



Berichte über Landwirtschaft

Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft

BAND 104 / Ausgabe 03

Agrarwissenschaft
Forschung

Praxis

Bürokratie erfolgreich abbauen

Einsparpotenziale beim landwirtschaftlichen Risikomanagement

Gehrke, T., Hesse, J.W. und Schmitz, P. M.

Inhaltsverzeichnis

1 Zur Messung und Bewertung des Bürokratieaufwands	1
2 Verwaltungsaufwand für Behörden bei der Vergabe von Ad-hoc-Hilfen und MGV-Zuschüssen	2
3 Verwaltungsaufwand für landwirtschaftliche Betriebe	4
4 Verwaltungskosten für Versicherer	6
5 Fazit zum Bürokratieabbau	8
5.1 Harmonisierung der Verwaltungsverfahren	10
5.2 Digitalisierung der Verwaltungsverfahren	11
5.3 Wechsel zur MGV	11
Zusammenfassung	12
Summary	12
Literatur	13

1 Zur Messung und Bewertung des Bürokratieaufwands

In der aktuellen Diskussion über die Schwächen des Wirtschaftsstandorts Deutschland spielt die zunehmende Belastung der Unternehmen mit Bürokratie eine zentrale Rolle. So ergibt eine aktuelle Umfrage des ifo-Instituts unter Führungskräften aus Industrie, Handel, Bau und Dienstleistungsbereichen (vgl. Demmelhuber et al., 2024), dass

- 22 % der Arbeitszeit für Formulare, Berichtspflichten, Statistiken und sonstige Bürokratie verloren gehen,
- mehr Personal für unproduktive Tätigkeiten vorgehalten werden muss und die Unternehmen daher nur langsamer auf Marktanforderungen reagieren können,
- sich 80 % der Führungskräfte in ihrer unternehmerischen Freiheit eingeengt fühlen und infolgedessen weniger investieren.

Der Bürokratieaufwand liegt nach der Befragung von Führungskräften in der deutschen Wirtschaft bei rund 6 % des Umsatzes und wird vor allem von EU- und Bundesvorschriften und weniger von Regelungen auf Landes- und Kommunalebene verursacht.

Das trifft auch und in besonderer Weise für den Agrarstandort Deutschland zu, der einer hohen Regulierungsdichte sowohl durch EU-Verordnungen und -Richtlinien als auch durch nationale und bundesländerspezifische Gesetze/Vorschriften unterliegt. Der Ruf nach einem Bürokratieabbau, wie er auch in den Bauernprotesten zu Beginn des Jahres 2024 zum Ausdruck gekommen ist, wird deshalb immer lauter.

Klar ist aber auch, dass man Bürokratie nicht auf null abbauen sollte. Je größer Institutionen bzw. Organisationseinheiten sind, desto notwendiger sind Grundregeln für das Miteinander von Personen und Aktivitäten einerseits und für die Interaktion von Institutionen/Organisationseinheiten andererseits. Solche Grundregeln senken ökonomisch betrachtet die Transaktionskosten und sind somit volkswirtschaftlich als notwendige (konstruktive) Bürokratie sogar erwünscht. Davon abzugrenzen ist eine überflüssige (destruktive) Bürokratie, die die wirtschaftlichen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse nicht besser koordiniert und erleichtert, sondern diese durch zeitraubende und kostspielige Anforderungen erschwert. Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ist sicherlich ein treffendes Beispiel dafür. Auf einer Skala von plus 100 (Bürokratie hat positive Konsequenzen) bis minus 100 (Bürokratie hat negative Konsequenzen) haben beispielsweise die vom ifo-Institut befragten Führungskräfte angegeben, dass sie sich aktuell auf einem Niveau von –43 einordnen, also eindeutig im negativen Bereich.

Die Unterscheidung zwischen notwendiger und überflüssiger Bürokratie ist allerdings im konkreten Fall nicht ganz einfach und hängt nicht zuletzt auch von den Zielvorstellungen und Präferenzen der Betrachter ab. Hilfreich ist aber in jedem Fall, Bürokratie hinsichtlich des zeitlichen Aufwands und der monetären Belastung messbar zu machen. Nur so können beispielsweise Vergleiche zur Bürokratiebelastung im Zeitablauf, zwischen alternativen Politikmaßnahmen und auf den unterschiedlichen Ebenen von Verwaltung und (Land)Wirtschaft angestellt werden. Das soll im Folgenden am Beispiel staatlicher Fördermaßnahmen für das Risikomanagement geschehen. Insbesondere soll der Verwaltungsaufwand für die beteiligten Ministerien und deren nachgeordnete Behörden (Kapitel 2), für die landwirtschaftlichen Betriebe (Kapitel 3) und für die Versicherer (Kapitel 4) näherungsweise abgeschätzt werden. Konkret geht es um staatliche Ad-hoc-Hilfen bei Extremwetterereignissen und um staatliche Prämienzuschüsse für Mehrgefahrenversicherungen (MGV).

2 Verwaltungsaufwand für Behörden bei der Vergabe von Ad-hoc-Hilfen und MGV-Zuschüssen

Tabelle 1 enthält die Ergebnisse einer leitfadengestützten, nicht-repräsentativen Online-Expertenbefragung von zwölf Verwaltungsfachleuten aus sechs Bundesländern, die jeweils mit der Vergabe von Ad-hoc-Hilfen und/oder MGV-Zuschüssen befasst und vertraut sind. Den Interviewpartnern wurde zugesichert, dass ihre Aussagen und Zahlenangaben vertraulich behandelt werden. Die sechs Bundesländer werden deshalb im Folgenden mit den Buchstaben A, B, C, D, E und F

gekennzeichnet. Aus der Tabelle und den ausführlichen Expertengesprächen lassen sich folgende Kernaussagen zusammenfassen:

- Die Verwaltung von Ad-hoc-Hilfen in Katastrophenfällen erfordert von der Antragstellung bis zur Bewilligung der Mittel und ihrer Überprüfung 14 einzelne Verwaltungsschritte mit 42 Unterpunkten bzw. Teilaufgaben. Bis zu 14 Bundes- und Landesbehörden sind dabei eingebunden.
- Die Verwaltung von MGV-Zuschüssen erfordert 11 Verwaltungsschritte mit 35 Unterpunkten bzw. Teilaufgaben. Dabei sind bis zu 12 Landesbehörden in die Abwicklung der Fördermaßnahmen eingebunden. Bei einer Mitfinanzierung aus EU-Mitteln ist noch eine Abstimmung mit den zuständigen EU-Stellen notwendig.
- Auf ein Jahr bezogen und pro Antrag sind der Arbeitsaufwand (Arbeitszeit in Minuten) und die Verwaltungskosten (Personal- und Sachmittelaufwand in EUR) der Ad-hoc-Hilfen etwa dreieinhalbmal so hoch wie bei den MGV-Zuschüssen. Die höheren Werte für die Ad-hoc-Hilfen in den neuen Bundesländern gehen dabei vermutlich auf die mitgliederstarken Genossenschaftsbetriebe zurück, wo die Existenzgefährdungs- und Bedürftigkeitsprüfungen sehr zeitaufwändig sind.
- Treten Extremwetterereignisse selten auf, z.B. einmal in zehn Jahren, kann sich dieser Vorteil der MGV-Zuschüsse in einen Nachteil verwandeln. Mit steigender Frequenz, wie es sich derzeit allerdings klimabedingt abzeichnet, und unter Berücksichtigung verwaltungstechnischer Skaleneffekte (u.a. durch Digitalisierung und Verzicht auf einen Datenabgleich zwischen Förderanträgen und Versicherungsverträgen) sind MGV-Zuschüsse dann doch wieder den Ad-hoc-Hilfen hinsichtlich der Verwaltungskosten eindeutig überlegen.
- Eine Reduzierung der Ad-hoc-Hilfen bei Extremwetterereignissen und gleichzeitigem Ausbau von staatlich geförderten Mehrgefahrenversicherungen hilft also dabei, Bürokratie abzubauen. Geht man für eine grobe Abschätzung der Verwaltungskosten auf Bundesebene davon aus, dass – etwa 40 % der geschätzt 250.000 landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland einen Förderantrag für jeweils eine der beiden Optionen stellen ($n = 100.000$), – ein solcher Antrag für MGV-Zuschüsse im Durchschnitt (laut Tabelle 1) 362 EUR und für Ad-hoc-Hilfen 1.290 EUR an Verwaltungskosten ausmacht, ergeben sich Gesamtkosten bei jeweils gleicher Antragszahl von 36,2 Mio. EUR für MGV-Zuschüsse und 129,0 Mio. EUR für Ad-hoc-Hilfen.

Tabelle 1:

Arbeitsaufwand und Verwaltungskosten staatlicher Stellen bei der Abwicklung von Ad-hoc-Hilfen in Katastrophenfällen und bei der Förderung von Mehrgefahrenversicherungen (MGV)*

Art der staatlichen Förderung	Arbeitszeit pro gestellten Antrag in Minuten	Verwaltungskosten pro gestellten Antrag in Euro
<u>I Zuschüsse zur MGV</u>		
Bundesland A	107	126
Bundesland B	169	180
Bundesland C	263	302
Bundesland D	765	840
	Ø 326	Ø 362
<u>II Ad-hoc-Hilfen</u>		
Bundesland B	644	689
Bundesland D	1.819	2.031
Bundesland E	653	715
Bundesland F	1.573	1.726
	Ø 1.172	Ø 1.290

Ergebnisse einer nicht-repräsentativen Expertenbefragung von Verwaltungsfachleuten in Ministerien und nachgeordneten Verwaltungseinheiten im Jahr 2023 im Rahmen einer für das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL) erstellten Studie mit dem Titel: „Umsetzungskonzept zu einem Feldexperiment zur Einführung einer Mehrgefahrenversicherung (MGV) im Freistaat Sachsen.“

Es ließen sich somit pro Schadensjahr bei einer Marktdurchdringung von 40 % für die Mehrgefahrenversicherungen über 90 Mio. EUR an reinen Verwaltungskosten einsparen, wenn Ad-hoc-Hilfen bei gleicher Anzahl der Förderanträge durch staatlich geförderte Mehrgefahrenversicherungen ersetzt würden. Und schließlich könnte man bei den staatlich geförderten Mehrgefahrenversicherungen selbst noch Einsparungen an Verwaltungskosten erzielen, indem man

- das gesamte Antrags- und Bewilligungsverfahren digitalisiert,
- auf den Datenabgleich zwischen Förderbehörde und Versicherung verzichtet,
- bei der Förderantragstellung durch den Landwirt auf die Vorlage eines förderfähigen Versicherungsangebots ohne By-Up-Elemente verzichtet,
- einen bundesweit einheitlichen Rahmen für die Verwaltungsabläufe schafft, der insbesondere auch jenen Unternehmen zugutekäme, die Betriebsteile in unterschiedlichen Bundesländern besitzen bzw. bewirtschaften.

Eine Abschätzung der Einsparmöglichkeiten infolge von Digitalisierung und Harmonisierung findet sich im Kapitel 5.

3 Verwaltungsaufwand für landwirtschaftliche Betriebe

In der bereits erwähnten Studie für das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft ist auch eine Online-Befragung sächsischer Betriebsleiter durchgeführt worden. Die Landwirte sollten berichten, wie viel Zeit sie für die Antragstellung und Abwicklung von MGV-Förderanträgen einerseits und von staatlichen Ad-hoc-Hilfen andererseits aufwenden. Leider war die erzielte Stichprobe von $n = 12$ so gering, dass sich verallgemeinerungsfähige Aussagen verbieten. Hier besteht also eindeutig noch Forschungsbedarf, der möglichst zeitnah durch eine bundesweit angelegte Befragung adressiert werden sollte.

Gleichwohl machen die wenigen Angaben der sächsischen Landwirte neugierig, weil sie einen eindeutigen Trend nahelegen. Deshalb sollen sie hier noch einmal aufgegriffen und diskutiert werden. Danach sind für die Antragstellung und Abwicklung von MGV-Förderanträgen acht Arbeitsstunden notwendig mit einer Spanne zwischen drei und 16 Stunden. Für Ad-hoc-Hilfen sind dagegen 72 Arbeitsstunden mit einer Spanne zwischen 16 und 160 Stunden aufzuwenden. Letztere sind somit im Mittel neunmal so aufwändig wie die Bearbeitung von MGV-Zuschüssen. Unterstellt man einen durchschnittlichen Betriebsleiterlohn von 25 EUR pro Stunde und eine etwa 40%ige Beteiligung deutscher Betriebe ($n = 250.000 \times 0,4 = 100.000$) an den beiden Fördermaßnahmen, ergäbe sich insgesamt ein Verwaltungsaufwand pro Schadenjahr von

- 20 Mio. EUR für die MGV-Anträge und
- 180 Mio. EUR für die Anträge zur Ad-hoc-Hilfe.

Durch eine Umstellung auf MGV-Zuschüsse ließen sich somit pro Schadenjahr gegenüber den Ad-hoc-Hilfen bundesweit ca. 160 Mio. EUR einsparen. Auch diese Einsparsumme ließe sich wiederum noch erhöhen, indem man die am Ende des Kapitels 2 erwähnten Maßnahmen bei der MGV-Förderung umsetzen würde.

Interessant wäre dabei eine Antwort auf die Frage, wie hoch der betriebliche Verwaltungsaufwand bzw. die Bürokratiekosten allein für MGV-Anträge und Anträge zur Ad-hoc-Hilfe im Vergleich zu den gesamten Bürokratiekosten der Branche ausfallen. Eine solche Einschätzung liegt vom Statistischen Bundesamt für den Bereich Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei vor, allerdings nur für die bundesrechtlichen Informationspflichten (vgl. Abbildung 1). Danach ist der Bürokratiekostenindex von Januar 2012 (= 100) bis September 2024 auf 156,74 angestiegen, also um knapp 57 %. Damit waren laut Situationsbericht des Deutschen Bauernverbands (Stand Sommer 2024) jährliche Bürokratiekosten in Höhe von 418 Mio. EUR verbunden. Eine fernmündliche Anfrage beim Statistischen Bundesamt hat allerdings ergeben, dass der Wert 2024 leicht nach unten auf 400 Mio. EUR korrigiert werden musste. Die jährlichen Kosten für 2011 wurden dabei mit 192 Mio. EUR, für 2017 mit 351 Mio. EUR und für 2021 mit 366 Mio. EUR angegeben. In 13 Jahren haben sich die Bürokratiekosten für die drei Bereiche danach mehr als verdoppelt.

Speziell nur für die Landwirtschaft kann man näherungsweise aber auch mit den methodischen Ansätzen und Ergebnissen des Normenkontrollrats und des ifo-Instituts erste Größenordnungen der Bürokratiekosten abschätzen.

- Unterstellt man laut Normenkontrollrat 786 EUR pro Kopf und Jahr (vgl. Kuhlmann und Gerls, 2024) und nimmt die Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft mit $n = 875.900$ an (Situationsbericht 2024/25), ergeben sich Bürokratiekosten in Höhe von 688 Mio. EUR für die deutsche Landwirtschaft.
- Das ifo-Institut weist dagegen in einer Studie für ganz Deutschland 146 Mrd. EUR pro Jahr bzw. 1.766 EUR jährlich pro Kopf an Bürokratiekosten aus (vgl. Falck et al., 2024), wobei neben den direkten Kosten (= Erfüllungsaufwand) auch die indirekten Kosten erfasst werden, also die Verluste an realer Wertschöpfung durch Wettbewerbsnachteile, Investitions- und Wachstumsschwäche, Fachkräfte- und Nachwuchsmangel sowie durch

Nachfragezurückhaltung verunsicherter Verbraucher. So ergeben sich für die Landwirtschaft mit 875.900 Arbeitskräften ca. 1,5 Mrd. EUR an Bürokratiekosten.

- Geht man schließlich von den 6 % des Umsatzes aus, den Führungskräfte laut ifo-Umfrage für Bürokratiekosten veranschlagen, und bezieht diesen Prozentsatz auf den Produktionswert der deutschen Landwirtschaft 2024 von 73,3 Mrd. EUR, ergeben sich sogar 4,4 Mrd. EUR an Bürokratiekosten.

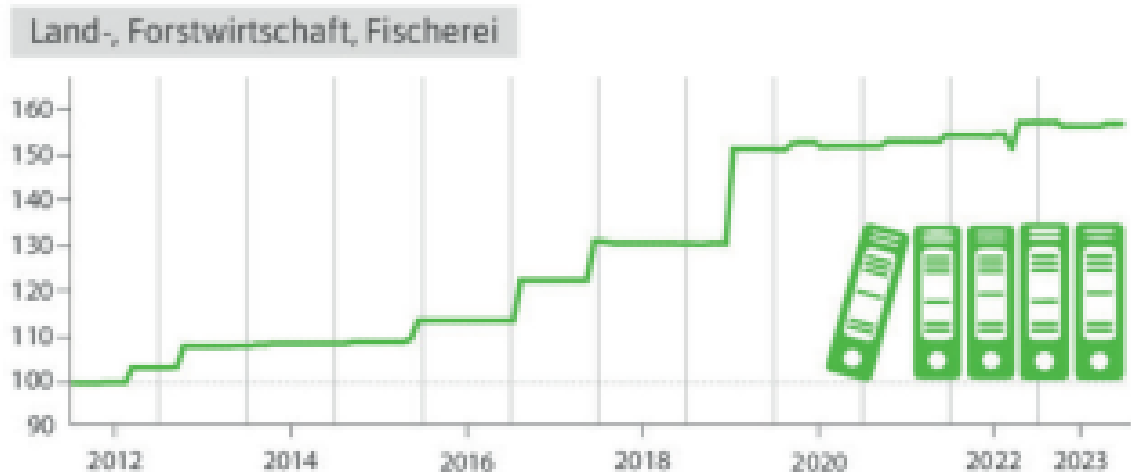


Abbildung 1: Bürokratiekostenindex durch bundesrechtliche Informationspflichten (Januar 2012 = 100)

Quelle: DBV-Situationsbericht 2024, S. 165f

Gemessen an diesen drei Ergebnissen macht somit der betriebliche Verwaltungsaufwand für MGV-Anträge und Anträge zur Ad-hoc-Hilfe in Höhe von ca. 20 Mio. EUR (180 Mio. EUR) lediglich 0,5 % bis 2,9 % (4 % bis 26 %) aus. Der weit überwiegende Teil des Verwaltungsaufwands für die landwirtschaftlichen Betriebe geht demnach auf andere Vorschriften, Regelungen und Gesetze der verschiedenen Politikebenen zurück, und nicht auf die Antragstellung und Abwicklung von Mehrgefahrenversicherungen bzw. Ad-hoc-Hilfen.

Der Vollständigkeit halber ist allerdings zu erwähnen, dass in diesen Zahlen nicht der Verwaltungsaufwand von Bundes- und Landesbehörden in Höhe von ca. 36 Mio. EUR bzw. 129 Mio. EUR (vgl. Kapitel 2) und die bei den Versicherern selbst anfallenden Verwaltungskosten für Mehrgefahrenversicherungen in Deutschland mit seiner föderalen Struktur erfasst sind. Letzteres soll im folgenden Kapitel 4 näherungsweise abgeschätzt werden.

4 Verwaltungskosten für Versicherer

Förderprogramme für Ernteversicherungen werden in verschiedenen Bundesländern angeboten. Aufgrund der großen Unterschiede in den staatlichen Förderprogrammen spricht man in Deutschland von einem „Flickenteppich“.

Im Folgenden wird eine Schätzung des Verwaltungsaufwands für die Umsetzung der Förderprogramme in der VEREINIGTEN HAGEL vorgenommen. Bei der Abfrage des zusätzlichen Arbeitsaufwandes der Mitarbeiter wurde folgende Strukturierung vorgegeben:

1. Projekt und
2. Jährliche Prozesse (laufende Personalkosten für Datenlieferungen etc.).

Tabelle 2: Personalkosten für die Umsetzung und Durchführung der Förderprogramme (Projekt- und Prozesskosten in EUR) pro Jahr*

Staatliche Fördermaßnahmen / Bundesländer	Projekt-kosten	Prozesskosten					Ø Prozess-kosten	Σ Projekt-kosten plus Ø Prozess-kosten
		2020	2021	2022	2023	2024		
Bundesland B	221.250	1.325.550	289.125	205.500	190.275	207.195	443.529	664.779
Bundesland A	55.600		161.550	102.150	123.150	117.645	126.124	181.774
Bundesland C	587.550		639.975	446.972	3.042.285	1.114.935	1.199.299	1.786.849
Bundesland H	233.250				175.375	188.295	181.835	415.085
Bundesland G	240.000				305.100	353.400	329.250	569.250
Bundesland E	240.000					351.563	351.563	591.563
Σ	1.577.700	1.325.550	1.090.650	754.622	3.836.185	2.333.033	2.631.600	4.209.300

* Hochrechnungen von Ergebnissen einer Befragung von Mitarbeitern der VEREINIGTEN HAGEL zur Aufwandsschätzung; Berechnung mit Tagessätzen (EUR) nach Eingruppierung, 2025

Bei den Projektkosten sind alle einmalig, gleich einer "Investition", anfallenden Personalkosten geschätzt. In den jährlichen Prozessen sind alle Personalkosten enthalten, die wie laufende Kosten für jährlich durchzuführende Aufgaben, wie z.B. Datenlieferungen für den Datenabgleich der Anträge, aufsummiert sind.

Die Schätzung des Zeitaufwandes der Mitarbeiter erfolgte als Arbeitsaufwand in Arbeitstagen (ein Arbeitstag entspricht 8 Stunden). Bei der Abschätzung der Umsetzung des Förderprojektes und der jährlich wiederkehrenden Prozesse wurde eine Abgrenzung zu dem Aufwand der Linientätigkeit, also dem Kerngeschäft des Versicherers, vorgenommen. Die geschätzten Arbeitstage wurden mit Tagessätzen je nach Eingruppierung (Führungskräfte, IT-Mitarbeiter, Sachbearbeiter) multipliziert.

Da neben der VEREINIGTEN HAGEL auch weitere Mitbewerber geförderte Mehrgefahrenversicherungen anbieten, wird der erhobene Aufwand der VEREINIGTEN HAGEL mit der Anzahl der Mitbewerber multipliziert. Hierbei wird unterstellt, dass auch bei den Mitbewerbern ähnliche Kostenstrukturen bei der Umsetzung der Förderprogramme und der jährlichen Durchführung der Förderprozesse bestehen. Für die Abschätzung der Verwaltungskosten in den Versicherungsunternehmen sind zwei weitere Bundesländer in die Berechnung einbezogen worden. Um auch für diese beiden Länder die anfangs erwähnte Anonymität gelten zu lassen, sind sie in der Tabelle 2 mit den Buchstaben G und H gekennzeichnet worden.

Aus der Tabelle 2 und der Kenntnis der einzelnen Förderprogramme lassen sich folgende Aussagen ableiten:

- Die Kosten der Versicherer steigen mit der Zahl geförderter Kulturen und Gefahren an. Das gilt z.B. für das Bundesland C, wo mehr Kulturen/Gefahren abgedeckt sind als in anderen Bundesländern.
- Grundsätzlich sind die Kosten für den Prozess im ersten Förderjahr höher als in den folgenden Jahren, da die Prozesse bei den Versicherern neu sind. Mit jedem geförderten Versicherungsjahr wird die Routine größer und dadurch der Arbeitsaufwand von der Tendenz her geringer. Höhere Prozess-Aufwände in Folgejahren (siehe Bundesland C) sind dagegen z.B. durch Änderungen in den Rechtsgrundlagen zu erklären, die umgesetzt werden müssen.
- Zur Schaffung der Voraussetzung für die Umsetzung von Förderprogrammen sind bei den Versicherern zusätzliche Projektkosten von knapp 1,6 Mio. EUR aufgewendet worden.
- Durch die jährlichen Prozesskosten werden die Versicherer mit steigender Anzahl an Bundesländern, die Förderprogramme anbieten, mit dauerhaft höheren Durchführungskosten belastet. Von 2020 an stiegen die geschätzten Prozesskosten von 1,3 Mio. EUR auf 2,3 Mio. EUR im Jahr 2024 an.
- In der Summe entstehen den Versicherern für die bisher in Deutschland von den Bundesländern angebotenen Subventionen für die MGV-Versicherung Kosten von über 4,2 Mio. EUR jährlich.
- Bei schlanken Verwaltungsverfahren, wie z.B. in Bundesland A, wurde ein geringerer Mehrkostenaufwand von ca. 180.000 EUR geschätzt.
- Bei hochkomplexen Förderprogrammen mit Pflichtpaketen wie in Bundesland C belaufen sich die Kostenschätzungen auf 1,8 Mio. EUR. Ausgehend von diesen Kostenschätzungen wurde für die Bundesländer A, B und C die Anzahl der Förderanträge mit den geschätzten Kosten (siehe Tabelle 3 Versicherer) berechnet. Durchschnittlich entstehen pro Förderantrag Kosten in Höhe von ca. 240 EUR. Bezogen auf geschätzt $n = 100.000$ Anträge ergibt sich somit ein Betrag von 24 Mio. EUR an Verwaltungskosten.

5 Fazit zum Bürokratieabbau

Eine grobe Abschätzung der Verwaltungskosten für Ad-hoc-Hilfen und MGV-Zuschüsse pro Förderantrag in der staatlichen Verwaltung, in landwirtschaftlichen Betrieben und bei Versicherern weist Tabelle 3 aus. Danach ist die Verwaltung von Ad-hoc-Hilfen in Behörden dreieinhalbmal und in landwirtschaftlichen Betrieben neunmal so aufwändig wie die Verwaltung von MGV-Zuschüssen.

Tabelle 3:**Verwaltungskosten (Personal- und Sachmittelaufwand) staatlicher Fördermaßnahmen pro Antrag in Behörden, landwirtschaftlichen Betrieben und bei Versicherern**

Fördermaßnahmen	Behörden	Landwirtschaftliche Betriebe	Versicherer
MGV-Zuschüsse	362 EUR	200 EUR	240 EUR
Ad-hoc-Hilfen	1.290 EUR	1.800 EUR	>0 EUR*

*Mit Ad-hoc-Hilfen übernehmen die Versicherer keine direkten Aufgaben in der Antragstellung. Trotzdem werden auf Anfrage einige Dienstleistungen für Behörden und Betriebe erbracht, die zu berücksichtigen sind.

Quelle: Ergebnisse einer nicht repräsentativen Expertenbefragung von Verwaltungsfachleuten in Ministerien und nachgeordneten Behörden aus sechs Bundesländern im Jahr 2023 im Rahmen einer für das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL) erstellten Studie mit dem Titel „Umsetzungskonzept zu einem Feldexperiment zur Einführung einer Mehrgefahrenversicherung (MGV) im Freistaat Sachsen“ sowie eigene Erhebungen zum Personalaufwand ohne Sachmittelaufwand in der VEREINIGTEN HAGEL im Frühjahr 2025

Tabelle 4:**Verwaltungskosten* für staatliche Förderprogramme zum landwirtschaftlichen Risikomanagement in Deutschland und mögliche Einsparungsoptionen (in Mio. EUR)**

Förderprogramme und Einsparoptionen	Bundes- und Landesbehörden	Landwirtschaftliche Betriebe	Versicherer	Insgesamt
Verwaltungskosten				
➔ Ad-hoc-Hilfen	129	180	>0	>309
➔ MGV-Zuschüsse	36	20	24	80
Einsparoptionen				
➔ Wechsel zu MGV**	+93 (+28)	+160 (+48)	-24 (-7)	+229 (+69)
➔ Digitalisierung***	+24	+13	+16	+53
➔ Harmonisierung	+9	>0	+12	+21
Σ Einsparoptionen	+126 (+61)	+173 (+61)	+4 (+21)	+303 (+143)

*Pro Schadenjahr mit Extremwetterereignissen unter der Annahme einer gleichen Anzahl (n = 100.000) von Förderanträgen durch Landwirte für MGV-Zuschüsse einerseits und Ad-hoc-Hilfen andererseits. Erfasst sind nur die direkten Kosten = Erfüllungsaufwand

**Vollständiger Wechsel der Ad-hoc-Hilfen von 100 % auf 0 %. In Klammern: Wechsel von 100 % auf 70 % mit 30 % für MGV-Anträge.

***Erfasst sind die direkten und indirekten Kosten.

Die Abschätzung der Verwaltungskosten für staatlich geförderte Mehrgefahrenversicherungen in Deutschland in Behörden, in landwirtschaftlichen Betrieben und bei Versicherern insgesamt bewegt sich mit 36 Mio. EUR, 20 Mio. EUR und 24 Mio. EUR in der Summe bei 80 Mio. EUR (vgl. Tabelle 4). Das ist gemessen an den gesamten Bürokratiekosten der Landwirtschaft insgesamt, die eher die

Milliardengrenze überschreiten und laut ifo-Studie etwa 1,5 Mrd. EUR betragen, nur ein geringer Anteil von nur 5,3 %.

Rechnet man die entsprechenden Werte pro Förderantrag hoch auf ganz Deutschland, unter der Annahme von jeweils $n = 100.000$ Förderanträgen pro Jahr, ergeben sich Verwaltungskosten für MGV-Zuschüsse von insgesamt 80 Mio. EUR und für Ad-hoc-Hilfen von 309 Mio. EUR (vgl. Tabelle 4). Bei einer Umstellung von staatlichen Ad-hoc-Hilfen auf staatliche MGV-Zuschüsse könnte man also bis maximal 229 Mio. EUR einsparen. Unterstellt man realistischerweise nur eine Anzahl von 30.000 MGV-Anträgen, beträgt die Einsparung insgesamt 69 Mio. EUR, wobei den größten Vorteil mit 48 Mio. EUR die Landwirte verbuchen könnten.

Das heißt aber nicht, dass man sich damit zufriedengeben sollte. Weitere Einsparungen bei der Verwaltung von staatlich geförderten Mehrgefahrenversicherungen sind durchaus möglich, und zwar wie bereits erwähnt in zwei Bereichen.

5.1 Harmonisierung der Verwaltungsverfahren

Zum einen könnten die zahlreichen, sehr unterschiedlichen bundesländerspezifischen Förderprogramme durch einen deutschlandweit geltenden einheitlichen Rahmen für eine Risikopartnerschaft zwischen Staat, Landwirtschaft und Versicherern ersetzt werden. Das würde die hohen Kosten für Produktentwicklung, Vertrieb, Beratung und die Schaffung von Schnittstellen zum Datenaustausch für alle Beteiligten reduzieren und damit letztlich günstigere Prämien und eine höhere Marktdurchdringung ermöglichen. Eine derartige harmonisierte Vorgehensweise müsste sowohl die geförderten Kulturen und Gefahren als auch die Antrags- und Bewilligungsverfahren umfassen. Nicht zuletzt wären zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Bundesländern neben den Prämienzuschüssen vor allem die Fördervoraussetzungen, z.B. hinsichtlich möglicher Umwelt- und Klimaziele, zu harmonisieren. Verlässliche Daten für mögliche Einsparungen an Verwaltungskosten durch eine solche Harmonisierung sind bislang noch nicht erhoben worden.

Eine grobe Schätzung ist daher auf Basis der für die VEREINIGTE HAGEL ermittelten Verwaltungskosten vorgenommen worden. Unterstellt man vereinfachend, dass bei Einführung eines bundesweit einheitlichen Antrags-, Verwaltungs- und Bewilligungsverfahrens mindestens die Hälfte des derzeit notwendigen Personalbedarfs in den Versicherungen eingespart werden könnte, käme man bei $n = 100.000$ Förderanträgen auf Einsparungen in Höhe von ca. 12 Mio. EUR (vgl. Tabelle 4). Auch in Behörden ließen sich Personal- und Verwaltungskosten verringern, wenn ein bundesweit harmonisiertes Verfahren umgesetzt würde. Unterstellt man einen um 25 % geringeren Verwaltungsaufwand, würden sich Einsparungen in Höhe von ca. 9 Mio. EUR ergeben.

Für die Betriebsleiter würde sich dagegen vermutlich nichts ändern, allenfalls für diejenigen unter ihnen, die Betriebsteile in zwei oder mehr Bundesländern bewirtschaften. Das kann an dieser Stelle aber vernachlässigt werden. In der Summe würden sich durch eine Harmonisierung der MGV-Förderung unter Federführung des Bundes Einsparungseffekte von 21 Mio. EUR ergeben (vgl. Tabelle 4).

5.2 Digitalisierung der Verwaltungsverfahren

Zum anderen gibt es erhebliche Einsparpotenziale durch eine größtmögliche Digitalisierung sämtlicher Verwaltungsabläufe im Dreieck zwischen staatlicher Verwaltung, landwirtschaftlichen Betrieben und Versicherern. Das ifo-Institut hat hierzu interessante Ergebnisse in der bereits erwähnten Studie von Falck et al. (2024) vorgelegt. Danach bewirkt ein Digitalisierungsschub in Deutschland auf das Niveau der auf diesem Feld führenden Dänen einen jährlichen Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf um 2,7 % oder 1.159 EUR. Bezieht man dieses Ergebnis auf die Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, erhält man durch einen Digitalisierungsschub einen Einkommenszuwachs für die gesamte Branche in Höhe von ca. 1 Mrd. EUR.

Das würde nicht nur die Bürokratiekosten des Sektors insgesamt deutlich reduzieren, sondern auch die Verwaltungskosten bei der Abwicklung der Mehrgefahrenversicherung für alle Beteiligten (staatliche Verwaltung, landwirtschaftliche Betriebe und Versicherer). Überträgt man deren Anteile für MGW-Verwaltungskosten an den gesamten Branchenkosten laut ifo-Studie (= 1,5 Mrd. EUR), ergeben sich Werte von 2,4 %, 1,3 % und 1,6 %. Bezieht man diese Prozentsätze auf die gesamte Einsparsumme infolge eines Digitalisierungsschubs in Höhe von 1 Mrd. EUR, ergibt sich eine Entlastung bei der Verwaltung von Mehrgefahrenversicherungen in Höhe von 24 Mio. EUR bei Behörden, 13 Mio. EUR in landwirtschaftlichen Betrieben und 16 Mio. EUR bei den Versicherungsunternehmen – insgesamt also 53 Mio. EUR (vgl. Tabelle 4). Ein Digitalisierungsschub bietet somit erhebliche Einsparpotenziale bei der Verwaltung staatlich geförderter Mehrgefahrenversicherungen.

5.3 Wechsel zur MGW

Schließlich sind weitere Entlastungen zumindest für Behörden und Betriebe auch dadurch möglich, dass Ad-hoc-Hilfen des Bundes und der Länder vollständig oder teilweise durch staatlich geförderte Mehrgefahrenversicherungen ersetzt werden. Bleibt man bei unserem fiktiven Fallbeispiel von $n = 100.000$ Förderanträgen in einem Jahr mit Extremwetterereignissen und würde man 100.000 Anträge für Ad-hoc-Hilfen durch 100.000 Anträge für MGW-Zuschüsse ersetzen, ergäbe sich eine maximale jährliche Einsparung von 93 Mio. EUR für Behörden und 160 Mio. EUR für landwirtschaftliche Betriebe (vgl. Tabelle 4). Geht man allerdings realistischerweise davon aus, dass bei 100.000 Förderanträgen kein kompletter Wechsel von Ad-hoc-Hilfen zu MGW-Zuschüssen stattfindet, sondern nur 30.000 MGW-Anträge gestellt werden, beträgt die Einsparsumme für Behörden nur 28 Mio. EUR und für Betriebe 48 Mio. EUR (vgl. Zahlen in Klammern der Tabelle 4).

Für die Versicherer sieht das Bild etwas anders aus. Zwar fallen auch dort auf Deutschland hochgerechnet bei 100.000 MGW-Anträgen 24 Mio. EUR an Verwaltungskosten an. Doch bei der Vergabe von Ad-hoc-Hilfen sind die Versicherer gar nicht oder nur marginal betroffen. So wurden beispielsweise für Obstbaubetriebe Versicherungsangebote erstellt, die bei der Antragstellung für Ad-hoc-Frosthilfen bei den Behörden vorgelegt werden mussten. Auch wurden mitunter von den Ministerien Daten zu Entschädigungszahlungen sowie zu Frostschäden im Obst- und Weinbau von den Versicherern angefordert. Und zum Teil wurden auch Schätzer der VEREINIGTEN HAGEL gebeten,

Schadenschätzungen für die Förderbehörden vorzunehmen, weil letzteren dazu die personellen Kapazitäten fehlten. Diese Dienstleistungen der Versicherer für Landwirte und Behörden sollen hier aber vernachlässigt und nur mit dem Hinweis >0 in der Tabelle 4 angedeutet werden.

Wenn deshalb komplett auf MGV-Zuschüsse umgestellt wird und bei den Ad-hoc-Hilfen keine bzw. kaum Verwaltungskosten anfallen, ergibt sich in unserem Beispiel eine Belastung für die Versicherer von 24 Mio. EUR, nämlich in Höhe der vollen jährlichen Verwaltungskosten. Eine teilweise Umstellung mit 30.000 MGV-Anträgen hätte dagegen nur eine Belastung von 7 Mio. EUR zur Folge. Perspektivisch sind aber beide Zahlen als Untergrenzen zu betrachten, weil hier nur die direkten Kosten erfasst werden. Die Berücksichtigung der indirekten Kosten würde die Beträge mindestens verdoppeln.

Verrechnet man abschließend die drei Einsparoptionen (Abbau der Ad-hoc-Hilfen, Digitalisierung aller Verwaltungsabläufe, bundesweite Vereinheitlichung der Antrags-, Verwaltungs- und Bewilligungsverfahren) mit den für die Versicherer entstehenden Zusatzkosten beim vollständigen bzw. teilweisen Umstieg auf Mehrgefahrenversicherungen, ergibt sich für den vorgeschlagenen Bürokratieabbau laut Tabelle 4 eine jährliche Einsparsumme an Verwaltungskosten zwischen 143 Mio. und 303 Mio. EUR.

Zusammenfassung

Die Bürokratielast in der Landwirtschaft ist hoch und verursacht auch im Bereich des landwirtschaftlichen Risikomanagements erhebliche Kosten für Betriebe und Behörden. Ein systematischer Wechsel von Ad-hoc-Hilfen zu staatlich geförderten Mehrgefahrenversicherungen (MGV) bietet ein erhebliches Entlastungspotenzial. MGV reduzieren den Verwaltungsaufwand deutlich: Behörden sparen je Antrag über zwei Drittel der Kosten, Betriebe rund neun Zehntel der benötigten Arbeitszeit. Hochgerechnet auf 100.000 Anträge ergibt sich ein Einsparvolumen von rund 229 Mio. EUR.

Zusätzliche Effizienzgewinne entstehen durch bundesweit einheitliche Regeln sowie durch konsequent digitale, medienbruchfreie Verfahren – insgesamt über 70 Mio. EUR jährlich. Ein strukturierter Reformpfad umfasst die schrittweise Reduktion von Ad-hoc-Hilfen, den Ausbau der MGV-Förderung, die Harmonisierung von Verfahren und Förderkriterien sowie den Verzicht auf unnötige Daten- und Prozessschleifen. Angesichts zunehmender Extremwetterereignisse sind Förderungen von MGV weniger verwaltungsaufwändig und kosteneffizienter, sowohl bei Betrieben und Behörden als auch bei Versicherern.

Summary

The bureaucratic burdens in agriculture is high, generating significant costs for both farms and public authorities, particularly in the area of agricultural risk management. A systematic shift from ad-hoc aid to state-subsidized multi-peril insurance (MPI) offers substantial potential for reducing this burden. MPI significantly cuts administrative overhead: authorities save over two-thirds of the costs per

application, while farms save around nine-tenths of the required labor time. Extrapolated to 100,000 applications, this results in total savings of approximately €229 million.

Additional efficiency gains arise from uniform nationwide rules and consistently digital, seamless processes—amounting to over €70 million annually. A structured reform path entails the gradual reduction of ad-hoc aid, the expansion of MPI subsidies, the harmonization of procedures and eligibility criteria, and the elimination of unnecessary data and process loops. Given the increasing frequency of extreme weather events, subsidizing MPI is less administratively burdensome and more cost-effective for farms, authorities, and insurers alike.

Literatur

DEMMEHUBER, Katrin, Luisa DÖRR, Klaus GRÜNDLER, Philipp HEIL, Niklas OTRAFKE und Ramona SCHMID, 2024. *Firmenbefragung zum Thema Bürokratie in Deutschland*. ifo-Forschungsberichte, Nummer 148

DEUTSCHER BAUERNVERBAND, 2024. *Situationsbericht 2024/25, Trends und Fakten zur Landwirtschaft*. Verfügbar unter: <https://www.situationsbericht.de/editorial> (Abruf am 06.05.2025)

FALCK, Oliver, GUO, Yuchen Mo und Christian PFAFFL, 2024. *Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand*, ifo-Schnelldienst, Nr. 11, 3-11.

KUHLMANN, Sabine und Florian GERLS, 2024. *Die Kosten der Bürokratie – Zwischen Messung und Realität*. Kosten der Bürokratie – Reformen dringend geboten, ifo-Schnelldienst Nr. 11, 20 – 26.

SCHMITZ, P. Michael, ARNDT, Elias, BÖSWIRTH, Tobias, BÖTTCHER, Falk, BURGHARD-NINK, Gertrud, GEHRKE, Thoms, HESSE, Joachim W., HILLERT, Daniel, HOSTER, Matthias, JOHN, Maria, MICHEL, Elisabete, NÖHLES, Ingrid, ROHM, Andreas, STICHER, Daniel und Veronika WISSEL, 2023. *Umsetzungskonzept zu einem Feldexperiment zur Einführung einer Mehrgefahrenversicherung (MGV) im Freistaat Sachsen*. Unveröffentlichte Studie für das sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL). (auf Nachfrage erhältlich von der Vereinigten Hagelversicherung VVaG).

Anschrift der Autoren

Thomas Gehrke

Joachim W. Hesse

P. Michael Schmitz

Vereinigte Hagelversicherung VVaG

Wilhelmstr. 25

35392 Gießen

E-Mail: t.gehrke@vereinige-hagel.de

E-Mail: j.w.hesse@unitybox.de

E-Mail: michael.schmitz@agrar.uni-giessen.de