise der Versicherungsunternehmen jährlich zu kontrollieren. Auch sollten die Länder über die Ergebnisse der Kontrollen informiert werden.

Der RH hielt fest, dass die Zahlungen der Länder Voraussetzung für die Bereitstellung der Bundesmittel aus dem Katastrophenfonds waren. Diese Länderzahlungen erfolgten – aufgrund der Kontrollzuständigkeit des Bundes und mangels länderspezifischer Vereinbarungen – ohne eigene Kontrollen. Der RH hielt zudem fest, dass trotz der Bestimmung der Sonderrichtlinie i.d.F. 2018, wonach auch Kontrollorgane der Länder Einschau in die Unterlagen der Versicherungsunternehmen nehmen konnten, eine Koordination der Prüfungshandlungen zwischen Bund und Ländern – mangels eines Kontrollkonzepts – fehlte.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium sowie den Ländern Niederösterreich und Salzburg, bei der Erstellung des Kontrollkonzepts auch Kontrollen durch die Länder, insbesondere deren Einsichtsrechte in Unterlagen der Versicherungsunternehmen, mitzubedenken.

(2) Der RH hielt fest, dass die Österreichische Hagelversicherung als Verwendungsnachweis ab dem Jahr 2017 dem Landwirtschaftsministerium jährlich Listen, geordnet nach Versicherungspolizzen, übermittelte. Er bemängelte, dass daraus die in der Sonderrichtlinie geforderte Auflistung der Förderungen nach Betrieben nicht hervorging. Aus Sicht des RH wäre allerdings eine Aufstellung nach Förderempfängern zweckmäßig, weil diese auch für die Meldung nach dem Transparenzdatenbankgesetz notwendig ist (TZ 20).

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, von den Versicherungsunternehmen regelmäßig einen Verwendungsnachweis gruppiert nach Förderempfängern einzufordern.

15.3 (1) Das Landwirtschaftsministerium nahm die vom RH aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten für die Kontrolle der Förderung positiv auf. Laut seiner Stellungnahme beabsichtige es, eine gesamtheitliche Strategie zum Risikomanagement unter Einbindung der Länder und weiterer wesentlicher Stakeholder zu erarbeiten, wobei auch gemeinsam ein einheitliches Kontrollkonzept entwickelt werden solle. Auch seien dem Ministerium die Listen der Betriebe, die in den Jahren 2016, 2017 und 2018 eine Förderung erhalten hätten, vorgelegen. Diese Listen seien nicht jedes Jahr dem bezughabenden Akt beigelegt worden, da es sich um personenbezogene Daten handle. Anhand dieser Listen könnten Rückschlüsse auf die Betriebe, die eine Förderung erhalten haben, gezogen werden. Eine Anpassung des Verwendungsnachweises werde in Erwägung gezogen. Die Überprüfung der Versicherungspolizzen für das Versicherungsjahr 2018 sei abgeschlossen und habe keine Unregelmäßigkeiten ergeben.

(2) Das Land Niederösterreich befürwortete in seiner Stellungnahme die Empfehlungen an das Landwirtschaftsministerium, ein Kontrollkonzept zu entwickeln und bei Erstellung des Kontrollkonzepts Kontrollen durch die Länder mitzubedenken.

- 16.1 (1) Das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz schloss Gebietskörperschaften und deren Betriebe von der Förderung aus. Weder das Gesetz noch die Sonderrichtlinie des Landwirtschaftsministeriums führten den Begriff „Betrieb“ näher aus. Obwohl die Kontrolle der Förderfähigkeit der Antragsteller den Versicherungsunternehmen übertragen wurde, bestand keine klare Regelung.

Anhand der Verwendungsnachweise stellte der RH fest, dass die Österreichische Hagelversicherung auch Versicherungsprämien von Gebietskörperschaften für eine Fördergewährung einreichte. Noch während der Gebarungüberprüfung sagte das Landwirtschaftsministerium zu, die ausbezahlten Bundesmittel von der Österreichischen Hagelversicherung zurückzufordern und die Länder über die Ergebnisse zu informieren. Insgesamt waren im Zeitraum 2016 bis 2018 Förderungen von rd. 22.000 EUR (Bundes– und Landesmittel) betroffen.

(2) Weiters stellte der RH fest, dass die Österreichische Hagelversicherung im überprüften Zeitraum Versicherungsprämien von Einrichtungen, die ganz oder teilweise im Eigentum von Gebietskörperschaften standen, zur Förderung vorlegte. Dabei handelte es sich im Zeitraum 2014 bis 2018 um ein Fördervolumen von insgesamt rd. 11.000 EUR (Bundes– und Landesmittel).

Das Landwirtschaftsministerium vertrat die Ansicht, dass derartige Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit (insbesondere Ausgliederungen) nicht unter die Ausschlussbedingung des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes fallen.

(3) Im Gegensatz dazu hatte das Landwirtschaftsministerium in der Sonderrichtlinie LE–Projektförderungen²⁸ zur Umsetzung von EU–kofinanzierten Projekten festgelegt, dass Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und deren Einrichtungen sowie Einrichtungen, in denen Gebietskörperschaften bestimmender Einfluss zukommt, als Förderwerber grundsätzlich nicht in Betracht kommen.

- 16.2 (1) Der RH kritisierte, dass – entgegen den Bestimmungen des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes – auch Gebietskörperschaften gefördert wurden und dies mangels Kontrollen mehrere Jahre nicht evident war.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die ausgezahlten Förderungen auf ihre Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen, im Bedarfsfall zurückzufordern und die betroffenen Länder im Hinblick auf die ausgezahlten Landesmittel über die Ergebnisse zu informieren, damit diese ihrerseits tätig werden können.

²⁸ Sonderrichtlinie der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020

(2) Weiters bemängelte der RH, dass der Begriff „Betrieb“ nicht näher definiert war, weshalb etwa bei Einrichtungen von Gebietskörperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit Unklarheiten bestanden und die Zulässigkeit einzelner Förderauszahlungen aus Sicht des RH nicht eindeutig war.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, in der Sonderrichtlinie den Begriff „Betrieb“ klarzustellen und auch festzulegen, welche Einrichtungen unter den Begriff „Betriebe von Gebietskörperschaften“ fallen.

16.3 In seiner Stellungnahme teilte das Landwirtschaftsministerium mit, den Rückforderungsprozess bereits in die Wege geleitet zu haben; dieser sei zum überwiegenden Teil bereits abgeschlossen. In diesen Prozess sei auch die Finanzprokuratur miteinbezogen worden. Die Rückforderungen habe es auch für jene Länder mitabgewickelt, die eine Abtretungserklärung unterzeichnet hätten.

Die Gebarungsüberprüfung des RH werde zum Anlass genommen, gegenüber den Versicherungsunternehmen klarzustellen, welche Förderwerber von der Förderung aufgrund der Bestimmung im Hagelversicherungs–Förderungsgesetz auszuschließen seien. Dabei orientiere sich die Auslegung des Verbots der Förderung von Gebietskörperschaften und deren Betrieben, wie es im Hagelversicherungs–Förderungsgesetz normiert sei, an den derzeit geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der Allgemeinen Rahmenrichtlinien.

17.1 (1) Die Österreichische Hagelversicherung ermittelte im Zuge der Jahres–Endabrechnungen die Nachzahlungen bzw. Guthaben von Bund und Ländern und teilte diesen die jeweiligen Beträge, ebenso wie den voraussichtlichen Förderbedarf des Folgejahres, mit. Im Zeitraum 2014 bis 2018 ergaben sich für den Bund und die Länder aufgrund der Endabrechnungen folgende Guthaben bzw. Nachzahlungen:

Tabelle 5: Guthaben bzw. Nachzahlungen des Bundes und der Länder gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz

	2014	2015	2016	2017	2018
	in 1.000 EUR				
Summe der Guthaben und Nachzahlungen (-)	989	862	4.902	1.275	1.318
<i>davon</i>					
<i>Bund</i>	494	431	2.451	637	659
<i>Länder</i>	495	431	2.451	638	659
<i>davon</i>					
<i>Niederösterreich</i>	100	18	126	48	-162
<i>Salzburg</i>	14	12	13	29	23

Stand jeweils zum 31. Dezember

Quelle: BMNT

Während der Bund und das Land Salzburg im Zeitraum 2014 bis 2018 jährlich Guthaben bei der Österreichischen Hagelversicherung hatten, schuldete das Land Niederösterreich für das Jahr 2018 rd. 162.000 EUR. Die Guthaben entstanden, wenn die zur Jahresmitte geleisteten Zuschüsse des Bundes und der Länder den Bedarf für die tatsächlich vertraglich fixierten Versicherungsprämien bis Jahresende überstiegen (**TZ 14**). Beispielsweise entstand im Jahr 2016 das Guthaben von insgesamt 4,90 Mio. EUR (Bund und Länder) aufgrund überhöhter Zuschussanforderungen der Österreichischen Hagelversicherung. Sie überschätzte die Nachfrage aufgrund des erweiterten, förderbaren Versicherungsangebots. Dies betraf vor allem die Länder Steiermark (1,43 Mio. EUR) und Oberösterreich (rd. 428.000 EUR).

Die Österreichische Hagelversicherung überwies dem Bund jährlich die Guthaben, die das Finanzministerium einnahmenseitig verrechnete. Die Guthaben der Länder zahlte die Österreichische Hagelversicherung nicht zurück, sondern berücksichtigte sie bei der nächsten Anforderung (Vorauszahlung im Folgejahr). Die Sonderrichtlinie aus dem Jahr 2016 behielt diese unterschiedliche Verrechnungspraxis bei.

(2) Die überprüften Länder Niederösterreich und Salzburg verbuchten nicht die im Anforderungsschreiben der Österreichischen Hagelversicherung ausgewiesenen Guthaben aus dem Vorjahr in ihrem Rechnungswesen, sondern den mit der Zahlung saldierten Förderbetrag. Dies widersprach dem in der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997²⁹ festgelegten Bruttoprinzip, wonach die Verrechnung brutto zu erfolgen hat, d.h. vollständig, ungekürzt und ohne gegenseitige Aufrechnung oder Saldierung. Somit fehlte in den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2014 bis 2018 von Niederösterreich und Salzburg bei der Versicherungsprämienförderung ein getrennter Ausweis der Guthaben und der Auszahlungen.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass die Österreichische Hagelversicherung im Zeitraum 2014 bis 2018 den Zuschussbedarf für die Prämienförderung überschätzte, wodurch das Finanzministerium und die Länder Niederösterreich und Salzburg überhöhte Zahlungen leisteten und entsprechende Guthaben erst nach Vorlage der Endabrechnung des Folgejahres verrechnet wurden. Er verwies auf seine Empfehlung in **TZ 14**, wonach durch eine Änderung der Sonderrichtlinie die Möglichkeit geschaffen werden sollte, von den Versicherungsunternehmen eine detailliertere Aufschlüsselung des jährlichen Zuschussbedarfs einzufordern.

²⁹ Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997), BGBl. 787/1996 i.d.g.F.

Der RH merkte kritisch an, dass die Sonderrichtlinie aus dem Jahr 2016 Guthaben von Bund und Ländern unterschiedlich behandelte. Anders als der Bund erhielten die Länder Guthaben aus der Förderabrechnung von der Österreichischen Hagelversicherung nicht rückerstattet. Diese Beträge blieben bis zur Verrechnung mit der nächsten Zahlung beim Versicherungsunternehmen.

Weiters kritisierte der RH, dass die Länder Niederösterreich und Salzburg die von der Österreichischen Hagelversicherung bekannt gegebenen Abrechnungsbeträge nicht dem Bruttoprinzip entsprechend verrechneten. Somit unterblieb in den Rechnungsabschlüssen dieser Länder ein getrennter Ausweis der jährlichen Förderausgaben mit allfälligen Guthaben aus dem Vorjahr.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Sonderrichtlinie dahingehend zu ändern, dass die Versicherungsunternehmen verpflichtet werden, den Ländern die in einem Kalenderjahr nicht verbrauchten Fördermittel mit der Endabrechnung zurückzuzahlen. Allenfalls wäre eine Geringfügigkeitsgrenze festzulegen.

Weiters empfahl der RH den Ländern Niederösterreich und Salzburg, Auszahlungen für Förderungen – dem Bruttoprinzip entsprechend – ungekürzt und ohne Saldierung mit allfälligen Guthaben zu verrechnen, um eine korrekte und transparente Darstellung in den Rechnungsabschlüssen zu gewährleisten.

17.3 (1) Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die unterschiedliche Behandlung von Rückzahlungen an den Bund bzw. an die Länder in Bezug auf den Zeitpunkt der Zahlung mit den Ländern abgestimmt gewesen sei.

(2) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums sei das Prozedere für die Abwicklung im Rahmen der Sonderrichtlinie unter Einbindung aller Länder festgelegt worden. Die Gebarungüberprüfung des RH werde jedoch zum Anlass genommen, in einer gesamtheitlichen Strategie auch Fragestellungen bezüglich des Abwicklungsmodus mit den Ländern zu diskutieren. Das Ministerium wies weiters darauf hin, dass das Versicherungsunternehmen den Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Mitteln, etwa für die erweiterte Bezuschussung im Jahr 2016, nur mittels Schätzungen eruieren könne, die aufgrund sich verändernder Witterungs- und Rahmenbedingungen äußerst schwierig und mit Unsicherheiten behaftet seien.

(3) Das Land Niederösterreich befürwortete in seiner Stellungnahme die an das Landwirtschaftsministerium gerichtete Empfehlung, die Sonderrichtlinie zu ändern. Dadurch werde eine korrekte und transparente Darstellung der Auszahlungen von Förderungen in den Rechnungsabschlüssen gewährleistet.

Inanspruchnahme der Förderung

- 18.1 (1) Die Österreichische Hagelversicherung meldete dem Landwirtschaftsministerium für den Grünen Bericht jährlich die Anzahl der versicherten Betriebe, die versicherten Flächen des Berichtsjahres und die jeweiligen Zuschüsse zu den Versicherungsprämien seitens des Bundes und der Länder.

Allerdings umfassten die versicherten Betriebe und Flächen auch Versicherungen ohne Bezuschussungen, sodass keine validen Kennzahlen ermittelt werden konnten. Erst aus Anlass der Gebarungüberprüfung stellte die Österreichische Hagelversicherung dem Landwirtschaftsministerium auch die ausschließlich für die Prämienförderung relevanten Daten zur Verfügung. Demnach entwickelte sich die Versicherungsprämienförderung in den Jahren 2014 bis 2018 folgendermaßen:

Tabelle 6: Entwicklung der Bezuschussung gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz

	2014	2015	2016	2017	2018
	in Mio. EUR				
Zuschüsse ¹ des Bundes und der Länder	38,59	37,44	45,60	54,54	62,05
	Anzahl ²				
Versicherte mit Prämienförderung des Bundes und der Länder	56.974	55.205	54.391	53.643	52.592
	in Mio. Hektar				
versicherte Flächen	1,20	1,19	1,21	1,21	1,22

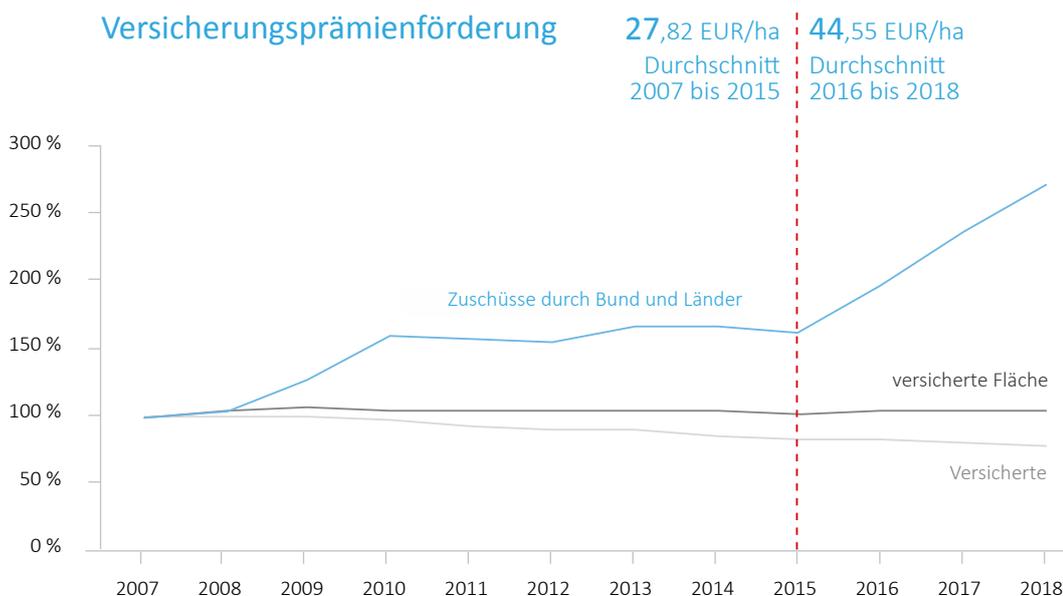
¹ im Kalenderjahr eingesetzte Fördermittel von Bund und Ländern zur Verbilligung von vertraglich fixierten Versicherungsprämien

² Anzahl ermittelt anhand der von der Österreichischen Hagelversicherung vergebenen Kundennummern

Quellen: BMNT; Grüner Bericht 2019

Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung in den Jahren 2007 bis 2018 dar (Indexbetrachtung 2007 = 100):

Abbildung 3: Veränderung der Versicherungsprämienförderung seit dem Jahr 2007



ha = Hektar

Anzahl der Versicherten ermittelt anhand der Kundennummern der Österreichischen Hagelversicherung

Quellen: BMNT; Grüner Bericht 2019; Darstellung: RH

In den Jahren 2007 bis 2015 betrugen die Zuschüsse zu den Versicherungsprämien im Durchschnitt 27,82 EUR pro Hektar, in den Jahren 2016 bis 2018 stieg dieser Betrag deutlich auf durchschnittlich 44,55 EUR an.

(2) Laut den Daten der Österreichischen Hagelversicherung (Stand Oktober 2019) erhielten im Jahr 2018 insgesamt 52.592 Versicherte³⁰ eine Bezuschussung ihrer Versicherungsprämien von insgesamt 62,05 Mio. EUR. Unter den Versicherten waren neben natürlichen Personen auch juristische Personen, u.a. Winzergemeinschaften und Gewerbebetriebe wie etwa ein Baumarkt, ein Rasenhersteller sowie Saatgutbetriebe.

72 % der Versicherten erhielten eine Prämienförderung von weniger als 1.000 EUR; bei knapp einem Fünftel der Versicherten (18 %) lag die Förderung unter 100 EUR. 99 % der Versicherten erhielten Zuschüsse von weniger als 10.000 EUR, insgesamt ergab dies ein Fördervolumen von 48,59 Mio. EUR (78 %). Auf rd. 1 % der Versicherten entfielen insgesamt rd. 22 % der Prämienförderung (13,46 Mio. EUR). Der höchste Förderbetrag betrug 456.637 EUR, der – wie das Landwirtschaftsministerium erst in der Stellungnahme zu diesem Bericht mitteilte – mehrere Betriebe betraf.

³⁰ Anzahl ermittelt anhand der von der Österreichischen Hagelversicherung vergebenen Kundennummern

18.2 Der RH hielt fest, dass sich die Versicherungsprämienförderung seit dem Jahr 2007 mehr als verdoppelte. Dazu vermerkte er kritisch, dass dem Landwirtschaftsministerium Daten nicht in jener Detailtiefe zur Verfügung standen, die eine grundlegende Analyse dieser Entwicklung ermöglicht hätte. Beispielsweise waren in den zur Verfügung gestellten Daten jene Versicherungsverträge, die mehrere Betriebe umfassten, nicht ersichtlich. Damit konnte nicht einmal die Anzahl der versicherten Betriebe zweifelsfrei ermittelt werden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, von den mit der Förderabwicklung befassten Versicherungsunternehmen Daten in einer Detailtiefe zu verlangen, die eine fundierte Analyse der Entwicklung der Förderung – auch anhand aussagekräftiger Kennzahlen – ermöglicht.

Der RH hielt ein derartiges Datengerüst – ausgehend von den Versicherungsverträgen – schon alleine deshalb für unentbehrlich, weil dieses auch die Grundlage für risikoorientierte Kontrollen der Förderabwicklung bildete.

Weiters vermerkte der RH, dass auf rd. 1 % der Versicherten des Jahres 2018 insgesamt rd. 22 % der Prämienförderung (13,46 Mio. EUR) entfielen.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, angesichts der teilweise hohen Förderbeträge angemessene Förderobergrenzen bzw. degressive Fördersätze festzulegen.

Der RH wies zudem darauf hin, dass die Förderung für Klein- und Mittelbetriebe vorgesehen ist. Beispielsweise konnten Großbetriebe laut der Sonderrichtlinie die Förderung nach dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz nicht in Anspruch nehmen (**TZ 6**). Da bis 2019 keine Kontrollen stattfanden, hatte das Landwirtschaftsministerium auch keine Informationen, ob eine ordnungsgemäße Abwicklung erfolgt war.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, durch regelmäßige Kontrollen eine im Einklang mit der Sonderrichtlinie stehende Förderabwicklung sicherzustellen.

Der RH bemängelte, dass das Landwirtschaftsministerium im Grünen Bericht für die Versicherungsprämienförderung zwar die jährlich – für vertraglich fixierte Versicherungsprämien – verbrauchten Zuschüsse von Bund und Ländern in Zeitreihen auswies, die dazugehörigen Daten über die geförderten Versicherten hinsichtlich der Anzahl und der versicherten Flächen jedoch nicht gesondert darstellte.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, im Grünen Bericht für die Versicherungsprämienförderung auch Daten über die Anzahl der geförderten Versicherten und der jeweils versicherten Flächen sowie der Nutztiere in Zeitreihen auszuweisen.

- 18.3 Laut der Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums sei die Erhöhung der Versicherungsprämienförderung ab dem Jahr 2016 auf die Ausweitung der Bezuschussung auf weitere Risiken widriger Witterungsverhältnisse zurückzuführen. Seit Übertragung des Vollzugs des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes würden jene Daten zur Prämienförderung vorliegen, für die im Rahmen der Verantwortlichkeiten und der aufgrund des Verwaltungsaufwands bestehenden Möglichkeiten Kontrollen, Überprüfungen und Evaluierungen durchgeführt werden könnten. Die Detailtiefe der Daten sei aus Sicht des Landwirtschaftsministeriums ausreichend.

Die Sonderrichtlinie lege den Kreis der Begünstigten fest, grenze diesen ein und schließe keinen landwirtschaftlichen Betrieb in Österreich aus, der die Förder Voraussetzungen erfülle. Hochwertige Produktionsbetriebe – beispielsweise im Obst– und Weinbau – hätten im Vergleich zu anderen Betrieben höhere Versicherungssummen, die auch höhere Versicherungsprämien bedingten. Im Rahmen der Gesamtstrategie beabsichtige das Landwirtschaftsministerium die Frage, angemessene Förderobergrenzen bzw. degressive Fördersätze festzulegen, gemeinsam mit den Ländern zu diskutieren.

Der größte vom RH aufgezeigte Förderfall sei vom Landwirtschaftsministerium durch Rücksprache bei der Österreichischen Hagelversicherung überprüft worden. Es handle sich um einen Rahmenvertrag, bei dem ein Saatbauunternehmen zwar Versicherungsnehmer sei; die für das Unternehmen Maissaatgut produzierenden Vertragslandwirte seien jedoch durch den Versicherungsschutz Begünstigte der Versicherungsprämienförderung. Die Landwirte würden ihren Teil der Prämie wiederum mit dem Saatbauunternehmen gegenrechnen, wodurch jeder Vertragslandwirt für seine Vertragsfläche den Prämienzuschuss erhalte. Aus Sicht des Landwirtschaftsministeriums seien in diesem Fall die Förderkriterien erfüllt.

Im Rahmen der Gesamtstrategie solle ein umfassendes Kontrollkonzept entwickelt werden. Weiters würde das Landwirtschaftsministerium Anpassungen an der Darstellung der Versicherungsprämienförderung im Grünen Bericht in Erwägung ziehen.

- 18.4 Der RH erwiderte dem Landwirtschaftsministerium, dass die verfügbaren Daten für tieferegehende Analysen nicht ausreichten, weil die Daten gebündelt nach Versicherungsprodukten zur Verfügung gestellt wurden. Dadurch waren Auswertungen, etwa über versicherte Flächen gegliedert nach Einzelrisiken und Regionen, nicht möglich (TZ 9).

Die zu geringe Detailtiefe der Daten und der damit verbundene Informationsmangel zeigten sich besonders augenfällig in dem vom RH erhobenen Fall mit dem höchsten Zuschuss für einen Versicherungsnehmer. Dieser Förderfall konnte aufgrund der

unzureichenden Datenlage weder vom Landwirtschaftsministerium noch vom RH während der Gebarungsüberprüfung nachvollzogen werden.

Dieser Förderfall bestärkt zudem die kritischen Feststellungen des RH zur Datenqualität und –tiefe. Die von der Österreichischen Hagelversicherung zur Verfügung gestellten Daten erlaubten nur Rückschlüsse auf die Anzahl der Versicherungspolizzen bzw. der Versicherungsnehmer, nicht aber auf die Anzahl der Förderempfänger oder begünstigten Betriebe. Dies führte überdies zu Verzerrungen der Statistik, weil – wie der erwähnte Fall zeigt – das Landwirtschaftsministerium nur einen versicherten Betrieb zählte, obwohl mehrere Betriebe von der Versicherungsprämienförderung begünstigt waren. Zudem gab das Landwirtschaftsministerium im Nachhinein bekannt, dass es weitere Versicherungsverträge gab, die ebenfalls mehrere begünstigte Betriebe umfassten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Evaluierungen

- 19.1 (1) Aufgrund der Änderung des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes im Jahr 2016 war bis längstens 31. Oktober 2018 die Förderung der Versicherungsprämien für Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen infolge ungünstiger Witterungsverhältnisse (Dürre, Stürme, starke oder anhaltende Regenfälle) zu evaluieren.³¹ Damit waren das Frostrisiko bei Wein und versicherbaren Ackerkulturen sowie das Hagelrisiko – beide Risiken waren bereits vor dem Jahr 2016 von der Versicherungsprämienförderung umfasst – nicht berücksichtigt.

Das Landwirtschaftsministerium erstellte die Evaluierung und genehmigte sie im November 2018. Die Grundlage dafür bildete die vom Finanzministerium erstellte Wirkungsfolgenabschätzung zur Novelle des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes vom Jahr 2016. Demnach sollten insbesondere Anreize für ein verbessertes Risikomanagement in der Landwirtschaft durch leistbaren Versicherungsschutz für Landwirtinnen und Landwirte im Rahmen einer umfassenden Ernteversicherung geschaffen werden. Der Anteil der elementarversicherten Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche sowie der Anteil der elementarversicherten Betriebe an der Gesamtheit der landwirtschaftlichen Betriebe sollten erhöht werden. Die Wirkungsfolgenabschätzung enthielt jedoch keine quantitativen Zielwerte, beispielsweise den angestrebten Durchversicherungsgrad.

Die Evaluierung ergab, dass sich die Erweiterung der Bezuschussung der Versicherungsprämien positiv auf den Durchversicherungsgrad der zusätzlich versicherbaren Risiken auswirkte. Das Ziel, durch die Ausweitung der Bezuschussung verstärkt Anreize für ein verbessertes Risikomanagement in der Landwirtschaft zu schaffen,

³¹ Der Bundesminister für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte gemäß § 3 Abs. 2 Hagelversicherungs–Förderungsgesetz i.d.F. BGBl. I 46/2016 im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen die Evaluierung durchzuführen.

sei demnach erreicht worden; die Auszahlungen von Bund und Ländern hätten im Zeitraum 2016 bis 2018 den geplanten Finanzierungsbedarf um insgesamt 21 % übertroffen.

Das Finanzministerium hob in seiner Stellungnahme zum Evaluierungsbericht hervor, dass die erhöhte Versicherungsquote nicht durch die erhöhte Förderung erreicht wurde, sondern durch flächenhafte Schadensereignisse, und wies auf die Zweckmäßigkeit weiterer Evaluierungen der Förderung hin. Auch habe die Ausweitung des Versicherungsangebots naturgemäß zu einem höheren Durchversicherungsgrad beigetragen.

(2) Laut dem Regierungsprogramm 2017–2022 sollte eine externe Evaluierung bestehender Versicherungsangebote durchgeführt werden. Gemäß dem Konzeptpapier des Landwirtschaftsministeriums vom April 2019 sollte eine Kosten–Nutzen–Analyse der Versicherungsprämienförderung in Form einer Überprüfung der Prämiengestaltung der Österreichischen Hagelversicherung erstellt werden. Die Umsetzung des Konzepts wurde im Mai 2019 eingestellt.

(3) Das Land Niederösterreich beabsichtigte, im Jahr 2018 die Bezuschussung der Versicherungsprämien zu evaluieren und ersuchte die Österreichische Hagelversicherung, für diesen Zweck Daten bereitzustellen. Sie übermittelte Daten zu den abgeschlossenen Versicherungen, u.a. nach Kulturen und regionaler Verteilung. Die Übermittlung der ebenfalls angeforderten Daten zu den erbrachten Versicherungsleistungen lehnte die Österreichische Hagelversicherung ab.

19.2 Der RH bemängelte, dass das Finanzministerium in der Wirkungsfolgenabschätzung zur Änderung des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes im Jahr 2016 keine quantifizierten Zielwerte, die mit der Ausweitung des Versicherungsangebots erreicht werden sollten, festgelegt hatte.

Der RH hielt fest, dass laut Evaluierungsbericht der Durchversicherungsgrad ab dem Jahr 2016 anstieg, wobei dazu auch externe Faktoren – insbesondere Schadensereignisse im Jahr 2017 – beigetragen haben konnten. Es gab jedoch keine Analyse, ob auch ohne zusätzliche Anreize die gewünschten Effekte teilweise oder in vollem Umfang zustande gekommen wären (Mitnahmeeffekt) oder unerwünschte Nebeneffekte auftraten (TZ 7).

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, eine gesamthafte Analyse der Versicherungsprämienförderung im Hinblick auf die Förderziele und –wirkung durchzuführen. Dabei wäre auch zu klären, ob unerwünschte Effekte – wie beispielsweise Mitnahmeeffekte, höhere Risiken durch Kulturen an ungeeigneten Standorten oder ein Verzicht auf schadensminimierende Maßnahmen – auftreten.

- 19.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Rahmen der Gesamtstrategie auch Überlegungen zu unerwünschten Effekten der Versicherungsprämienförderung diskutiert werden sollten. Die im Regierungsprogramm 2017–2022 vorgesehene Evaluierung bestehender Versicherungsangebote sei aufgrund des eingetretenen Regierungswechsels vorerst nicht weiterverfolgt worden. Es erwäge, derartige Überlegungen in eine Gesamtstrategie einfließen zu lassen.

Weiters hielt das Landwirtschaftsministerium fest, dass Mitnahmeeffekte nie gänzlich ausgeschlossen werden könnten. Entschädigungen aus Versicherungen würden lediglich eine Abfederung des Produktionsrisikos bei unausweichlichen Schadensereignissen bilden; sie seien keine Vollkaskoversicherungen.

Einmeldungen in die Transparenzdatenbank

- 20.1 (1) Das Ziel der im Jahr 2016 eingerichteten Transparenzdatenbank ist eine übersichtliche Darstellung der von der öffentlichen Hand angebotenen und erbrachten Leistungen. Sie besteht aus der öffentlich einsehbaren Leistungsangebotsdatenbank sowie den öffentlich nicht einsehbaren personenbezogenen Zahlungsdaten. Ihre Einrichtung und Nutzung basiert auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- dem Transparenzdatenbankgesetz 2012³² und
- der im Jahr 2013 in Kraft getretenen Art. 15a B–VG Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, wonach die Länderleistungen in die Transparenzdatenbank zu integrieren sind.³³

Die jeweiligen auszahlenden Stellen des Bundes hatten die Leistungsangebote und Zahlungsdaten zu melden; für die Länder war hingegen nur die Meldung der Leistungsangebote verpflichtend.

(2) Das Leistungsangebot „Hagelversicherungsförderung“ war in der Transparenzdatenbank erfasst. Das Finanzministerium und das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (freiwillig) meldeten ihre Zahlungen an die Österreichische Hagelversicherung und nicht die einzelnen Prämienförderungen für die begünstigten Personen und Einrichtungen in die Transparenzdatenbank ein. Das Amt der Salzburger Landesregierung meldete keine Zahlungen ein.

- 20.2 Der RH bemängelte, dass das Finanzministerium, das als auszahlende Stelle im Bund für die Einmeldung in die Transparenzdatenbank verantwortlich war, nicht die einzelnen Prämienförderungen, sondern die Zahlung an die Österreichische Hagelversicherung meldete.

³² BGBl. I 99/2012

³³ Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank, BGBl. I 73/2013

Der RH hielt fest, dass das Amt der Salzburger Landesregierung die Prämienförderung nach dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz nicht in die Transparenzdatenbank einmeldete. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ (Reihe Bund 2017/45, TZ 6), wonach der Hauptnutzen der Transparenzdatenbank – einen gebietskörperschaftenübergreifenden Überblick über die Transfer– und Förderlandschaft in Österreich zu bieten – ohne die Einmeldung von Zahlungen der Länder und Gemeinden hinfällig wäre.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, dem Land Niederösterreich und dem Land Salzburg, bei den Einmeldungen in die Transparenzdatenbank im Rahmen des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes die begünstigten Personen und Einrichtungen sowie die Förderbeträge aufzunehmen.

20.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es zur Umsetzung der Empfehlung des RH mit dem Landwirtschaftsministerium in Kontakt getreten sei. Ziel sei, hinsichtlich der Hagelversicherungsförderungen betragsmäßige, personenbezogene Mitteilungen in die Transparenzdatenbank aufnehmen zu können.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die Einmeldungen in die Transparenzdatenbank bisher aufgrund von Vorgaben des Finanzministeriums erfolgen. Eine diesbezügliche Änderung sei nur in Abstimmung mit dem Finanzministerium möglich.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sollte die Einmeldung der Zahlungsdaten aus Effizienzgründen zentral von der Förderabwicklungsstelle (Versicherungsunternehmen) bzw. vom Bund (Landwirtschaftsministerium, Finanzministerium) vorgenommen werden. Eine zusätzliche Eingabe der Landesanteile in die Transparenzdatenbank durch die Länder bedeute einen enormen zusätzlichen bürokratischen Aufwand und Doppelgleisigkeiten.

20.4 Der RH pflichtete dem Land Salzburg bei, dass Doppelgleisigkeiten und Ineffizienzen bei der Einmeldung von Zahlungsdaten durch Bund und Länder in die Transparenzdatenbank zu vermeiden sind. In Kooperation der beteiligten Stellen wäre eine zentrale Datenerfassung zweckmäßig.

Länderspezifische Versicherungsprämienförderungen

Förderungen in Niederösterreich

- 21.1 (1) Das Land Niederösterreich förderte im überprüften Zeitraum auch Versicherungsprämien, die über die im Hagelversicherungs–Förderungsgesetz abgedeckten Risiken hinausgingen. Nachfolgende Tabelle stellt die bezuschussten Versicherungsarten sowie die Förderhöhe gemäß den Landesrichtlinien dar:

Tabelle 7: Förderungen des Landes Niederösterreich für Elementarversicherungsprämien im Agrarbereich

Versicherungsart	Förderhöhe (in % der geleisteten Prämie)	Förderzeitraum
Sturmschadenversicherung	50	2014 und 2015
Mehrgefahrenversicherung	25	2015
Rinderversicherung	25	2014 bis 2018

Quelle: Land Niederösterreich

Die Landesrichtlinien sahen keine Kontrollrechte des Landes in Bezug auf die Versicherungsunternehmen vor, etwa die Offenlegung der Prämienkalkulation. Die Abwicklung erfolgte ebenfalls über die Österreichische Hagelversicherung.

Das Land Niederösterreich stellte die Prämienförderungen ab dem Jahr 2016 (Sturmschaden– und Mehrgefahrenversicherung) bzw. 2019 (Rinderversicherung) ein, da diese von der Förderung gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz umfasst wurden (TZ 6).

- (2) Gemäß den Landesrichtlinien legte die Österreichische Hagelversicherung, neben der Aufstellung der Jahresabrechnung, bis 30. September des Förderjahres auch einen Verwendungsnachweis in Form einer Liste jener Betriebe vor, die durch die reduzierte Prämienvorschreibung eine Förderung erhielten. Nach Prüfung der Unterlagen auf Plausibilität zahlte das Land Niederösterreich die Fördermittel bis Ende des Förderjahres aus.³⁴

³⁴ Guthaben bzw. Nachzahlungen lagen im überprüften Zeitraum jährlich bei unter 300 EUR.

(3) Die Förderausgaben des Landes Niederösterreich für landwirtschaftliche Versicherungsprämien entwickelten sich in den Jahren 2014 bis 2018 wie folgt:

Tabelle 8: Zahlungen des Landes Niederösterreich für landwirtschaftliche Versicherungsprämienförderungen

Risikoversicherungsarten							
	2014	2015	2016	2017	2018	Summe 2014 bis 2018	
	in 1.000 EUR						
Förderungen gemäß Landesrichtlinien							
Sturmversicherung	137	131	–	–	–	268	
Mehrgefahrenversicherung	–	1.004	–	–	–	1.004	
Rinderversicherung	526	526	530	534	535	2.652	
Summe						3.924	
Landesanteil gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz							
Hagel– inklusive Frostversicherung ¹	7.261	6.355	8.282	9.176	10.452	41.526	
	Veränderung 2014 bis 2018						44 %
Summe Förderungen gemäß Landesrichtlinien und Hagelversicherungs–Förderungsgesetz	7.925	8.016	8.812	9.710	10.987	45.450	
	Veränderung 2014 bis 2018						39 %

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Land Niederösterreich

¹ ab 2016 inklusive widriger Witterungsverhältnisse, Sturm

Das Land Niederösterreich leistete im Zeitraum 2014 bis 2018 Zahlungen gemäß den Landesrichtlinien von 3,92 Mio. EUR. Bei Hinzurechnung der Prämienzuschüsse gemäß dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz von 41,53 Mio. EUR förderte das Land landwirtschaftliche Versicherungsprämien im Zeitraum 2014 bis 2018 mit insgesamt 45,45 Mio. EUR. Im genannten Zeitraum stiegen die Versicherungsprämienförderungen des Landes um 39 %.

- 21.2 Der RH merkte an, dass das Land Niederösterreich im Zeitraum 2014 bis 2018 die Prämien von Elementarversicherungen im Agrarbereich, die über die vom Hagelversicherungs–Förderungsgesetz umfassten Risiken hinausgingen, förderte, diese aber aufgrund der Ausweitung der Förderung durch das Hagelversicherungs–Förderungsgesetz einstellte. Er hielt kritisch fest, dass das Land bei den Kontrollen der Abrechnungen – mangels entsprechender Kontrollrechte in den Landesrichtlinien – keine vertieften Kontrollen, etwa der Angemessenheit der Prämienkalkulation, durchführen konnte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei Förderungen von Versicherungsprämien in den Landesrichtlinien sicherzustellen, dass diese auch Regelungen für Kontrollen bei den Versicherungsunternehmen als den abwickelnden Stellen beinhalten, sodass auch die Prämienhöhe und damit die Angemessenheit der Förderung periodisch überprüft werden können.

- 21.3 Das Land Niederösterreich sagte dies zu.

Förderungen in Salzburg

- 22.1 (1) Auch das Land Salzburg förderte im überprüften Zeitraum Versicherungsprämien, die über die im Hagelversicherungs–Förderungsgesetz abgedeckten Risiken hinausgingen. Nachfolgende Tabelle stellt die bezuschussten Versicherungsarten sowie die Förderhöhe gemäß den Landesrichtlinien dar:

Tabelle 9: Förderungen des Landes Salzburg für Elementarversicherungsprämien im Agrarbereich

Versicherungsart	Förderhöhe (in % der geleisteten Prämie)	Förderzeitraum
Sturmschadenversicherung	25	2014
	50	2015
Rinderversicherung	25	2017 bis 2018

Quelle: Land Salzburg

Im Dezember 2018 änderte das Land Salzburg seine Richtlinien und erhöhte den Fördersatz für die Förderung von Rinderversicherungsprämien auf 27,5 %. Die Landesrichtlinien sahen keine Kontrollrechte des Landes – wie die Offenlegung der Prämienkalkulation – in Bezug auf die Versicherungsunternehmen vor. Die Abwicklung erfolgte ebenfalls über die Österreichische Hagelversicherung.

Das Land Salzburg stellte die Prämienförderungen ab dem Jahr 2016 (Sturmschadenversicherung) bzw. 2019 (Rinderversicherung) ein, da diese von der Förderung gemäß dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz umfasst wurden (TZ 6).

(2) Entsprechend den Landesrichtlinien machte die Österreichische Hagelversicherung bis 30. September des Förderjahres die Bezuschussung der Versicherungsprämien geltend. Dabei erhielt das Land entsprechende Listen der begünstigten Versicherten. Nach Prüfung der Unterlagen auf Plausibilität zahlte das Land Salzburg die Fördermittel aus.³⁵

³⁵ Guthaben bzw. Nachzahlungen lagen im überprüften Zeitraum jährlich unter 700 EUR.

(3) Die Förderausgaben des Landes Salzburg für Risikoversicherungsprämien entwickelten sich in den Jahren 2014 bis 2018 wie folgt:

Tabelle 10: Zahlungen des Landes Salzburg für landwirtschaftliche Versicherungsprämienförderungen

Risikoversicherungsarten							
	2014	2015	2016	2017	2018	Summe 2014 bis 2018	
	in 1.000 EUR						
Förderungen gemäß Landesrichtlinien							
Sturmversicherung	56	57	–	–	–	113	
Rinderversicherung	–	–	–	265	272	537	
Summe						650	
Landesanteil gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz							
Hagel– inklusive Frostversicherung ¹	229	229	294	349	346	1.447	
	Veränderung 2014 bis 2018						51 %
Summe Förderungen gemäß Landesrichtlinien und Hagelversicherungs–Förderungsgesetz	285	286	294	614	618	2.096	
	Veränderung 2014 bis 2018						117 %

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Land Salzburg

¹ ab 2016 inklusive widriger Witterungsverhältnisse, Sturm

Das Land Salzburg leistete im Zeitraum 2014 bis 2018 Zahlungen gemäß den Landesrichtlinien von rd. 650.000 EUR. Bei Hinzurechnung der Prämienzuschüsse nach dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz von insgesamt 1,45 Mio. EUR belief sich die Förderung von landwirtschaftlichen Versicherungsprämien auf insgesamt 2,10 Mio. EUR. Im überprüften Zeitraum verdoppelte sich die Versicherungsprämienförderung des Landes Salzburg.

22.2 Der RH merkte an, dass das Land Salzburg im Zeitraum 2014 bis 2018 die Prämien von Elementarversicherungen im Agrarbereich, die über die vom Hagelversicherungs–Förderungsgesetz umfassten Risiken hinausgingen, förderte, diese aber aufgrund der Ausweitung der Förderung gemäß Hagelversicherungs–Förderungsgesetz einstellte.

Er hielt kritisch fest, dass das Land Salzburg bei den Kontrollen der Abrechnungen – mangels entsprechender Kontrollrechte in den Landesrichtlinien – keine vertieften Kontrollen, etwa der Angemessenheit der Prämienkalkulation, durchführen konnte.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, bei Förderungen von Versicherungsprämien in den Landesrichtlinien sicherzustellen, dass diese auch Regelungen für Kontrollen bei den Versicherungsunternehmen als den abwickelnden Stellen beinhalten, sodass auch die Prämienhöhe und damit die Angemessenheit der Förderung periodisch überprüft werden können.

Hilfsmaßnahmen nach Schadensereignissen

Grundlagen

23.1 (1) Im überprüften Zeitraum beschloss der Ministerrat aufgrund von Dürre– (2013 und 2018) und Frostschäden (2016) an landwirtschaftlichen Kulturen drei Hilfspakete, um die durch Naturkatastrophen entstandenen Einkommensverluste landwirtschaftlicher Betriebe abzufedern bzw. auszugleichen. Sie umfassten insbesondere die folgenden Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft:

- einmalige Zuschüsse zur Abfederung von Einkommensverlusten,
- einmalige Zuschüsse für Ersatzfuttermittelprodukte,
- Zinsenzuschüsse zu Darlehen und
- Stundung von Raten bei Agrarinvestitionskrediten.

Das Landwirtschaftsministerium erstellte in Zusammenarbeit mit den Ländern Sonderrichtlinien, die spezifische Bedingungen für die Inanspruchnahme der Hilfsmaßnahmen festlegten (u.a. die Berücksichtigung von Versicherungsleistungen bei der Ermittlung der Förderhöhe).

Zur Finanzierung des Bundesanteils an den Hilfspaketen für die Jahre 2013 und 2016 wurden Mittel des Katastrophenfonds herangezogen und dazu das Katastrophenfondsgesetz geändert. Die Mittel für die Zinsenzuschüsse und für die Stundung von Raten bei Agrarinvestitionskrediten stammten aus den Budgetmitteln des Landwirtschaftsministeriums (Untergliederung 42).

Im Jahr 2018 wurde der Anteil des Bundes am Dürre–Hilfspaket zur Gänze aus den Budgetmitteln des Landwirtschaftsministeriums (Untergliederung 42) finanziert, da eine Entschädigung von Schäden nach Dürreereignissen aus dem Katastrophenfonds nicht mehr erlaubt war.

Der Bund zahlte die Mittel grundsätzlich unter der Voraussetzung aus, dass die betroffenen Länder zumindest einen gleich hohen Anteil an finanziellen Mitteln zur Verfügung stellten.

Folgende Tabelle zeigt, dass Bund und Länder für die drei Hilfspakete insgesamt 107,03 Mio. EUR (davon Bundesmittel: 51,94 Mio. EUR) an Zahlungen leisteten:

Tabelle 11: Öffentliche Mittelflüsse im Rahmen von Hilfsmaßnahmen nach Schadensereignissen

Hilfspakete	Bundes- und Landesmittel
	in Mio. EUR
Dürre 2013	35,22
Frost 2016	49,58
Dürre 2018 ¹	22,23
Summe	107,03

¹ Die Zahlungen des Hilfspakets für das Jahr 2018 wurden im Jahr 2019 durchgeführt.

Quelle: BMNT

Weitere Hilfsmaßnahmen betrafen u.a. die Verwendung von ÖPUL-Flächen als Futtermittelflächen zur Entschärfung der Futtermittelknappheit. Die im Rahmen von ÖPUL-Maßnahmen angelegten Biodiversitätsflächen auf Acker- und Grünlandkulturen durften im Rahmen der Dürrepakete als Futtermittelflächen verwendet werden.

(2) Im überprüften Zeitraum beschloss die Europäische Kommission u.a. aufgrund von Marktereignissen – wie dem Verbot, landwirtschaftliche Erzeugnisse nach Russland zu exportieren – und den trockenen Witterungsverhältnissen EU-weite Hilfsmaßnahmen, die ausschließlich mit EU-Mitteln finanziert wurden:

- befristete Sonderbeihilfen an Erzeuger in den Sektoren Schweinefleisch und Milch; Österreich setzte diese Beihilfen im Jahr 2016 um³⁶ und
- Marktanpassungsbeihilfen für Milcherzeuger; Österreich setzte diese Beihilfen von September 2016 bis zum 31. Dezember 2017 um.³⁷

(3) Der Nationalrat beschloss im Dezember 2016 auf Initiative des Landwirtschaftsministeriums das teilweise Aussetzen eines Quartalsbeitrags für land- und forstwirtschaftliche Betriebe zur Sozialversicherung 2016. Als Hauptmotive der Maßnahme nannte die Regierungsvorlage die sinkenden Einkünfte in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Schäden aufgrund der „Frost- und Schneekatastrophe im April 2016“. Die Beitragsgutschrift kam allen Betrieben – unabhängig von einer allfälligen Betroffenheit – zugute. Eine Abstimmung dieser Maßnahme mit anderen Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft in diesem Zeitraum, die ebenfalls auf einen Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile durch Elementarereignisse abzielten, fand nicht statt.

³⁶ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über besondere Marktstützungsmaßnahmen für Erzeuger bestimmter Tierhaltungssektoren, BGBl. II 55/2016

³⁷ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Marktanpassungsbeihilfen für Milcherzeuger, BGBl. II 248/2016

- 23.2 Der RH wies darauf hin, dass trotz der Ausweitung der Versicherungsprämienförderung auf das Frostrisiko (1998: Weinkulturen und versicherbare Ackerkulturen; 2016: alle landwirtschaftlichen Kulturen) und das Dürre- und Frostereignisse von insgesamt 107,03 Mio. EUR (Zeitraum 2014 bis 2019) ausbezahlt wurden. (TZ 6)

Darüber hinaus setzten die EU-Kommission und der Bund weitere Maßnahmen zur Entlastung von landwirtschaftlichen Betrieben.

Die Maßnahme, mit der die Beiträge zur Sozialversicherung im Jahr 2016 teilweise ausgesetzt wurden, war nach Ansicht des RH wenig treffsicher, weil die individuelle Betroffenheit der Betriebe von allfälligen Einnahmerückgängen oder -ausfällen kein Kriterium für die Begünstigung darstellte.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe nach Schadensereignissen so zu gestalten, dass die Zahlungen nach vorab festgelegten Kriterien erfolgen, die einzelnen Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind und zudem auch klar definiert wird, welche Ziele erreicht werden sollen. Initiativen für Beitragsfreistellungen, welche die individuelle Betroffenheit der Begünstigten außer Acht lassen bzw. diese auch nicht durch vorweg festgelegte Kriterien berücksichtigen, sollten unterbleiben.

- 23.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums werde bei zukünftigen Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung das Augenmerk verstärkt auf vorab festgelegte Kriterien gelegt. Im Jahr 2016 seien in mehreren landwirtschaftlichen Sektoren – neben dem pflanzlichen Sektor insbesondere auch im Fleisch- und Milchsektor – gleichzeitig Schadensereignisse und Marktprobleme aufgetreten; diese Sektoren seien daher unter besonderem Druck gestanden. Die Beitragsfreistellung der Sozialversicherung sei in der Zuständigkeit des Sozialministeriums gelegen.

- 23.4 Der RH erwiderte dem Landwirtschaftsministerium, dass die Initiative für das teilweise Aussetzen eines Quartalsbeitrags zur Sozialversicherung im Jahr 2016 vom Landwirtschaftsministerium ausging und eine undifferenzierte Begünstigung landwirtschaftlicher Betriebe – unabhängig vom tatsächlichen Schadensausmaß im Einzelfall – zur Folge hatte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Hilfspakete für die Jahre 2013 bis 2018

- 24.1 (1) Im Jahr 2014 veröffentlichte das Landwirtschaftsministerium drei Sonderrichtlinien³⁸ für die Förderung der von Dürre besonders betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe. Sie regelten u.a. die Höhe der Förderungen bzw. wiesen die förderfähigen Gebiete mit Dürreschäden aus.

Von den im Rahmen dieses Hilfspakets insgesamt ausbezahlten Förderungen von 35,22 Mio. EUR entfiel mehr als die Hälfte auf die Zuschüsse für den Zukauf von Ersatzfuttermitteln, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 12: Öffentliche Mittel im Rahmen des Dürre-Hilfspakets 2013

Maßnahmen laut Sonderrichtlinien	öffentliche Mittel (Bund und Länder)	Betriebe
	in Mio. EUR	Anzahl
einmaliger Zuschuss zur Abfederung von Einkommensverlusten durch Ertragsausfall sowie Vegetationsverlust bei bestimmten Dauerkulturen ¹	15,83	2.724
einmaliger Zuschuss zum Zukauf von Ersatzfuttermittelprodukten	19,32	13.374
<i>davon</i>		
<i>Niederösterreich</i>	2,78	2.187
<i>Salzburg</i>	0,84	403
Zinszuschüsse zu Darlehen zur Existenzsicherung für landwirtschaftliche Betriebe ¹	0,07	114
Summe	35,22	–

¹ keine Anwendungsfälle in Niederösterreich und Salzburg

Quelle: BMNT

Der Großteil der Zahlungen (20,77 Mio. EUR) kam landwirtschaftlichen Betrieben in der Steiermark zugute. In den überprüften Ländern Niederösterreich und Salzburg erhielten 2.187 bzw. 403 landwirtschaftliche Betriebe für den Zukauf von Ersatzfuttermitteln Zahlungen von 2,78 Mio. EUR bzw. 0,84 Mio. EUR.

³⁸ Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) zur Abfederung außergewöhnlicher Einkommensverluste durch Ertragsverluste bei bestimmten nicht versicherbaren Kulturen und Dauerkulturen in von der Dürre 2013 besonders betroffenen Betrieben; Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) zur Abfederung der Zusatzaufwendungen für Ersatzfuttermittel in von der Dürre 2013 besonders betroffenen Betrieben mit Futterflächen; Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) für Maßnahmen zur Existenzsicherung für durch Dürre 2013 geschädigte landwirtschaftliche Betriebe.

(2) Der Spätfrost im April 2016 führte zu Ertragsverlusten, insbesondere bei Dauerkulturen im Obst- und Weinbereich, bei Erdbeeren und Hopfen. Daraufhin kam es im Juni 2016 zu folgenden Änderungen des Katastrophenfondsgesetzes:

- Einerseits durften die Länder versicherbare Frostschäden sowie Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen infolge ungünstiger Witterungsverhältnisse (Dürre, Stürme sowie starke oder anhaltende Regenfälle) nicht mehr anerkennen³⁹,
- andererseits standen für die Entschädigung außerordentlicher Frostschäden an landwirtschaftlichen Kulturen im Jahr 2016 Bundesmittel von rd. 50 Mio. EUR zur Verfügung, die von den Ländern zu verdoppeln waren.⁴⁰

Die Sonderrichtlinie des Landwirtschaftsministeriums vom September 2016 für das Frost-Hilfspaket erlaubte aber dennoch unter bestimmten Voraussetzungen Förderungen zur Abdeckung von Frostschäden an versicherbaren landwirtschaftlichen Kulturen. Dies betraf Wein, Erdbeeren, Äpfel und Birnen. Von Versicherungsunternehmen erhaltene Zahlungen für Frostschäden waren von allfälligen Entschädigungszahlungen abzuziehen.⁴¹ Außerdem hatten betroffene Betriebe ein hohes Schadensausmaß und teilweise auch Einkommensverluste nachzuweisen, um Zahlungen beantragen zu können (Härtefallregelung).

Die folgende Tabelle zeigt die ausbezahlten Förderungen des Frost-Hilfspakets nach Maßnahmen:

Tabelle 13: Öffentliche Mittel im Rahmen des Frost-Hilfspakets 2016

Maßnahmen laut Sonderrichtlinie	öffentliche Mittel (Bund und Länder)	Betriebe
	in Mio. EUR	Anzahl
einmaliger Zuschuss zur Abfederung von Einkommensverlusten durch Ertragsverluste bei Obst	27,31	1.864
<i>davon</i>		
<i>Niederösterreich</i>	2,20	276
<i>Salzburg</i>	0,00	1
einmaliger Zuschuss zur Abfederung von Einkommensverlusten durch Ertragsverluste bei Wein	22,27	2.130
<i>davon</i>		
<i>Niederösterreich</i>	1,42	138
<i>Salzburg</i>	–	–
Summe	49,58	–

Quelle: BMNT

³⁹ § 3 Z 3 lit. a KatFG 1996

⁴⁰ § 3 Z 4 lit. n KatFG 1996

⁴¹ laut Punkt 7.5 der Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Abfederung von außerordentlichen Schäden bei landwirtschaftlichen Kulturen aufgrund von Frost im Jahr 2016 vom September 2016

Zwei Drittel der Zahlungen (33,13 Mio. EUR) entfielen auf landwirtschaftliche Betriebe in der Steiermark. In Niederösterreich entfielen für Schäden an Wein 1,42 Mio. EUR Fördermittel auf 138 landwirtschaftliche Betriebe und 2,20 Mio. EUR Fördermittel für Schäden an Obst auf 276 landwirtschaftliche Betriebe. In Salzburg erhielt ein landwirtschaftlicher Betrieb eine Förderung von rd. 1.000 EUR für Frostschäden an einer Obstkultur.

(3) Die Trockenheit im Frühjahr und Sommer 2018 führte vor allem im Norden und Westen von Österreich zu einer Futtermittelknappheit bei tierhaltenden Betrieben. Das Landwirtschaftsministerium erarbeitete ab September 2018 gemeinsam mit den Ländern ein Maßnahmenpaket für die Land- und Forstwirtschaft und veröffentlichte dazu eine Sonderrichtlinie⁴². Demnach hatten die Förderwerber allfällige erhaltene Versicherungsleistungen nicht zu melden, obwohl das Dürrierisiko bei Grünland- und Ackerfutterflächen versicherbar war.

Die folgende Tabelle zeigt die ausbezahlten Förderungen nach Maßnahmen:

Tabelle 14: Öffentliche Mittel im Rahmen des Dürre-Hilfspakets 2018

Maßnahmen laut Sonderrichtlinie	öffentliche Mittel (Bund und Länder)	Betriebe
	in Mio. EUR	Anzahl
einmaliger Zuschuss zur Abfederung von Einkommensverlusten aufgrund von Trockenheit	21,35	15.715
<i>davon</i>		
<i>Niederösterreich</i>	4,90	4.195
<i>Salzburg</i>	1,42	1.103
Zinsenzuschüsse zu Darlehen zur erleichterten Finanzierung von Futtermittelzukaufen und Betriebsmitteln	0,88	1.623
<i>davon</i>		
<i>Niederösterreich</i>	0,79	1.441
<i>Salzburg</i>	0,00	1
Summe	22,23	–

Quelle: BMNT

Der größte Anteil am Hilfspaket (9,44 Mio. EUR) entfiel auf landwirtschaftliche Betriebe in Oberösterreich, das darüber hinaus zusätzliche Landesmittel von 2,47 Mio. EUR auszahlte. In Niederösterreich erhielten 4.195 landwirtschaftliche Betriebe einen Direktzuschuss von insgesamt 4,90 Mio. EUR zur Abfederung von Einkommensverlusten sowie 1.441 landwirtschaftliche Betriebe einen Zinsenzuschuss von insgesamt 0,79 Mio. EUR. In Salzburg flossen insgesamt 1,42 Mio. EUR an Direktzuschüssen an 1.103 landwirtschaftliche Betriebe. In Salzburg erhielt lediglich ein Betrieb einen Zinsenzuschuss von 216 EUR.

⁴² Sonderrichtlinie der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus zur Abfederung von Einkommensverlusten aufgrund von Trockenheit im Jahr 2018

(4) Im Rahmen des Frost– bzw. Dürre–Hilfspakets in den Jahren 2016 bzw. 2018 zahlten das Landwirtschaftsministerium und die Länder für die Verlängerung von Agrarinvestitionskrediten insgesamt rd. 183.330 EUR (2016) bzw. rd. 75.000 EUR (2018).

- 24.2 Der RH wies darauf hin, dass beim Dürre–Hilfspaket für das Jahr 2013 – entsprechend dem Katastrophenfondsgesetz – eine Entschädigung von bereits versicherbaren Kulturen ausgeschlossen war. Er kritisierte jedoch, dass die Sonderrichtlinie des Landwirtschaftsministeriums zum Hilfspaket für das Jahr 2016 unter bestimmten Voraussetzungen Zahlungen für landwirtschaftliche Kulturen erlaubte, die versicherbar waren und für die eine Förderung der Versicherungsprämien beantragt werden konnte. Außerdem kritisierte er die Vorgangsweise des Landwirtschaftsministeriums und der überprüften Länder Niederösterreich und Salzburg, beim Dürre–Hilfspaket für das Jahr 2018 Einmalzuschüsse an landwirtschaftliche Betriebe zu leisten, ohne allfällig erhaltene Versicherungsleistungen von den Entschädigungszahlungen abzuziehen.

Der RH vertrat die Ansicht, dass für versicherbare Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen – wie im Katastrophenfondsgesetz vorgesehen – keine Entschädigungszahlungen aus öffentlichen Mitteln gewährt werden können. Dies widerspricht zudem den Intentionen des Hagelversicherungs–Förderungsgesetzes, wonach durch verbilligte Versicherungsprämien ein Anreiz zum Abschluss von Versicherungen und damit zur Eigenvorsorge geboten werden soll.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und den Ländern Niederösterreich und Salzburg, zu gewährleisten, dass versicherbare Risiken an landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren von Entschädigungszahlungen aus öffentlichen Mitteln ausgeschlossen werden.

- 24.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums nehme es die Empfehlung des RH zur Kenntnis und werde sie verstärkt beachten.

(2) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums solle die Empfehlung des RH bei Überlegungen zu außerordentlichen Unterstützungsmaßnahmen maßgeblich Berücksichtigung finden. Das Ministerium habe sich stets für einen Ausbau und eine Weiterentwicklung des Agrarversicherungssystems eingesetzt. Die öffentliche Bezuschussung der Agrarversicherungsprämien zu nunmehr 55 % stelle die Grundlage für eine verbesserte und eigenverantwortliche Risikovorsorge dar. Zum Zeitpunkt der extremen Schadensereignisse (Dürre 2013 und Frost 2016), die jeweils in einem flächendeckenden Ausmaß bundesweit aufgetreten seien, habe es keine entsprechenden Versicherungsangebote gegeben bzw. seien diese noch nicht oder erst seit Kurzem bezuschussbar gewesen. Jene Kulturen, die bereits 2016 – aber erst seit

Kurzem – bezuschussbar versichert werden konnten, seien im Rahmen einer Härtefallregelung, die einen äußerst schweren Grad der Betroffenheit für die Erlangung einer Förderung vorausgesetzt habe, abgewickelt worden.

Die Entschädigungsaktion aufgrund der flächendeckenden Trockenheit im Grünland im Jahr 2018 sei im Rahmen einer De–minimis–Förderung⁴³, die aufgrund des geringen finanziellen Förderaufwands keine Vorgaben bezüglich des Abzugs von etwaigen Versicherungsleistungen vorsehe, abgewickelt worden. Die Dürreindex–Versicherung im Grünland gebe es erst seit 2015.

(3) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vom RH thematisierten Entschädigungszahlungen im Falle der Verwirklichung versicherbarer Risiken ausschließlich in außergewöhnlichen Situationen bzw. außergewöhnlichen Härtefällen erfolgt seien.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei gewährleistet, dass es für versicherbare Schäden, für deren Versicherung das Land Prämienzuschüsse gewähre, keine Beihilfe aus dem Katastrophenfonds gebe. Dies sei in den gültigen und neuen Richtlinien festgehalten und werde in der Verwaltungspraxis umgesetzt. Es würden keine Hagel– oder Dürreschäden in der Berechnung von Beihilfen aus dem Katastrophenfonds berücksichtigt.

- 24.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium hinsichtlich der De–minimis–Förderungen im Jahr 2018, dass es sich dabei zwar um ein vereinfachtes Abwicklungsregime nach dem EU–Beihilfenrecht handelt, jedoch die Festlegung der Förderkriterien und –voraussetzungen den nationalen Fördergebern vorbehalten blieb. Der Abzug erhaltener Versicherungsleistungen wäre aus Sicht des RH beim Dürre–Hilfspaket 2018 auch deshalb gerechtfertigt gewesen, weil Dürreindex–Versicherungen im Grünland – wie das Landwirtschaftsministerium in seiner Stellungnahme selbst ausführte – bereits seit dem Jahr 2015 verfügbar waren.

⁴³ Anmerkung RH: Die De–minimis–Förderung erlaubt es den EU–Mitgliedstaaten, Unternehmen Beihilfen in geringer Höhe ohne Anmeldung bei der Europäischen Kommission und ohne Einleitung eines Verwaltungsverfahrens zu gewähren. Laut Verordnung (EU) 1408/2013 konnten Unternehmen der Primärerzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse innerhalb von drei Steuerjahren De–minimis–Beihilfen im Gesamtausmaß von 15.000 EUR zugesichert bekommen.

Risikomanagementinstrumente

- 25.1 (1) Während Geschädigte im Rahmen von Elementarversicherungen bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf die Versicherungsleistung hatten, traf dies auf Entschädigungszahlungen aus öffentlichen Mitteln nicht zu. Für die Betroffenen war dementsprechend die Berechenbarkeit geringer, auch waren die Anspruchsvoraussetzungen vorab nicht bekannt. So wurden die Fördervoraussetzungen für Entschädigungszahlungen im Nachhinein, u.a. aufgrund beihilfenrechtlicher Vorgaben der EU oder als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, festgelegt.

Die Entschädigungszahlungen erfolgten oft zeitverzögert. Die Auszahlungen aufgrund des Dürre-Hilfspakets für 2013 fanden im Juli 2014 statt, und damit – u.a. aufgrund der Notifizierung der Beihilfe bei der Europäischen Kommission – beinahe ein Jahr nach dem Beschluss im Ministerrat. Bis Ende August 2015 hatten die abwickelnden Länder dem Landwirtschaftsministerium die endgültigen Verwendungsnachweise vorzulegen. Somit nahm die Abwicklung der Zahlungen aufgrund des Dürre-Hilfspakets rund zwei Jahre in Anspruch.

Folgende Tabelle stellt Vor- und Nachteile von in Österreich vorgesehenen, mit öffentlichen Mitteln geförderten Risikoinstrumenten dar:

Tabelle 15: Vor- und Nachteile von mit öffentlichen Mitteln geförderten Risikoinstrumenten

	geförderte Versicherungsprämien	Entschädigungszahlungen
Abwicklungs- bzw. Verwaltungsaufwand für die Verwaltung und für betroffene landwirtschaftliche Betriebe	niedrig	hoch
Rechtsanspruch	ja	nein
Anspruchsvoraussetzungen	vorab bekannt	nicht bekannt
finanzieller Beitrag der Betroffenen	Zahlung einer verbilligten Versicherungsprämie	keine
zeitnahe Wirkung der Maßnahme	ja	nein
budgetäre Planbarkeit für Bund und Länder	tendenziell ja	nein
	in Mio. EUR	
eingesetzte öffentliche Mittel 2014 bis 2018 (Österreich gesamt)	239,52 ¹	107,03

¹ Zahlungen gemäß Hagelversicherungs-Förderungsgesetz

Quelle: BMNT; Darstellung: RH

(2) Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) entwickelte Grundsätze⁴⁴ für die Rolle des Staates im landwirtschaftlichen Risikomanagement. Dabei gab sie u.a. folgende wesentliche Handlungsempfehlungen ab:

- Regierungen sollten einen ganzheitlichen (holistischen) Zugang zum Risikomanagement entwickeln, alle Risiken und ihre Beziehungen zueinander beurteilen und eine Konzentration auf eine einzige Risikoquelle (etwa Preise) vermeiden.
- Landwirtschaftliche Risikomanagement–Politik sollte sich auf „katastrophale“ Risiken fokussieren, die selten auftreten, aber bedeutende Schäden bei vielen Landwirtinnen und Landwirten zur selben Zeit anrichten. Die Prozesse, Verantwortlichkeiten und Grenzen der politischen Antworten – einschließlich expliziter Auslösekriterien sowie Arten und Ausmaß der Unterstützung – sollten vorab festgelegt werden.
- Die Politik sollte vermeiden, dass es durch bezuschusste Versicherungsprämien zur Verdrängung privater Versicherungsmärkte kommt. Die Bezuschussung von Versicherungsprämien kann für Regierungen teuer sein und verhindert nicht den Druck auf zusätzliche Ad–hoc–Hilfen nach Katastrophenereignissen.

25.2 Der RH hielt fest, dass Entschädigungszahlungen einen zusätzlichen Abwicklungs– und Verwaltungsaufwand für Bund und Länder bedeuteten. Die betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe hatten zudem keinen Rechtsanspruch auf Entschädigungszahlungen und erhielten diese oft zeitverzögert. Im Vergleich zu Versicherungen überwogen die Nachteile.

Der RH wies auch darauf hin, dass durch die Bezuschussung von Versicherungsprämien nicht verhindert wurde, dass zusätzlich auch Entschädigungszahlungen nach Schadensereignissen in bedeutendem Umfang anfielen. Im Zeitraum 2014 bis 2018 hatten Bund und Länder insgesamt 239,52 Mio. EUR für Zuschüsse zu Versicherungsprämien nach dem Hagelversicherungs–Förderungsgesetz aufzuwenden. Darüber hinaus wurden im Rahmen von drei Hilfspaketen – anlassbezogen aufgrund von Schadensereignissen – weitere 107,03 Mio. EUR an Entschädigungen geleistet.

Der RH empfahl dem Landwirtschafts– und dem Finanzministerium sowie den Ländern Niederösterreich und Salzburg, die öffentliche Risikovorsorge und –abdeckung für landwirtschaftliche Kulturen an den Handlungsempfehlungen der OECD auszurichten:

- Das Risikomanagement sollte möglichst alle Risiken und ihre Beziehungen zueinander erfassen, beurteilen und die Maßnahmen aufeinander abstimmen.

⁴⁴ OECD, Agricultural Risk Management and Resilience: A Holistic Approach (2018)

- Auch wäre das landwirtschaftliche Risikomanagement auf außerordentliche Risiken zu fokussieren, die selten auftreten, aber bedeutende Schäden bei vielen landwirtschaftlichen Betrieben anrichten. Dementsprechend wären Hilfsmaßnahmen auf diese außerordentlichen („katastrophalen“) Risiken zu beschränken, um die Eigenvorsorge der landwirtschaftlichen Betriebe zu stärken und die Bemühungen, die Versicherungslösungen auszubauen, nicht zu konterkarieren.
- Zudem sollten Abläufe, Verantwortlichkeiten, Auslösekriterien sowie Art und Ausmaß der Unterstützung vorab festgelegt werden.

25.3 (1) Das Finanzministerium vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass sich Österreich bereits jetzt im Rahmen der Kriterien der OECD bewege. Mit der Erweiterung auf eine umfassende Ernteversicherung gemäß dem Hagelversicherungsförderungsgesetz seien die Voraussetzungen geschaffen worden, dass zusätzliche Entschädigungszahlungen nach Unwetterkatastrophen auf Basis von Sonderrichtlinien nicht mehr erforderlich sein würden. Im Ergebnis werde die Eigenvorsorge der landwirtschaftlichen Betriebe gestärkt. Mit der Prämienstützung werde der Katastrophenfonds entlastet. Im Fall der Versicherbarkeit von Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen im Rahmen der umfassenden Ernteversicherung seien finanzielle Hilfeleistungen aus dem Katastrophenfonds ausgeschlossen.

(2) Auch das Landwirtschaftsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es sich an den OECD-Grundsätzen orientiere und versuche, die verschiedenen Bereiche des Risikomanagements zu koordinieren. Es beabsichtige, die OECD-Grundsätze noch stärker in einer gesamtheitlichen Risikomanagementstrategie für die Landwirtschaft unter Einbindung der Länder und der wesentlichen Stakeholder zu berücksichtigen. Aufgrund der Feststellung des RH, wonach die Vorteile der Versicherungsprämienförderung gegenüber Entschädigungsaktionen überwiegen, sehe sich das Landwirtschaftsministerium bestätigt, die Unterstützung der leistbaren, eigenverantwortlichen Risikovorsorge in dieser Art und Weise fortzuführen. Die Versicherungsprämienförderung stelle nur einen Teil des betrieblichen Risikomanagements dar. Das betriebliche Management landwirtschaftlicher Betriebe habe zusätzliche und vorgeschaltete Risikoabsicherungs- und Risikoabfederungsmaßnahmen zu setzen.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Erstellung eines Strategiekonzepts für ein umfassendes Risikomanagement in der Landwirtschaft erstrebenswert. Die Arbeiten müssten maßgeblich durch das Landwirtschaftsministerium koordiniert und geleitet werden; die Länder sollten eingebunden werden.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg habe eine Ausweitung der Versicherungspakete in erster Linie durch die Versicherungsgesellschaften zu erfolgen. Da es in Österreich nur eine Versicherungsanstalt gebe, die im Agrarbereich Versicherungen von Risiken aus Naturkatastrophen anbiete, und dieses Angebot in den letzten Jahren

stark ausgebaut worden sei, sei ein weiterer Ausbau der Abdeckung von Katastrophenrisiken aus wirtschaftlichen Gründen in den nächsten Jahren nicht zu erwarten.

- 25.4 Der RH erwiderte dem Finanzministerium, dass die OECD–Handlungsempfehlungen für die öffentliche Risikovorsorge und –abdeckung bei landwirtschaftlichen Kulturen auf eine gesamtheitliche Betrachtung des Risikomanagements abzielen. Dies betrifft im österreichischen Kontext neben den Mitteln aus dem Katastrophenfonds auch Maßnahmen des Landwirtschaftsministeriums und der Länder zur Stärkung der Eigenvorsorge der landwirtschaftlichen Betriebe.

Die Absicht des Landwirtschaftsministeriums, eine gesamtheitliche Risikomanagementstrategie für die Landwirtschaft zu entwickeln, nahm der RH zustimmend zur Kenntnis.

Gegenüber dem Land Salzburg führte der RH aus, dass seine Empfehlung nicht auf den weiteren Ausbau des Versicherungsangebots gerichtet war, sondern auf einen ganzheitlichen Ansatz im landwirtschaftlichen Risikomanagement. Dabei ist im Sinne der OECD–Handlungsempfehlungen die Versicherungsprämienförderung nur ein Bestandteil.

Weitere Maßnahmen

Forschungsinitiativen

- 26 (1) Das Landwirtschaftsministerium setzte im Zeitraum 2016 bis 2020 das „Programm für Forschung und Entwicklung im Ministerium für ein Lebenswertes Österreich – Pfeil 20“ um. Darin legte es als mögliches Forschungsthema im Themenbereich „Anpassung an den Klimawandel“ die Entwicklung von Konzepten zur Risikominimierung und Weiterentwicklung von Risikostreuuungsinstrumenten fest. Im Oktober 2018 beauftragte es ein Wirtschaftsforschungsinstitut mit der Durchführung des Forschungsprojekts „Entwicklung von Instrumenten zur Einkommensstabilisierung für Milch und Weizen produzierende Betriebe in Österreich“.⁴⁵ Dabei sollte auch die einkommensstabilisierende Wirkung von bereits bestehenden Förderungen (u.a. Direktzahlungen, TZ 3) bewertet werden. Als Vergütung wurden pauschal 108.220 EUR vereinbart (geplantes Projektende 30. November 2019).

Beim Forschungsauftrag handelte es sich um ein Teilprojekt eines gleichnamigen Projekts der Landwirtschaftskammer Niederösterreich mit weiteren Kooperationspartnern, darunter die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen.

⁴⁵ Die Beauftragung im Wege einer Direktvergabe entsprach der Ausnahmebestimmung gemäß § 9 BVergG 2018, weil das Landwirtschaftsministerium nicht die ausschließlichen Verwertungsrechte am Forschungsergebnis hatte und es Eigenleistungen bzw. Mitfinanzierungen gab.

Das Projekt der Landwirtschaftskammer Niederösterreich zielte laut dem Projekt-handbuch darauf ab, ein Modell zur Absicherung von Preisrisiken für Milch– bzw. Weizenbetriebe in Form einer Erlösentgangsversicherung zu entwickeln und u.a. die Kofinanzierung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik nach dem Jahr 2020 zu bewerten. In der Projekt–Steuerungsgruppe gab es u.a. Vertreterinnen und Vertreter des Landwirtschaftsministeriums, der Landwirtschaftskammer Niederösterreich sowie des Landes Niederösterreich. Das geplante Projektende war im Dezember 2019.

(2) Im März 2019 bewilligte das Land Niederösterreich eine Landesförderung für das Projekt der Landwirtschaftskammer Niederösterreich von maximal 65.000 EUR. Als Fördernehmer trat die lk–projekt niederösterreich/wien GmbH⁴⁶ auf, die im Projekt die Landwirtschaftskammer Niederösterreich unterstützte.

Bildungs– und Beratungsangebote

27.1 (1) Das österreichische Programm LE 14–20 enthält den Schwerpunktbereich „3b: Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements in den landwirtschaftlichen Betrieben“. Das Programmdokument aus dem Jahr 2013 wies in der Stärken–Schwächen–Analyse des Schwerpunktbereichs auf das in Österreich kaum vorhandene Bildungs– und Beratungsangebot für landwirtschaftliche Betriebe zu Risikomanagement und Marktzusammenhängen hin. Die Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter sollten daher für die zunehmende Bedeutung der Risikobewertung und des Risikomanagements in der Land– und Forstwirtschaft sensibilisiert und der Wissensstand dazu erhöht werden. Zur Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements reservierte das Programm LE 14–20, in der Version vom März 2019, insgesamt 2,12 Mio. EUR an Fördermitteln (EU–, Bundes– und Landesmittel) für drei horizontale Programm–Maßnahmen:

- Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (1,54 Mio. EUR),
- Beratungs–, Betriebsführungs– und Vertretungsdienste (0,21 Mio. EUR) und
- Zusammenarbeit (0,37 Mio. EUR), d.h. Kooperationen zwischen der Forschung und Praxis.

Im Rahmen der geförderten Maßnahmen sollten bis zum Jahr 2020 im Bereich der Risikovorsorge und des Risikomanagements insgesamt 3.150 Personen an Bildungsprojekten teilnehmen, weitere 1.490 Personen an Beratungsprojekten.

Laut einer Aufstellung des Landwirtschaftsministeriums gab es bis Ende 2018 insgesamt 73 bewilligte Projekte, die u.a. auch zum Schwerpunktbereich 3b beitragen sollten. Die Zuordnung zum Schwerpunktbereich erfolgte im Wesentlichen bei der Antragstellung durch die Projektträger in Form eines Prozentanteils am jeweiligen

⁴⁶ Tochterunternehmen der LK–NÖ Holding GmbH (74,9 %) und der Landwirtschaftskammer Wien (24,1 %)

Projektbudget. Diese Prozentanteile reichten je nach Projektinhalten und –umfang von 2 % bis 70 %. Die anteilig bewilligten Fördermittel lagen insgesamt bei rd. 883.100 EUR. Mangels einer Definition der Begriffe „Risikovorsorge“ und „Risikomanagement“ im Programm LE 14–20 variierten die Projektinhalte deutlich, wie folgende Beispiele illustrieren:

- Die vom Landwirtschaftsministerium bewilligten 27 bundesländerübergreifenden Projekte (bewilligte Fördermittel: rd. 775.600 EUR) umfassten beispielsweise ein Beratungsprojekt der neun Landwirtschaftskammern zur Stärkung der unternehmerischen Kompetenz der Landwirtinnen und Landwirte sowie ein Projekt zur betrieblichen Risikoidentifikation anhand von Tiergesundheitsdaten. Ein weiteres Projekt diente der Bewerbung des Kursprogramms eines ländlichen Bildungsanbieters.
- Das Land Niederösterreich bewilligte elf Bildungsprojekte (bewilligte Fördermittel: rd. 13.700 EUR), darunter u.a. Kursangebote zur Qualifizierung in der Biolandwirtschaft und in der Unternehmensführung.
- Das Land Salzburg bewilligte drei Bildungsprojekte (bewilligte Fördermittel: rd. 5.400 EUR) mit Kursangeboten im Bereich der Biolandwirtschaft.

(2) Laut Auskunft des Landwirtschaftsministeriums gab es – auch außerhalb des Schwerpunktbereichs 3b – weitere Fördermaßnahmen bzw. –projekte im Programm LE 14–20, die zur Informationsbereitstellung im Bereich der Risikovorsorge und des Risikomanagements dienten. Demnach zählte dazu u.a. ein Projekt zur Einrichtung und des Betriebs eines Pflanzenschutz–Warndienstes.

- 27.2 Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium und die Länder Niederösterreich und Salzburg im Programm LE 14–20 bis Ende 2018 insgesamt 73 Bildungs–, Beratungs– bzw. Kooperationsprojekte bewilligten, die zur Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements landwirtschaftlicher Betriebe beitragen sollen. Er erachtete die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der Landwirtinnen und Landwirte über betriebliche Risiken und Risikomanagementstrategien als bedeutsam, weil durch die Erarbeitung und Verbreitung von diesbezüglichen Informationen das Wissen über betriebliche Anpassungsmöglichkeiten verbessert und Entscheidungshilfen geboten werden. Er wies kritisch auf das unterschiedliche Verständnis der Begriffe Risikovorsorge und Risikomanagement im Programm LE 14–20 hin, was zu einer breiten Auslegung der Begriffe führte und die Vergleichbarkeit von Projektdaten einschränkte.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, für die Förderung von Projekten im Zusammenhang mit der Risikovorsorge und dem Risikomanagement in der Landwirtschaft eine einheitliche Begriffsdefinition vorzugeben. Weiters empfahl er, zu evaluieren, ob mit den geförderten Projekten das im Programm LE 14–20 formulierte Ziel, die Landwirtinnen und Landwirte im Hinblick auf die Risikovorsorge und das Risikomanagement zu sensibilisieren und den Wissensstand zu erhöhen, erreicht wurde.

- 27.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums werde es die Empfehlung zu einer einheitlichen Begriffsdefinition aufgreifen und nach Möglichkeit noch im Rahmen der laufenden Förderperiode mit den bewilligenden Stellen vereinbaren. Auch die Empfehlung, die Sensibilisierung von Landwirtinnen und Landwirten auf Risikovorsorge und Risikomanagement zu evaluieren, werde es nach Möglichkeit im Rahmen der Ex-Post-Evaluierung des Programms LE 14–20 aufgreifen.

Es sei korrekt und nachvollziehbar, dass es im Bereich der Beratung kein gesondertes Beratungsprodukt mit dem Titel „Risikovorsorge“ bzw. „Risikomanagement“ gegeben habe; Risikomanagement könne jedoch nicht als alleinstehendes Beratungsprodukt bzw. Beratungsthema angeboten werden. Grundlegende Inhalte (z. B. Versicherungen, Lagerhaltung, Ernteschutz, nachhaltige Bewirtschaftung und schonender Umgang mit Ressourcen) seien jedoch immanenter Bestandteil unterschiedlichster Beratungsleistungen.

- 28.1 Die vormalige Bundesanstalt für Agrarwirtschaft⁴⁷ – eine nachgeordnete Dienststelle des Landwirtschaftsministeriums – entwickelte ab dem Jahr 2016 auf Initiative des Landwirtschaftsministeriums eine Beratungsunterlage zum Thema „Risikomanagement in der Landwirtschaft“. Aus einer Präsentation anlässlich der Vorstellung dieser Unterlage vom Dezember 2016 ging hervor, dass Zielsetzung dieser Unterlage die Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter sowie eine systematische Aufarbeitung des Themas mit Fokus auf Österreich war. Die Zielgruppen waren demnach Landwirtinnen und Landwirte sowie Beraterinnen und Berater. Obwohl Vertreterinnen und Vertreter der (vormaligen) Bundesanstalt für Agrarwirtschaft in den Folgejahren bei Veranstaltungen zum Thema Risikomanagement wiederholt auf die Beratungsunterlage verwiesen, lag die Unterlage bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung lediglich in einer Entwurfsversion vor. Eine Veröffentlichung sollte laut Auskunft der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen im Herbst 2019 erfolgen.

Der RH hatte bereits im Jahr 2013 in seinem Bericht⁴⁸ über die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft auf die eingetretenen Verzögerungen beim Abschluss von Projekten hingewiesen und empfohlen, den Arbeitsaufwand für Projekte sachgerecht zu planen.

- 28.2 Der RH bemängelte, dass die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen die Erstellung einer Beratungsunterlage zum Thema Risikomanagement auch drei Jahre nach Erstveröffentlichung des Entwurfs nicht abgeschlossen hatte. Aus Sicht des RH wäre es auch Aufgabe des Landwirtschaftsministeriums gewesen, den

⁴⁷ Mit der Novelle des Bundesämtergesetzes, BGBl. I 90/2018, wurde mit 1. Jänner 2019 die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mit der Bundesanstalt für Bergbauernfragen zu einer Bundesanstalt mit der Bezeichnung „Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen“ zusammengeführt.

⁴⁸ siehe RH-Bericht „Bundesanstalt für Agrarwirtschaft“ (Reihe Bund 2013/4, TZ 9)

Projektfortschritt zu verfolgen und rechtzeitig auf Verzögerungen, etwa durch eine Priorisierung, zu reagieren.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Fertigstellung der Beratungsunterlage zum Thema „Risikomanagement in der Landwirtschaft“ durch die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen zu überwachen und bei Verzögerungen proaktiv zu reagieren.

- 28.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Abschlussbericht der Beratungsunterlage der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen „Risikomanagement“ im Frühjahr 2020 veröffentlicht worden sei. Die Verzögerung des Abschlussberichts beruhe auf wechselnden Zuständigkeiten im Landwirtschaftsministerium und der Prioritätensetzung innerhalb der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen. Weiters seien auch die Zusammenlegung der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mit der Bundesanstalt für Bergbauernfragen und die damit verbundene Übersiedlung an einen neuen Standort zu berücksichtigen.

Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend empfahl der RH:

	Bundesministerium für Finanzen	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus	Land Niederösterreich	Land Salzburg
(1) Für die Programmperiode 2021 bis 2027 wäre bei Förderungen im Bereich der Risikovorsorgen im Agrarbereich – im Hinblick auf die damit verbundene Budgetentlastung von Bund und Ländern – die Inanspruchnahme von EU-Mitteln in Erwägung zu ziehen. (TZ 3)		X		
(2) Bei Vorbereitung legislativer Maßnahmen zum Hagelversicherungs-Förderungsgesetz, etwa bei der Festlegung der Fördersätze für die Prämienförderung, wären vermehrt die Durchversicherungsgrade der Kulturgruppen und die jeweiligen spezifischen Risiken zu berücksichtigen, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden und die Anreizwirkung der Förderung zu erhöhen. (TZ 7)		X		
(3) Für die Förderung von Versicherungsprämien nach dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz wären konkrete Ziele festzulegen und diese mit geeigneten Indikatoren und Zielwerten zu ergänzen, sodass die Zielerreichung beurteilt werden kann. (TZ 8)		X		
(4) Von den Versicherungsunternehmen wären Daten in einem Detaillierungsgrad zu verlangen, der eine Überprüfung der Prämiengestaltung ermöglicht und Aufschluss etwa über die Höhe der Bezuschussung nach Kulturarten und Risiken gibt. Zudem sollten die anzufordernden Förderdaten ermöglichen, die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der Fördermaßnahmen zu beurteilen. (TZ 9)		X		
(5) Die Grundlagen für eine Zusammenführung der Verantwortlichkeiten – für die Finanzierung der Förderungen nach dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz einerseits und die Zuerkennung und Auszahlung dieser Mittel andererseits – wären auszuarbeiten und dem Gesetzgeber vorzulegen. (TZ 10)	X	X		
(6) Bei einer allfälligen Änderung des Hagelversicherungs-Förderungsgesetzes wäre auf eine Bestimmung hinzuwirken, die dem RH unmissverständlich ermöglicht, die Abwicklung der Förderung durch die abwickelnden Stellen zu überprüfen. (TZ 12)		X		
(7) In diesem Zusammenhang wäre dabei auch von den Ländern auf eine wirksame Kontrolle durch den RH bei der Abwicklung ihrer Fördermittel gemäß Hagelversicherungs-Förderungsgesetz hinzuwirken. (TZ 12)			X	X
(8) Eine Novelle zum Hagelversicherungs-Förderungsgesetz wäre anzuregen, die Transparenz hinsichtlich der Prämienkalkulation der Versicherungsunternehmen schafft, sodass die Prämienhöhe und damit die Angemessenheit der Förderung periodisch überprüft werden können. (TZ 13)		X		
(9) Die Sonderrichtlinie wäre um inhaltliche Vorgaben für die Geltendmachung der Zuschüsse durch die Versicherungsunternehmen zu ergänzen. Dabei wären eine Aufschlüsselung nach vertraglich bereits fixierten und geschätzten Versicherungsprämien sowie Begründungen zu allfälligen, bei der Berechnung getroffenen Annahmen einzufordern. (TZ 14)		X		

	Bundesministerium für Finanzen	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus	Land Niederösterreich	Land Salzburg
(10) Für die Überprüfung der Versicherungsprämienförderung wären – unter Einbeziehung der Länder – ein Kontrollkonzept zu entwickeln und die Abrechnungen sowie die Verwendungsnachweise der Versicherungsunternehmen jährlich zu kontrollieren. Auch sollten die Länder über die Ergebnisse der Kontrollen informiert werden. (TZ 15)		X		
(11) Bei der Erstellung des Kontrollkonzepts wären auch Kontrollen durch die Länder, insbesondere deren Einsichtsrechte in Unterlagen der Versicherungsunternehmen, mitzuberechnen. (TZ 15)		X	X	X
(12) Von den Versicherungsunternehmen wäre regelmäßig ein Verwendungsnachweis nach Förderungsempfängern einzufordern. (TZ 15)		X		
(13) Die ausgezahlten Förderungen wären auf ihre Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen, im Bedarfsfall zurückzufordern und die betroffenen Länder im Hinblick auf die ausgezahlten Landesmittel über die Ergebnisse zu informieren, damit diese ihrerseits tätig werden können. (TZ 16)		X		
(14) In der Sonderrichtlinie wäre der Begriff „Betrieb“ klarzustellen und auch festzulegen, welche Einrichtungen unter den Begriff „Betriebe von Gebietskörperschaften“ fallen. (TZ 16)		X		
(15) Die Sonderrichtlinie wäre dahingehend zu ändern, dass die Versicherungsunternehmen verpflichtet werden, den Ländern die in einem Kalenderjahr nicht verbrauchten Fördermittel mit der Endabrechnung zurückzuzahlen. Allenfalls wäre eine Geringfügigkeitsgrenze festzulegen. (TZ 17)		X		
(16) Auszahlungen für Förderungen wären – dem Bruttoprinzip entsprechend – ungekürzt und ohne Saldierung mit allfälligen Guthaben zu verrechnen, um eine korrekte und transparente Darstellung in den Rechnungsabschlüssen zu gewährleisten. (TZ 17)			X	X
(17) Von den mit der Förderabwicklung befassten Versicherungsunternehmen wären Daten in einer Detailtiefe zu verlangen, die eine fundierte Analyse der Entwicklung der Förderung – auch anhand aussagekräftiger Kennzahlen – ermöglicht. (TZ 18)		X		
(18) Angesichts der teilweise hohen Förderbeträge wären angemessene Förderobergrenzen bzw. degressive Fördersätze festzulegen. (TZ 18)		X		
(19) Durch regelmäßige Kontrollen sollte eine im Einklang mit der Sonderrichtlinie stehende Förderabwicklung sichergestellt werden. (TZ 18)		X		
(20) Im Grünen Bericht wären für die Versicherungsprämienförderung auch Daten über die Anzahl der geförderten Versicherten und der jeweils versicherten Flächen sowie der Nutztiere in Zeitreihen auszuweisen. (TZ 18)		X		
(21) Eine gesamthafte Analyse der Versicherungsprämienförderung wäre im Hinblick auf die Förderziele und –wirkung durchzuführen. Dabei wäre auch zu klären, ob unerwünschte Effekte – wie beispielsweise Mitnahmeeffekte, höhere Risiken durch Kulturen an ungeeigneten Standorten oder ein Verzicht auf schadensminimierende Maßnahmen – auftreten. (TZ 19)		X		
(22) Bei den Anmeldungen in die Transparenzdatenbank im Rahmen des Hagelversicherungs-Förderungsgesetzes wären die begünstigten Personen und Einrichtungen sowie die Förderbeträge aufzunehmen. (TZ 20)	X		X	X

	Bundesministerium für Finanzen	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus	Land Niederösterreich	Land Salzburg
(23) Bei Förderungen von Versicherungsprämien wäre in den Landesrichtlinien sicherzustellen, dass diese auch Regelungen für Kontrollen bei den Versicherungsunternehmen als den abwickelnden Stellen beinhalten, sodass auch die Prämienhöhe und damit die Angemessenheit der Förderung periodisch überprüft werden können. (TZ 21, TZ 22)			X	X
(24) Die Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe nach Schadensereignissen wären so zu gestalten, dass die Zahlungen nach vorab festgelegten Kriterien erfolgen, die einzelnen Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind und zudem auch klar definiert wird, welche Ziele erreicht werden sollen. Initiativen für Beitragsfreistellungen, welche die individuelle Betroffenheit der Begünstigten außer Acht lassen bzw. diese auch nicht durch vorweg festgelegte Kriterien berücksichtigen, sollten unterbleiben. (TZ 23)		X		
(25) Es sollte gewährleistet werden, dass versicherbare Risiken an landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren von Entschädigungszahlungen aus öffentlichen Mitteln ausgeschlossen werden. (TZ 24)		X	X	X
(26) Die öffentliche Risikovorsorge und –abdeckung für landwirtschaftliche Kulturen wäre an den Handlungsempfehlungen der OECD auszurichten: <ul style="list-style-type: none"> • Das Risikomanagement sollte möglichst alle Risiken und ihre Beziehungen zueinander erfassen, beurteilen und die Maßnahmen aufeinander abstimmen. • Auch wäre das landwirtschaftliche Risikomanagement auf außerordentliche Risiken zu fokussieren, die selten auftreten, aber bedeutende Schäden bei vielen landwirtschaftlichen Betrieben anrichten. Dementsprechend wären Hilfsmaßnahmen auf diese außerordentlichen („katastrophalen“) Risiken zu beschränken, um die Eigenvorsorge der landwirtschaftlichen Betriebe zu stärken und die Bemühungen, die Versicherungslösungen auszubauen, nicht zu konterkarieren. • Zudem sollten Abläufe, Verantwortlichkeiten, Auslösekriterien sowie Art und Ausmaß der Unterstützung vorab festgelegt werden. (TZ 25) 	X	X	X	X
(27) Für die Förderung von Projekten im Zusammenhang mit der Risikovorsorge und dem Risikomanagement in der Landwirtschaft wäre eine einheitliche Begriffsdefinition vorzugeben. (TZ 27)		X		
(28) Es wäre zu evaluieren, ob mit den geförderten Projekten das im Österreichischen Programm für ländliche Entwicklung 2014 – 2020 formulierte Ziel, die Landwirtinnen und Landwirte im Hinblick auf die Risikovorsorge und das Risikomanagement zu sensibilisieren und den Wissensstand zu erhöhen, erreicht wurde. (TZ 27)		X		
(29) Die Fertigstellung der Beratungsunterlage zum Thema „Risikomanagement in der Landwirtschaft“ durch die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen wäre zu überwachen und bei Verzögerungen proaktiv zu reagieren. (TZ 28)		X		



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im November 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

