



Berichte über Landwirtschaft

Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft

BAND 98 | Ausgabe 2

Agrarwissenschaft
Forschung

Praxis

Extremwetterereignisse in der Landwirtschaft: Risikomanagement im Bundesländervergleich

von Ulrich Hartung

1 Einleitung

Von Extremwetterereignissen wie Trockenheit, Stürmen, Starkregen/Hochwasser, Hagel und Frost verursachte Ertragsausfälle ließen das Risikomanagement in der Landwirtschaft in jüngerer Vergangenheit wiederholt zum Gegenstand politischer Diskussionen werden. Zuletzt lösten die von Bund und Ländern im „Jahrhundertsommer“ 2018 aufgrund einer hitzebedingten Dürre bereitgestellten, staatlichen ad-hoc-Hilfezahlungen eine kritische Diskussion über das staatliche Risikomanagement in der Landwirtschaft aus (HIRSCHAUER ET AL. 2018; GDV 2018). Die Debatte kreiste um die Frage, inwieweit der Staat landwirtschaftliche Unternehmen zukünftig beim Risikomanagement von Extremwetterereignissen unterstützen sollte (vgl. WBAE 2018). Diese Frage drängte sich zuletzt vermehrt auf, weil Extremwetterereignisse wie die andauernde Trockenheit 2018 die Risikomanagementkapazitäten einer immer größeren Anzahl von Landwirten überstiegen – und gleichermaßen die in Deutschland geltenden Rahmenbedingungen für das Risikomanagement von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft infrage stellten (BMEL 2019).

Die Ursachen, Folgen sowie die vielfältigen Anpassungsmöglichkeiten der Landwirtschaft an extreme Wetterereignisse werden bereits seit Jahren intensiv erforscht (vgl. JKI 2019; EASAC 2018; LEHR ET AL. 2015; THÜNEN 2015; IPCC 2012; BRÄUER ET AL. 2009; FAL 2007). Allerdings wurde noch nicht gezeigt, inwieweit sich staatliche Institutionen hinsichtlich des Risikomanagements von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft engagieren. Die Reduktion dieser Forschungslücke ist von wesentlicher Bedeutung, da die staatliche Unterstützung des in Deutschland zuvorderst auf betrieblicher Ebene erfolgenden Risikomanagements umstritten ist. Beispielsweise verweist der WBAE (2018) auf mögliche negative Effekte staatlicher Interventionen in diesem Bereich und hinterfragt grundsätzlich, ob die Unterstützung des betrieblichen Risikomanagements eine staatliche Aufgabe darstellt. Mögliche negative Effekte staatlicher Interventionen umfassen unter anderem das Setzen falscher Anreize für Landwirte oder die nicht gegebene Dauerhaftigkeit bestimmter Maßnahmen

(detailliert, siehe ODENING 2018; CROONENBROECK 2018; KÜHL UND MÜLLER 2018; HIRSCHAUER, MUSSHOF UND OFFERMANN 2018). Demgegenüber stehen Vorgaben der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2017), wonach „Landwirte in ihrer Eigenschaft als Unternehmer [zwar] letztlich die Verantwortung für die Gestaltung ihrer eigenen Betriebsstrategien [tragen]“, jedoch müsse „ein solider Rahmen für den Agrarsektor geschaffen werden, um Risiken und Krisen wirksam zu verhindern oder einzudämmen und so die Krisenfestigkeit der Landwirtschaft zu erhöhen und gleichzeitig die richtigen Anreize für die Einbindung privater Initiativen zu setzen.“

Vor diesem Hintergrund untersucht der Artikel, inwieweit sich die Bundesländer (Länder) hinsichtlich des Managements von Ertragsrisiken, die durch Extremwetterereignisse hervorgerufen werden können, engagieren. Der Fokus liegt auf den Gliedstaaten, da diese, anders als der Bund, über zentrale Gestaltungskompetenzen in diesem Bereich verfügen. Die primäre Zuständigkeit für das Management von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft wurde den Ländern mit der Begründung zugewiesen, dass solche Ereignisse in der Regel regional begrenzt auftreten und entsprechend die effektivsten Maßnahmen auf der regionalen Ebene getroffen werden könnten (BMEL 2020). Die forschungsleitende Fragestellung des Beitrags lautet folgendermaßen:

Inwieweit unterstützen die Länder landwirtschaftliche Unternehmen beim Risikomanagement von Extremwetterereignissen?

Um diese Fragestellung zu adressieren, wurde eine schriftliche Befragung zuständiger Länderministerien durchgeführt. Folgende Länder wurden für die Untersuchung ausgewählt, da von deren Ministerien vergleichbare Angaben bereitgestellt wurden: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen. Zudem wurde eine umfassende Internetrecherche vorgenommen, um die gewonnenen Erkenntnisse vor dem Hintergrund aktueller politischer Entwicklungen in diesem Feld einzuordnen.

Grundsätzlich ist zu erwarten, dass die Länder das Risikomanagement ansässiger Landwirte unterstützen. Dies sollte umso mehr für ländliche Räume gelten, da der Landwirtschaftssektor dort häufig von größter ökonomischer, sozialer und kultureller Bedeutung ist (DESTATIS 2019). Außerdem können die unmittelbaren und mittelbaren Folgen landwirtschaftlicher Schäden öffentliche Haushalte erheblich belasten (BRÄUER ET AL. 2009: 46-50). Eine weitere Triebfeder für landespolitisches Handeln könnten aktuelle Klimasimulationen darstellen, die aufgrund zunehmender Potenziale für Extremwetterereignisse immer größere Ertragsausfälle in Deutschland prognostizieren. So wird für die Bundesrepublik unter anderem eine Zunahme an Hitzetagen und starken Niederschlägen im Sommer sowie eine Abnahme an Frost- und Eistagen ab 2050 erwartet (CSC 2019).

Die Studie zeigt, dass sich die meisten Länder hinsichtlich des Managements von Extremwetterereignissen engagieren, unter anderem durch landwirtschaftliche Beratung, angewandte Forschung und Investitionsprogramme, etwa zum Hagelschutz. Darüber hinaus sehen die Ministerien insgesamt hohe Bedarfe hinsichtlich weiterer staatlicher und privater Risikomanagementmaßnahmen. Ferner besteht ein breiter Konsens hinsichtlich der Einführung einer Mehrgefahrenversicherung (MGV), insbesondere für das Risiko Trockenheit. Die staatliche Bezuschussung solcher Versicherungen wird von den Ministerien zwar unterschiedlich beurteilt; einig sind sich die Behörden jedoch in ihrer Ablehnung einer rein länderfinanzierten Förderung. Schließlich variieren die Standpunkte der Länder dahingehend, auf welchen Ebenen zukünftig den Herausforderungen durch Extremwetterereignisse begegnet werden sollte.

Der Aufsatz ist folgendermaßen gegliedert. Kapitel 2 skizziert welche Risikomanagementinstrumente (RMI) seitens der Europäischen Union (EU) bereitgestellt werden (2.1), inwieweit die 27 EU-Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschland von diesem Instrumentarium Gebrauch machen (2.2), und welche betrieblichen RMI landwirtschaftlichen Unternehmen in der Bundesrepublik zur Verfügung stehen. Kapitel 3 beschreibt die methodische Vorgehensweise hinsichtlich der Datengenerierung und Auswertung im Rahmen der schriftlichen Befragung. Kapitel 4 präsentiert die deskriptiven Ergebnisse und diskutiert diese vor dem Hintergrund aktueller politischer Entwicklungen. Der Artikel endet mit einem Fazit und einem Ausblick in Kapitel 5.

2 Risikomanagement im Mehrebenensystem

Die Rahmenregelungen für das Risikomanagement von Extremwetterereignissen in der europäischen Agrarwirtschaft werden auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Mehrebenensystems festgelegt. Entsprechend der üblichen Normenhierarchie werden zunächst die wichtigsten Regelungen auf supranationaler Ebene beschrieben. Anschließend wird das Risikomanagement auf mitgliedsstaatlicher Ebene skizziert, wobei der Fokus auf die Bundesrepublik Deutschland (BRD) gelegt wird. Schließlich wird das betriebliche Risikomanagement in der BRD beschrieben.

2.1 Europäisches Risikomanagement

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU umfasst verschiedene Instrumente, die Landwirten bei der Vorsorge und der Bewältigung von Extremwetterschäden unterstützen sollen. Während diese Unterstützung bis zum Jahr 2013 in der ersten Säule der GAP verortet war, wurde die Finanzierung dieser Maßnahmen nach der GAP-Reform in die zweite Säule überführt (WBAE 2018: 43). Gegenwärtig

ermöglicht die Verordnung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) die Subventionierung von Versicherungen sowie von sogenannten Fonds auf Gegenseitigkeit unter anderem gegen widrige Witterungsverhältnisse von maximal 65 % der Versicherungsprämien bzw. Entschädigungssummen (EU-VERORDNUNG 1305/2013). Zudem ermöglicht es der ELER maximal 65 % der Kosten für ein sogenanntes allgemeines Einkommensstabilisierungsinstrument zu übernehmen; dieses unterstützt Landwirte, die von Einkommenseinbußen von mehr als 30 % betroffen sind, aus dem Fonds auf Gegenseitigkeit (WBAE 2018: 43). Inwieweit die EU-Mitgliedstaaten von diesen drei RMI Gebrauch machen, liegt in deren Verantwortungsbereich, da die Verwendung der durch die EU geförderten RMI fakultativ ist. Für die GAP nach 2020 spezifizierte die Europäische Kommission (2018) unter anderem ihre zukünftigen Vorstellungen hinsichtlich des Risikomanagements von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft. Demnach sollen die

„Mitgliedstaaten [...] im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums Risikomanagementinstrumente unterstützen, um den Landwirten dabei zu helfen, mit außerhalb ihrer Kontrolle liegenden Produktions- und Einkommensrisiken umzugehen. Diese Art der Unterstützung, die in Form von Finanzbeiträgen zu Prämien für Versicherungen und Fonds auf Gegenseitigkeit gewährt wird, die sowohl Produktions- als auch Einkommensrisiken abdecken, wird für alle Mitgliedstaaten obligatorisch sein.“

Die Europäische Kommission möchte die Mitgliedsstaaten demnach zukünftig dazu verpflichten, die vorhandenen europäischen Fördermöglichkeiten für RMI tatsächlich auch anzuwenden. In Deutschland wird dieser Vorschlag seitens des Bundes und der Länder einvernehmlich abgelehnt. Bund und Ländern zufolge sollte eine mögliche obligatorische Förderung der RMI (im Rahmen der nationalen Strategiepläne) weiterhin zugunsten der fakultativen Regelung, die es den nationalen Gesetzgebern überlässt, inwieweit sie von den vorhandenen Fördermöglichkeiten Gebrauch machen möchten, verworfen werden (WD 2018: 13).

2.2 Nationales Risikomanagement, insbesondere Deutschland

Tabelle 1 gibt einen Überblick darüber, inwieweit die Mitgliedstaaten von den seitens der EU bereitgestellten RMI Gebrauch machen. Zunächst zeigt die Tabelle, dass die meisten Staaten ihren Landwirten sowohl ad-hoc-Hilfen als auch verschiedene Versicherungsmöglichkeiten anbieten. Einkommensstabilisierungsinstrumente, bestimmte operationelle Programme für den Obst-, Gemüse- und Weinbau und weitere Vorsorgemaßnahmen werden indes nur von wenigen Mitgliedsstaaten angeboten. Tabelle 1 zeigt zudem, dass die BRD nicht nur das Instrument der ad-hoc-Hilfen nutzt,

sondern dass darüber hinaus verschiedene operationelle Programme sowie sonstige Vorsorgemaßnahmen verfolgt werden, um das Risikomanagement von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft zu optimieren.

Tabelle 1:
Überblick über die Risikomanagementinstrumente der EU-27

	ELER					
	Ad-hoc-Hilfen	Versicherungen	Fonds auf Gegenseitigkeit	Einkommensstabilisierungsinstrument	Operationelle Programme (Obst u. Gemüse, Wein)	Sonstige Vorsorgemaßnahmen
Belgien						
Bulgarien	X	X1				X1
Dänemark					X	
Deutschland	X				X	X1 + X3 + X4
Estland		X1				
Finnland	X				X?	
Frankreich	X	X2	X2 + X3			
Griechenland	X					X
Irland	X					
Italien	X	X2	X2 + X3	X2	X	
Kroatien		X2				
Lettland	X	X2				
Litauen	X	X1, X2, X3				
Luxemburg		X1				
Malta		X2				
Niederlande		X2				X4
Österreich	X	X3	X3			
Polen	X	X1				
Portugal		X2			X	
Rumänien	X		X2			
Schweden	X					
Slowakei	X				X	
Slowenien	X	X3				
Spanien	X	X1 + X3				
Tschechien	X	X1				
Ungarn	X	X2		X3		
Zypern	X	X2			X	

Quelle: WD (2018)

Hinweis: X1: Finanzierungen im Rahmen der Gruppenfreistellungsverordnung; X2: Finanzierungen im Rahmen des ELER; X3: Notifizierungspflichtige Finanzierungen; X4: Finanzierungen im Tierseuchenbereich

Die deutschen Regelungen für ad-hoc-Hilfen in der Landwirtschaft weisen dem Bund und den Ländern unterschiedliche Grade der Verantwortung zu. So verabschiedete der Bund in 2015 eine Rahmenrichtlinie, welche vorsieht, dass neben den Ländern auch der Bund landwirtschaftlichen Unternehmen diese Hilfszahlungen gewähren kann, um Schäden, die durch „Naturkatastrophen oder diesen gleichgestellten widrigen Witterungsverhältnissen“ verursacht worden sind, zu bewältigen (BUNDESANZEIGER 2015). Diese nationale Rahmenrichtlinie entspricht den Vorgaben der Rahmenregelung der EU für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2014).

Allerdings ist der Bund nur dann zu solchen Zahlungen verpflichtet, wenn es sich um ein sogenanntes „Ereignis von nationalem Ausmaß“ handelt (BMEL 2020). In diese Kategorie wurden beispielsweise die Dürreschäden in 2018 eingestuft, woraufhin der Bund und die Länder insgesamt 228 Mio. Euro Hilfezahlungen an Landwirte leisteten (AGRARHEUTE 2019a). Solche Hilfen zum Ausgleich von Schäden, die durch widrige Witterungsverhältnisse verursacht wurden, können allerdings nur dann gewährt werden, wenn mehr als 30 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung eines betreffenden Unternehmens zerstört wurden.

Außerdem zeigt Tabelle 1, dass Deutschland von verschiedenen Möglichkeiten der Unterstützung des betrieblichen Risikomanagements keinen Gebrauch macht – im Gegensatz zu einer Reihe anderer Mitgliedstaaten. Hierzu zählt die Förderung von Versicherungen, der Fonds auf Gegenseitigkeit und das Einkommensstabilisierungsinstrument, das durch den ELER bereitgestellt wird. Diese Maßnahmen stehen Landwirten in der Bundesrepublik nach einer einvernehmlichen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern in 2012 nicht zur Verfügung. Begründet wurde dies damit, dass andere Maßnahmen geeigneter seien, nämlich solche, welche die „Eigenverantwortung der landwirtschaftlichen Unternehmer zur Risikovorsorge stärken und die Rahmenbedingungen für eine strukturelle und organisatorische Stärkung des Sektors verbessern“ (Wd 2018: 12).

Neben dem GAP-Instrumentarium können die Mitgliedstaaten bestimmte weitere Maßnahmen ergreifen, sofern diese mit den europäischen Vorgaben über staatliche Beihilfen im Agrarsektor vereinbar sind. Beispielsweise wurde es deutschen Landwirten, die in 2018 von besonders großen Ernteaussfällen betroffen waren, ausnahmsweise reingeräumt, Zwischenfrüchte auf ökologischen Vorrangflächen in den von der Dürre betroffenen Gebieten für die Futternutzung freizugeben sofern nicht ausreichend Tierfutter verfügbar war (BMEL 2020). Der folgende Abschnitt zeigt, dass die relative Zurückhaltung des Bundes und der Länder hinsichtlich des Managements von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft mit einer weitreichenden Verantwortungszuweisung an die landwirtschaftlichen Betriebe einhergeht. Dies entspricht der Vereinbarung von Bund und

Ländern, wonach Landwirte zuvorderst selbst geeignete Wege finden müssen, um mit extremen Wetterereignissen umzugehen (BMEL 2020).

2.3 Betriebliches Risikomanagement in der BRD

Die Rahmenbedingungen für das betriebliche Risikomanagement in den EU-Mitgliedstaaten sind, wie Tabelle 1 zeigt, sehr unterschiedlich ausgestaltet. Entsprechend verfügen landwirtschaftliche Betriebe in den unterschiedlichen Ländern über verschiedene Möglichkeiten, um wirtschaftliche Schäden in Folge von Extremwetterereignissen zu reduzieren. Die privaten Instrumente werden in der Regel in innerbetriebliche und außerbetriebliche RMI differenziert. Darüber hinaus werden die RMI in ex-ante und ex-post Maßnahmen unterschieden. Während ex-ante Maßnahmen ökonomische Risiken durch vorgelagerte Maßnahmen reduzieren sollen, werden ex-post Maßnahmen erst nach akuten Schadensfällen zum Ausgleich ökonomischer Schäden ergriffen (THÜNEN 2015: 55-56).

Innerbetriebliche RMI werden ihrerseits in drei Kategorien differenziert. Die erste Kategorie umfasst Maßnahmen, die betriebsgefährdende Schwankungen, die etwa durch volatile Kosten, Erträge oder Preise verursacht werden können, reduzieren sollen. Beispielsweise könnte ein landwirtschaftliches Unternehmen einen zusätzlichen Mähdrescher kaufen, der bei normalen Wetterverhältnissen nicht benötigt wird, welcher jedoch bei schlechten Wetterlagen zur Reduzierung drohender Ernteeinbußen beitragen kann. Die zweite Kategorie umfasst verschiedenste Maßnahmen betrieblicher Diversifizierung. Letztere kann auf unterschiedlichem Wege durchgeführt werden, etwa durch die Kombination verschiedener Produktionsverfahren, Marktpartner oder vertikaler Wertschöpfungsaktivitäten. Die dritte Kategorie beinhaltet Maßnahmen, die der Absicherung landwirtschaftlicher Unternehmen dienen und bezieht sich im Wesentlichen auf die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Bildung finanzieller Reserven für solche Jahre, in welchen sie unter ökonomischen Einbußen leiden, beispielsweise, weil ihre Ernten durch Extremwetterereignisse zerstört wurden (vgl. THÜNEN 2015: 55-56).

Außerbetriebliche RMI beziehen sich auf Versicherungen, die unternehmerische Schäden ausgleichen sollen, falls es zu Mindereinnahmen kommt, welche auf natur- bzw. wetterbedingte Faktoren zurückzuführen sind. Von besonderer Bedeutung in dieser Hinsicht sind Extremwetterversicherungen, welche von Landwirten abgeschlossen werden, um ökonomische Schäden finanziell auszugleichen, die durch bestimmte Wetterereignisse verursacht wurden. Neben speziellen Extremwetterversicherungen sind in Deutschland verschiedene weitere Versicherungstypen verfügbar, unter anderem, (Ernte-)Ertragsversicherungen, Regionsindexversicherungen oder

Wetterindexversicherungen (THÜNEN 2015: 56-59). Landwirte können in Deutschland also grundsätzlich auf eine Vielzahl von Versicherungstypen zurückgreifen, um ihr unternehmerisches Risiko abzumildern. Indexversicherungen orientieren sich grundsätzlich nicht an den tatsächlichen ökonomischen Schäden eines Unternehmens, sondern lediglich an den Verlusten, die von bestimmten Indizes bewertet werden. Diese Indizes werden in der Regel mit Hilfe von Ertragsstatistiken, agrarmeteorologischen Indikatoren oder Satellitenbildern berechnet (JRC 2009).

Für bestimmte Extremwetterrisiken können sich deutsche Landwirte gegenwärtig jedoch nicht bzw. nicht zu ökonomisch tragfähigen Kosten versichern. Beispielsweise bestehen für Obstbauern gegenwärtig keine Möglichkeiten sich gegen Frostschäden zu versichern (JKI 2019). Außerdem können sich Landwirte in Deutschland nicht zu vertretbaren Kosten gegen Trockenheit versichern; einige Akteure begreifen dies als zentrale Ursache für die hohen ad-hoc-Hilfen in den Dürre Jahren 2018 und 2019 (TOPAGRAR 2018). In den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten, darunter – Frankreich, Italien, Spanien, Polen, Österreich und die Niederlande – können sich Landwirte aufgrund erheblicher staatlicher Zuschüsse für diesen Versicherungstyp effektiver gegen Trockenheit versichern (vgl. Tabelle 1). Insofern besteht in dieser Hinsicht durchaus ein Wettbewerbsnachteil für deutsche Landwirte, weswegen der DBV unter anderem eine Steuersenkung für MGV gegen Trockenheit fordert (DBV 2018: 16).

3 Methodische Vorgehensweise

Um zu untersuchen inwieweit sich die Bundesländer hinsichtlich des Managements von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft engagieren, wurde ein zweistufiges Verfahren der Datengenerierung angewendet. Im ersten Schritt wurde eine schriftliche Befragung der zuständigen Ministerien durchgeführt. Diese Befragung diente der Voruntersuchung des Feldes und strukturiert den Einstieg in die weitere Datenerhebung. Im zweiten Schritt wurde eine umfassende Internetrecherche hinsichtlich der aktuellen politischen Entwicklungen in diesem Feld vorgenommen. Zusammen ermöglichen es die erhobenen Daten die regionalen Risikomanagementaktivitäten vergleichend zu analysieren.

Die vorgelagerte Datenerhebung mittels Fragebögen erscheint als besonders geeignet, da sie es ermöglicht, ein umfassendes Spektrum von Informationen zu erheben; den Befragten jedoch, anders als bei standardisierten Interviews, genügend Zeit zur Rücksprache mit anderen Abteilungen und Fachbereichen einräumt. Der Fragebogen umfasst neun halboffene Fragen, die der Erhebung von Fakten, aber auch von Meinungen und Bewertungen seitens der Ministerien hinsichtlich des Risikomanagements von Extremwetterereignissen dienen. Die halboffene Form der Fragen wurde

einerseits gewählt, um die Art und den Umfang der Antworten hinsichtlich des jeweiligen Erkenntnisinteresses zu kanalisieren und andererseits, um individuelle Antworten zu ermöglichen, was insbesondere hinsichtlich der uns interessierenden Meinungen und Bewertungen von zentraler Bedeutung ist. Die Fragebogen wurden in personalisierter Form verwendet, um Rückschlüsse auf länderspezifische Herausforderungen und Aktivitäten hinsichtlich des Risikomanagements von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft zu ermöglichen.

Der Fragenkatalog bezieht sich auf zwei zentrale Erhebungsinhalte. Erstens, wird erfragt, welche Maßnahmen die Ministerien zur Verbesserung der Risikomanagementmaßnahmen in der Landwirtschaft bereits ergriffen haben. Zweitens, wird erfragt, welche Bedarfe die Ministerien diesbezüglich in Zukunft sehen. Zusammen sollen die Fragen ein tiefenscharfes Bild davon ermöglichen, welche Rolle die Länder hinsichtlich des Managements von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft gegenwärtig einnehmen und welche Regelungen sie in Zukunft favorisieren.

Die Fragebögen wurden Anfang September 2019 per E-Mail an die Pressestellen der für das Management von Extremwetterereignissen zuständigen Ministerien versendet. Ende September wurde dann bei jenen Ministerien nachgehakt, welche bis dahin die Fragebögen nicht zurückgesendet hatten. Mitte Oktober wurden sämtliche Ministerien, von welchen noch kein Rücklauf erfolgt war, telefonisch kontaktiert und darum gebeten, den Fragebogen auszufüllen und zurückzusenden. Fast alle Gesprächspartner sicherten hierbei zu, den jeweiligen Fragebogen bearbeiten und zurücksenden zu wollen. Aufgrund des mäßigen Rücklaufs wurden dann Anfang des Novembers 2019 abermals E-Mails mit Bezugnahme auf die telefonischen Gespräche an die Ministerien versendet.

Insgesamt erhielten wir von den Ministerien folgender Länder ausgefüllte Fragebögen zurück: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen. Von den Ministerien aus Berlin und Thüringen wurden keine Fragebögen zurückgesendet, sondern anderweitige, schriftliche Informationen und Hinweise bereitgestellt. Der Rücklauf überrascht insbesondere vor dem Hintergrund, dass fast alle telefonischen Gesprächspartner zusicherten, die Fragebögen ausfüllen und zurücksenden zu wollen. Die Auswertung der halboffenen Fragen erfolgte anhand einer qualitativen Herangehensweise, welche sich hierbei besonders anbietet, da sich die Antworten der Ministerien sowohl unterscheiden als auch teilweise mehrdeutig ausfallen.

Auf Grundlage der Sichtung des Datenmaterials wurden schließlich folgende Länder zur Analyse ausgewählt: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen. Bremen könnte aufgrund der vermeintlich fehlenden Bedeutung der Landwirtschaft von der Untersuchung ausgenommen werden. Allerdings bestanden in Bremen im Jahr 2010 rund 160 landwirtschaftliche Betriebe, die vom Statistischem Landesamt erfasst wurden (STATISTISCHES

LANDESAMT BREMEN 2012). Angesichts dieser Zahl und der geringen Größe des Stadtstaats sollte daher für dieses Land nicht eine fehlende Bedeutung der Landwirtschaft unterstellt werden. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Ministerien, deren schriftliche Angaben dieser Studie im Wesentlichen zugrunde liegen.

Tabelle 2:
Die Ministerien im Überblick

Land	Ministerium
Baden-Württemberg	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
Bayern	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Brandenburg	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz
Bremen	Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau
Niedersachsen	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Saarland	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
Sachsen	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung.

Die genannten Länder unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich der Risiken, die von Extremwetterereignissen auf die jeweilige, regionale Landwirtschaft ausgehen. Die beiden entscheidenden Parameter in dieser Hinsicht sind das regionale Auftreten spezifische Extremwetterereignisse und der landwirtschaftliche Anbau bestimmter Kulturpflanzen. Die Kombination dieser beiden Parameter bestimmt, inwieweit extremwetterbedingte Schäden in einer regionalen Landwirtschaft verursacht werden. Das regionale Auftreten spezifischer Extremwetterereignisse bezieht sich darauf, dass die Länder in unterschiedlichem Maße von den Wetterereignissen Hagel, Sturm, Starkregen, Frost und Trockenheit betroffen sind. Zudem differieren deren jeweilige Frequenzen und Intensitäten zwischen den Ländern. Die Risiken, dass solche Ereignisse die landwirtschaftliche Produktion schädigen wird dabei wesentlich von der jeweiligen geographischen Lage eines Landes bestimmt. Beispielsweise werden vor allem in den Norddeutschen Ländern höhere Schäden durch Stürme und Starkregen verursacht als in den Süddeutschen Ländern (TOPAGRAR 2019a). Zweitens bezieht sich der landwirtschaftliche Anbau von Kulturpflanzen in den Ländern im Kern auf drei unterschiedliche Agrarbereiche. Zum einen ist der Obst- und Weinbau in den Ländern von sehr unterschiedlicher Bedeutung. Zum anderen unterscheiden sich die Länder hinsichtlich der Ackerfrüchte, die angebaut werden. Schließlich variiert auch die Relevanz der Grünlandbewirtschaftung zwischen den Ländern. Die Produktion der jeweiligen Kulturpflanzen findet

in der Regel dort statt, wo geologische, klimatische und infrastrukturelle Bedingungen für die jeweilige Erzeugung besonders günstig sind (überblicksartig siehe BMEL 2018: 17).

Aufgrund der unterschiedlichen Wetterextreme sowie der Vielfalt der in Deutschland verwendeten Kulturpflanzen bietet sich grundsätzlich ein großes Handlungsspektrum sowohl für betriebliche als auch politische Risikomanagementmaßnahmen an.

4 Präsentation der Ergebnisse

Die Ergebnisse dieser Studie werden in fünf Schritten präsentiert. Im ersten Schritt wird die regionale Betroffenheit durch Extremwetterereignisse aus Perspektive der Ministerien dargestellt, bevor die von den Ländern bislang ergriffenen Risikomanagementmaßnahmen skizziert werden. Im dritten Schritt wird der seitens der Ministerien angegebene Bedarf an weiteren (privaten und staatlichen) Maßnahmen dargestellt, bevor genauer auf die staatliche Förderung von MGV eingegangen wird. Im fünften Schritt wird aufgezeigt, welche Zuständigkeitsverteilung die Ministerien zukünftig hinsichtlich des Managements von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft favorisieren.

4.1 Regionale Betroffenheit

Tabelle 3 zeigt, dass sämtliche der befragten Ministerien bestimmte Extremwetterereignisse als relevante Probleme bzw. Herausforderungen für die landwirtschaftliche Produktion ihres jeweiligen Landes wahrnehmen. Die Ministerien unterscheiden sich jedoch dahingehend, welche spezifischen Wetterereignisse als besonders problematisch eingestuft werden. Die Ministerien der sechs Flächenländer bezeichnen die Risiken Starkregen/Hochwasser (7 Nennungen) sowie Trockenheit (6 Nennungen) als besonders problematisch. Hagel (4 Nennungen) sowie Stürme und Frost (jeweils 3 Nennungen) werden weniger häufig als zentrale Herausforderungen benannt. Das Bremer Ministerium stellt die einzige Behörde dar, welche mit Hochwasser lediglich ein Extremwetterereignis als problematisch bezeichnet.

Tabelle 3:
Bedeutendste Extremwetterereignisse in den Ländern

Land	Trockenheit	Stürme	Starkregen/ Hochwasser	Hagel	Frost
Baden-Württemberg	X	X	X		
Bayern	X		X	X	X
Brandenburg	X		X		X
Bremen			X		
Niedersachsen	X	X	X	X	
Saarland	X		X	X	X
Sachsen	X	X	X	X	

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3 zeigt zudem, dass abgesehen von Bremen sämtliche Ministerien zwischen drei bis vier Extremwetterphänomene als problematisch für ihre regionale Landwirtschaft bezeichnen. Demnach stehen die meisten Länder nicht nur einzelnen, sondern gleich mehreren unterschiedlichen Herausforderungen hinsichtlich des Managements von Extremwetterereignissen gegenüber. Diese unterschiedlichen Herausforderungen bedürfen, wie oben beschrieben, spezifischer, abgestimmter Managementmaßnahmen, welche in gefährdeten landwirtschaftlichen Bereichen die Anpassungsfähigkeit bzw. Widerstandsfähigkeit an bzw. gegen Extremwetterereignisse fördern. Beispielsweise wird der Ackerbau insbesondere durch andauernde Trockenheit gefährdet, wohingegen Frost insbesondere für den Weinbau problematisch ist. Die von den Ländern bislang ergriffenen Managementmaßnahmen, die solche Probleme adressieren sollen, werden im folgenden Abschnitt zusammenfassend dargestellt.

4.2 Bisherige Managementmaßnahmen der Länder

Die Länder sind zuvorderst in der Verantwortung landwirtschaftliche Betriebe, die von existenzbedrohenden Extremwetterschäden betroffen sind, mittels ad-hoc-Hilfezahlungen abzusichern. Ob, und in welcher Höhe, die Länder solche Hilfen leisteten, scheint sich jedoch erheblich zu unterscheiden – was angesichts der variierenden Betroffenheit durch Extremwetterereignisse und unterschiedlichen Anbaukulturen allerdings nur wenig überrascht. Hinsichtlich der Höhe von sowie der Zeitpunkte, zu welchen die Länder ad-hoc-Hilfen bereitstellten, liegen dem Autor leider keine Daten vor. Die Recherche deutet jedoch darauf hin, dass sich die in der Vergangenheit gezahlten ad-hoc-Hilfen der Länder in erheblichem Maße unterscheiden. So stellte beispielsweise Baden-Württemberg

alleine in 2018 rund 49 Mio. Euro bereit, um Obstbauern und Winzer abzusichern, die nach einer schweren Frostperiode im April 2017 existenzgefährdende Ernteeinbußen zu beklagen hatten (BADEN-WÜRTTEMBERG 2017). Hingegen wurden im kleinen Nachbarland, nach Angaben des saarländischen Ministeriums noch niemals ad-hoc-Hilfen ausgezahlt.

Jenseits von ad-hoc-Hilfen haben die meisten Länder noch weitere Managementmaßnahmen ergriffen, um Landwirte dabei zu unterstützen Extremwetterschäden in der Landwirtschaft zu reduzieren. In Baden-Württemberg wird ein besonders breites Maßnahmenspektrum verfolgt. Dieses beinhaltet die Förderung von Diversifizierung von landwirtschaftlichen Betrieben sowie präventiver agrotechnischer Maßnahmen wie beispielsweise Hagelschutznetze, Frostschutzberegnung und Bewässerung. Hinzu kommen produktionstechnische Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel sowie zahlreiche Forschungsprojekte zur Klimaanpassung. So förderte Baden-Württemberg im Rahmen des Forschungsprogramms „Klimawandel und modellhafte Anpassung in Baden-Württemberg“ „(Klimopass)“ von 2011 bis 2016 zahlreiche Projekte mit Bezug zum Risikomanagement von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft. Hierzu zählen unter anderem die Forschungsprogramme: „Geschützte Produktion und nachhaltiger Süßkirschenanbau im Kontext von Klimaveränderungen“, „Lokale, regionale und landesweite Auswirkungen des Klimawandels auf die Phänologie von Feldfrüchten in Baden-Württemberg“ sowie „Die Ertragsdaten der Feldfrüchte in Baden-Württemberg und ihre Beziehung zu Klima und Boden“ (LANDESANSTALT FÜR UMWELT BADEN-WÜRTTEMBERG 2020). Außerdem werden in Baden-Württemberg Ernteversicherungen in den Bereichen Obst- und Gemüseanbau durch Prämienunterstützungen für Hagelversicherungen gefördert. Schließlich soll im Jahr 2020 das Pilotprojekt „Förderung einer Mehrgefahrenversicherung zur Verbesserung der Risikoversorge“ Erkenntnisse darüber zutage fördern, inwieweit staatliche Anschubfinanzierung bzw. Prämienunterstützung notwendig ist, um bisherige ad-hoc-Hilfen zu ersetzen. Das Projekt soll die „Einführung einer wirtschaftlich tragfähigen (Mehrgefahren-)Versicherung gegen die Risiken Frost, Sturm und Starkregen im Obst- und Weinbau unterstützen“ (vgl. BADEN-WÜRTTEMBERG 2019).

Ebenso wie Baden-Württemberg, fördert auch Bayern das Risikomanagement landwirtschaftlicher Betriebe durch individuelle Beratung sowie angewandte Forschung. Vom brandenburgischen Ministerium wurde indes angegeben, dass keinerlei konkrete Maßnahmen verfolgt werden, um das Risikomanagement landwirtschaftlicher Betriebe zu unterstützen. Während Bremen Hochwasserschutzmaßnahmen getroffen hat, fördert Niedersachsen die einzelbetriebliche Beratung und das Saarland Diversifizierungsmaßnahmen. Insgesamt weisen die Länder also ein sehr unterschiedliches Aktivitätsniveau hinsichtlich der Unterstützung des Risikomanagements

landwirtschaftlicher Betriebe auf. Die Ursachen hierfür können vielfältig sein und sind offensichtlich nicht ausschließlich mit der unterschiedlichen regionalen Betroffenheit durch Extremwetterereignisse zu erklären. Schließlich wurden beispielsweise vom brandenburgischen Ministerium gleich mehrere Extremwetterphänomene als für die Landwirtschaft problematisch bezeichnet; das Land bietet ansässigen Landwirten jedoch, anders als die übrigen Länder, keine besondere Unterstützung beim Risikomanagement dieser an. Das Spektrum an Maßnahmen, die in den übrigen Ländern ergriffen wurden, reicht von der individuellen Beratung landwirtschaftlicher Betriebe, spezifischen Investitionsprogrammen, der Förderung von Diversifizierung bis hin zu bestimmten Forschungsprojekten, die dabei helfen sollen Erkenntnisse zu gewinnen, um den landwirtschaftlichen Umgang mit widrigen Wetterereignissen zu optimieren. Jenseits von ad-hoc-Hilfen haben also die meisten Länder weitere Managementmaßnahmen ergriffen haben, um Extremwetterschäden in der Landwirtschaft zu reduzieren. Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, inwieweit die zuständigen Ministerien darüberhinausgehende Bedarfe hinsichtlich des Risikomanagements sehen.

4.3 Bedarf an weiteren Maßnahmen zum Risikomanagement

Die Befragung zeigt, dass die Ministerien insgesamt einen hohen Bedarf an zusätzlichen Managementmaßnahmen hinsichtlich Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft beziffern. Die Behörden formulieren diese Bedarfe sowohl hinsichtlich privater als auch staatlicher Aktivitäten. Letzteres ist durchaus beachtlich, da die meisten Ministerien ihre jeweiligen Länder in die Verantwortung nehmen und das Management nicht alleine auf die landwirtschaftlichen Betriebe abwälzen, die, wie in Abschnitt 2.3 erläutert wurde, in Deutschland als die zentralen Akteure des landwirtschaftlichen Risikomanagements fungieren.

Die Ministerien aus Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und dem Saarland beziffern die weiteren Bedarfe an privaten Risikomanagementmaßnahmen als sehr hoch. Die saarländische Behörde benennt hohe Bedarfe hinsichtlich der Anpassung von Fruchtfolgen, Diversifizierung sowie effektiver Versicherungen gegen Extremwetterschäden im Bereich der Sonderkulturen. Das sächsische Ministerium fokussiert in dieser Hinsicht weiteren Anpassungsbedarf hinsichtlich Anbaudiversifizierung, Sortenwahl, Wassermanagement und Erosionsminderung. Während das Bremer Ministerium keinerlei Bedarfe hinsichtlich des privaten Risikomanagements formuliert, stuft das Ministerium aus Baden-Württemberg den Bedarf an privaten Maßnahmen zum Management von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft als mittel bis hoch. Darüber hinaus benennt die Behörde keine konkreten Bedarfe an privaten Managementmaßnahmen, verweist jedoch allgemeiner darauf hin, dass „die Landwirte in ihrer Eigenschaft als Unternehmer [...] zuvorderst selbst für eine

adäquate Risikovorsorge verantwortlich und gefordert [sind], für ihren Betrieb ein individuelles und angepasstes Risikomanagement zu entwickeln und umzusetzen“. Allerdings sei es aufgrund „zunehmender extern verursachter Unsicherheiten, darunter vor allem auf den Klimawandel zurückzuführende Wetterextreme“ für Landwirte „immer schwieriger, eine ausreichende Absicherung zu betriebswirtschaftlich darstellbaren Konditionen zu erreichen“.

Auch hinsichtlich weiterer staatlicher Maßnahmen zum Management von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft formulieren die Ministerien insgesamt hohe Bedarfe, die jedoch unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Die Ministerien Brandenburgs und Baden-Württembergs sehen vor allem deutlichen Bedarf an (weiteren) Forschungsprojekten als auch einer entsprechenden Ausbildung und Beratung landwirtschaftlicher Betriebe. Hingegen sieht das sächsische Ministerium den Bedarf, landwirtschaftlichen Unternehmen staatlicherseits bestimmte Versicherungslösungen zu ermöglichen, damit sich diese zu wirtschaftlich tragbaren Kosten gegen Extremwetterereignisse und insbesondere Trockenheitsrisiken absichern können. Das Saarland sieht einen mittleren Bedarf im Hinblick auf weitere staatliche Maßnahmen und führt unter anderem die Direktzahlungen und MGV für Sonderkulturen an.

Im Folgenden werden die seitens des baden-württembergischen Ministeriums formulierten Bedarfe an staatlichen Maßnahmen zur Reduktion von Extremwetterschäden in der Landwirtschaft genauer dargestellt. Diese Behörde fokussiert zur Verbesserung der Risikovorsorge und zur Stärkung des eigenverantwortlichen Risikomanagements im Wesentlichen vier Instrumente.

Erstens, bestimmte agrotechnische Maßnahmen zur Prävention von Extremwetterschäden, um landwirtschaftliche Unternehmen seitens des Landes zu unterstützen, ihre Betriebsorganisation an die Klimaentwicklung anzupassen und mögliche Schäden zu verhindern. Konkret könne dies beispielsweise durch Investitionen in Hagelschutznetze oder (gemeinschaftliche) Einrichtungen der Wasserinfrastruktur (Bewässerung und Frostschutzberegnung) erfolgen.

Zweitens, die Absicherung landwirtschaftlicher Betriebe über (Mehrgefahren-)Versicherungen gegen witterungsbedingte Risiken. Das Ministerium bezieht sich hierbei darauf, dass in Deutschland für einige Witterungsrisiken und für einzelne Kulturen bisher keine oder keine in nennenswertem Umfang nachgefragte Versicherungsangebote vorliegen. Ursächlich dafür ist, dass die Versicherungsprämien deutlich zu hoch und für landwirtschaftliche Unternehmen kaum wirtschaftlich tragbar sind. Deshalb sei es „erforderlich, die landwirtschaftlichen Betriebe beim Abschluss von (Mehrgefahren-)Versicherungen gegen witterungsbedingte Risiken zu unterstützen.“ Diese Versicherungen seien für

Extremwetterereignisse mit existenzgefährdendem Schadenspotenzial erforderlich, da sich Landwirte dagegen nicht mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand absichern könnten.

Drittens, eine Absenkung des Versicherungssteuersatzes für Trockenheitsrisiken. Begründet wird dies von der Behörde damit, dass für Hagel, Sturm, Starkregen und Überschwemmungen ein ermäßigter Steuersatz von 0,03 % der Versicherungssumme angewendet würde, für Versicherungen gegen Dürre bzw. Trockenheit jedoch ein Steuersatz von 19 % gelte. Die Absenkung dieses Steuersatzes auf 0,03 % der Versicherungssumme bezeichnet das baden-württembergische Ministerium als wichtigen Impuls dafür, dass die Versicherungswirtschaft ihr Angebot erweitere.

Viertens unterstützt die Behörde landwirtschaftliche Betriebe bei der Bildung finanzieller Rücklagen, um in Jahren mit Ertragsausfällen die Liquidität der Unternehmen sicher zu stellen. Eine steuerliche Risikorücklage sei von zentraler Bedeutung dafür, dass Unternehmen solche Rücklagen tatsächlich auch bilden können.

Insgesamt formulieren die Ministerien hohe Bedarfe hinsichtlich weiterer privater und staatlicher Maßnahmen zum besseren Management von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft. Die seitens der Ministerien als wünschenswert bezeichneten, privaten Maßnahmen variieren und umfassen ein Spektrum, das von der Anpassung von Fruchtfolgen, Diversifizierung bis hin zu einer höheren Versicherungsdichte für bestimmte Anbauformen und Wetterphänomene reicht. Auch die favorisierten, weiteren staatlichen Maßnahmen erstrecken sich über ein breites Spektrum. Letzteres reicht von der angewandten Forschung bis zur entsprechenden Ausbildung und Beratung landwirtschaftlicher Betriebe. Von besonderer Bedeutung für einige Ministerien ist überdies, dass Landwirten staatlicherseits effektive Versicherungsmöglichkeiten ermöglicht werden, damit sich diese gegen bestimmte Risiken zu tragfähigen Kosten absichern können.

4.4 Staatliche Förderung von Versicherungen

Bis 2013 mussten landwirtschaftliche Unternehmen für MGV 19 % Steuern auf den Versicherungsbeitrag zahlen. Lediglich für Versicherungen gegen Hagelschlag musste ein Steuersatz von nur 0,02 % der Versicherungssumme entrichtet werden. Bereits 2012 forderten die Länder über den Bundesrat eine Angleichung des Steuersatzes für MGV an die 0,02 % der Versicherungssumme, wie sie bis dahin lediglich für Versicherungen gegen Hagel galt (TOPAGRAR 2012a). Während die CDU/FDP-geführte Bundesregierung für MGV weiterhin einen Steuersatz von 19 %, favorisierte, sprach sich der Bundesrat dafür aus, Extremwetterschäden durch Sturm, Spätfrost und Starkregen entsprechend den Hagelversicherungen, anstatt wie bisher mit 19 % zukünftig ebenfalls mit 0,02 % zu besteuern (TOPAGRAR 2012b). Die Bundesregierung folgte schließlich dem Druck der Länder und senkte die Steuersätze für diese Extremwetterrisiken. Der agrarpolitische Sprecher der Unionsfraktion und

Präsident des Deutschen Raiffeisenverbandes, Franz-Josef Holzenkamp, bezeichnete die damalige Neuregelung als „Meilenstein in der Risikovorsorge für Einzelbetriebe“ (TOPAGRAR 2012c).

Während der Versicherungssteuersatz für die Extremwetterrisiken Hagel, Sturm, Spätfrost und Starkregen ab 2013 nur noch 0,02 % betrug, bezog sich diese Senkung explizit nicht auf Trockenheitsrisiken – entsprechende Versicherungen wurden weiterhin mit 19 % besteuert. Diese Art der Besteuerung führte dazu, dass sich tatsächlich nur sehr wenige Landwirte gegen Trockenheit versicherten. In 2019 waren lediglich 0,2 % der Anbauflächen gegen Trockenheit versichert, wohingegen es gegen Hagel zwischen 75 % und 80 % waren (GDV 2019a). Um die Versicherungsraten gegen Trockenheit zu erhöhen, wurde daher bereits in den früheren 2010er Jahren auch für Versicherungen gegen Trockenheit eine Absenkung des Steuersatzes auf 0,02 % gefordert. Diese Absenkung erscheint sehr wohl dringlich, da, wie Tabelle 4 zeigt, mehr als die Hälfte aller Extremwetterschäden in der deutschen Landwirtschaft von Trockenheit verursacht werden. Dieses hohe Schadensmaß ist gleichzeitig jedoch auch Ursache dafür, warum sich Landwirte bislang nicht zu wirtschaftlich tragfähigen Kosten gegen Trockenheitsrisiken versichern konnten. Denn während beispielsweise Hagelschäden regional begrenzt auftreten und die Kosten der Versicherungen daher relativ begrenzt sind, ist die Ausdehnung von Dürren häufig überregional und damit die von den Versicherungen zu leistenden Zahlungen ungleich höher. Folglich sind die Beiträge für Hagelversicherungen erheblich günstiger, als dies für Versicherungen gegen Trockenheit der Fall wäre.

Tabelle 4:
Schäden durch Extremwetterereignisse in Mio. Euro. (langjähriges Mittel)

Extremwetterereignis	Schadenssumme
Trockenheit	275,59
Hagel	133,72
Frost Auswinterung und	41,53
Überschwemmung	33,43
Sturm und Starkregen	26,75
Gesamt	511,02

Quelle: GDV (2019b: 25).

Aufgrund der gravierenden landwirtschaftlichen Schäden, welche die hitzebedingte Dürre in 2018 in der BRD verursacht hatte, wurde die Thematik „Risikovorsorge in der Landwirtschaft“ auch auf die Agenda der turnusmäßigen Agrarministerkonferenz (AMK), der wichtigsten Koordinationsinstitution der zuständigen Minister der Länder, im September 2018 gesetzt. Die damalige Vorsitzende der

Konferenz, Landwirtschaftsministerin Heinen-Esser (CDU), fasste die Thematik folgendermaßen zusammen:

„Angesichts der Zunahme von Häufigkeit und Ausmaß der Extremwetterlagen und der dadurch verursachten Ertrags- und Einkommensausfälle in der Landwirtschaft müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Betriebe eigenverantwortlich Vorsorge für Naturkatastrophen und widrige Witterungsereignisse treffen können. Zur Risikovorsorge gehören auch Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Wir müssen die Landwirtschaft klimafest machen“ (MINISTERIUM FÜR UMWELT, LANDWIRTSCHAFT, NATUR- UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN 2018).

Im Mai 2019 brachte Rheinland-Pfalz einen Entschließungsantrag in den Bundesrat ein, in welchem das Land die Bundesregierung aufforderte weitere, staatliche RMI zur Unterstützung des privaten Risikomanagements in der Landwirtschaft bereitzustellen (BUNDESRAT DRUCKSACHE 263/19). Der Antrag stellte insbesondere die Forderung, die Steuer auf Versicherungen gegen Trockenheit auf den ermäßigten Satz von 0,03 % zu senken und MGV staatlich zu fördern. Im Einklang mit den Bauernverbänden forderte auch Bundesagrарministerin Julia Klöckner (CSU) vom dafür zuständigen Finanzminister Olaf Scholz (SPD) die Senkung dieses Steuersatzes (AGRARHEUTE 2019b).

Im September 2019 ergriffen zudem die Agrarminister von Baden-Württemberg und Bayern eine Initiative für eine staatliche Förderung von Dürreversicherungen (BUNDESRAT DRUCKSACHE 272/19). Die beiden Länder schlossen sich mit ihrem Antrag nicht jenem von Rheinland-Pfalz an, da dieser nicht weitreichend genug ausgestaltet gewesen sei (AGRARHEUTE 2019b). Vielmehr orientiert sich die Initiative der beiden süddeutschen Länder an geltenden Regelungen in Österreich, wonach Landwirte die Hälfte der Versicherungsprämien für Dürreversicherungen übernehmen, der Bund 30 % und die Länder 20 % (RAIFFEISEN-LANDBUND 2019). Bei der AMK im September 2019 folgten die Agrarminister aller Länder dem Vorstoß von Baden-Württemberg und Bayern einvernehmlich. Die bayerische Agrarministerin Kaniber (CSU) formulierte das Ziel der Änderungen folgendermaßen:

„Damit leiten wir einen Paradigmenwechsel ein: weg von komplizierten ad-hoc-Hilfen hin zu klaren Hilfen, hin zu mehr Eigenverantwortung und verlässlichen Instrumenten, auf die sich jeder Landwirt einstellen kann. Wenn die Klima-Turbulenzen größer werden, müssen die Landwirte Sicherheitsinstrumente dafür verfügbar haben. Deshalb wollen wir die Landwirte unterstützen, wenn sie sich gegen die zunehmenden Wetter- und Klima-Risiken mit dann erschwinglichen Versicherungspolicen selbst absichern“ (BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2019).

Die schriftliche Befragung spiegelt den beschriebenen Konsens zwischen den Ländern wider. Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und das Saarland bezeichnen MGV als wichtigstes, außerbetriebliches RMI, welches eingeführt werden sollten. Damit beziehen sie sich insbesondere auf Versicherungen und Risiken, für die bislang noch keine Versicherungsmöglichkeiten bestehen, also beispielsweise Frost bei Kernobst oder solche, welche für landwirtschaftliche Betriebe bislang nicht erschwinglich sind, insbesondere im Fall von Trockenheit. Eine Versicherung gegen Trockenheit wird auch von Sachsen als dringlichste neue Versicherungslösung für die Landwirtschaft bezeichnet. Während Bremen neue Versicherungslösungen als nicht notwendig erachtet, setzt Brandenburg einen anderen Schwerpunkt und benennt die breite Etablierung von Indexversicherungen als besonders dringlich (siehe Abschnitt 2.3).

Im November 2019 führten die Länder im Bundesrat einen Beschluss hierbei, der darauf abzielt, landwirtschaftliche Betriebe besser beim Management extremwetterbedingter Risiken zu unterstützen (BUNDES RAT DRUCKSACHE 263/19). Darin vertreten die Länder weiterhin die Auffassung, dass „Landwirte in ihrer Eigenschaft als Unternehmer zuvorderst die Verantwortung für das einzelbetriebliche Risikomanagement zu tragen haben“, allerdings sei aufgrund klimabedingter, zunehmender Extremwetterereignisse „mit steigenden Risiken zu rechnen, die einzelbetrieblich kaum beherrschbar sind“. Der Bundesrat weißt angesichts dessen auf die „wachsende Bedeutung von Versicherungen im Rahmen des Risiko- und Krisenmanagements in der Landwirtschaft“ hin. Vor diesem Hintergrund fordern die Länder den Bund auf, im Kern folgende drei betrieblichen Risikomanagementmaßnahmen zu erleichtern:

1. Prävention durch agrotechnische Maßnahmen
2. Risikoabsicherung über (Mehrgefahren-)Versicherungen gegen witterungsbedingte Risiken
3. Absenkung des Versicherungssteuersatzes für die Risiken Trockenheit und Ertragsausfälle bei Tierseuchen.

Während die Prävention durch agrotechnische Maßnahmen darauf abzielt, „landwirtschaftliche Unternehmen dabei zu unterstützen, die Betriebsorganisation an die Klimaentwicklung anzupassen“, bezieht sich die Risikoabsicherung über (Mehrgefahren-)Versicherungen darauf, dass für mehrere Extremwetterrisiken und Anbaukulturen keine oder bislang kaum nachgefragte Versicherungslösungen vorliegen, da die Prämien von landwirtschaftlichen Betriebe nicht ökonomisch sinnvoll finanziert werden können. Daher fordert der Bundesrat von der Bundesregierung die landwirtschaftlichen Unternehmen beim Abschluss von (Mehrgefahren-)Versicherungen gegen Extremwetterereignisse durch einen Prämienzuschuss zu unterstützen. Dieser sei „insbesondere für Sektoren und Risiken vorzusehen, in denen noch kein für die Betriebe wirtschaftlich tragbares

Versicherungsangebot am Markt ist oder große Wettbewerbsunterschiede innerhalb der EU bestehen“ (BUNDESRAT DRUCKSACHE 263/19).

Außerdem begrüßen die Länder im Bundesratsbeschluss die Absicht der Bundesregierung, für Trockenheit den ermäßigten Steuersatz von 0,03 % zur Anwendung zu bringen. Das zuständige Bundesfinanzministerium (BMF) hatte zuvor bereits signalisiert, die Steuer auf Dürreversicherungen von 19 % auf 0,03 % senken zu wollen (TOPAGRAR 2019b). Dies führe zu einer „Kostenentlastung“ und sei „ein wichtiger Impuls für die Versicherungswirtschaft zur Erweiterung ihres Angebots“. Darüber hinaus forderte der Bundesrat den Bund dazu auf, mögliche weitere Instrumente staatlicher Unterstützung zu prüfen, etwa solche die es Landwirten erleichtern Risikorücklagen zu bilden. Zudem baten die Länder den Bund darum, zu prüfen, ob die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) um den Fördergrundsatz von „Maßnahmen zur Bewältigung der durch den Klimawandel verursachten Folgen für die Landwirtschaft“ analog zum Förderbereich Forst erweitert werden könne (BUNDESRAT DRUCKSACHE 263/19).

Im Januar 2020 einigten sich CDU/CSU und SPD auf die Steuersenkung für Dürreversicherungen von 19 % auf nur noch 0,03 % der Versicherungssumme. Zuvor hatte das BMF einen Vorschlag an die Regierungskoalitionen übermittelt, damit diese die Steuersenkung in ein bestehendes Gesetzgebungsverfahren einbringen konnte, mit dem Ziel, dass sich Landwirte noch vor Beginn des Sommers 2020 gegen Trockenheit versichern können (TOPAGRAR 2020). Denn nachdem das Gesetzgebungsverfahren zur Versicherung gegen Trockenheit nur langsam angelaufen war, sollte das spätere Eilverfahren verhindern, dass landwirtschaftliche Unternehmen auch in 2020 einer möglichen Dürre ohne effektive Versicherung begegnen müssen. Die finanzpolitische Sprecherin von CDU/CSU, Antje Tillmann, bezeichnete die Maßnahme als „ein deutliches Signal an die Landwirtschaft zur verbesserten betrieblichen Eigenvorsorge“ (TOPAGRAR 2020).

Staatliche Bezuschussung bestimmter Versicherungen

Die meisten der befragten Ministerien bezeichnen staatliche Bezuschussungen von Versicherungslösungen als geeignete Maßnahmen, um das Risikomanagement landwirtschaftlicher Unternehmen hinsichtlich extremer Wetterereignisse zu stärken. Die Ministerien aus Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen schätzen die Bedeutung solcher staatlichen Förderungen als ausgesprochen hoch ein. Laut des baden-württembergischen Ministeriums würden die Erfahrungen aus anderen Ländern, wie Österreich demonstrieren, dass „eine breite Absicherung von flächenhaften Risiken nur dann zu erreichen ist, wenn Versicherungsprämien bezahlbar bleiben“. In diesen Ländern werde eine erhöhte Nachfrage von landwirtschaftlichen Unternehmen nach MGV durch eine staatliche

Förderung der Versicherungsbeiträge erreicht. Laut der Behörde sollten staatliche Prämienzuschüsse dabei „insbesondere für Kulturen und Risiken vorgesehen werden, in denen noch kein oder kein für die Betriebe erschwingliches Versicherungsangebot am Markt ist“. Ferner sollten sich diese Förderungen „lediglich auf den zur Absicherung existenzgefährdender Risiken notwendigen Versicherungsumfang beschränken“. Bemerkenswerterweise lies Baden-Württemberg seinen Worten bereits Taten folgen. Um Obstbauern besser gegen witterungsbedingte Ertragsausfälle zu wappnen, fördert das Land mit bis zu 50 % Versicherungen gegen Frost, Sturm und/oder Starkregen in den Bereichen Wein und Obstbau. Das Ziel des Landes ist es zukünftig keine ad-hoc-Hilfen in diesen Bereichen mehr zahlen zu müssen (TOPAGRAR 2019c).

Auch Sachsen verweist auf die Erfahrungen von anderen EU-Mitgliedstaaten mit staatlichen Förderungen von MGV und vertritt die Meinung, dass „maßgebliche Impulse zur Verbesserung des Risikomanagements [...] nur von Prämienzuschüssen für Versicherungslösungen zu erwarten“ sind. Diesbezüglich ist neben Österreich beispielsweise auch Frankreich gemeint; ein EU-Mitgliedsstaat, in welchem 2005 eine staatliche Förderung für MGV eingeführt wurde, und wo sich daraufhin die Versicherungsdichte, insbesondere in dem von Extremwetterereignissen besonders gefährdeten Weinbau, erheblich erhöhte (GDV 2019b: 33). Schließlich sieht auch das saarländische Ministerium staatliche Förderungen als geeignet an, um „Angebote durch die Versicherungswirtschaft „zu initiieren bzw. finanzierbar zu machen“. Hingegen bezeichnen Brandenburg und Bremen staatliche Bezuschussungen von Versicherungen als wenig geeignet; laut der brandenburgischen Behörde könnten sich Indexversicherungen „auch ohne staatliche Zuschüsse etablieren“.

Länderfinanzierte Förderung von Versicherungen

Wie bewerten die Ministerien eine rein länderfinanzierte Förderung solcher Versicherungen? Baden-Württemberg und Bayern lehnen eine länderfinanzierte Förderung von Versicherungen ab. Stattdessen bezeichnen sie diese als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Laut des Baden-Württembergischen Ministeriums sollte die „Einführung einer Prämienunterstützung [...] auch in Deutschland erwogen werden, um Versicherungen für die Landwirte attraktiver zu machen und dadurch die Eigenverantwortung der Landwirte zu stärken“. Die Behörde präferiert eine gemeinsame Bund-Länder-Finanzierung im Rahmen der GAK. Das Ziel müsse es sein, „die bisherigen, staatlichen ad-hoc-Hilfen durch ein langfristig angelegtes Risikomanagementsystem zu ersetzen“. Im Gegensatz zu den beiden süddeutschen Ländern befürwortet das niedersächsische Ministerium eine Förderung von MGV über die 2. Säule der GAP (siehe Kapitel 2).

Das Ministerium des Saarlands lehnt indes eine Mittelverwendung aus der 1. oder 2. Säule der GAP ab. Stattdessen favorisiert die Behörde – im Einklang mit den Ministerien der beiden großen süddeutschen

Länder – eine gemeinsame Finanzierung aus der GAK mit dem Bund. Auch Sachsen erachtet eine alleinige länderfinanzierte Förderung als nicht aussichtsreich. Allerdings zeigt sich der Freistaat sowohl gegenüber einer Verankerung einer solchen Förderung im künftigen GAP- Strategieplan als auch in der GAK offen. Auf diesem Wege könne die „finanzielle Belastung auf mehrere Schultern (EU/Bund/ Länder) verteilt werden“. Während Bremen eine länderfinanzierte Förderung von Versicherungen ambivalent gegenüber steht, nimmt Brandenburg auch hier als einziges der fokussierten Länder einen grundsätzlich abweichenden Standpunkt ein. Laut des Ministeriums dieses Landes müssten Versicherungen und ähnliche Angebote „ohne staatliche Zuschüsse rentabel sein“. Ansonsten bleibe der „Mitnahmeeffekt hoch“ und „ein Teil der staatlichen Mittel bleib[e] außerdem bei den Versicherungen“.

4.5 Zukünftige Entscheidungsebene/n für politisches Risikomanagement

Bund und Länder begreifen das Management von Extremwetterereignissen weiterhin zuvorderst als Aufgabe der landwirtschaftlichen Unternehmen selbst. Von diesem Grundsatz ausgehend sollen Landwirte jedoch durch geeignete staatliche Unterstützungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden ein effektiveres Risikomanagement aufzubauen. Die Steuersenkungen für Versicherungen gegen Trockenheit deuten auf eine neujustierte Aufgabenerfüllung zwischen Staat und Landwirten hin, da der ermäßigte Steuersatz die betriebliche Eigenvorsorge stärken und gleichzeitig staatliche ad-hoc Hilfen ersetzen soll. Da über solche, für das betriebliche Risikomanagement, zentrale Rahmenbedingungen auf diversen politischen Ebenen entschieden wird, wurden die Ministerien auch dahingehend befragt, auf welcher/n politischen Ebene/n zukünftig politische Maßnahmen zum Management von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft getroffen werden sollten. Diese Frage ist unter anderem deshalb von Bedeutung, weil die Länder, aufgrund ihrer primären Zuständigkeit für staatliche ad-hoc-Hilfen sowie der zunehmenden landwirtschaftlichen Schäden durch Extremwetterereignisse, versuchen könnten Zuständigkeiten und somit finanzielle Lasten auf andere politische Ebenen abzuwälzen.

Dem sächsischen Ministerium zufolge sollten Maßnahmen des politischen Risikomanagements in diesem Bereich auf der Länderebene getroffen werden, also ohne Beteiligung des Bundes. Diese favorisierte Kompetenzzuweisung korrespondiert mit dem subsidiären Argument, wonach auf Länderebene regionalspezifisch die geeignetsten Maßnahmen zum Umgang mit regional variierenden Extremwetterphänomenen und Anbaukulturen getroffen werden könnten. Im Gegensatz dazu präferieren die Ministerien Niedersachsens und Bremens ein Arrangement, wonach auf Bundesebene und somit bundesweit einheitlich vorgegangen werden sollte. Laut des Ministeriums in Hannover solle

dies insbesondere im Rahmen der von der GAP gebotenen Möglichkeiten geschehen. Nach den Ministerien Bayerns und des Saarlands sollte weiterhin der Mittelweg eingeschlagen werden also politische Risikomanagementmaßnahmen von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitet werden. Bayern bevorzugt hierbei ein Modell, wonach politische Maßnahmen im Rahmen der AMK und vom Bundesrat getroffen werden. Das baden-württembergische Ministerium geht auf die Frage nur indirekt ein. Der Behörde zufolge sollten bei der Umsetzung von Maßnahmen zum Management von Extremwetterereignissen die Handlungsspielräume auf EU- und nationaler Ebene genutzt werden. In diesem Zusammenhang sei das „Zusammenspiel von Direktzahlungen, staatlichen Beihilfen und Risikomanagementinstrumenten zu berücksichtigen“.

Brandenburg weicht auch hinsichtlich der Frage, auf welcher/n politischen Ebene/n zukünftig politische Maßnahmen zum Management von Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft getroffen werden sollten, deutlich von den übrigen Ländern ab. Das Ministerium bevorzugt grundsätzlich eine weniger aktive Rolle des Staates, d.h. des Bundes und der Länder. Vielmehr solle das Management „auf der betrieblichen Ebene getroffen werden“. Hierbei könnten die Länder und der Bund zwar „vorbereiten und unterstützen“, doch „nur bei Ereignissen wie Hochwasser oder ggf. Schneemassen müsst[en] übergeordnete Entscheidungen zur Bewältigung getroffen werden.“

5 Zusammenfassung & Ausblick

Vor dem Hintergrund zunehmender Ertragsausfälle durch Extremwetterereignisse wie der trockenheitsbedingten Dürre im „Jahrhundertssommer 2018“ und der dadurch ausgelösten Debatte über ein adäquates, zukünftiges Risikomanagement, zielte der Artikel darauf ab, die Managementansätze der Bundesländer vergleichend zu untersuchen. Die zentrale Forschungsfrage lautete, inwieweit die Länder landwirtschaftliche Betriebe hinsichtlich des Managements von Extremwetterereignissen unterstützen. Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage wurde eine schriftliche Befragung der zuständigen Ministerien der Länder durchgeführt, deren Erkenntnisse durch eine Dokumentenanalyse und Internetrecherche komplementiert wurden. Auf Grundlage der verfügbaren Daten wurden die folgenden sieben Länder fokussiert: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen.

Zunächst konnte gezeigt werden, dass sämtliche Ministerien bestimmte Extremwetterereignisse als Herausforderungen für (bestimmte Bereiche) ihrer jeweiligen Landwirtschaft wahrnehmen. Dabei unterscheiden sich die Länder teils erheblich dahingehend, welche und wie viele der Wetterereignisse – Trockenheit, Stürme, Starkregen/Hochwasser, Hagel und Frost – als besonders problematisch

eingestuft werden. Ausgehend von dieser Problemdefinition wurden die Maßnahmen skizziert, die von den Ländern bereits ergriffen wurden, um Landwirte beim Management solcher Ereignisse zu unterstützen. Die meisten Länder haben über die umstrittenen ad-hoc-Hilfen hinaus Maßnahmen ergriffen, jedoch weisen sie hinsichtlich des Spektrums, welches sich von landwirtschaftlicher Beratung, spezifischen Investitionsprogrammen und der Förderung von Diversifizierung bis hin zu bestimmten Forschungsprojekten erstreckt, variierende Aktivitätsniveaus auf.

Darüber hinaus wird von den Ministerien ein insgesamt hoher Bedarf an zusätzlichen privaten und staatlichen Risikomanagementmaßnahmen angegeben. Zu den favorisierten betrieblichen Maßnahmen zählen die Behörden unter anderem die Anpassung von Fruchtfolgen, Diversifizierung, Sortenwahl, Wassermanagement und Erosionsminderung. Zudem wird der Bedarf genannt, dass sich Landwirte besser gegen Extremwetterschäden im Bereich der Sonderkulturen versichern können. Laut der Mehrzahl von Ministerien sollen solche betrieblichen Maßnahmen durch entsprechende landespolitische Maßnahmen ermöglicht bzw. ergänzt werden. Das Spektrum, das von den Ministerien diesbezüglich präferiert wird, erstreckt sich von angewandter Forschung hinsichtlich spezieller Anbaukulturen und Wetterphänomene bis hin zur entsprechenden Ausbildung und Beratung landwirtschaftlicher Betriebe. Von hervorgehobener Bedeutung ist es den Ministerien zufolge überdies, Landwirten bestimmte Versicherungen, insbesondere gegen Trockenheit, zu ermöglichen, damit sich diese gegen solche Risiken zu tragfähigen Kosten absichern können.

Hinsichtlich einer staatlichen Förderung von Versicherungen, für die dato noch keine Versicherungsmöglichkeiten bestehen, beispielsweise gegen Frost bei Kernobst oder solche, welche für landwirtschaftliche Betriebe bislang nicht erschwinglich sind, also insbesondere gegen Trockenheit, besteht ein weitgehender Konsens zwischen den Ministerien. Zudem lehnen die Ministerien eine rein länderfinanzierte Förderung solcher Versicherungen ab. Hinsichtlich der für das zukünftige politische Risikomanagement geeigneten Entscheidungsebene/n unterscheiden sich die Standpunkte der Ministerien: Die Rollen, die für Bund und Länder favorisiert werden, variieren zwischen einer primären Zuständigkeit der Länder, einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung sowie grundsätzlich zurückhaltender, staatlicher Aktivitäten in diesem Bereich.

Die Transformation des Risikomanagementsystems zum Umgang mit Extremwetterereignissen in der Landwirtschaft mitsamt seiner Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und landwirtschaftlichen Betrieben ist gegenwärtig in vollem Gange. Bund und Länder verfolgen das Ziel, die kontroversen ad-hoc-Hilfen durch verschiedene andere Maßnahmen, insbesondere eine höhere Versicherungsdichte, zu ersetzen. Angesichts aktueller Klimaprognosen, die zukünftig noch schwerere Extremwetterschäden in der deutschen Landwirtschaft erwarten lassen, scheinen ad-hoc-Hilfen

tatsächlich kaum mehr als adäquates staatliches Instrument. Vielmehr können die Länder durch ihre vielfältigen Aktivitäten in diesem Bereich als „Experimentierlabore“ dienen, innerhalb derer regionalspezifische Risikomanagementsysteme entwickelt werden. Angewandte Forschung, praktische Erfahrung und überregionales Lernen können schließlich dazu führen, dass Landwirten die notwendigen Instrumente an die Hand geben werden, um trotz zunehmender Extremwetterrisiken auch in Zukunft erfolgreich wirtschaften zu können.

Zusammenfassung

Extremwetterereignisse in der Landwirtschaft: Risikomanagement im Bundesländervergleich

Aufgrund zunehmender Extremwetterschäden in der Landwirtschaft wird in den Bundesländern (Ländern) vermehrt darüber diskutiert, wie Landwirte befähigt werden können, um mit solchen Ereignissen zukünftig besser umzugehen. Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie, inwieweit die Länder landwirtschaftliche Unternehmen beim Risikomanagement von Extremwetterereignissen unterstützen. Auf Grundlage einer schriftlichen Befragung zuständiger Ministerien sowie weiterer Quellen wird gezeigt, dass die meisten Länder mehrere Extremwetterereignisse als problematisch für die jeweilige regionale Landwirtschaft einstufen. Um diese Probleme zu reduzieren, betätigen sich die Länder jenseits von staatlichen ad hoc-Hilfen, unter anderem durch landwirtschaftliche Beratung, angewandte Forschung und Investitionsprogramme, etwa zum Hagelschutz. Darüber hinaus beziffern die Ministerien insgesamt hohe Bedarfe an weiteren privaten als auch staatlichen Risikomanagementmaßnahmen. Ein besonders breiter Konsens besteht hinsichtlich besserer Rahmenbedingungen für Mehrgefahrenversicherungen, die es Landwirten insbesondere ermöglichen sollen, sich effektiver gegen Trockenheit zu versichern. Die dafür nötige staatliche Bezuschussung beurteilen die Ministerien unterschiedlich, eine rein länderfinanzierte Förderung lehnen sie jedoch grundsätzlich ab. Schließlich setzen die meisten Ministerien darauf, dass Maßnahmen zur Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe im Umgang mit Extremwetterereignissen auch in Zukunft in Abstimmung mit dem Bund getroffen werden.

Abstract

Extreme weather events in agriculture: comparing risk management in the German states

Due to increasing extreme weather damage in agriculture there is a growing debate in the German federal states (Länder) about how farmers can be enabled to deal with such events more effectively in the future. Against this background, the study examines the extent to which the Länder support farmers in managing the risk of extreme weather events. Based on a survey of state ministries and other sources, it is shown that most states consider several extreme weather events as problematic for their regional agriculture. To reduce these problems, the Länder support farmers beyond financial ad-hoc aids, providing agricultural consulting as well as applied research and investment programs, such as hail protection. In addition, the ministries estimate a high overall need for further private and state risk management measures. A particularly broad consensus exists with view to better conditions for multi-peril insurance, which should enable farmers to insure themselves more effectively against droughts. The ministries differ in their assessment of the subsidies required for this purpose, but they are fundamentally opposed to subsidies financed exclusively by the states. Most ministries believe that measures to support farmers in dealing with extreme weather events should continue to be taken in coordination with the federal government.

Literatur

1. Agrarheute (2019a): Sommerdürre 2018. Rund 228 Millionen Euro an Dürrehilfen ausgezahlt. Online verfügbar unter: <https://www.agrarheute.com/politik/rund-228-millionen-euro-duerrehilfen-ausgezahlt-556982>
2. Agrarheute (2019b): Klöckner will niedrigere Steuer für Dürreversicherungen. Online verfügbar unter: <https://www.agrarheute.com/management/betriebsfuehrung/kloeckner-will-niedrigere-steuer-fuer-duerreversicherungen-553860>
3. Baden-Württemberg (2017): Ad-hoc-Hilfen nach Jahrhundertfrost. Online verfügbar unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/ad-hoc-hilfen-nach-jahrhundertfrost/>
4. Baden-Württemberg (2019): Pilotprojekt zur Risikovorsorge im Obst- und Weinbau. Online verfügbar unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/pilotprojekt-zur-risikovorsorge-im-obst-und-weinbau/>
5. Bayerisches Staatsministerium Für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2019): Agrarministerkonferenz unterstützt Kanibers Initiative zur Mehrgefahrenversicherung. Online verfügbar unter: <http://www.stmelf.bayern.de/service/presse/pm/2019/228335/index.php>

6. Bmel (2018): Landwirtschaft verstehen. Fakten und Hintergründe. Online verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Landwirtschaft-verstehen.pdf?__blob=publicationFile
7. Bmel (2019): Landwirtschaft im Klimastress – können Versicherungen die Risiken begrenzen und wo muss der Staat helfen? Rede der Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft Julia Klöckner auf der Veranstaltung "Landwirtschaft im Dialog" des Landwirtschaftsverlags zum Thema "Landwirtschaft im Klimastress – können Versicherungen die Risiken begrenzen und wo muss der Staat helfen?" Online verfügbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Reden/2019/190320-Landwirtschaft-im-Dialog.html>
8. Bmel (2020): Trockenheit und Dürre 2018 – Überblick über Maßnahmen. Online verfügbar unter: https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachhaltige-Landnutzung/Klimawandel/_Texte/Extremwetterlagen-Zustaendigkeiten.html
9. Bräuer, I., Umpfenbach, K., Blobel, D., Grünig, M., Best, A., Peter, M. & Lückge, H. (2009): Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen? Endbericht. Ecologic Institute, Berlin.
10. Bundesanzeiger (2015): Bekanntmachung. Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse. Online verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/Beihilfe-Naturereignisse.pdf?__blob=publicationFile
11. Bundesrat Drucksache 263/19: Antrag des Landes Rheinland-Pfalz Entschließung des Bundesrates: Verbesserung des Risikomanagements in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben durch Anpassung der Versicherungssteuer und Förderung der Mehrgefahrenversicherung. Online verfügbar unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0201-0300/263-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1
12. Bundesrat Drucksache 272/19: Antrag der Länder Bayern, Baden-Württemberg. Entschließung des Bundesrates zur Unterstützung der Landwirte im Bereich Risikomanagement - Stärkung der Risikostrategie für landwirtschaftliche Unternehmen gegen witterungsbedingte Risiken. Online verfügbar unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0201-0300/272-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1
13. Croonenbroeck, C. (2018): Die Forderung nach Dürrehilfen im Sommer 2018 – dringend oder dreist? ifo Schnelldienst 20/2018, 71. Jahrgang, 7-8. Online verfügbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2018/aufsatz-zeitschrift/extremwetterlage-und-duerreschaeden-sind-staatliche-hilfen>
14. Csc (Climate Service Center Germany) (2019): Regionale Klimaprojektionen für Europa und Deutschland: Ensemble-Simulationen für die Klimafolgenforschung. CSC Report 6. Online verfügbar unter: https://www.climate-service-center.de/imperia/md/content/csc/csc_report6.pdf
15. Dbv (Deutscher Bauernverband) (2018): Klimastrategie 2.0 des Deutschen Bauernverbandes 2018. Online verfügbar unter: <http://media.repro-mayr.de/76/710876.pdf>
16. Destatis (Statistisches Bundesamt) (2019): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsprodukt. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/_inhalt.html

17. Easac (European Academies' Science Advisory Council) (2018): Extreme weather events in Europe. Preparing for climate change adaptation: an update on EASAC's 2013 study. Online verfügbar unter: <https://easac.eu/publications/details/extreme-weather-events-in-europe/>
18. Eu-Verordnung 1305/2003 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) Nr. 1698/2005. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>
19. Europäische Kommission (2014): Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (2014/C 204/01). Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:204:FULL&from=EN>
20. Europäische Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- Und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0713&from=PT>
21. Europäische Kommission (2018): EU-Haushalt: die Gemeinsame Agrarpolitik in der Zeit nach 2020. Factsheet. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_3985
22. Fal (Bundesforschungsanstalt Für Landwirtschaft) (2007): Analyse des Sachstands zu Auswirkungen von Klimaveränderungen auf die deutsche Landwirtschaft und Maßnahmen zur Anpassung. Online verfügbar unter: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dk039488.pdf
23. Gdv (2018): Paradigmenwechsel für staatliche Hilfszahlungen in der Landwirtschaft gefordert. Online verfügbar unter: <https://www.gdv.de/de/themen/news/paradigmenwechsel-fuer-staatliche-hilfszahlungen-in-der-landwirtschaft-gefordert-35044>
24. Gdv (2019a): „Die Schäden sind schon da“. Online verfügbar unter: <https://www.gdv.de/de/themen/news/-die-schaeden-sind-schon-da--45454>
25. Gdv (2019b): Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland. Stand: November 2016. Online verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/8942/fa2dc37ecb8fafbb8b6fe7c2ae1a10d1/publikation---landwirtschaftliche-mehrgefahrenversicherung-fuer-deutschland-data.pdf>
26. Hirschauer, N., Musshoff O. Und F. Offermann (2018): Sind zusätzliche staatliche Hilfen für das Risikomanagement in der Landwirtschaft sinnvoll? Eine ökonomische Einschätzung aktuell diskutierter Maßnahmen. ifo Schnelldienst 20/2018, 71. Jahrgang, 12-15. Online verfügbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2018/aufsatz-zeitschrift/extremwetterlage-und-duerreschaeden-sind-staatliche-hilfen>
27. Ipcc (Intergovernmental Panel On Climate Change) (2012): Summary for Policymakers, Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, pp. 1-19.
28. Jki (Julius-Kühn Institut) (2019): Extremwetterauswirkungen auf den Apfelbau. Online verfügbar unter: <https://emra.julius-kuehn.de/extremwetterauswirkungen-auf-den-apfelbau.html>
29. Jrc (Joint Research Center) (2009): Indexversicherungen nur bedingt geeignet für die Landwirtschaft in der EU. Newsrelease. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc_090930_newsrelease_insurance_de.pdf

30. Kühl, R. und J. Müller (2018): Die Nothilfe setzt falsche Anreize – langfristige Probleme bleiben ungelöst. ifo Schnelldienst 20/2018, 71. Jahrgang, 9-11. Online verfügbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2018/aufsatz-zeitschrift/extremwetterlage-und-duerreschaeden-sind-staatliche-hilfen>
31. Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (2020): Projektübersicht KLIMOPASS. Online verfügbar unter: <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/klimawandel-und-anpassung/projektbeschreibung-klimopass>
32. Lehr U., Nieters A. und T. Drosdowski (2016): Extreme Weather Events and the German Economy: The Potential for Climate Change Adaptation. In: Leal Filho W., Musa H., Cavan G., O'Hare P., Seixas J. (Hrsg.): Climate Change Adaptation, Resilience and Hazards. Climate Change Management. Springer, Cham
33. Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- Und Verbraucherschutz des Landes Nord-rhein-Westfalen (2018): Agrarministerkonferenz verabschiedet gemeinsame Position zur GAP und Votum zur Klimaanpassung. Online verfügbar unter: <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/news/2018-09-28-agrarministerkonferenz-verabschiedet-gemeinsame-position-zur-gap-und-votum-zur-klimaanpassung/>
34. Odening, M. (2018): Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich? ifo Schnelldienst 20/2018, 71. Jahrgang, 3-6. Online verfügbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2018/aufsatz-zeitschrift/extremwetterlage-und-duerreschaeden-sind-staatliche-hilfen>
35. Raiffeisen Landbund (2019): Süddeutsche Initiative für staatlich unterstützte Mehrgefahrenversicherung. Online verfügbar unter: <https://www.rlb-eg.de/home/news/news/datum/2019/06/05/sueddeutsche-initiative-fuer-staatlich-unterstuetzte-mehrgefahrenversicherung/>
36. Statistisches Landesamt Bremen (2012): Landwirtschaft im Land Bremen: Landwirtschaftszählungen 1999 und 2010. Online verfügbar unter: <https://www.statistik.bremen.de/themen/landwirtschaft-1871>
37. Thünen (Johann Heinrich von Thünen-Institut) (2015): Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Thünen Report 30. Online verfügbar unter: https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_30.pdf
38. Thünen (Johann Heinrich von Thünen-Institut) (2019): Online verfügbar unter: <https://gdi.thuenen.de/wo/waldatlas/?workspace=bwi3-tnr-voll1-shp&typ=Trakt&instanz=wo-bwi>
39. Topagrar (2012a): Bundesländer fordern ermäßigten Steuersatz auch für Mehrgefahrenversicherungen. Online verfügbar unter: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/bundeslaender-fordern-ermaessigten-steuersatz-auch-fuer-mehrgefahrenversicherungen-9566789.html>
40. Topagrar (2012b): Ermäßigter Steuersatz auf Mehrgefahrenversicherungen passiert Bundesrat. Online verfügbar unter: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/ermaessigter-steuersatz-auf-mehrgefahrenversicherungen-passiert-bundesrat-9605307.html>
41. Topagrar (2012c): Niedriger Steuersatz für Mehrgefahrenversicherungen beschlossen. Online verfügbar unter: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/niedriger-steuersatz-fuer-mehrgefahrenversicherungen-beschlossen-9526668.html>

42. Topagrar (2018): Sind Versicherungen die Lösung? Online verfügbar unter: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/sind-versicherungen-die-loesung-10103477.html>
43. Topagrar (2019a): Mehrgefahrenversicherung: Was sie kostet, was sie leistet. Online verfügbar unter: <https://www.topagrar.com/acker/news/mehrfahrenversicherung-was-sie-kostet-was-sie-leistet-10121028.html>
44. Topagrar (2019b): Finanzminister will Steuer für Dürreversicherungen 2019 senken. Online verfügbar unter: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/finanzminister-will-steuer-fuer-duerreversicherungen-noch-2019-senken-11568956.html>
45. Topagrar (2019c): Baden-Württemberg. Wetterextreme: Versichern statt Ad-hoc-Hilfen. Online verfügbar unter: <https://www.topagrar.com/suedplus/news/wetterextreme-versichern-statt-ad-hoc-hilfen-11934191.html>
46. Topagrar (2020): Steuersenkung für Dürreversicherung soll vor dem Sommer kommen. Online verfügbar unter: <https://www.topagrar.com/acker/news/versicherung-gegen-ernteausfaelle-durch-duerre-soll-guenstiger-werden-11957037.html>
47. Versicherungswirtschaft Heute (2019). Mehrgefahrenversicherung für Bauern vor dem Abschluss? Online verfügbar unter: <https://versicherungswirtschaft-heute.de/maerkte-und-vertrieb/2019-11-12/mehrfahrenversicherung-fuer-bauern-vor-dem-abschluss/>
48. Wba (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2011): Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft. Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken. Stellungnahme. Online verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/StellungnahmeRisiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile
49. Wd (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags) (2018): EU-Agrarkrisenreserve und weitere Instrumente des Risikomanagements in der Landwirtschaft. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/577740/5e07d3cbf829e5198eb0cb758a8fb9a2/wd-5-130-18-pdf-data.pdf>

Anschrift der Autoren

Ulrich Hartung

Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaften

Universität Greifswald

Ernst-Lohmeyer-Platz 3

17489 Greifswald

Tel.: +49 3834 420 3171

Fax: +49 3834 420 3153

E-Mail: ulrich.hartung@uni-greifswald.de

Förderung & Danksagung

Der Beitrag wurde im Rahmen des Projektes „Politik des ländlichen Raums: Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungswillen am Beispiel der Agrarpolitik“ verfasst, welches vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2017-2020) gefördert wird. Der Autor dankt Jochen Müller für seine wertvollen Hinweise zur Überarbeitung des Manuskripts.