

Agrarministerkonferenz

am 27.09.2019

in Mainz

**Anlagen zum
endgültigen
Ergebnisprotokoll**





Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP 31: Gutachten des Thünen-Instituts zur Möglichkeit des Ausstiegs aus der Anbindehaltung von Rindern

hier: Bericht des BMEL

(Beschluss der AMK 2019 – TOP 31
ACK 2019 – TOP 21
AMK 2015/1 – TOP 24)

Mit Beschluss der AMK vom 12. April 2019 baten die Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder den Bund um einen schriftlichen Bericht, welche Schlussfolgerungen er aus dem Thünen Working Paper 111 zur Folgenabschätzung eines Verbots der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen zieht und welche weiteren Schritte zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesrates zum Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern (BR-Drs. Nr. 187/16) vorgesehen sind.

Die artgerechte Haltung von Nutztieren steht im Fokus der politischen Aktivitäten des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Auch das BMEL ist der Auffassung, dass

eine dauerhafte Anbindehaltung von Rindern über 6 Monaten langfristig nicht mehr praktiziert werden sollte. Allerdings ist zu befürchten, dass ein Verbot der dauerhaften Anbindehaltung mittelbar zu einer Beschleunigung des Strukturwandels und zu einer erheblichen Belastung kleinerer und mittelständischer (Nebenerwerbs-)betriebe führen würde. Die vorliegende Stellungnahme des Thünen-Instituts kommt in diesem Zusammenhang zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

- Die ganzjährige Anbindehaltung ist kein tiergerechtes Haltungsverfahren, weil sie auch bei sehr gutem Management zu deutlichen Einschränkungen im Tierverhalten führt.
- Eine Schätzung auf Grundlage von Daten aus 2010 kommt zu folgenden Ergebnissen:
 - Ganzjährige Anbindehaltung bei 15% aller Milchkühe.
 - Ganzjährige Anbindehaltung bei 35% aller Milchviehbetriebe in Deutschland (rund 31.500 Betriebe).
 - 75% dieser Betriebe liegen in Bayern.
 - Die Mehrheit der Betriebe ist eher klein und bezogen auf ihre landwirtschaftliche Tätigkeit spezialisiert.
 - Die Mehrheit der Betriebe verfügt über zusätzliche außerbetriebliche Einkommensquellen. 22% der Betriebe haben keine außerbetrieblichen Quellen außerhalb der Landwirtschaft.
- Auf Basis dieser Schätzung ist davon auszugehen, dass 2027 noch ca. 13.500 Milchviehbetriebe mit ca. 270.000 Kühen mit ganzjähriger Anbindehaltung wirtschaften werden.
- Alternativen zur ganzjährigen Anbindehaltung sind
 - Angebot von Weidegang / auch mit mobilen Melkständen / auch saisonal,
 - Bau eines Laufhofs,
 - Umbau des Stalles zu einem Laufstall oder
 - Neubau eines Laufstalles.
- Die Kosten für Alternativen sind betriebsspezifisch und variieren erheblich von ca. 300 Euro (Laufhof) bis ca. 15.000 Euro (Neubau) pro Kuh.
- Ein Verbot der Anbindehaltung kann erhebliche Auswirkungen auf die Betriebsrentabilität haben.
- Im Rahmen einer 10jährigen Übergangsfrist wird geschätzt, dass
 - 35% der betroffenen Betriebe aufgeben,
 - 10% der Betriebe Weidegang gewähren,
 - 20% der Betriebe einen Laufhof bauen,
 - 20% der Betriebe den Stall zu einem Laufstall umbauen und
 - 15% der Betriebe einen neuen Laufstall bauen werden.
- Zur Reduktion der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen können GAK-Maßnahmen eingesetzt werden.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse lässt sich feststellen, dass ein sozialverträgliches Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung bei ausreichender Übergangsfrist und flankierenden attraktiven För-

dermaßnahmen machbar ist. In den letzten Jahren hat sich entsprechend auch bereits in vielen Betrieben, die ihre Tiere beispielsweise standortbedingt nur im Stall halten können, die Umstellung auf Alternativen zur ganzjährigen Anbindehaltung durchgesetzt. Hier steht insbesondere die Unterbringung in Laufställen im Vordergrund, bei welcher sich die Tiere in Gruppen ganzjährig frei bewegen können, während sich das Stallklima und die Lichtverhältnisse den Bedürfnissen der Tiere anpassen lassen. Um den Rindern zusätzlichen Raum zur Bewegung und zur Ausübung ihres Sozialverhaltens zu schaffen, werden – wie in der Stellungnahme des Thünen-Institutes beschrieben – bei ganzjähriger Stallhaltung teilweise im Stall integrierte Bewegungsflächen oder ein angegliederter Laufhof angeboten.

Dieser, von der ganzjährigen Anbindehaltung insbesondere von Milchkühen wegführende Trend ist aus Tierschutzsicht sehr zu begrüßen und wird durch das BMEL unterstützt. So bietet das BMEL im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) gemeinsam mit den Ländern im Agrarinvestitionsförderungsprogramm eine erhöhte finanzielle Unterstützung für Investitionen in besonders tiergerechte Haltungsverfahren (z. B. Laufstallhaltung mit Auslauf) an. Zudem stellt das BMEL den Ländern über die GAK Mittel zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung zur Verfügung, mit denen insbesondere umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren (z. B. Sommerweidegang von Milchkühen) unterstützt werden können. Ob darüber hinaus gesetzgeberisches Handeln erforderlich ist, wird derzeit geprüft.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz: 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP: Berichte des Bundes

hier: Anwendungsbestimmungen zum Gesundheitsschutz insbesondere von Anwendern beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und von Arbeitern bei Nachfolgearbeiten im Rahmen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

(Beschluss der AMK am 12.04.2019 – TOP 18)

Pflanzenschutzmittel dürfen in Deutschland und in der Europäischen Union nur zugelassen werden, wenn sie bei der Anwendung entsprechend der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz und unter der Voraussetzung realistischer Verwendungsbedingungen keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen, Tieren oder den Naturhaushalt haben.

Die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Anwendern und anderen in der Landwirtschaft Tätigen (Arbeitern bei Nachfolgearbeiten) werden seit Mai 2018 durch die Zulassungsbehörde, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), als Anwendungsbestimmungen, vergleichbar mit den Anwendungsbestimmungen zum Schutz des Naturhaushalts, festgesetzt. Wie auch bei den meisten Umweltauflagen können Verstöße gegen diese Vorgaben eine Ordnungswidrigkeit darstellen. Dies kann durch die zuständige Landesbehörde mit einem Bußgeld geahndet werden.

Die Wirksamkeit und die Praktikabilität der verschiedenen Maßnahmen werden – nachdem sie ein Jahr wirksam sind – jetzt auf Veranlassung von Frau Bundesministerin überprüft. In einem ersten Schritt wurden in einem Fachgespräch am 17. April 2019, zu dem das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) Vertreterinnen und Vertreter des landwirtschaftlichen Berufsstandes, der Länder einschließlich der Pflanzenschutzdienste der Länder, der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, des Industrieverbandes Agrar, des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), des Bundesinstitutes für Risikobewertung (BfR) sowie des Julius Kühn-Institutes (JKI) eingeladen hatte, bestehende Missverständnisse ausgeräumt. Ein besonders wichtiges Thema war dabei die Vorschriften zum Tragen von Schutzanzügen bei Nachfolgearbeiten in mit Pflanzenschutzmitteln behandelten Kulturen. Das BVL hatte in der Vergangenheit bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln Kennzeichnungsaufgaben erteilt, die das Tragen eines Schutzanzuges bei Nachfolgearbeiten erfordern. Solche Auflagen werden seit Umstellung auf einen EU-weit harmonisierten Bewertungsansatz für Anträge, die nach dem 1. Januar 2016 gestellt wurden, nicht mehr neu vergeben. Basierend auf dem aktuellen Bewertungskonzept wird zum Schutz von Arbeitern lediglich das Tragen geeigneter Arbeitskleidung ggf. in Kombination mit Schutzhandschuhen als Anwendungsbestimmung erteilt, um den Schutz der Arbeiter in geeigneter Weise gewährleisten zu können.

Im Anschluss an das Fachgespräch im BMEL hat das BVL kulturgruppenspezifische Arbeitsgruppen zum Anwender- und Arbeiterschutz eingerichtet, um gemeinsam mit dem Berufsstand, dem BfR, dem JKI sowie den Ländern fachliche Detailfrage zu erörtern, um praktikable Lösungen zu erarbeiten. Diese Gespräche werden ausgewertet und auf weiteren Handlungsbedarf geprüft. Ein Abschlussbericht des BVL liegt noch nicht vor.

Darüber hinaus wird das Informationsangebot in Bezug auf die Anwendungsbestimmungen zum Gesundheitsschutz verbessert. Zu diesem Zweck bearbeitet das BVL aktuell eine FAQ¹-Liste. Diese soll wesentliche Aspekte der Einführung und Umsetzung der neuen Anwendungsbestimmungen im Gesundheitsschutz erläutern. Die Liste wird in Kürze im Internetangebot des BVL veröffentlicht. Darüber hinaus wird BVL auf der Agritechnica 2019 in Hannover zu den Anwendungsbestimmungen im Gesundheitsschutz informieren und z. B. geeignete Arbeitskleidung vorstellen.

Schließlich soll zur Verbesserung der Kommunikation mit dem landwirtschaftlichen Berufsstand und zur Qualitätssteigerung eine jährliche Konferenz zum Anwenderschutz und weiterer für Anwender von Pflanzenschutzmittel relevanter Themen beim BVL etabliert werden.

¹ Frequently Asked Questions: Zusammenstellung von Informationen zu besonders häufig gestellten Fragen



Amtschef- und Agrarministerkonferenz: 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP: Berichte des Bundes

hier: Erneuerung der deutschen Fischereiflotte unterstützen

(Beschluss der ACK am 17.01.2019 in Berlin – TOP 24)

Die Vorschrift des § 6b EStG wird derzeit im Rahmen eines Forschungsvorhabens evaluiert. Der Abschluss der Evaluation steht kurz bevor, die Auswertung der Ergebnisse wird im Anschluss noch etwas Zeit in Anspruch nehmen. Die Bundesregierung wird die Vergleichbarkeit der Deutschen Fischkutterflotte mit der Deutschen Binnenschiffahrtsflotte und das Erfordernis einer Aufnahme von Fischkuttern in die Aufzählung des § 6b EStG prüfen.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) die Förderung des Baus neuer Fischereifahrzeuge untersagt. Für den Nachfolgefonds für die Jahre 2021 bis 2027 hat sich der Rat Landwirtschaft und Fischerei auf seiner Tagung am 18. Juni 2019 in Luxemburg mit qualifizierter Mehrheit auf eine partielle Allgemeine Ausrichtung über den Verordnungsvorschlag geeinigt. Auch in dieser partiellen allgemeinen Ausrichtung ist dieser Ausschlussatbestand vorgesehen. Es können lediglich gefördert werden: Motorenförderung, insbesondere Motorenerneuerung, und Jungfischer. Diese Ausnahmen dürfen insbesondere nicht zu einer Erhöhung der Flottenkapazität führen. Eine Aufnahme von Fischereifahrzeugen in § 6b EStG wäre insofern auch im Hinblick auf Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Nachfolgefonds zu prüfen.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz: 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP: Berichte des Bundes

hier: Erweiterung von § 57 Energiesteuergesetz – Steuerrückerstattung auf „Agrardiesel“

(Beschluss der AMK/ACK vom 12.04.2019 – TOP 13)

BMEL hat die Bitte zur Prüfung einer Erweiterung der Agrardieselregelung auf Personenkraftwagen und Pick-ups für Schäferbetriebe an das federführende BMF weitergeleitet.

BMF hat erneut auf die grundsätzlichen Erwägungen hingewiesen und eine Änderung wie folgt abgelehnt:

Betriebe der Schafhaltung sind schon jetzt in die allgemeine Agrardieselentlastung einbezogen, soweit von ihnen die im Gesetz begünstigten Fahrzeuge eingesetzt werden. Der Einsatz sonstiger Fahrzeuge – insbesondere von Personenkraftwagen zu Kontrollfahrten auch unter Überwindung weiter Strecken – ist in anderen landwirtschaftlichen Betrieben ebenso üblich und dennoch nicht entlastungsfähig. Darüber hinaus würden Standortschäferbetriebe mit einer entsprechenden pauschalen Regelung gegenüber anderen landwirtschaftlichen Betrieben und insbesondere den Wanderschäfern bessergestellt. Eine allgemeine Ausweitung auf Personenkraftwagen würde erhebliche Schwierigkeiten für die Steueraufsicht und Rechtsunsicherheit zur Folge haben. Die damit verbundenen Risiken und Steuermindereinnahmen sind zudem nicht mit den Haushaltszielen des Bundes vereinbar.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP 29: Ferkelkastration

hier: Bericht des BMEL

(Beschluss der AMK 2019 – TOP 31
ACK 2019 – TOP 20)

Mit Beschluss der AMK vom 12. April 2019 haben die Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder den Bund, gemäß TOP 20 der Amtschefkonferenz vom 17. Januar 2019 über den Stand der Gespräche mit Unternehmen der Schlachtbranche und des Lebensmitteleinzelhandels im Hinblick auf die Unterstützung der vorhandenen Alternativen zur betäubungslosen Ferkelkastration sowie über konkrete Maßnahmen zur Förderung der Ebermast und der Ebermast mit Immunokastration als Alternativen zur Ferkelkastration zur Herbst-AMK 2019 schriftlich zu berichten.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bringt sich weiterhin ein, um die vorhandenen Alternativen zur betäubungslosen Ferkelkastration im Sinne der Praxisgerechtigkeit fortzuentwickeln und eine flächendeckende Umsetzung dieser Alternativen in der Praxis vor-

ranzubringen. So steht das BMEL unter anderem auch mit der Schlachtbranche und dem Lebensmitteleinzelhandel in Kontakt. Zuletzt fand am 27. Juni 2019 ein Runder Tisch zur Ferkelkastration im BMEL statt, bei dem auch Unternehmen der Schlachtbranche und des Lebensmitteleinzelhandels vertreten waren. Im Rahmen dieses Runden Tisches wurde erneut betont, wie wichtig es ist, dass von den betreffenden Unternehmen Produkte aus allen alternativen Verfahren angenommen werden. Das BMEL wird auch in Zukunft regelmäßig zu Veranstaltungen dieser Art einladen und zur Unterstützung der vorhandenen Alternativen zur betäubungslosen Ferkelkastration aufrufen.

Daneben hat das BMEL eine Verordnung auf den Weg gebracht, mit der es den Landwirten ermöglicht werden soll, die Betäubung mit dem Narkosegas Isofluran durchzuführen. Diese Verordnung wurde am 5. Juni 2019 dem Bundestag übermittelt. Das Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission wurde am 26. April 2019 eingeleitet. Die dreimonatige Stillhaltefrist endet am 29. Juli 2019. Sofern sich die Stillhaltefrist nicht um weitere drei Monate verlängert, wird die Verordnung Anfang August 2019 dem Bundesrat zugeleitet. Außerdem werden derzeit zwei Projekte im Rahmen des Modell- und Demonstrationsvorhabens Tierschutz gefördert, die sich mit der Einführung der chirurgischen Ferkelkastration unter Betäubung in ferkelerzeugenden Betrieben beschäftigen. Daneben wird ein Verbundvorhaben gefördert, das sich mit der Optimierung der automatisierten Isoflurannarkose für die Ferkelkastration und deren Umsetzung in der Praxis beschäftigt. Auch bezüglich des Verzichts auf die Kastration durch Ebermast mit oder ohne Impfung wird sich das BMEL weiterhin engagieren. Zu konstatieren ist aber auch, dass die Alternativen der Ebermast und der Impfung grundsätzlich praxisreif sind und bereits angewendet werden können. Es gibt hier keine wesentlichen Meilensteine mehr, die in der Zuständigkeit des BMEL lägen. Vielmehr liegt es an den Akteuren der Branche, die Alternativen umzusetzen.

Ziel des BMEL ist es, dass nach Ablauf der Übergangsfrist die Branche vorbereitet ist, die Umstellung auf Alternativen zur betäubungslosen Ferkelkastration vorzunehmen, so dass die betäubungslose Ferkelkastration dann zumindest in Deutschland der Vergangenheit angehört. Den Landwirten sollen dabei alle vorhandenen Alternativen (Jungebermast, Impfung, Ferkelkastration unter Narkose) zur Verfügung stehen.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz: 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP: Berichte des Bundes

hier: Impulse der Forschungsstrategie für Innovationen im Gartenbau (HortInnova) nutzen

(Beschluss der AMK 2017/2 – TOP 31; AMK 2018/1 -
TOP 42; AMK2/2018 Bad Sassendorf – TOP 25; AMK
1/2019 Landau/Pfalz – TOP 16)

Die Erstellung der Forschungsstrategie für Innovationen im Gartenbau (Akronym HortInnova) wurde vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) als wissenschaftliches Entscheidungshilfeporhaben in den Jahren 2015 bis 2017 gefördert. Alle relevanten Akteure des Gartenbaus waren in die Strategieentwicklung eingebunden. Die Forschungsstrategie ist auf den Seiten des Thünen-Instituts veröffentlicht:

https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn058955.pdf.

Die Forschungsstrategie beinhaltet fünf Forschungsschwerpunkte:

- 1) Gartenbau 4.0
- 2) Gartenbau als ressourcenschonende Kreislaufsysteme
- 3) Pesticide Free Horticulture
- 4) Urbaner Gartenbau
- 5) Gartenbau als Lieferant von Inhalts- und Rohstoffen

Das BMEL setzt die Forschungsstrategie sukzessive nach Forschungsschwerpunkten um.

Mit der Bekanntmachung zur "Förderung von Innovationen für einen Gartenbau 4.0" vom August 2018 (BAnz AT 21.08.2018 B4) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) wurden über den Projektträger BLE (ptble) Vorhaben von Wissenschaft und Wirtschaft im Bereich Gartenbau 4.0 (Automatisierung, Sensorik, Big Data) bis Anfang Dezember 2018 im Innovationsprogramm des BMEL eingeworben. Auf Grundlage der Expertenvoten und der Voten der BLE wurden 14 Vorhaben mit einer Gesamtaufwandssumme von ca. 16,5 Mio. € und einer Fördersumme von ca. 12,4 Mio. € als förderwürdig eingestuft. Grundlage für die positive Bewertung waren vor allem der hohe Innovationsgrad und die Praxisrelevanz dieser Vorhaben. Die als förderwürdig eingestuften Vorhaben wurden zur Antragseinreichung aufgefordert. Die Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Fördermaßnahme werden durch ein eigenständiges Vernetzungs- und Transfervorhaben begleitet werden, das am 1. Oktober 2019 starten soll. Erste Projekte werden voraussichtlich Ende 2019 beginnen können.

Beim zweiten Forschungsschwerpunkt „Gartenbau als ressourcenschonende Kreislaufsysteme“ hat das BMEL die Priorität auf die Ressource Kultursubstrat und Torfalternativen gelegt. Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode sieht für das BMEL die Erarbeitung einer Torfminderungsstrategie mit dem Ziel, klimafreundliche Alternativen zur Minderung der Torfanteile in Substraten zur Verfügung zu stellen, vor. Die Minderung des Torfverbrauchs ist auch bereits Bestandteil des Klimaschutzplans 2050 der Bundesregierung und soll im Beschaffungswesen des Bundes, bei Informationsmaßnahmen und Forschungsförderung berücksichtigt werden. Im November 2018 ist die Bekanntmachung über die „Förderung von Innovationen zur Minderung der Torfanteile in Kultursubstraten“ veröffentlicht worden (BAnz AT 27. November 2018 B1); bis zum 28. Juni 2019 war die Einreichung von Skizzen möglich. Zurzeit findet die Bewertung der eingereichten Skizzen statt.

Für den dritten Forschungsschwerpunkt prüft das BMEL derzeit die Förderung von Innovationen für einen alternativen Pflanzenschutz im Gartenbau. Das BMEL hat, zusammen mit dem Julius-Kühn-Institut (JKI), am 28. und 29. Mai 2019 in Berlin eine Tagung zu alternativen Pflanzenschutzverfahren im Gartenbau durchgeführt. Es wurde deutlich, dass nach wie vor erheblicher Forschungsbedarf für nichtchemischen Pflanzenschutz gerade im Gartenbau besteht.

Für den vierten Forschungsschwerpunkt wurde am 27. August 2019 ein Fachgespräch anberaunt. Während der partizipativen Erarbeitung der Strategie wurde ursprünglich das Forschungsfeld Urbaner Gartenbau – Orte der Zukunft für den Gartenbau mit drei Unterthemen bearbeitet:

- a) Gartenbauproduktion in urbanen und peri-urbanen Regionen
- b) Grüne Infrastruktur in der Stadt
- c) gartenbaubezogene soziale Innovationen in der Stadt

In der Endfassung wurden jedoch Forschungsarbeiten zur Gestaltung und Optimierung von Produktionssystemen im Urbanen Gartenbau aus diesem Schwerpunkt ausgeklammert, um Überschneidungen mit Forschungsthemen in anderen Forschungsfeldern auszuschließen. Vor dem Hintergrund des wachsenden Interesses der Bevölkerung an der Erzeugung von frischem Gemüse nahe am eigenen Wohnort und neuer sich gerade entwickelnder Verbundtechnologien der Produktion soll dieser Schritt rückgängig gemacht werden. In dem Fachgespräch sollen aktuelle Forschungsfragestellungen identifiziert werden.

Der fünfte Forschungsschwerpunkt „Gartenbau als Lieferant von Inhalts- und Rohstoffen“ soll bearbeitet werden, sobald die personellen und finanziellen Kapazitäten dafür zur Verfügung stehen.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz: 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP: Berichte des Bundes

hier: Nutztierstrategie

(Beschluss der AMK/ACK am 12.04.2019 in Landau –
TOP 32)

Mit Beschluss der AMK am 12. April 2019 in Landau baten die Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder den Bund um einen schriftlichen Bericht. Es soll ein klarer Zeitplan mit definierten Bausteinen erarbeitet werden, gemeinsam mit den Ländern und Verbänden im Rahmen der Operationalisierung die Ziele zu konkretisieren und zu quantifizieren sowie ein Konzept für die Förderung des notwendigen Umbaus der Tierhaltung vorzubereiten.

Die Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder bitten den Bund weiter, zu allen in der Nutztierstrategie aufgeführten Handlungsfeldern, den einberufenen Gremien und Facharbeitsgruppen sowie ggf. bereits erzielten Ergebnissen zu berichten.

Handlungsfeld 4.1 Bundesprogramm Nutztierhaltung

- Modul 1: Nationales Tierwohl-Monitoring, wird als Projekt aktuell durchgeführt. Die Laufzeit ist bis Dezember 2021 vorgesehen.
- Modul 2: Praxisnahe Forschung und Auswertung laufender Forschungsprojekte“, ist ein fortlaufender Prozess, der von der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA) weiterhin durchgeführt wird.
- Modul 3: Innovationsnetzwerk „Stall der Zukunft, Die Bekanntmachung „Innovationsnetzwerk und Experimentierställe zur Entwicklung von „Ställen der Zukunft“ für die Rinder, Schweine- und Geflügelhaltung ist in der BMEL-internen Abstimmung. Dabei sollen vor allem bestehende Ställe bei Versuchsanstalten, im Hinblick auf Tierwohlmaßnahmen unter Berücksichtigung der Umweltaspekte, weiterentwickelt und erprobt werden. Die Bekanntmachung soll im dritten Quartal 2019 veröffentlicht werden.
- Eine Bekanntmachung für „Ställe der Zukunft“ bei Landwirten wird zurzeit durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung vorbereitet, diese wird aber aufgrund der Notifizierung noch einige Zeit in Anspruch nehmen.
- Modul 4: „Wissenstransfer und Umsetzung praxistauglicher Erkenntnisse“, die Frist für die Bekanntmachung zur Einrichtung von Tierwohl-Kompetenzzentren endet am 31. August 2019. Mit der Einrichtung der Zentren ist Ende des Jahres bzw. zu Beginn des neuen Jahres zu rechnen.
- Modul 5: „Information und Kommunikation“ wird durch das Bundesinformationszentrum Landwirtschaft (BZL) bearbeitet, unter anderem wird eine „Nutztierplattform“ entwickelt, auch Veröffentlichungen in Social Media (YouTube-Kanal) werden aktuell umgesetzt.
- Modul 6: „Automatisierung und Digitalisierung“: Die Bekanntmachung zur „Förderung von Innovationen zur Digitalisierung in der Tierhaltung“ ist im Rahmen des Innovationsprogramms veröffentlicht. Skizzen können bis zum 9. Oktober 2019 eingereicht werden.
- Modul 7: „Wissensplattform“ wird bis 2021 durch das KTBL entwickelt und veröffentlicht.

Handlungsfeld 4.2 Förderung

Aktuell wird eine flankierende Förderung eines Teils der durch die Teilnahme am Tierwohlkennzeichen entstehenden variablen Mehrkosten im Rahmen der GAK diskutiert.

Handlungsfeld 4.4 Tierzucht

Eine Bekanntmachung mit dem Arbeitstitel „Nachhaltige Tierzucht für gesunde und robuste Tiere sowie mehr Umwelt- und Klimaschutz“ wird derzeit in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung im Rahmen des Bundesprogramms Nutztierhaltung erstellt.

Handlungsfeld 4.5 Ordnungsrecht

Tierschutz

Das BMEL hat am 29. Mai 2019 die Länder- und Verbändebeteiligung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung zur Neuregelung der Kastenstandhaltung eingeleitet.

Sachkunde

Die Fassung der Ferkelbetäubungssachkundeverordnung (FerkBetSachkV, umgangssprachlich „Isofluran-Verordnung“) wurde am 8. Mai 2019 im Kabinett und anschließend im Deutschen Bundestag behandelt. Die Verordnung soll dem Bundesrat für seine Sitzung im September 2019 zugeleitet werden und in der zweiten Jahreshälfte 2019 in Kraft treten.

Einberufene Gremien:

Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung wurde am 1. April 2019 durch Frau Bundesministerin konstituiert. Dem Gremium sitzt Herr Bundesminister a. D. Jochen Borchert vor. Besetzt ist das Gremium mit Fachleuten aus Politik, Wissenschaft, Verbänden, Wirtschaft sowie der landwirtschaftlichen Praxis. Die 2. Sitzung fand am 9. Juli 2019 statt. Es wurden u. a. die Förderung der Einführung des staatlichen Tierwohlkennzeichens sowie Fragen der Finanzierung tierwohlgerechter Nutztierhaltung diskutiert. Die 3. Sitzung ist für September 2019 und die 4. für Dezember 2019 geplant.

Einberufene Facharbeitsgruppen:

Sechs Arbeitsgruppen (Rind, Schwein, Geflügel, Ökonomie, Bauen und Monitoring/ Kommunikation) sind gebildet; sie bestehen aus je 15 bis 20 Fachleuten aus Wissenschaft und Forschung, Umwelt-, Tierschutz- und Erzeugerverbänden, Beratung, Tierzucht, Firmen sowie dem BMEL und der BLE. Die Arbeitsgruppen werden 3- bis 4-mal jährlich tagen. Die konstituierenden Sitzungen finden in Kürze statt.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz: 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP: Berichte des Bundes

hier: Reform der Grundsteuer – Konzeption und Konsequenzen für die Land- und Forstwirtschaft

(Beschluss der AMK/ACK Landau/Pfalz vom 12.04.2019
– TOP 14)

Der Gesetzentwurf zur Änderung der Grundsteuer sieht vor, dass Gemeinden in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt für baureife Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festlegen können (sogenannte Grundsteuer C).

Baureife Grundstücke sind nach Definition des Gesetzesentwurfs unbebaute Grundstücke, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaubar sind. Hierunter fallen insbesondere Grundstücke, die nach einem Bebauungsplan als Bauland festgesetzt sind oder die nach § 34 BauGB innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile bebaut werden können. Im Außenbereich ist eine Bebauung dagegen abgesehen von definierten Ausnahmen nicht möglich, so dass es hier keine Anwendungsfälle für die Grundsteuer C denkbar sind.

Schon nach geltendem Recht sind land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen nach § 69 Bewertungsgesetz dem Grundvermögen (und nicht dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen) zuzuordnen, wenn anzunehmen ist, dass sie in absehbarer Zeit anderen als land- und forstwirtschaftlichen Zwecken, insbesondere als Bauland, dienen werden. Nur auf solche Flächen könnte – eine entsprechende Initiative der jeweiligen Gemeinde vorausgesetzt – der gesonderte Hebesatz

für baureife Grundstücke angewandt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies nicht für Hofstellen (= Wirtschaftsgebäude, Hoffläche nebst dazu gehörigen Nutzflächen) gilt.

Aus diesen Gründen dürfte die Betroffenheit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe eher gering sein.

Das Gesetz zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken, mit dem die Grundsteuer C zu erheben ist, soll ab 1. Januar 2025 in Kraft treten.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz: 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP: Berichte des Bundes

hier: Tierschutz beim Transport in Drittländer Aufbau von „Versorgungsstationen“ an den EU- Außengrenzen sowie in Drittländer

(Beschluss der AMK am 28.09.2018 – TOP 43

AMK am 27.04.2018 – TOP 35 und 36

AMK am 01.04.2011 – TOP 22

AMK am 18.09.2009 – TOP 32)

Mit Beschluss der AMK vom 28. September 2018 zu TOP 43 baten die Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder den Bund, sich auf europäischer und internationaler Ebene für den Aufbau von weiteren „Versorgungsstationen“ bzw. Kontrollstellen einzusetzen und über die entsprechenden Aktivitäten schriftlich zu berichten.

Ein Aufbau von weiteren Kontrollstellen an den EU-Außengrenzen und in Drittländern liegt nicht im Einflussbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), sondern kann nur von den jeweils Verantwortlichen in den betreffenden Staaten veranlasst und betrieben werden.

Das BMEL setzt sich aber bereits seit Jahren auch auf internationaler und EU-Ebene für eine Verbesserung des Tierschutzes bei langen Beförderungen ein. In diesem Zusammenhang wird auf den Bericht der Bundesregierung zu TOP 43 der AMK am 28. September 2018 verwiesen. Neben den im genannten Bericht aufgeführten Aktivitäten engagiert sich das BMEL unter anderem durch finanzielle Unterstützung von russischsprachigen OIE-Workshops zum Tierschutz bei langen Beförderungen sowie durch die Organisation von Delegationsbesuchen in Deutschland. Beispielsweise hat im November 2017 eine türkische Delegation mehrere deutsche Kontrollstellen besucht. Eine Delegation der Veterinärstellen von Algerien, Tunesien und Marokko hat im Mai dieses Jahres auf Einladung des BMEL an einem Fachseminar mit dem Schwerpunkt „Einhaltung des Tierschutzes bei der Ausfuhr von lebenden Tieren“ in Deutschland teilgenommen. Auch hier wurden verschiedene Betriebe besucht.

Im Hinblick auf die Abfertigung von langen und grenzüberschreitenden Beförderungen von beispielsweise Rindern, Schafen, Ziegen oder Schweinen in den heißen Sommermonaten, weist das BMEL auf die Anforderungen des EU-Rechts insbesondere hinsichtlich der Planung und Organisation von grenzüberschreitenden Langstreckentransporten sowie auf die bekannten Wartezeiten beispielsweise an der bulgarisch-türkischen Landesgrenze hin. Im Sinne des AMK Beschlusses vom 28. September 2018 appelliert das BMEL an die Länder, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Einhaltung der bestehenden EU-Anforderungen und insbesondere im Hinblick auf die Temperaturgrenzen zu gewährleisten.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz

**TOP 14, 15, 16: Risiko- und Krisenmanagement in der
Landwirtschaft**

**hier: Bericht des BMEL unter Beteiligung der
Länder, der Versicherungswirtschaft und des
Thünen-Instituts zu Versicherungslösungen mit
und ohne staatliche Unterstützung**

(Beschluss der AMK am 28.09.2018 in Bad Sassendorf –
TOP 27 + 28 + 29)

Inhalt

1	Auftrag und Einordnung des Themas.....	6
2	Versicherungen als Risikomanagementinstrument	8
2.1	Marktübersicht.....	8
2.2	Versicherbare Risiken.....	10
2.3	Versicherungsarten und Funktionsweise	13
2.3.1	Ertragsschadensversicherung	14
2.3.2	Indexversicherungen.....	15
2.4	Determinanten für die Höhe von Versicherungsprämien	17
3	Möglichkeiten der Prämienunterstützung von Ernteversicherungen	21
3.1	Gemeinschaftliche Regelungen für Obst- und Gemüse sowie Wein (1. Säule GAP/GMO)...	21
3.1.1	Obst und Gemüse	21
3.1.2	Wein	27
3.2	Prämienunterstützung im Rahmen der 2. Säule GAP (ELER) und/oder nationale Förderung.	31
4	Beispiele staatlich geförderter Versicherungssysteme	36
4.1	Österreich	36
4.2	Frankreich.....	40
4.3	Niederlande.....	47
4.4	Ernteversicherungen in den USA und Kanada	52
5	Finanzbedarf verschiedener Versicherungsmodelle.....	53
5.1	Ernte-Mehrgefahrenversicherungen für Ackerkulturen.....	53
5.1.1	Modellannahmen	53
5.1.2	Berechnungsergebnisse für Ackerkulturen.....	55
5.2	Ernte-Mehrgefahrenversicherungen für Sonderkulturen	63
5.2.1	Modellannahmen	63
5.2.2	Berechnungsergebnisse im Sonderkulturbereich.....	64
6	Förderung von Versicherungsprämien versus Ad-hoc-Hilfen	72
7	Betriebswirtschaftliche Betrachtungen einer staatlichen Förderung von Versicherungen.....	76
8	Alternative Ansätze zur staatlichen Unterstützung von Versicherungsprämien	79
8.1	Fonds auf Gegenseitigkeit	79
8.2	Einkommensstabilisierungsinstrument	82
8.3	Rückversicherung	84
8.4	Hermesbürgschaften	85
9	Versicherungsteuer.....	88
10	Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Ausblick.....	90

11	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	95
Anhang	97
USA	97
Kanada.....	104

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Versicherbare Witterungsrisiken nach Kulturarten am Beispiel der Vereinigten Hagel	12
Tabelle 2:	Beispiele für Mindest- und Höchstwerte von Hektarwerten	20
Tabelle 3:	Entwicklung der Gesamtausgaben für die operationellen Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse	24
Tabelle 4:	Ausgaben für Ernteversicherungen einzelner Erzeugerorganisationen 2018.	25
Tabelle 5:	Förderung von Ernteversicherungen im Weinbau in Sachsen.....	29
Tabelle 6:	Marktdurchdringung der Versicherungen für Witterungsrisiken in Österreich	38
Tabelle 7:	Höhe der Versicherungsprämien in Frankreich 2016.....	44
Tabelle 8:	Übersicht der verschiedenen Modellvarianten und möglicher Förderbedarf im Ackerbau.....	56
Tabelle 9:	Berechnungsgrundlagen für den Bereich Sonderkulturen.....	64
Tabelle 10:	Prämienvolumen für Versicherungslösungen für Sonderkulturen auf Bundesebene	65
Tabelle 11:	Förderbedarf für Versicherungslösungen für Sonderkulturen.....	65
Tabelle 12:	Förderbedarf Wein.....	67
Tabelle 13:	Förderbedarf Kernobst.....	68
Tabelle 14:	Förderbedarf Steinobst.....	69
Tabelle 15:	Förderbedarf Erdbeeren	70
Tabelle 16:	Förderbedarf Strauchbeeren.....	71
Tabelle 17:	Staatliche Ausgaben für Risikomanagementinstrumente in der EU (2007 – 2013).....	72
Tabelle 18:	Ausgaben für Ad-hoc-Hilfen des Bundes und der Länder infolge des Auftretens extremer Wetterereignisse (außer Hochwasser) in den Jahren 2012/2018 (in Mio. Euro)	75
Tabelle 19:	Versicherungsteuer im europäischen Vergleich	88
Tabelle 20:	Übersicht der verschiedenen Modellvarianten und möglicher Förderbedarf im Ackerbau.....	91
Tabelle 21:	Möglicher Förderbedarf für Versicherungslösungen für Sonderkulturen	91

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der deutsche Versicherungsmarkt für Ernteversicherungen	9
Abbildung 2: Entwicklung von Mehrgefahrenversicherungen am Beispiel der Vereinigten Hagel.....	10
Abbildung 3: Unterstützung von Versicherungsprämien in Europa.....	34
Abbildung 4: Subventionierung von Versicherungsprämien in Frankreich 2005 – 2016	41
Abbildung 5: Durchschnittliche Förderhöhe der Versicherungsprämien in Frankreich.....	45
Abbildung 6: Entwicklung der Teilnahme an der staatlichen geförderten Mehrgefahrenversicherung in den Niederlanden.....	51
Abbildung 7: Förderung von Versicherungsprämien und Ad-hoc Hilfen in den USA	73
Abbildung 8: Kalkulierte Schadenszahlungen ¹ in Mio. EUR für die Jahre 1995 – 2018	76
Abbildung 9: Verteilung des Prämienaufkommens auf Einzel- und Mehrgefahren- versicherungen in den USA	97
Abbildung 10: Organisatorischer Aufbau des US- Ernteversicherungssystems.....	98
Abbildung 11: Ernteversicherungssystem in den USA	99
Abbildung 12: Nutzung der verschiedenen Arten von Ernteversicherungen in den USA..	101
Abbildung 13: Von den Produzenten und vom FCIC bezahlte Anteile an den Versicherungsprämien	102
Abbildung 14: Nettoergebnis aus Versicherungsgeschäften von AID und FCIC	103

1 Auftrag und Einordnung des Themas

Die Häufigkeit und das Ausmaß extremer Wetterereignisse haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen und werden aufgrund des globalen Klimawandels wahrscheinlich weiter zunehmen. Die Folgen sind eine wachsende Destabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen und erhöhte Einkommensverlustrisiken, die wiederum zu suboptimalen Produktions- und Investitionsentscheidungen führen und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe beeinträchtigen können. Vor diesem Hintergrund ist das Risikomanagement in der Landwirtschaft von zunehmender Bedeutung.

In erster Linie sind die landwirtschaftlichen Unternehmen selbst für die Risikovorsorge gegen Wetterextreme verantwortlich. Angesichts der zunehmenden Witterungsrisiken und Extremwetterlagen mit hohem Schadensrisiko ist jedoch festzustellen, dass sowohl die bisherigen einzelbetrieblichen Möglichkeiten des Risikomanagements, die bereits im Bericht des BMEL und der Länder vom 7. September 2018 zur Agrarministerkonferenz (AMK) in Bad Sassendorf dargestellt wurden, als auch die in der Vergangenheit in großem Umfang von Bund und Ländern gewährten staatlichen Ad-hoc-Hilfen an Grenzen stoßen.

Vor diesem Hintergrund und im Zusammenhang mit der Befassung des o. g. Berichts haben die Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder auf der AMK am 28. September 2018 in Bad Sassendorf beschlossen, Versicherungen als Instrument zur Absicherung gegen witterungsbedingte Risiken mit dem Ziel näher in den Blick zu nehmen.

Dazu soll der Bericht des Bundes und der Länder vom 7. September 2018 über das Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft um **„konkrete Varianten verschiedener Versicherungslösungen für den Bereich Sonderkulturen und eine allgemeine Mehrgefahrenversicherung mit und ohne staatliche Bezuschussung unter Rückgriff auf die Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten“** (AMK-Beschluss von Bad Sassendorf) ergänzt werden.

Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser Bitte nachgekommen, indem unter Beteiligung der Länder, der Versicherungswirtschaft und des Thünen-Instituts insbesondere das Marktpotenzial entsprechender Versicherungen in Deutschland analysiert wird, bereits etablierte Versicherungen mit staatlicher Unterstützung in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie in den USA und Kanada dargestellt werden und eine grundsätzliche betriebswirtschaftliche Bewertung derartiger staatlich geförderter Versicherungen aus der Perspektive der landwirtschaftlichen Unternehmen vorgenommen wird. Im Mittelpunkt steht die Ermittlung der Kosten und des ggfs. erforderlichen Förderbedarfes verschiedener Versicherungslösungen.

Dabei muss bedacht werden, dass bei einer anteiligen staatlichen Förderung entsprechender Versicherungsangebote und bei Wahrung des Prinzips der Vertragsfreiheit nur ein Teil der

risikobehafteten landwirtschaftlichen Unternehmen entsprechende Versicherungsverträge abschließen wird. Das Ziel, im Gegenzug auf Ad-hoc-Hilfen zu verzichten wird aus den verschiedensten Gründen auch in anderen Staaten, die Versicherungsprämien staatlich unterstützen, nicht erreicht (siehe hierzu Kap. 6).

Neben der im Mittelpunkt des Berichts stehenden Ermittlung des Fördermittelbedarfs für bisher nicht marktgängige Versicherungsangebote wird in dem Bericht auch auf alternative Ansätze zur staatlichen Unterstützung des Risikomanagements, wie Fonds auf Gegenseitigkeit und öffentliche Rückversicherung sowie auf die Senkung der Versicherungssteuer für Versicherungen gegen Trockenheit, die das BMF im Zuge der anstehenden Novellierung des Versicherungssteuergesetzes zugesagt hat, eingegangen.

In dem Zusammenhang geht das BMEL davon aus, dass

- die beabsichtigte Absenkung der Versicherungssteuer auf Versicherungen gegen Trockenheit ein zentraler Impuls zur Entwicklung entsprechender Versicherungsangebote durch die Versicherungswirtschaft ist,
- Entscheidungen über eine ggf. darüberhinausgehende staatliche Förderung, z. B. in Form von Prämienzuschüssen, erst nach Vorliegen konkreter Versicherungsangebote erfolgt,
- hinsichtlich einer möglichen Lastenteilung zwischen Ländern und Bund die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Länder für Entschädigungsleistungen im Falle von Naturkatastrophen besondere Berücksichtigung findet und
- ferner bei allen weiteren Überlegungen auch andere Fördermöglichkeiten im Rahmen der GAP zu berücksichtigen sind.

2 Versicherungen als Risikomanagementinstrument

Versicherungen sind ein bewährtes privatwirtschaftliches Instrument zur Absicherung bestimmter Risiken und dienen der Liquiditäts- und Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Unternehmen beim Auftreten bestimmter Schadereignisse. Die Idee hinter der Versicherung ist die Aggregation einzelbetrieblicher Risiken (Risk-Pooling). Beim Risk-Pooling werden die Risiken einer großen Anzahl von Personen/Betrieben zusammengefasst, die durch die Bezahlung von Versicherungsprämien zu einem gemeinsamen Fonds beitragen, der zur Deckung der Verluste im Pool verwendet wird. Um die Versicherungsprämien erschwinglich zu gestalten, muss die Versicherung in der Lage sein, Risiken über eine große Anzahl von Versicherungsnehmern mit unterschiedlichen Risikoprofilen zu bündeln und die Kosten zu verteilen.

Grundsätzlich sind Risiken versicherbar, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

1. Der Versicherer und der Versicherungsnehmer haben die gleichen Informationen hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit eines schlechten Ergebnisses (symmetrische Informationen). Dies ist normalerweise nicht der Fall. Die Hauptprobleme sind Moral Hazard¹ (moralisches Risiko) und Adverse Selection² (negative Auswahl).
2. Die korrespondierenden Risiken für unterschiedliche Akteure müssen in gewissem Umfang voneinander unabhängig (idiosynkratisch) sein. Bei systemischen (verbundenen) Risiken, wie z. B. Dürre, müssen besondere Maßnahmen ergriffen werden, um Versicherungslösungen realisierbar zu machen.
3. Die Risiken müssen kalkulierbar sein. Um die Prämiensätze festzulegen, muss das Versicherungsunternehmen die Verlustwahrscheinlichkeit, die durchschnittliche Häufigkeit und das durchschnittliche Schadensausmaß berechnen können. Die tatsächlich auftretenden Verluste müssen bestimmbar und messbar sein.
4. Die Prämien müssen für den Landwirt erschwinglich sein.

2.1 Marktübersicht

In Deutschland - wie auch in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten - konzentriert sich der Versicherungsmarkt für Witterungsrisiken auf eine begrenzte Anzahl von Spezialversicherungsunternehmen sowie einige wenige - z. T. regional verankerte - Versicherungsanbieter, die zur Abrundung ihres Portfolios auch landwirtschaftliche Spezialversicherungen anbieten.

¹ Moral Hazard tritt auf, wenn der Versicherte die Möglichkeit hat, seine erwartete Entschädigung durch Maßnahmen zu erhöhen, die nach dem Kauf der Versicherung ergriffen werden. Dies bedeutet, dass versicherte Landwirte risikantere Praktiken anwenden können als sonst, z. B. übermäßige Spezialisierung, nicht standortgerechte Produktion.

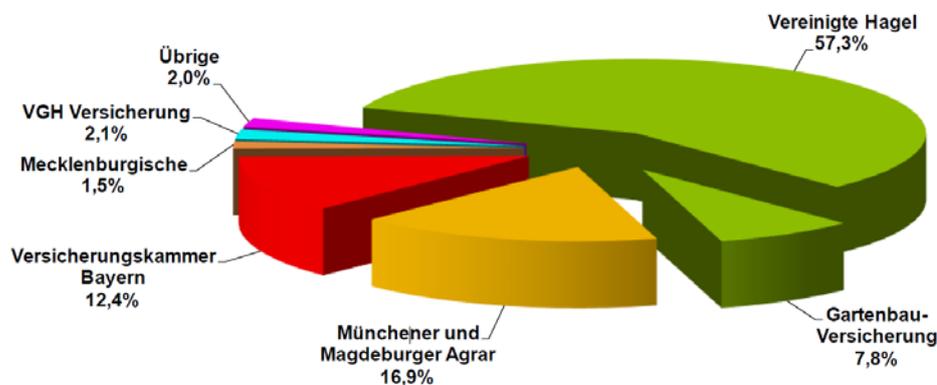
² Adverse Selection tritt auf, wenn das Risiko bei den Versicherungsnehmern höher ist als im Durchschnitt, d. h. nur Personen mit den höchsten Risiken schließen eine Versicherung ab.

Grund hierfür ist, dass private Versicherungssysteme für Witterungsrisiken einen hohen Grad an Spezialwissen erfordern. Zum einen müssen, wie bei allen Versicherungssystemen, die Ursachen und Folgen asymmetrischer Informationsverteilung (Moral Hazard und Adverse Selection) bewältigt werden. Zum anderen ist es schwierig, die Kosten von Extremwetterereignissen oder Pflanzenkrankheiten zuverlässig vorherzusehen und zu kalkulieren. Insbesondere nimmt beim Auftreten von systemischen Risiken das Haftungsrisiko für den Versicherer erheblich zu.

Im Jahr 2017 hatte die Vereinigte Hagel VVaG zusammen mit der Gartenbauversicherung, die sich auf die Versicherung des Unterglasanbaus und von Baumschulen spezialisiert hat, gemessen am Prämienvolumen einen Marktanteil von 65,1 %. Größte Hagelversicherungsaktiengesellschaft ist die Münchner und Magdeburger Agrarversicherungs-AG mit einem Anteil von 16,9 %, gefolgt von der Versicherungskammer Bayern mit einem Marktanteil von 12,4 %. Daneben sind noch wenige andere Gesellschaften, z. T. kleinere und/oder nur regional tätige Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (VVaG's), mit Anteilen am gesamten Prämienvolumen von jeweils unter 2,5 % am Markt.

Abbildung 1: Der deutsche Versicherungsmarkt für Ernteversicherungen

Prämienanteile 2017



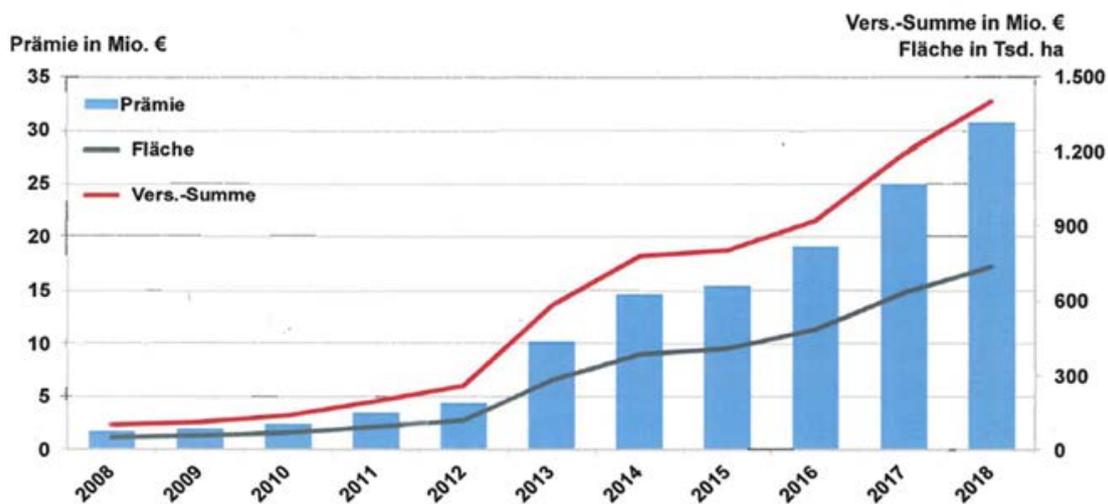
Quelle: Vereinigte Hagel

Der deutschen Landwirtschaft steht ein breites Angebot verschiedener Versicherungen zur Verfügung, jedoch nicht für alle Risiken und Kulturen und nicht in jedem Fall zu wirtschaftlich tragfähigen Kosten. Auch wenn nur wenige Akteure auf dem deutschen Markt für Ernteversicherungen tätig sind, gibt es einen Wettbewerb zwischen den Versicherungsunternehmen, der sich sowohl im Preiswettbewerb als auch in der Entwicklung neuer Versicherungsprodukte niederschlägt. Der Versicherungsmarkt ist dynamisch, d. h. die Versicherungswirtschaft reagiert auf Veränderungen von Risiken und der Nachfrage seitens der Landwirte mit der Entwicklung neuer Angebote, wie z. B. aktuell die Entwicklung und Markteinführung von Dürreindexversicherungen.

2.2 Versicherbare Risiken

In der EU befassen sich Versicherungen hauptsächlich mit Ertragsrisiken, während ein Versicherungsschutz gegen Preisrisiken und Einkommensverluste in der EU wenig verbreitet sind. Es gibt **Einzelgefahrenversicherungen** (hauptsächlich Hagelversicherungen) und **Mehrgefahrenversicherungen**, die eine größere Bandbreite von Wettergefahren absichern. Einzel- und Mehrgefahrenversicherungen sind in allen EU-Mitgliedstaaten verfügbar. In Deutschland sind Einzelgefahrenversicherungen am häufigsten verbreitet, auf Mehrgefahrenversicherungen entfällt gegenwärtig nur ein Flächenanteil von 4 % - 5 % an der versicherten Gesamtfläche.

Abbildung 2: Entwicklung von Mehrgefahrenversicherungen am Beispiel der Vereinigten Hagel



Quelle: Vereinigte Hagel

Seit der Herabsetzung des Versicherungssteuersatzes in der Landwirtschaft zum 1. Januar 2013 auf 0,03 % der Versicherungssumme entwickelt sich auch der Markt für Mehrgefahrenversicherungen in Deutschland positiv, allerdings auf niedrigem Niveau. Das Auftreten verschiedener Wetterextreme in den letzten Jahren hat die Nachfrage beflügelt. Die Absicherung gegen Dürre, als eines der am schwierigsten versicherbaren Witterungsrisiken, wird üblicherweise in Mehrgefahrenversicherungen nicht berücksichtigt, während sie in der Regel bei Ernteversicherungen (vgl. SV-Indexversicherung), die alle Risiken abdecken, eingeschlossen ist. Ebenso gibt es für die Landwirtschaft keine Versicherungen gegen Hochwasser.

Im Bereich der Einzelgefahrenversicherungen ist die Versicherung gegen Hagel mit einem Flächenanteil von 68 % an der insgesamt in Deutschland versicherten Ackerfläche im Umfang von rund 8 Mio. ha am weitesten verbreitet (Stand: November 2018). Bezogen auf die Gesamtackerfläche (ohne Grünland) im Umfang von 11,8 Mio. ha bedeutet dies, dass knapp

die Hälfte der Ackerfläche gegen Hagel versichert ist. Die Hagelversicherung wird von den Versicherungsunternehmen in der Regel als Basisversicherung eingesetzt, die mit anderen Risiken kombiniert werden kann. Dabei zeigt sich bezogen auf das Risiko Hagel ein relativ homogenes Bild der Versicherungsdichte innerhalb Deutschlands. Der Großteil der Versicherungsbeiträge für Hagelversicherungen kommt aus der Kulturgruppe Getreide/Hülsenfrüchte mit einem Anteil von etwa 30 %, wobei Hülsenfrüchte jedoch kaum eine Rolle spielen. Diese Kulturen bilden auch den flächenmäßig größten Anteil am Gesamtbestand der versicherten Kulturen in Deutschland. Danach folgen nach Angaben der Vereinigten Hagel die Kulturgruppen Ölfrüchte, Mais, Wein, Kernobst. Mit deutlichem Abstand folgen die Versicherungen gegen Sturm und Starkregen (15 % der gegen Hagel versicherten Fläche). Mit nochmals deutlichem Abstand folgen Frostversicherungen. Aggregierte Daten aller Versicherungsunternehmen zur Aufteilung der Versicherungsdichte aller Versicherungsunternehmen nach Kulturgruppen oder Einzelgefahren sind nicht verfügbar. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Verhältnisse beim Marktführer stellvertretend für den Gesamtmarkt verwendet werden können.

Eine Versicherung gegen das Dürreerisiko wird in Deutschland nur für die wichtigsten Ackerkulturen Getreide, Mais und Winterraps angeboten. Die Marktdurchdringung ist bei einem Versicherungsumfang von rund 50.000 ha (= 0,4 % der Ackerfläche) im Jahr 2018 in Deutschland äußerst gering. Für 2019 liegen keine Informationen vor, nach Expertenschätzung ist aber keine Zunahme des Umfangs der versicherten Fläche zu verzeichnen. Grund hierfür ist, dass wegen des hohen Kumulrisikos die erforderlichen Prämien für eine Dürreversicherung so hoch ausfallen, dass die Landwirte eine derartige Versicherung wirtschaftlich allein nicht tragen können. Von den Versicherungsunternehmen werden in Deutschland gegen Dürre aktuell nur so genannte Indexversicherungen angeboten, die sich noch in der Markteinführung befinden und ständig weiterentwickelt werden.

Keine Versicherungsangebote gibt es gegenwärtig gegen Überschwemmungen bzw. Hochwasser auf Acker- bzw. Grünland. Diese Risiken sind für die Versicherungswirtschaft nicht wirtschaftlich kalkulierbar, da ein interner Risikoausgleich fehlt, wie dies z. B. bei den i. d. R. nur lokal auftretenden Schadensereignissen durch Hagel der Fall ist. Überschwemmungen und Hochwasser treten normalerweise in eng umgrenzten Gebieten mit exponiertem Risiko auf. Hiergegen würden sich erfahrungsgemäß nur die Landwirte innerhalb eines Gefährdungsgebietes versichern, die anderen dagegen nicht. Bei Hochwasser würde eine Versicherungsprämie daher so hoch ausfallen, dass sie für die landwirtschaftlichen Betriebe in der Regel unerschwinglich wäre.

Tabelle 1: Versicherbare Witterungsrisiken nach Kulturarten am Beispiel der Vereinigten Hagel

	Hagel	Sturm	Stark regen	Stark frost	Dürre/ Trockenheit	Hochwasser/ Über- schwemmung
Getreide	✓	✓	✓	✓	✓ ^{1, 2}	✗
Getreide als GPS	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Mais	✓	✓	✓	✓	✓ ^{1, 3}	✗
Ölfrüchte	✓	✓	✓	✓	✓ ^{1, 4}	✗
Rüben	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Kartoffeln	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Hülsenfrüchte zur Reife	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Samen	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Spezielle Energie- und Futterpflanzen	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Gespinstpflanzen	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Wein	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Rebholz	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Hopfen	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Tabak	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Erdbeeren	✓	✗	✗	✓	✗	✗
Kernobst (Tafelobst)	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Steinobst (Tafelobst)	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Strauchbeeren (Tafelobst)	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Holunder-/Preiselbeeren	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Industrie-/Mostobst	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Steinobst/Most	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Holunderbeeren Most	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Tafeltrauben	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Kernobst unter Hagelnetz	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Tafeltrauben unter Hagelnetz	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Steinobst unter Hagelnetz	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Obst unter Regenschutz	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Blatt- und Stielgemüse	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Zwiebelgemüse	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Spargel	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Rhabarber	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Wurzel- und Knollengemüse	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Fruchtgemüse	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Kohlgemüse	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Hülsenfrüchte zur Grünernte	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Arzneikräuter- und Gewürzpflanzen	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Frucht- und Ertragsholz	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Jungpflanzenerzeugung	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Pflanzen zur Schmuckgewinnung	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Samengewinnung von Sonderkulturen	✓	✗	✗	✗	✗	✗

¹ Indexbasierte Versicherung, nur sehr geringe Marktdurchdringung, da relativ teuer

² Winterweizen, Wintergerste

³ Silomais

⁴ Winterraps

Im **Obstanbau** stehen neben dem Hagelrisiko die Risiken Sturm, Starkregen und Frost sowie im **Gemüseanbau** ebenfalls das Risiko Starkregen im Vordergrund. Im Gegensatz zu Ackerkulturen, die sich gegen Hagel als Einzelgefahr oder in Kombination mit zusätzlichen Gefahren (Mehrgefahrenversicherung) versichern lassen, gilt dies nur eingeschränkt für den Obst- und Gemüsebau. Es gibt Risiken, für die es noch kein Versicherungsangebot gibt, z. B. gegen Dürre oder Hochwasser, oder aber gegen Frostschäden im Obstbau (Ausnahme Spätfrost bei Erdbeeren). **Wein** ist neben Hagel, Sturm und Starkregen auch gegen Winterfrost und Spätfrost versicherbar.

2.3 Versicherungsarten und Funktionsweise

Zum Schutz vor Ertragsausfällen durch Extremwetterereignisse und widrige Witterungsverhältnisse sind verschiedene Versicherungslösungen für die Pflanzenproduktion entwickelt und auf den Markt gebracht worden. Hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und Funktionsweise können „schadensbasierte“ und „indexbasierte“ Versicherungen unterschieden werden.

Marktüblich sind in Deutschland **schadensbasierte Versicherungen**. Bei diesen erfolgt die Identifizierung des Schadensfalls und der Schadenshöhe auf den Kennzahlen des einzelnen Versicherungsnehmers (z. B. individuelle Ertragshöhe). Dies garantiert eine effektive Absicherung des tatsächlichen individuellen Risikos, führt aber in aller Regel zu vergleichsweise hohen Transaktionskosten durch die Notwendigkeit der (Vor-Ort-) Begutachtung individueller Schäden. Eine andere Möglichkeit zur Absicherung von Witterungsrisiken, die insbesondere bei Trockenheits- und Dürreerisiken angewendet werden, sind **Indexversicherungen**. Im Gegensatz zu den schadensbasierten Versicherungen hängt die Auszahlung von indexbasierten Versicherungen nicht von der individuellen Schadenshöhe, sondern von einem Index ab. Der Index basiert im Wesentlichen auf regionalen Wetterdaten, wie beispielsweise Temperatur- oder Niederschlagsmessungen sowie regionalen Ertragsdaten. Bei indexorientierten Instrumenten sind die Transaktionskosten geringer, da die Schadenshöhen über eine in der Regel leicht beobachtbare oder berechenbare Stellvertretervariable (z. B. Niederschlagsindex) abgeschätzt werden. Allerdings verbleibt bei den Versicherten ein Restrisiko (Basisrisiko), das umso größer ausfällt, je geringer die Indexvariable mit der Schadenshöhe korreliert ist.

2.3.1 Ertragsschadensversicherung

Hauptmerkmal von schadensbasierten Ertragsversicherungen ist, dass sich die Schadenersatzleistung am tatsächlich entstandenen naturalen Ertragsverlust orientiert und dieser auf eine konkrete eindeutig identifizierbare Schadursache zurückzuführen ist. Bei Sonderkulturen ist zumeist auch ein Qualitätsverlust mitversichert, eine schlechtere bzw. nicht mehr vorhandene Vermarktbarkeit der Erzeugnisse kann als Zusatzvereinbarung ebenfalls berücksichtigt werden.

Basis dieser Versicherungsart ist eine vom Landwirt individuell gewählte Versicherungssumme (Hektarwert). Diese entspricht i. d. R. dem erwarteten einzelbetrieblichen Ertrags- und Preisniveau. Die Schadenshöhe wird in aller Regel im Rahmen einer Vor-Ort-Begutachtung durch von der Versicherung bestellte Sachverständige als prozentualer Schaden in Bezug auf die Versicherungssumme festgestellt.

Die zu versichernde Kultur und die Versicherungssumme werden aufgrund des Fruchtwechsels und der erwarteten Preisentwicklung jedes Jahr für die einzelnen Flächen neu festgelegt und in einem Anbauverzeichnis jährlich aktualisiert. Der Prämienatz bestimmt sich nach dem örtlichen Risiko (standortspezifische Risikoprämie) und nach der Empfindlichkeit der einzelnen Kulturarten gegen die versicherten Gefahren (Gefahrenklasse). Der Versicherungsnehmer hat darüber hinaus die Möglichkeit individuelle Vereinbarungen zu treffen, z. B. pauschale Zuschläge auf die Schadenquote, um ggf. notwendige Transport- oder Zukaufkosten abzudecken, die Höhe der Maximalentschädigung oder Selbstbehalte. Der Landwirt kann individuell anhand seiner eigenen Risikoeinschätzung entscheiden, wie umfangreich die Absicherung gestaltet werden soll.

In Deutschland ist der Abschluss einer Ertragsschadenversicherung gegen die Gefahren Hagel, Sturm, Starkregen und Starkfrost möglich. Je nach Kulturart sind dabei alle oder nur einige Wettergefahren versicherbar. Hagel ist als das Risiko mit der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit bei den Versicherungsverträgen als Basisrisiko immer enthalten. Beim Abschluss der Ertragsschadenversicherung ist darüber hinaus der Beginn der Versicherung zu beachten. Der Versicherungsschutz gegen Hagel, Sturm und Starkregen ist wirksam am Tag des Zugangs des Antrags. Die Wartezeit bei der Versicherung gegen Spätfrost beträgt bis zu vier Wochen.

Im Schadenfall meldet der Landwirt die geschädigten Flächen dem Versicherungsunternehmen. Innerhalb weniger Tage werden die Schadbilder von den Sachverständigen der Versicherung auf dem jeweiligen Feldstück bewertet. Die Berechnung des Schadens erfolgt als prozentualer Anteil an der vereinbarten Versicherungssumme. Je nach Kultur, Schadbild und Zeitpunkt des Schadens werden die Feldstücke einmal oder auch mehrmals begutachtet. Zur mehrmaligen Begutachtung kommt es, wenn der Ertragsverlust nicht sofort abschließend fest-

stellbar ist und die weitere Verlustentwicklung abgewartet werden muss. Nach Feststellung der endgültigen Schadenquote erhält der Versicherte den entsprechenden Anteil an der festgelegten Versicherungssumme (Hektarwert) ausgezahlt. Die zunehmend eingesetzte mobile digitale Schadenfeststellung und -regulierung ermöglicht eine zeitnahe Auszahlung der Versicherungsentschädigung.

Schadensbasierte Versicherungen haben sich in der Pflanzenproduktion in Deutschland bewährt und haben eine hohe Akzeptanz bei den Landwirten, da sie das betriebsindividuelle Risiko und die betriebsindividuelle Schadenssituation berücksichtigt.

2.3.2 Indexversicherungen

Indexversicherungen unterscheiden sich von der traditionellen schadensbasierten Versicherungsform dadurch, dass die Entschädigungen nicht auf der Grundlage des Ertragsverlusts des einzelnen Landwirts berechnet werden, sondern anhand eines Parameters oder einem Index außerhalb des Betriebes. Es findet keine individuelle Schadenfeststellung statt. Die Schadenregulierung erfolgt auf Basis statistischer Werte, so dass keine Vor-Ort-Besichtigung der geschädigten Kultur stattfindet, auch eine Schadensmeldung des Versicherungsnehmers ist nicht erforderlich.

Indexversicherungen werden in zwei Kategorien unterteilt: Regionsindexversicherungen und indirekte Indexversicherungen. Die Versicherungsleistung von Regionsindexversicherungen basiert auf einem außerbetrieblich erhobenen und damit unabhängigen und objektiv leicht zu kontrollierenden Regionsindex (z. B. Regionsertrag). Bei indirekten Indexversicherungen basiert der Index nicht auf Ertragsdaten, sondern auf einer oder mehreren mit dem Ertrag eng korrelierten meteorologischen Kenngröße(n), wie z. B. der Temperatur- oder Niederschlagssumme innerhalb einer Zeitperiode oder der Bodenfeuchte (nutzbare Feldkapazität). Die Modalitäten zur Indexbestimmung werden im Versicherungsvertrag festgehalten. Dort ist auch geregelt, an welcher offiziellen Wetterstation die unabhängigen und objektiv messbaren Wetterdaten zur Indexbildung erhoben bzw. wie und auf welcher statistischen Grundlage die erforderlichen Ertragsdaten ermittelt werden.

Unter- oder überschreitet der Index eine bestimmte Auslöseschwelle (Strike-Level), erfolgt automatisch eine Auszahlung. Auf der Basis errechneter Indizes werden fest definierte kulturartspezifische Auszahlungsbeträge erstattet. Dabei ist es unerheblich, ob tatsächlich ein Schaden auf dem versicherten Feldstück entstanden ist. Genauso kann es zu Situationen kommen, in denen trotz eines betrieblichen Schadens keine Auszahlung erfolgt, da der Index noch nicht erreicht wurde. Dieser Sachverhalt wird im Zusammenhang mit Indexversicherungen auch als Basisrisiko bezeichnet, das vom Landwirt getragen werden muss. Die Höhe des Basisrisikos

hängt maßgeblich von der geografischen Zuordnung des verwendeten Index (geografisches Risiko) und von der Korrelation zwischen Ertragsschaden und Index ab. Maßgebend ist, dass der Index genau modelliert ist, gute statistische Eigenschaften besitzt, objektiv und genau gemessen wird und zeitnah verfügbar ist.

Indexversicherungen haben den Vorteil, dass im Gegensatz zu schadensbasierten Versicherungen keine Moral-Hazard-Problematik besteht, da der Indexwert vom einzelnen Landwirt nicht beeinflusst werden kann. Zudem sind vergleichsweise geringe Verwaltungs- und Regulierungskosten zu erwarten, da der Index kostengünstig zu bestimmen und sowohl der Abschluss der Versicherungen als auch die Auszahlung der Versicherungsleistung weitgehend automatisierbar sind.

In der Europäischen Union sind derzeit verschiedene Angebote indexbasierter Versicherungsprodukte auf dem Markt, zum Beispiel in Österreich ein „Dürreindex Grünland“ und eine Trockenheitsversicherung oder in den Niederlanden, Polen, Litauen und Lettland kombinierte index-/schadenbasierte Versicherungen gegen Trockenheit, sowie in Luxemburg eine indexbasierte Grünlandversicherung. Der Index besteht aus einer Niederschlagsdefizitmessung und einer Anzahl von Hitzetagen, die auf Daten des nationalen Wetteramtes (www.hagel.at) basieren. Diese Versicherungsmodelle beschränken sich auf die Absicherung von extremen Trockenschäden. Eine weitere, erst in der jüngsten Vergangenheit entwickelte Form der Indexversicherung beruht auf Indizes, die über Satellitenaufnahmen generiert werden. In Deutschland befindet sich der Markt für Indexversicherungen im Aufbau und umfasst gegenwärtig indexbasierte Trockenheitsversicherungen.

Anmerkung: Je nach den individuellen Anforderungen können Wetterindexlösungen, die nicht an eine konkrete Schadensursache gekoppelt sind, als Versicherungspolice oder als Finanzprodukt, etwa als Wetterderivat, ausgestaltet sein. Sie können dann auch von Marktteilnehmern abgeschlossen werden, die keine konkrete landwirtschaftliche Ernte absichern möchten. Zur Abgrenzung wäre daher eine konkrete Bindung des Versicherungsvertrags an die vom Versicherungsnehmer bewirtschafteten Flächen vorstellbar.

2.4 Determinanten für die Höhe von Versicherungsprämien

Die durchschnittlichen Prämiensätze, ausgedrückt als Prozentsatz der Versicherungssumme, weisen eine große Bandbreite auf. Einige der Determinanten für die Höhe der Prämiensätze der Ernteversicherung und damit für die Höhe der Netto-Versicherungsprämien (ohne Versicherungssteuer) sind:

- Art des Risikos (z. B. Hagel als sehr lokales Risiko, Dürre als großes Flächenrisiko),
- Häufigkeit der Risiken in zeitlicher und räumlicher Hinsicht,
- Empfindlichkeit einzelner Kulturarten,
- Anzahl der abgedeckten Risiken (Einzelrisikoversicherung, Mehrgefahrenversicherung),
- Anzahl der versicherten Landwirtschaftsbetriebe sowie
- andere versicherungstechnische Parameter, wie z. B. Selbstbeteiligung (Franchisen³, Selbstbehalte⁴), Höhe der Versicherungssumme und Höhe der Maximalentschädigungen (Deckungsgrad).

Auf die so kalkulierte Netto-Versicherungsprämie kommt noch die Versicherungssteuer. Für den Landwirt ist für seine Entscheidung pro oder contra Versicherung letztlich die Bruttoprämie relevant. Eine Verringerung des Versicherungssteuersatzes, wie für das Risiko Dürre/Trockenheit geplant, erhöht demzufolge die Attraktivität dieser Versicherung.

Die aufgeführten versicherungstechnischen Parameter von Ertragsversicherungen zielen darauf ab, ein versicherungsmathematisch solides System bereitzustellen. Ihre Verwendung im Versicherungsdesign kann die Problematik von Moral Hazard und Adverse Selection verringern und dazu beitragen Versicherungen erschwinglicher für den Versicherungsnehmer zu machen. Hierbei spielen die Festlegung von Selbstbehalten, der Mindest- und Höchstwerte von Versicherungssummen (Hektarwerten) nach Kulturart und der Maximalentschädigungen⁵ (Deckungsgrad) eine wichtige Rolle. Zudem gewähren die Versicherungsunternehmen verschiedene Arten von Rabatten, wie z. B. Schadenfreiheits- (Bonus-Malus)⁶ oder Laufzeitrabatte, die ebenfalls dazu beitragen unerwünschte Reaktionen wie Moral Hazard und Adverse Selection zu vermeiden.

3 Schäden unterhalb der Integralfranchise trägt der Versicherungsnehmer selber.

4 Von jeder Schadenquote wird ein Festbetrag oder Prozentsatz in Höhe des Selbstbehalts (Abzugsfranchise) einbehalten.

5 Die Maximalentschädigung bezeichnet den maximalen Anteil der Entschädigung an der Versicherungssumme Abweichend von maximal 100 % kann durch die Wahl einer Maximalentschädigung von 60 % oder 80 % die maximale Höhe der Auszahlung bestimmt werden.

6 Mit jedem schadenfreien Jahr wird der Vertrag in eine günstigere Schadenfreiheitsklasse eingestuft. Nach einem Schaden wird der Vertrag in Abhängigkeit der Entschädigungshöhe in eine höhere Schadenfreiheitsklasse eingestuft.

Die Versicherungsunternehmen bieten i. d. R. zahlreiche Angebotsvarianten an, mit denen jeder Betrieb die Versicherung je Kulturart entsprechend seinen Bedürfnissen und seiner Risikostrategie gestalten kann. In individuellen Vertragsklauseln werden ggf. vorhandene risikomindernde technische Einrichtungen wie Hagelschutznetze, Frostschutzberegnungs- oder Bewässerungsanlagen berücksichtigt.

Nachfolgend werden einzelne technische Parameter von Versicherungen in ihrer Funktionsweise und Wirkung genauer dargestellt.

Selbstbeteiligung

Die Selbstbeteiligung bewirkt niedrigere Versicherungsprämien. Dadurch motiviert sie die Versicherten zur Vorsicht und trägt zur Vermeidung versicherter Risiken bei. Eine hohe Selbstbeteiligung steigert das Interesse des Versicherungsnehmers an Maßnahmen der Schadensverhütung. Die Moral Hazard-Problematik kann dadurch verringert oder ausgeschlossen werden. Eine Selbstbeteiligung ist immer dort sinnvoll, wo der Versicherte das Risiko eines Schadenseintritts selbst beeinflussen kann. Daher werden Selbstbeteiligungen vor allem bei schadensbasierten Versicherungen angewendet, kommen aber auch zur Absicherung systemischer Risiken bei allen Versicherungsformen (schadenbasiert sowie indexbasiert) als Regulativ für die Höhe der Versicherungsprämien zum Einsatz. Durch die Festlegung einer Selbstbeteiligung ist es auch möglich den Leistungsbereich einer Versicherung auf bestimmte Schadensbereiche, wie z. B. existenzgefährdende Schäden auszurichten und ist damit auch bei der etwaigen Ausgestaltung einer staatlichen Prämienunterstützung von besonderer Bedeutung.

Eine Form der Selbstbeteiligung ist die **Integralfranchise**. Hierbei hat der Versicherungsnehmer Schäden bis zur vereinbarten Höhe selbst zu tragen. Übersteigt der Schaden den vereinbarten Betrag der Integralfranchise, entfällt die Selbstbeteiligung und der Versicherer trägt den Schaden vollständig. Für das Versicherungsunternehmen hat diese Form den Vorteil, dass verwaltungsintensive Kleinschäden nicht gemeldet werden und zur Entschädigung kommen. Die Gefahr bei Integralfranchisen besteht darin, dass Versicherungsnehmer evtl. gegen die Schadenminderungspflicht verstoßen, indem sie den Schaden über den Selbstbehalt anheben.

Beispiel:

Die Integralfranchise wird auf 20 % festgelegt. Hat der Versicherungsnehmer einen Schaden unter 20 %, so muss er diesen selber tragen. Liegt der Schaden über dem Franchisebetrag, hier 20 %, so übernimmt der Versicherer die Regulierung bis zu 100 % und der Versicherungsnehmer hat keine Selbstbeteiligung zu zahlen.

Eine andere häufig anzutreffende Selbstbeteiligungsform ist die **Abzugsfranchise**. Bei ihr wird ein fester Betrag oder anteilig ein Prozentsatz bzw. eine Prozentpunkte-Satz festgesetzt, bis zu dem der Versicherungsnehmer seine Schäden selber trägt, während höhere Schadenskosten unter Abzug des Franchisebetrages erstattet werden.

Beispiel:

Abzugsfranchise 20 %-Punkte (je Feldstück), d. h. der Versicherungsnehmer trägt von jedem Schaden 20 %-Punkte selbst.

Am Versicherungsmarkt finden sich auch Modelle mit **abnehmenden Selbstbehalten**, d. h. geringe Schadensquoten sind mit höheren Selbstbehalten verbunden, während bei hohen existenzbedrohenden Schäden geringe oder keine Selbstbehalte und damit eine höhere Auszahlung zur Anwendung kommen.

Maximalentschädigung

Die Maximalentschädigung (Deckungsgrad), ausgedrückt als prozentualer Anteil an der vereinbarten Versicherungssumme, bestimmt die maximal mögliche Auszahlung. Schäden die über dem maximalen Deckungsgrad liegen werden auf die festgelegte Maximalentschädigung gekappt.

Beispiel:

Bei einer Maximalentschädigung von 70 % der Versicherungssumme (je Flurstück) werden alle Schäden > 70 % auf 70 % der Versicherungssumme gekappt, d. h. maximal 70 % der Versicherungssumme werden bei einem Totalschaden ausbezahlt.

Versicherungssumme

Zur Vermeidung von Überkompensation von Schäden werden für die Höhe der Versicherungssummen Begrenzungen festgelegt. Die Versicherungsunternehmen geben in der Regel kulturartspezifische Mindest- und Höchstwerte von Versicherungssummen vor, die jährlich neu festgelegt werden. Innerhalb dieses Korridors kann der Landwirt individuell die Versicherungssumme zu einem einheitlichen Prämiensatz festlegen. Eine Überschreitung der Höchstwerte ist, sofern möglich, mit einem Prämienzuschlag verbunden.

Tabelle 2: Beispiele für Mindest- und Höchstwerte von Hektarwerten⁷

	Mindesthektarwert	Höchsthektarwert
Wintergetreide	800 €	3.200 €
Mais	1.000 €	3.600 €
Speisekartoffeln	2.000 €	8.000 €
Winterraps	1.000 €	3.000 €
Äpfel, Birnen	5.000 €	30.000 €
Himbeeren, Erdbeeren	5.000 €	30.000 €
Kirschen	2.600 €	20.000 €
Wein	4.000 €	40.000 €

Quelle: Vereinigte Hagel, 2019

⁷ Bei Überschreitung wird ein Zuschlag auf die Prämie erhoben.

3 Möglichkeiten der Prämienunterstützung von Ernteversicherungen

In der EU decken staatlich geförderte Versicherungen eine breite Palette von Schadereignissen ab. Diese reicht von Ernteausfällen als Folge widriger Wetterverhältnisse bis hin zu Ertragsausfällen als Folge von Schädlingsbefall. Unterstützungsmöglichkeiten gibt es sowohl im Rahmen der ersten als auch der zweiten Säule der GAP.

3.1 Gemeinschaftliche Regelungen für Obst- und Gemüse sowie Wein (1. Säule GAP/GMO)

Im Rahmen der 1. Säule der GAP beschränkt sich die staatliche Förderung von Krisenpräventions- und Krisenbewältigungsmaßnahmen mit EU-Mitteln auf die Sektoren Obst und Gemüse sowie Wein.

3.1.1 Obst und Gemüse

Im Rahmen der Förderung von anerkannten Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse nach der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) können für die Mitglieder auch Maßnahmen zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement gefördert werden (VO (EU) Nr. 1308/2013), die darauf abzielen, Krisen auf dem Obst- und Gemüsemarkt zu vermeiden bzw. zu bewältigen. Ernteversicherungen können dabei als Sicherheitsnetz dienen.

Eine Förderung von Ernteversicherungen ist nur für Mitglieder von nach EU-Recht anerkannten Erzeugerorganisationen im Rahmen der operationellen Programme möglich. In Deutschland liegt der Organisationsgrad⁸ der Erzeuger im Bereich Obst bei weniger als der Hälfte und bei Gemüse nochmals deutlich geringer. Zwischen den Kulturen zeigen sich teils erhebliche Unterschiede. Während die Erzeugerorganisationen bei einigen Kulturen einen Marktanteil von 50 % und mehr erreichen, z. B. bei Äpfeln, Pflaumen/Zwetschgen, Stachelbeeren, Blumenkohl, Kohlrabi, Tomaten und Paprika, liegt er bei anderen erheblich niedriger. Bei Heidelbeeren, Weißkohl, Möhren oder Spargel erreicht der Marktanteil der Erzeugerorganisationen nur bis zu gut 10 %. Der Anteil der Erzeugerorganisationen an der Erfassung und Vermarktung der heimischen Erzeugung belief sich nach den Ergebnissen einer Warenstromanalyse des Thünen-Instituts⁹ im Jahr 2014 bei Obst auf 43 % und bei Gemüse auf 23 %. Intensiv-/Fein-/Marktgemüse, insbesondere Fruchtgemüse und Salate, aber auch die „feineren“

⁸ Der Organisationsgrad von Erzeugerorganisationen ist definiert als der mengenmäßige Anteil der Obst- und Gemüseerzeugung, der von der insgesamt in Deutschland produzierten Obst- und Gemüsemenge über Erzeugerorganisationen vermarktet wird.

⁹ Thünen Working Paper 56 und 100

Kohlarten werden zu großen Anteilen über EO's vermarktet. Inzwischen gibt es aber dort auch den Trend, dass der LEH direkt bei großen Erzeugern einkauft und keine EZO dazwischen ist. Bei Industrie-/Grobgemüse ist aufgrund der Verarbeitungsware der Anteil über EO's gering. Denn Industriegemüse wird direkt mit den Verarbeitern im Vertrag vermarktet.

Der rechtliche Rahmen für die Förderung von anerkannten Erzeugerorganisationen wird auf nationaler Ebene durch die Verordnung zur Durchführung der unionsrechtlichen Regelungen über Erzeugerorganisationen im Sektor Obst und Gemüse und die „Nationale Strategie für nachhaltige operationelle Programme der Erzeugerorganisation für Obst und Gemüse in Deutschland“ festgelegt. Die Ziele der Nationalen Strategie sind dabei deckungsgleich mit den in der GMO definierten allgemeinen Zielen der EU-Förderung für Obst- und Gemüse-Erzeugerorganisationen (siehe auch Anhang II der Durchführungsverordnung (EU) 2017/892 der Kommission).

Aufbauend auf der Nationalen Strategie sowie unter Berücksichtigung der individuellen Ausgangslage können anerkannte Erzeugerorganisationen für frisches Obst und Gemüse operationelle Programme erstellen und zur Finanzierung dieser Programme einen Betriebsfonds einrichten. Die Finanzierung des Betriebsfonds erfolgt grundsätzlich zu 50 % aus Mitteln der Erzeuger bzw. der Erzeugerorganisation und zu 50 % aus EU-Mitteln. Eine nationale Kofinanzierung ist nicht vorgesehen.

Die maximal mögliche Fördersumme ist gemäß VO (EU) Nr. 1308/2013 auf 4,1 % des Wertes der vermarkteten Erzeugung (WVE) der Erzeugerorganisation begrenzt. Aktionen der Krisenprävention und des Krisenmanagements dürfen nicht mehr als 1/3 des Betriebsfonds ausmachen. Da der jährliche WVE in der Planungs- und Umsetzungsphase eines operationellen Programms für eine Erzeugerorganisation eine unsichere Größe darstellt und jährlichen Schwankungen unterliegt, wird die Förderobergrenze in den meisten Fällen nicht ausgeschöpft. Der Anteil der Fördersumme der gesamten operationellen Programme liegt im Durchschnitt der Jahre bei rund 3,5 % des gesamten WVE und damit etwa 0,6 %-Punkte unter der maximal möglichen Förderobergrenze.

Im Bereich Krisenprävention und Krisenmanagement kommen entsprechend der GMO für den Obst- und Gemüsesektor grundsätzlich folgende Maßnahmen in Betracht:

- Investitionen zur effizienteren Steuerung der auf den Markt gebrachten Mengen,
- Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und Austausch über bewährte Verfahren,
- Vermarktungsförderung und Kommunikation zur Vorbeugung von oder während der Krisen,
- Finanzhilfen zu den Verwaltungskosten für die Einführung von Risikofonds auf Gegenseitigkeit;

- erforderlichenfalls Wiederbepflanzung von Obstplantagen, die nach obligatorischer Rodung aus gesundheitlichen oder pflanzengesundheitlichen Gründen auf Anweisung der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats erforderlich sind,
- Marktrücknahmen,
- Ernte vor der Reifung oder das Nichternten von Obst und Gemüse sowie
- Ernteversicherungen.

Es obliegt den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen von den Erzeugerorganisationen im Rahmen der operationellen Programme angewendet werden können.

In Abstimmung mit den Bundesländern und der Wirtschaft werden in Deutschland bestimmte Maßnahmen nicht angeboten. So werden Marktrücknahmen, Ernte vor der Reifung und das Nichternten im Hinblick auf mögliche Fehlanreize, hohen Verwaltungsaufwand und die Ablehnung der Vernichtung von Lebensmitteln (z. B. Verwendung in Biogasanlagen) nicht angewendet. Ebenfalls nicht angewendet wird in Deutschland die Förderung zur Einrichtung von Risikofonds, da diese Maßnahme als wenig attraktiv erscheint. Investitionen zur effizienteren Steuerung der auf den Markt gebrachten Mengen kommen nicht zur Anwendung, da die Abgrenzung zu der im Rahmen der GMO vorgesehenen Förderung von Investitionen unklar ist.

Vorgesehen ist in der Nationalen Strategie die Förderung von Ernteversicherungen, die witterungsbedingte Verluste von Produkten auf Ebene der Erzeugerorganisation oder ihrer Mitglieder abdecken. Ernteversicherungen können nur gefördert werden, wenn sie unter dem Management der Erzeugerorganisation durchgeführt werden (z. B. Abschluss von Rahmenverträgen mit Versicherungsunternehmen). Die Erzeugerorganisationen tragen dafür Sorge, dass die Versicherungsunternehmen unter Wettbewerbsgesichtspunkten ausgewählt werden.

Im Obst- und Gemüsesektor gibt es in Deutschland gegenwärtig 31 anerkannte Erzeugerorganisationen. Von den Erzeugerorganisationen waren 14 Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse, eine für Obst, Gemüse und Pilze, acht ausschließlich für Obst, fünf ausschließlich für Gemüse, eine für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse und zwei nur für Pilze, anerkannt (Stand März 2019). Im Jahr 2017 lagen die Gesamtausgaben für die operationellen Programme bei 89,2 Mio. EUR (davon 50 % bzw. 44,6 Mio. EUR EU-Mittel). Davon wurden rund 5,3 Mio. EUR im Maßnahmenbereich Krisenprävention und -management für Ernteversicherungen verausgabt. Dies entsprach einem Anteil von ca. 6 % an den Gesamtausgaben für die operationellen Programme der Erzeugerorganisationen.

Die Erzeugerorganisationen entscheiden im Rahmen der Antragstellung der operationellen Programme, ob und in welchem Umfang sie die Möglichkeiten zur Förderung von Versicherungen nutzen. Die Genehmigung der operationellen Programme obliegt den zuständigen Behörden der Länder.

Tabelle 3: Entwicklung der Gesamtausgaben für die operationellen Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse

	Gesamtausgaben für die operationellen Programme Mio. EUR	Ausgaben für Maßnahmen der Krisen- und des Krisenmanagements (Ernteversicherungen) Mio. EUR
2010	78,2	3,7
2011	78,3	4,7
2012	84,2	5,0
2013	79,8	4,7
2014	85,7	5,6
2015	82,5	5,6
2016	83,2	5,3
2017	89,2	5,3

Quelle: BMEL

Nach den Ergebnissen einer aktuellen Umfrage bei den Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse¹⁰ werden Aktionen zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement in Form von Ernteversicherungen von über der Hälfte aller Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse umgesetzt. Im Vordergrund steht dabei die Förderung von Hagelversicherungen, nur wenige Erzeugerorganisationen fördern auch die Versicherungen von weiteren Risiken wie Sturm, Starkregen oder Frost. Grund hierfür ist, dass von den Versicherungsunternehmen das Hagelrisiko immer als Basisabsicherung verwendet wird und für manche Kulturen und Regionen für andere Risiken keine entsprechenden Versicherungsangebote am Markt sind.

Es fällt auf, dass in den Erzeugerorganisationen, die die Förderung von Ernteversicherungen in ihrem operationellen Programm anbieten, der Anteil der Mitgliedsbetriebe, die das Angebot nutzen, eine große Streuung von 3 % bis 61 % aufweist. Niedrige Anteile treten insbesondere bei sehr kleinstrukturierten und im Nebenerwerb bewirtschafteten Betrieben auf, deren außerlandwirtschaftliches Haupteinkommen ein aktives Risikomanagement in der Regel entbehrlich macht. Daneben besitzen einige Erzeuger teils sehr alte Verträge, die sie wegen der günstigen Versicherungsbedingungen z. T. wohl nicht aufgeben wollen. Diese Mitglieder können

¹⁰ Schriftliche Umfrage des BMEL bei den Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse im Mai 2019

dann, da sie nicht unter den Rahmenvertrag der Erzeugerorganisation mit der Versicherung fallen, u. U. nicht gefördert werden. Als weiterer Grund ist zu nennen, dass ein größerer Anteil der Obst- und Gemüseflächen durch Hagelschutznetze, Folientunnel etc. geschützt sind, so dass für diese Flächen kein Versicherungsbedarf besteht.

Tabelle 4: Ausgaben für Ernteversicherungen einzelner Erzeugerorganisationen 2018

EO- Nummer	Mitglieder	WVE ¹ Mio. EUR	Ausgaben für Ernteversicherung		Mitglieder, die Ernteversicherung nutzen
			Mio. EUR	in % des WVE	
1	180	165,0	1,5	1,0	57
2	269	150,0	1,1	0,8	82
3	27	147,3	-	-	-
4	51	127,0	0,6	0,5	8
5	275	80,0	0,8	1,0	137
6	417	68,0	-	-	-
7	75	54,7	-	-	-
8	18	50,8	0,4	0,8	11
9	148	50,0	0,4	0,7	82
10	300	44,0	0,4	1,0	41
11	10	42,1	-	-	-
12	115	35,8	0,2	0,6	15
13	1807	33,2	0,1	0,4	57
14	111	23,6	-	-	-
15	9	21,7	-	-	-
16	10	19,0	-	-	-
17	93	13,1	0,1	0,7	22
18	15	9,3	0,1	1,0	4
19	16	7,5	-	-	-
20	36	3,1	0,2	-	7
21	17	2,3	-	-	-

¹ Wert der vermarkteten Erzeugung (zentrale Bezugsgröße für die Beihilfenobergrenze)

Quelle: BMEL, Umfrage bei den Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse im Mai 2019

Die Ausgabenanteile für die Förderung von Ernteversicherungen liegen in einem Bereich zwischen 0,4 % und 1,0 % des jeweiligen WVE, wobei mehrere Erzeugerorganisationen der Förderung von Ernteversicherungen eine hohe Priorität einräumen und die maximal mögliche Förderobergrenze ausnutzen. Mit der gewährten Förderung können Mitglieder von Erzeugerorganisationen Ernteversicherungen erheblich günstiger abschließen, als dies für Nicht-Mitglieder der Fall ist. Gleichzeitig wird dieses Instrument auch eingesetzt, um die Mitgliedschaft in der Erzeugerorganisation attraktiv zu machen und die Mitglieder zu binden.

Als Gründe für den zum Teil geringen Mitteleinsatz bzw. die Nichtanwendung dieser Fördermöglichkeit werden von den befragten Erzeugerorganisationen angeführt:

- Die Begrenzung der Finanzmittel für Aktionen des Krisenmanagements auf 1,36 % des WVE (max. 1/3 des Betriebsfonds in Höhe von 4,1 % des WVE).
- Die geringe Größe vieler Erzeugerorganisationen und das damit verbundene geringe Volumen der erfassten Produkte sowie die begrenzten zur Verfügung stehenden Finanzmittel machen die Umsetzung von Ernteversicherungen im Rahmen eines operationellen Programms unwirksam oder nicht attraktiv genug.
- Ein erheblicher bürokratischer Aufwand macht das Verfahren und die Umsetzung der Förderung von Ernteversicherungen äußerst komplex. So hat z. B. ein Betrieb mit Salatbau 24 Sätze im Jahr mit verschiedenen Sorten und auf verschiedenen Flächen. 24 Sätze mal 5 Sorten mal 3 Felder ergibt 360 anzumeldende Schläge. Dies ist bei vielen Betrieben aber nur eine von mehreren Kulturen und bedeutet eine aufwendige fortlaufende Aktualisierung der versicherten Flächen durch die Erzeugerorganisation.
- Die Vorgabe in der Nationalen Strategie, dass die Erzeugerorganisationen Sorge dafür tragen müssen, dass die Versicherungsunternehmen unter Wettbewerbsgesichtspunkten ausgewählt werden, hemmt nach Einschätzung der Erzeugerorganisationen die Förderung von Ernteversicherungen. Sie führen an, dass bereits die Einholung von drei Versicherungsangeboten auf dem begrenzten Markt von Spezialversicherungsunternehmen zum Teil erhebliche Probleme bereitet. Sofern keine drei Versicherungsangebote vorgelegt werden können, besteht die Möglichkeit, dass die betreffenden Erzeugerorganisationen dies nachweisen, um dennoch eine Förderung zu erhalten. Aus Sicht der Erzeugerorganisationen ist dies jedoch in der Regel sehr aufwändig.
- Versicherungsunternehmen bieten nur sehr selektiv und zu hohen Prämiensätzen einzelne Risikokombinationen an und dies nicht uneingeschränkt für alle Kulturen und Regionen.

Für die Erzeugerorganisationen stehen die Erzeugung eines marktfähigen Angebots und die Erfüllung von Lieferverpflichtungen gegenüber ihren Abnehmern im Vordergrund. Daher wird ein großer Teil der zur Verfügung stehenden Finanzmittel aus den Betriebsfonds für Aktionen zur Produktionsplanung und für Maßnahmen zur Verbesserung und Erhaltung der Produktqualität eingesetzt. Zu Letztgenannten gehören auch die Förderung von präventiven technischen Maßnahmen, wie z. B. die Installation von Hagelschutznetzen, Regendächern, Bewässerungs- und Beregnungsanlagen oder Folientunnel, die zur Sicherung der Erzeugung beitragen.

3.1.2 Wein

Mit der letzten grundlegenden Reform der Weinmarktorganisation 2009 wurden die bis dahin bestehenden Krisenmaßnahmen (Dringlichkeitsdestillation; Trinkalkoholdestillation) abgeschafft und die Finanzmittel in strukturverbessernde Maßnahmen des Nationale Stützungsprogramms (NSP) auf der Grundlage der VO (EU) Nr. 1308/2013 umgewidmet.

In Deutschland werden im Rahmen des NSP in erster Linie die Umstrukturierung und Umstellung im Weinbau sowie Investitionen in Unternehmen, in geringerem Umfang die Absatzförderung in Drittländern, die Informationen über verantwortungsvollen Weinkonsum und das Gemeinschaftssystem geografischer Angaben (g. U. / g. g. A.) sowie Ernteversicherungen angeboten und gefördert.

Die Laufzeit der zweiten Förderperiode des NSP endete 2018. Im letzten Jahr sind rund 5 Mio. EUR nicht genutzt worden und somit verfallen. Im Zeitraum 2019 bis 2023 läuft die dritte Förderperiode. Für die Jahre 2019 und 2020 sind hierfür Fördermittel in Höhe von jeweils 38,895 Mio. EUR vorgesehen. Ab 2021 steht die Finanzierung noch unter Vorbehalt. Hintergrund sind die noch offenen Fragen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie die noch unklaren Auswirkungen des Brexit.

Am NSP nehmen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen teil, wobei diese unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangslage individuell Schwerpunkte bei der Auswahl von Fördermaßnahmen setzen können. Die Fördermittel werden im Verhältnis der jeweiligen Rebflächenanteile der am NSP teilnehmenden Länder auf diese verteilt. Änderungen des NSP können jährlich an zwei Terminen vorgenommen werden und müssen der EU-Kommission mitgeteilt werden.

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) führt bundeseinheitlich die Maßnahmen

- Absatzförderung auf Drittlandsmärkten sowie
- Verbraucherinformationen auf dem Binnenmarkt

durch, für die derzeit 1,5 Mio. EUR zur Verfügung stehen.

Mit den verbleibenden 37,395 Mio. EUR führen die Länder entsprechend ihrer Prioritätensetzung folgende Maßnahmen durch:

- Absatzförderung auf Drittlandsmärkten (Hessen und Rheinland-Pfalz),
- Förderung der Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt),
- **Prämienzuschüsse für Ernteversicherungen (Sachsen),**
- Investitionsbeihilfen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sowie
- Innovationsförderung (Rheinland-Pfalz, Hessen).

Die Möglichkeit, im Rahmen des NSP Ernteversicherungen zu fördern, wird derzeit nur von Sachsen angeboten und umgesetzt. Rheinland-Pfalz hat von 2010 – 2013 Prämien für die Hagelversicherung bezuschusst.

In Sachsen waren im Wirtschaftsjahr 2017/18 von der gesamten Ertragsreblfläche im Umfang von 467 ha im Rahmen des NSP 168 ha bzw. 36 % über eine Ernteversicherung abgesichert. Die versicherte Reblfläche verteilt sich auf 5 Antragsteller, von denen 3 eine Hagelversicherung und 2 eine kombinierte Hagel-/Frostversicherung abgeschlossen haben. Die Finanzierung erfolgt jeweils zu 50 % mit EU-Mitteln und zu 50 % mit privaten Finanzmitteln der Erzeuger (keine Landesmittel). Im Jahr 2017/18 belief sich das Fördervolumen auf insgesamt 138.094 EUR, was einem Anteil von 80 % am NSP-Mittelvolumen des Landes entspricht. Im Unterschied zur Situation bei Obst und Gemüse sind bei Wein im Rahmen des NSP grundsätzlich alle Betriebe förderberechtigt, sofern das jeweilige Bundesland die Maßnahme anbietet.

Die Ernteversicherung hat zum Ziel, Schäden, die durch widrige Witterungsumstände, wie Frost, Hagel, Eis, Regen und/oder Dürre entstanden sind, finanziell abzumildern. Die Strategie besteht darin, dass allen Winzern die Möglichkeit eröffnet wird, eigenbetriebliche Sicherungsmaßnahmen durchzuführen und somit das Einkommen der Betriebe sowie deren Existenz nach einem Schadensfall abzusichern. Einkommensverluste durch witterungsbedingte Ertragsausfälle im Schadensjahr, Substanzschäden an den Rebstöcken sowie die mit dem

Schadensereignis im Zusammenhang stehende Qualitätsminderung der Erzeugnisse, können ausgeglichen werden. Es wird sichergestellt, dass die betreffenden Versicherungszahlungen keinen Ausgleich für mehr als 100 % der erlittenen Schäden abdecken. Dem Erzeuger obliegt die Wahl der in Anspruch genommenen Versicherungsleistung.

Die Unterstützung besteht aus einem jährlichen Zuschuss in Höhe von bis zu 50 % der Versicherungsprämie, die von dem Erzeuger zur Versicherung gegen Verluste aufgrund von Frost, Hagel, Eis, Regen und/oder Dürre gezahlt werden. Die Unterstützung erfolgt unabhängig von der Wahl des Versicherungsanbieters. Der prämienrelevante Hektarhöchstbetrag wurde für das Anbaugebiet Sachsen auf 30.000 EUR/ha festgelegt. Sämtliche Versicherungsverträge, die im Schadenfall eine finanzielle Absicherung von durch Frost, Hagel, Eis, Regen und/oder Dürre entstandenen Schäden vorsehen, können gefördert werden.

Tabelle 5: Förderung von Ernteversicherungen im Weinbau in Sachsen

	Umfang Rebfläche ha	Mittelvolumen EUR	Anzahl Betriebe/ Anträge	versicherte Risiken
2008/2009	144	83.549	2	0 Hagel 2 komb. Hagel/Frost
2009/2010	152	167.770	3	1 Hagel 2 komb. Hagel/Frost
2010/2011	193	133.998	10	6 Hagel 4 komb. Hagel/Frost
2011/2012	195	156.787	5	1 Hagel 4 komb. Hagel/Frost
2012/2013	188	233.169	4	1 Hagel 3 komb. Hagel/Frost
2013/2014	207	184.780	5	1 Hagel 4 komb. Hagel/Frost
2014/2015	191	175.253	4	1 Hagel 3 komb. Hagel/Frost
2015/2016	206	179.813	6	3 Hagel 3 komb. Hagel/Frost
2016/2017	187	159.033	6	3 Hagel 3 komb. Hagel/Frost
2017/2018	168	138.094	5	3 Hagel 2 komb. Hagel/Frost

Quelle: SMUL Sachsen, 2019

Als Gründe für die insgesamt nur sehr geringe Umsetzung von Krisenmanagementmaßnahmen in Form von Prämienzuschüssen für Ernteversicherungen werden seitens der Länder insbesondere die Priorisierung der Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen sowie von technischen und baulichen Investitionen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen) und das begrenzte Mittelvolumen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen) angeführt. Rheinland-Pfalz hat

in den Jahren 2010 bis 2013 die Prämien für Hagelversicherung bezuschusst. In dieser Zeit waren über 30.000 ha Rebfläche versichert, und die Betriebe haben diese Absicherung auch nach Auslaufen der als Anschubfinanzierung gestalteten Förderung beibehalten. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Extremwetterereignisse wird jedoch in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz über die Möglichkeit der (Wieder-)Einführung einer Förderung von Ernteversicherungen diskutiert. Die Länder sprechen sich trotz derzeit geringer Nutzung überwiegend für die Beibehaltung der Fördermöglichkeit von Ernteversicherungen im Rahmen des NSP aus.

3.2 Prämienunterstützung im Rahmen der 2. Säule GAP (ELER) und/oder nationale Förderung

Mit der GAP-Reform von 2013 wurden verschiedene Risikoinstrumente in die Förderung der ländlichen Entwicklung (ELER) nach der VO (EG) 1305/2013 (Art. 36 bis 39) aufgenommen. Damit wurde ein Rahmen für die Finanzierung von

- Versicherungen,
- Fonds auf Gegenseitigkeit und
- Einkommensstabilisierungsinstrumenten

aus öffentlichen Mitteln unter Beteiligung der EU geschaffen, der auch weitgehend in die beihilferechtlichen Bestimmungen (rein nationale Finanzierung ohne ELER-Beteiligung) übernommen wurde. In der vorherigen Förderperiode (2007 – 2013) war die Förderung von Versicherungen in der 1. Säule angesiedelt.

Die ELER-Bedingungen der VO (EG) 1305/2013 wurden zuletzt im Rahmen der Agrar-Omnibus-Verordnung (VO (EG) 2017/2393) erleichtert und verbessert. Gemäß Artikel 37 können Ernte- und Pflanzenversicherungen zur Deckung von Einbußen durch widrige Witterungsverhältnisse, Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall oder Umweltvorfall wie folgt gefördert werden:

- Schadschwelle von mindestens 20 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung der versicherten Produktion (vorher 30 %),
- Versicherungszahlungen gleichen maximal die wirtschaftlichen Einbußen aus,
- Förderung von max. 70 % der Versicherungsprämie (vorher max. 65 %).

Die Ernteversicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten sind sehr heterogen u. a. bezüglich der Risikoabdeckung, der Art und der Anzahl der versicherten Risiken, der Prämienätze, der Marktdurchdringung, der Schadenquoten sowie des Grades der Subventionierung. In anderen EU-Ländern oder auch außerhalb der EU greift der Staat zum Teil in erheblichem Umfang zugunsten der landwirtschaftlichen Versicherungsmärkte ein. Beispiele sind:

- hohe Prämiensubventionen,
- Steuernachlässe bzw. Steuerbefreiungen auf Versicherungspolicen,
- Übernahme der Verwaltungskosten der Erstversicherer,
- verstaatlichte oder teilverstaatlichte Rückversicherung,

- Haftungsbegrenzung für private Rückversicherer und Übernahme der Restschadenssumme durch den Staat als letzte Instanz oder
- Bindung von Ad-hoc-Katastrophenhilfen an die Voraussetzung, dass ein privater Versicherungsabschluss vorliegt

Die verschiedenen Systeme lassen sich im Hinblick auf den Umfang und den Grad der staatlichen Beteiligung wie folgt einteilen:

- In einer begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten sind Ernteversicherungssysteme **obligatorisch**, an denen sich alle Landwirte beteiligen müssen (Bulgarien, Zypern, Griechenland, Ungarn und Polen). In Griechenland und Zypern wird die Ernte- und Obstversicherung durch obligatorische staatliche Programme bereitgestellt. Der Staat sammelt über seine öffentliche Versicherungsorganisation die Prämien ein, verwaltet das Programm und garantiert die Deckung von Verlusten. Aufgrund dieser Situation ist die Rolle des privatrechtlichen Versicherungssektors begrenzt auf Risiken, die nicht vom öffentlichen System abgedeckt werden.

Vor dem EU-Beitritt haben auch osteuropäische Länder eine Pflichtversicherung unter staatlicher Kontrolle abgeschlossen. Im Laufe der Zeit hat sich zum Teil ein privaterer Ansatz etabliert und entwickelt sich immer noch weiter. In Bulgarien, Ungarn und Polen blieb die Versicherung jedoch verpflichtend. In Polen müssen Landwirte, die Direktzahlungen erhalten, mindestens die Hälfte ihrer landwirtschaftlich genutzten Fläche versichern. Daher wird in Polen ein Konditionalitätsmechanismus angewendet, indem die Direktzahlungen an die Einhaltung der Versicherungspflicht durch die Landwirte gekoppelt werden. Seit Einführung dieser Regelung im Jahr 2005 sind jedoch nur etwa 24 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche (und etwa 11 % der polnischen Betriebe) pflanzenversichert. Nicht versicherte Landwirte haben sich dafür entschieden, das Risiko einer Geldstrafe in Höhe von 2 EUR/ha einzugehen. Bulgarien ist der einzige Fall mit einem halbobligatorischen Ansatz, da Landwirte von staatlichen Subventionen ohne Versicherungsschutz ausgeschlossen sind.

- Spanien und Portugal verfügen über **öffentlich-private Partnerschaftssysteme (PPP)**, in denen der öffentliche Sektor eine Schlüsselrolle übernimmt und sowohl Prämiensubventionen als auch Rückversicherungen anbietet. Die private Versicherungswirtschaft ist in das System integriert, verwaltet das gesamte Programm und deckt einen Teil des Risikos ab.
- Vorherrschend in der EU sind **privatwirtschaftlich organisierte Agrarversicherungssysteme**, die sich jedoch erheblich im Hinblick auf die staatliche Subventionierung von Versicherungsprämien unterscheiden (vgl. Abbildung 3). Die Ausgestaltung und Höhe der Unterstützung, die einzelne EU-Mitgliedstaaten für die Subventionierung von Versicherungsprämien aufwenden, wird vor allem von der Risikostrategie

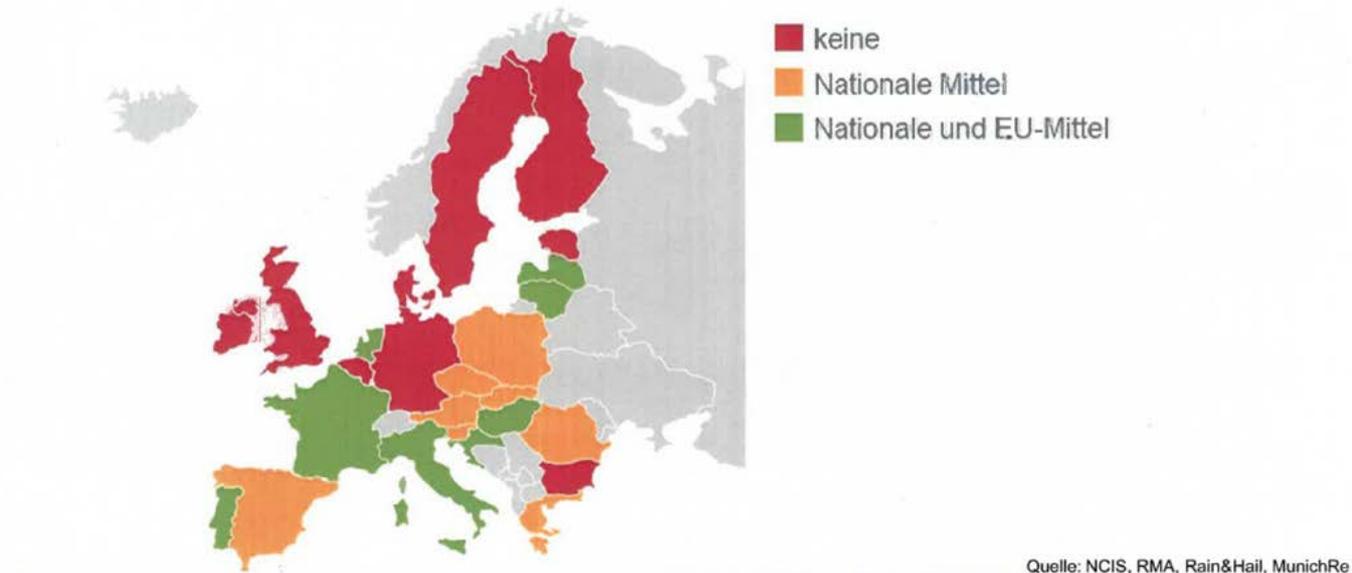
des jeweiligen Mitgliedstaates bestimmt. Einige EU-Mitgliedstaaten nutzen die Subventionierung von Versicherungsprämien gezielt - und ergänzend zu den bereits mit dem Ziel der Einkommensstabilisierung gewährten Direktzahlungen - als Instrument zur weiteren Stabilisierung des landwirtschaftlichen Einkommens.

Insgesamt bieten 20 von 28 EU-Mitgliedstaaten eine staatliche Unterstützung von Versicherungen an, davon 12 EU-Mitgliedstaaten **kofinanziert** im Rahmen der zweiten Säule der GAP (ELER). Nach dem EU-Finanzrahmen 2014-2020 belaufen sich die in der zweiten Säule programmierten öffentlichen Gesamtausgaben für Versicherungsprämien auf fast 2,2 Mrd. EUR; Mitgliedstaaten, die von dieser Option Gebrauch machen, sind Belgien (Flandern), Frankreich, Kroatien, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Rumänien und Portugal.

Aufgrund des bürokratischen Aufwands und restriktiver EU-Regelungen (sog. 30-Prozent-Schwelle) haben sich einige EU-Mitgliedstaaten gegen eine Förderung über die zweite Säule der GAP entschieden. Stattdessen stellen sie den Landwirten im Rahmen von Public-private-Partnerships (PPP) **nationale** Finanzmittel zur Unterstützung von Versicherungsprämien zur Verfügung. Die Förderung unterliegt den EU-Beihilferegulungen. Zu diesen Ländern gehören Österreich, Bulgarien, Estland, Luxemburg, Tschechien, Slowakei, Spanien, Polen, Slowenien und Griechenland.

Insgesamt fördern – mit Ausnahme der verschiedenen Sektorprogramme in der ersten Säule - drei Viertel aller EU-Länder den Risikoschutz für landwirtschaftliche Betriebe vor Wetterextremen mit EU- und/oder nationalen Finanzmitteln (darunter fallen keine Mindereinnahmen infolge der Absenkung national festgelegter Versicherungssteuern). Zu den Ländern, die bisher keine staatliche Förderung von Risikomanagementmaßnahmen im Rahmen der zweiten Säule anbieten gehören neben Deutschland noch Irland, das Vereinigte Königreich, Dänemark, Schweden und Finnland. Diese überwiegend im Norden Europas gelegenen Länder weisen aufgrund ihrer Lage eine geringere Risikoanfälligkeit gegen wichtige Wetterextreme, wie z. B. Hagel, auf oder sind aufgrund der Bodennutzung (z. B. hoher Grünlandanteil) bzw. geringeren Bewirtschaftungsintensität weniger risikoanfällig. Diese Länder nutzen dagegen sehr wohl die Möglichkeiten der Sektorprogramme in der ersten Säule, die auch die Förderung von Risikoinstrumenten vorsieht.

Abbildung 3: Unterstützung von Versicherungsprämien in Europa



Quelle: Vereinigte Hagel, 2019

In den meisten Mitgliedstaaten - wie auch in Deutschland - wird der Markt für Ernteversicherungen nur von wenigen spezialisierten Versicherungsunternehmen (3 bis 5) bestimmt. Märkte mit vielen Versicherern (> 10) sind Bulgarien, Spanien, Ungarn, Italien und Rumänien. Nur wenige Versicherungsunternehmen sind international tätig.

Die Marktsituation für Ernteversicherungen wird in den Mitgliedstaaten hauptsächlich von folgenden Faktoren bestimmt:

- den Bedürfnissen jedes Landes nach Risikoabsicherung entsprechend den relevanten Wetterrisiken sowie je nach Art und Größe der Betriebe,
- der gewährten finanziellen Unterstützung von Versicherungssystemen und
- dem Vorhandensein anderer Risikomanagementinstrumente und der Rolle des öffentlichen Sektors (Ad-hoc-Hilfen).

Festzustellen ist, dass es in keinem EU-Mitgliedstaat eine flächendeckende, verschiedene Risiken umfassende Ernteversicherung ohne öffentliche Unterstützung gibt. Während für nicht systemische Einzelrisiken, wie z. B. dem Hagelrisiko, von der Privatwirtschaft geeignete Versicherungssysteme angeboten werden, besteht für Mehrgefahrenversicherungen und insbesondere für die Absicherung systemischer Risiken (z. B. Dürre) ein direkter Zusammenhang mit dem Umfang der öffentlichen Unterstützung. In Ländern, in denen es keine Prämienunterstützung gibt, fällt das Versicherungsangebot für Mehrgefahrenversicherungen deutlich gering

ger aus. Unter den Mitgliedstaaten mit höheren Teilnahmeraten haben sich die meisten für eine öffentliche Unterstützung entschieden, um die Nachfrage zu fördern. Einfluss auf die Marktdurchdringung in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten hat zudem noch die jeweilige nationale Besteuerung von Versicherungen (vgl. Kap. 9 Versicherungsteuer). Nachfolgend erfolgt eine vertiefte Darstellung der staatlich geförderten Versicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten Österreich (nationale Förderung), Frankreich und den Niederlanden (nationale und EU-Mittel) sowie in den USA und Kanada.

4 Beispiele staatlich geförderter Versicherungssysteme

4.1 Österreich

Der österreichische Staat beteiligt sich mit nationalen Finanzmitteln im Wesentlichen auf zwei Wegen am Risikomanagement landwirtschaftlicher Betriebe: Ad-hoc-Hilfen und Versicherungslösungen. Ad-hoc-Hilfen werden jedoch nur gewährt, wenn das dem Schadensfall zugrunde liegende Risiko nicht versicherbar ist. Abweichend von diesem gesetzlichen Grundsatz wurden im Dürrejahr 2018 trotz eines bestehenden und staatlich geförderten Versicherungsangebotes Ad-hoc-Zahlungen in Form von de-minimis-Beihilfen an Betriebe mit Rindern, Schafen oder Ziegen aufgrund des großflächigen Auftretens auf Basis von sogenannten Gebietskulissen (festgelegt durch die jeweiligen Bundesländer) gewährt, weil eine neu aufgelegte Indexversicherung für Grünland den Markt noch nicht hinreichend durchdrungen hatte (< 15 % versicherte Fläche). Hierbei handelte es sich aber um eine einmalige Ausnahme, da sich das Versicherungsangebot eben erst in der Markteinführungsphase befand und ein Eingreifen der Politik erforderlich machte.

Funktionsweise des Katastrophenfonds

In Österreich finanzieren Bund und Länder aus dem nationalen Katastrophenfonds Ad-hoc-Hilfen, Präventionsmaßnahmen und die Förderung von Ernteversicherungen für Schäden infolge von Katastrophen und ungünstige Witterungsbedingungen. Die Finanzmittel des Katastrophenfonds gehören zum allgemeinen Bundeshaushalt und werden durch Abzüge vom Bundesanteil an Einkommen-, Lohn-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer in Höhe von derzeit 1,1 % vom Gesamtaufkommen dieser Steuern finanziert. Die nicht verbrauchten Mittel werden in den Bundeshaushalt zurückgeführt. Zur Aufstockung des Fonds genügt seit dem Jahr 2008 ein Beschluss der Bundesregierung, wenn die Rücklage des Katastrophenfonds erschöpft ist und weitere Mittel für die Abgeltung von Schäden durch Naturkatastrophen erforderlich sind. Im Jahr 2017 standen den Einzahlungen in den Fonds in Höhe von 420,1 Mio. EUR Auszahlungen in Höhe von 360,9 Mio. EUR gegenüber, davon 27,9 Mio. EUR für Ernteversicherungen (Bundesanteil des Prämienzuschusses).

Der Katastrophenfonds übernahm im Laufe der Zeit die Förderung von Ernteversicherungen. Grundsätzlich ist seit Mitte der 1950'er Jahre in Österreich eine staatliche Förderung von Versicherungsprämien für Ackerkulturen gegen Hagel im Hagelversicherungs-Fördergesetz gesetzlich verankert (BGBl. Nr. 64/1955). Darüber hinaus werden seit Mitte der 90'er Jahre eine Frostversicherung für Wein und versicherbare Ackerkulturen gefördert (BGBl. I Nr. 130/1997). Mit der ergänzenden Aufnahme der Versicherungen für Schäden infolge ungünstiger Witterungsverhältnisse bedingt durch Dürre, Sturm und starke oder langanhaltende Regenfälle wurde der Fördertatbestand im Jahr 2016 (davor nur Hagel und Frost für Acker- und Weinkulturen) entscheidend erweitert (BGBl. I Nr. 46/2016) auf alle landwirtschaftlichen

Kulturen. Mit der Erweiterung des Fördertatbestandes sollen Zahlungen, die in der Vergangenheit unter politischem Druck als Ad-hoc-Hilfen an Landwirte flossen, in Zukunft über ein Versicherungssystem die notwendige Liquidität der Landwirtschaftsbetriebe in Krisen sichern und gleichzeitig die eigenverantwortliche betriebliche Risikoprävention unterstützen.

In Österreich werden Versicherungen gegen Witterungsrisiken ausschließlich durch die Österreichische Hagelversicherung VVaG^[1] (HV) angeboten. Die HV ist Alleinanbieter, auch wenn ein freier Marktzugang für nationale und internationale Versicherungsunternehmen besteht.

Das Produktportfolio der HV umfasst ein über 200 Kulturen und für 13 verschiedene Risiken differenziertes Versicherungsangebot für den pflanzlichen und tierischen Bereich, das ständig angepasst und weiterentwickelt wird. Zudem bietet die HV Versicherungslösungen für die Tierhaltung in Form einer sogenannten Ablebensversicherung (Unfall, Krankheit, Nottötung, Totgeburten und Nichtverwertbarkeit des Schlachtkörpers) sowie eine Tierseuchenversicherung an. Die Spezifikationen der individuell wählbaren Versicherungsangebote für die einzelnen Kulturen (Selbstbehalt, Schadensschwelle, Ermäßigung für Risikovorsorgemaßnahmen, Versicherungssumme, Versicherungsperiode) unterscheiden sich in mehreren Punkten häufig substantiell. Beispielsweise variiert der Selbstbehalt zwischen einzelnen Kulturen, Versicherungsprodukten und deren Versicherungsvarianten zwischen 0 % und 70 %.

Zudem gilt, dass die Risiken, die von einem Versicherungsvertrag abgedeckt sind, nicht beliebig ausgesucht werden, denn bei einer ausgeprägten Negativauswahl wäre der Risikoausgleich innerhalb der Versicherung belastet und würde den Zukauf teurer Rückversicherungen erfordern. Insofern werden von der HV Vorgaben für die Kombinierbarkeit von Versicherungen in Form von Versicherungspaketen gemacht. Basis ist immer das Risiko „Hagel“, ergänzend kann die sogenannte Mehrgefahrenversicherung für alle weiteren Risiken (Dürre, Frost, Sturm, Überschwemmung etc.) abgeschlossen werden. Zusätzlich kann zur Verstärkung des Risikoausgleichs und der Vermeidung von Adverse Selection stets nur der gesamte Anbauumfang einer Kultur eines Betriebes versichert werden und nicht nur einzelne Flächen. Ein wichtiges Instrument zur Vereinfachung ist die Nutzung der AMA-Daten (vgl. InVeKoS-Daten) zur Übermittlung der Betriebs- bzw. Flächendaten an die Versicherung, von der 98 % der Landwirte Gebrauch machen. Die HV kann hieraus die Flächenangaben übernehmen und abgleichen. Die Daten finden auch in der elektronischen Schadenserhebung Anwendung.

Das Angebot der HV hat bei vielen Versicherungsarten eine hohe Marktdurchdringung (vgl. Tabelle 8) erreicht. Nur bei Grünland und Zuckerrüben ist die Marktdurchdringung der Dürre-

^[1] Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit

eindexversicherung noch gering. Eine Dürreindexversicherung wird erst seit 2015 (damals für das Grünland) angeboten.

Tabelle 6: Marktdurchdringung der Versicherungen für Witterungsrisiken in Österreich

Risiko	Kulturart	Marktdurchdringung	Anmerkung
Hagel	Ackerbau	80 %	
	Weinbau	74 %	
	Obstbau	79 %	
	Gartenbau	98 %	
Dürre	Weizen	59 %	dv. 14 % mit Indexversicherung
	Mais	68 %	dv. 26 % mit Indexversicherung
	Grünland	14 %	reine Indexversicherung, entspricht ca. 25 % des intensiv genutzten Grünlands
	Zuckerrübe	9 %	reine Indexversicherung

Quelle: Österreichische Hagelversicherung 2018

Die Versicherungsprämien für Witterungsrisiken werden in Österreich ab 2019 durch eine direkte Subventionierung der Versicherungsprämien in Höhe von 55 % (zuvor 50 %) gefördert, die je zur Hälfte vom Bund und den Ländern finanziert wird. Neu hinzugekommen als Förderungsgegenstand sind aufgrund des steigenden Gefahrenpotentials in der Tierhaltung die Risiken der anzeigepflichtigen Tierseuchen (z. B. Afrikanische Schweinepest) und Tierkrankheiten.

Neu geregelt für 2019 wurde auch die Versicherungssteuer: Im Rahmen der Pflanzenversicherung wird beim Risiko „Hagel“ seit jeher die Versicherungssteuer auf Basis der Versicherungssumme berechnet und beträgt 0,2 Promille. Ab dem 1. Januar 2019 unterliegen alle Pflanzenversicherungen (d. h. Frost, Dürre und sonstige ungünstige Witterungsverhältnisse) und Versicherungen von landwirtschaftlichen Nutztieren auch einem jährlichen Steuersatz von 0,2 Promille der Versicherungssumme. Bisher galt für diese Versicherungen die allgemeine Versicherungssteuer von 11 Prozent vom Versicherungsentgelt.

Die Landwirte bezahlen nur eine verminderte Prämie, von der der Zuschuss bereits abgezogen ist, an die Versicherung (HV). Sie müssen nur einmalig einen gewöhnlichen Versicherungsvertrag schließen, der sich jährlich automatisch verlängert und jährlich kündbar ist. Die Versicherung (HV) schreibt zentral eine Rechnung an Bund und Länder, damit diese der Versicherung den vorab abgezogenen Prämienzuschuss (jeweils 27,5 %) erstatten.

Für das Erntejahr 2018 geht das Österreichische Ministerium von Ausgaben für Prämienzuschüsse für Bund und Länder gemeinsam in Höhe von 63 Mio. EUR aus. Der Bund bezahlt seinen Anteil aus dem Katastrophenfonds. Für die Haushaltsplanung wird der Finanzbedarf für die Prämienzuschüsse jährlich geschätzt. Die Prämienhöhe ist über die Jahre relativ stabil.

Kontrolliert wird das Versicherungssystem über ein dreistufiges System: zunächst prüft eine private Buchprüfungsgesellschaft die ordnungsgemäße Abrechnung, zweitens die staatliche Finanzaufsicht und zuletzt führen Bund und Länder noch Stichprobenkontrollen durch.

Rechtlich ist die staatliche Förderung der Versicherungsprämien im Hagelversicherungsförderungsgesetz und dessen Finanzierung im Katastrophenfondsgesetz verankert. EU-rechtlich sind diese Gesetze über die Gruppenfreistellungsverordnung zugelassen. Die nationale Finanzierung beinhaltet gegenüber einer Förderung über die ELER-Verordnung (EG 1305/2013) aus Sicht des österreichischen Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus im Wesentlichen zwei Vorteile:

- Im ELER muss der Landwirt zunächst die gesamte Versicherungsprämie bezahlen und anschließend die Förderung individuell beantragen. Insofern bedeutet die derzeitige ELER-Verordnung vergleichsweise mehr Aufwand für Landwirte und Behörden.
- Im ELER sind die Vorgaben für die Ausgestaltung der Versicherungspolicen deutlich restriktiver. Im ELER sind höhere Selbstbehalte vorgeschrieben. In Österreich gibt es von Seiten des Bundes keine Vorgaben für die Ausgestaltung der Versicherungspolicen.

4.2 Frankreich

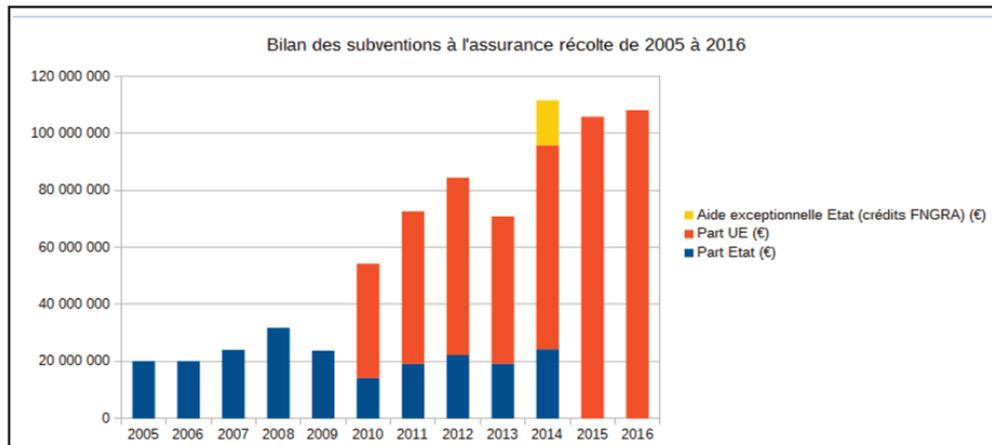
Frankreich unterstützt das Risikomanagement in der Landwirtschaft insbesondere durch zwei Maßnahmen, die im Rahmen des Nationalen Programms für Risikomanagement und technische Hilfe (Programme national de gestion des risques et d'assistance technique - PNGRAT) durchgeführt werden:

- Beihilfen für eine Ernteversicherung
- Katastrophenfonds – Fonds nationale agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE).

Ernteversicherung

Die Unterstützung für die Entwicklung der Ernteversicherung besteht in einer Subventionierung der Versicherungsprämien, zunächst durch staatliche Beihilfen aus dem Katastrophenfonds (2005 bis 2009) und dann im Rahmen der ersten Säule der GAP (2010 bis 2014). Seit 2015 erfolgt die Unterstützung der Ernteversicherung als Teil der zweiten Säule der GAP über das Nationale Programm für Risikomanagement und technische Hilfe (PNGRAT). Frankreich hat sich dafür entschieden, diese Maßnahme mit Mitteln aus der ersten Säule zu finanzieren (Umschichtung), so dass nur EU-Mittel eingesetzt werden. Das Budget für Ernteversicherungen für den Zeitraum 2015 - 2020 beläuft sich auf insgesamt rund 600 Mio. EUR, wobei der vorgesehene Mitteleinsatz für die einzelnen Jahre des Förderzeitraums von 120 Mio. EUR in 2015 auf 80 Mio. EUR in 2020 abnimmt.

Seit 2005 wird in Frankreich eine staatlich geförderte Mehrgefahrenversicherung (L'assurance multirisque climatique des récoltes) angeboten, die zwölf verschiedene Risiken umfassen. Die Prämien wurden zu Beginn zu 35 % vom Staat subventioniert, dessen Anteil aber auf höchstens 30 Mio. EUR begrenzt war. Die Marktdurchdringung war mit 10 % bis 30 % je nach Kultur und Betriebsgröße eher gering. Gründe hierfür waren der parallel zur Mehrgefahrenversicherung weiter existierende staatliche Katastrophenfonds, in den die Landwirte Pflichtbeiträge zahlen. Andererseits schätzten viele Landwirte die Beiträge gemessen an den abgesicherten Risiken als zu hoch ein und verzichteten deshalb auf den Abschluss einer Mehrgefahrenversicherung. Auf Kritik stieß insbesondere die Festlegung der Mindestschadensgrenze auf 30 % der Jahresproduktion. Gleiches gilt für die Selbstbeteiligung in Höhe von ebenfalls 30 %.

Abbildung 4: Subventionierung von Versicherungsprämien in Frankreich 2005 – 2016

Quelle: Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation France (MAAF), 2018

In der Folgezeit wurden die Versicherungsbedingungen und die Ausgestaltung der staatlich unterstützten Ernteversicherung mehrfach geändert, um die Marktdurchdringung zu verbessern und gleichzeitig den Einsatz des Katastrophenfonds zu begrenzen. Um die Entwicklung der Ernteversicherung zu fördern, hat Frankreich 2015 beschlossen, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu nutzen und bis zu 65 % der Versicherungsprämie zu finanzieren.

Die Rückversicherung gewährleisten private Versicherer, unter anderem die Caisse centrale de réassurance, eine private Aktiengesellschaft mit Staatsgarantie, die auch vom Fonds national de gestion des risques en agriculture verwaltet wird.

Seit 2016 können die französischen Landwirte bei der staatlichen Ernteversicherung zwischen einem Einzelkulturvertrag oder einer gesamtbetrieblichen Lösung wählen. Neu ab 2019 ist, dass in Form eines „Sockelvertrags“ allen Betrieben ein Basisschutz angeboten wird. Die Landwirte können mit dem Basisschutz einen Teil der Produktionskosten abdecken, aber nicht mögliche Umsatzausfälle. Zusätzliche Absicherungsstufen sind möglich. Unterschieden wird, mit unterschiedlichen Tarifstufen, zwischen den vier Betriebstypen Acker-, Obst-, Weinbau sowie Dauergrünland. Ziel ist es, die Landwirte zu ermutigen, in ihren Betrieben ein Klima-Risikomanagement zu betreiben. Jeder Landwirt, der eine Versicherung für einen der vier Bereiche eingeht, hat Anspruch auf eine Förderung in Höhe von 65 % des Versicherungsbetrages.

Das französische Versicherungssystem unterscheidet zwei Vertragsarten, einen Einzelkulturvertrag und einen Betriebsvertrag. Nach Angaben der Inspection Générale des Finances werden bei der Mehrgefahrenversicherung fast ausschließlich Einzelkulturverträge abgeschlos-

sen. Auf sie entfallen über 95 % des Prämienaufkommens. Die Selbstbehalte dieser beiden Vertragsarten dürfen bei Betriebsverträgen 20 % und bei Einzelkulturverträgen 25 % der Versicherungssumme nicht unterschreiten.

Einzelkulturvertrag:

Für jede Kultur (z. B. Winterraps) wird eine Entschädigung gezahlt, sobald der Produktionsausfall über der Auslöseschwelle liegt. Es muss jeweils die gesamte Kulturfläche eines Betriebes versichert werden mit Ausnahme von Feldsaaten, Industriekulturen, Gemüse und Gartenbau bei denen mindestens 70 % der Anbaufläche versichert werden müssen.

Betriebsvertrag:

Bei dieser Vertragsart wird eine Entschädigung gezahlt, wenn der Gesamtschaden an den versicherten Kulturarten, der nach einem Schaden festgestellt wird, über der Auslöseschwelle liegt. Innerhalb des Betriebs gibt es eine gegenseitige Deckung zwischen den versicherten Kulturen, wobei die Gewinne einer Kulturart die Verluste einer anderen Kulturart ausgleichen können. Diese Verträge sind günstiger als die Einzelkulturverträge. Verpflichtend bei Betriebsverträgen ist, dass mindestens 80 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit Nutzpflanzen und mit mindestens zwei verschiedenen Arten von Nutzpflanzen bebaut sind.

Für beide Vertragsarten gibt es jeweils 3 verschiedenen Garantiestufen, die entsprechend der persönlichen und betrieblichen Situation zusammengestellt werden können:

1. Stufe (Basisniveau):

- Maximaler Subventionssatz von 65 %.
- Versicherungssumme innerhalb vorgegebener Grenzen
- Kompensation bei Mengenverlust
- Auslöseschwelle von 30 % (oder mehr)
- Selbstbehalt von 30 % für Einzelkulturverträge, für Grünland 25 % und 20 % für Betriebsverträge.

2. Stufe (optional)

- Maximaler Subventionssatz von 45 %.
- Erhöhte Versicherungssumme
- Kompensation möglicher Qualitätsverluste
- Auslöseschwelle von 30 % (oder mehr)
- Selbstbehalt von 25 % (Einzelkulturverträge)

3. Stufe (optional)

- Kein Zuschuss
- zusätzliche Garantien
- Auslöseschwelle unter 30 %
- Selbstbehalt unter 25 % (Einzelkulturverträge) bzw. 20% (Betriebsverträge).

Die Kosten (Prämienhöhe) eines Mehrgefahrenvertrags variieren je nach Kultur, Gebiet und Deckung stark und werden von den Versicherungsunternehmen festgelegt. Tabelle 7 zeigt die durchschnittlichen Prämienbeträge pro Hektar für die verschiedenen Anbaukategorien. Hierbei handelt es sich um indikative Größenordnungen, die je nach Standort (und damit Risikoexposition) und Kultur unterschiedlich ausfallen können.

Es können nur Verträge unterstützt werden, die den in den nationalen Verwaltungsvorschriften festgelegten Kriterien entsprechen. Die Ernteversicherungen werden von 21 national oder zum Teil auch nur regional tätigen Versicherungsunternehmen, die zur Vermarktung von staatlich geförderten Ernteversicherungsverträgen berechtigt sind, angeboten.

Beispiel zur Berechnung der Prämienunterstützung:

Ein Landwirt schließt einen Einzelkulturvertrag für Weichweizen ab (die angegebenen Prämienbeträge dienen nur zur Information).

Zunächst möchte er sich nach der 1. Stufe (Basisstufe) versichern:

Die Versicherungssumme entspricht der förderfähigen Obergrenze nach einer Referenzskala in Höhe von 176 EUR/t, die Auslöseschwelle und die Selbstbeteiligung liegen jeweils bei 30 %. Der Versicherer bietet eine Versicherungsprämie von 12 EUR/ha. Der Landwirt kann bis zu 7,80 EUR/ha Subvention erhalten (12 EUR/ha x 65 % des Beihilfesatzes). Angesichts dieses Betrages entscheidet sich der Landwirt für eine verbesserte Absicherung durch:

- Sicherstellung einer höheren Versicherungssumme durch Erhöhung der Versicherungssumme auf 185 EUR/t (Verkaufspreis des Vorjahres) (zusätzliche Garantie 2. Stufe). Der Versicherer setzt die Höhe dieses Zuschlags auf 0,50 EUR/ha fest.
- Absenkung der Selbstbehalts- und Auslöseschwellen auf 25 % (zusätzliche Deckung der zweiten Stufe für die Selbstbehalts- und optionale Deckung der dritten Stufe, die für die Auslöseschwelle nicht gefördert werden kann). Der Versicherer setzt die Höhe des förderfähigen Zuschlags (Excess-Rückkauf) auf 1,50 EUR/ha und die optionale Garantie (Schwellenrückkauf) auf 2 EUR/ha fest.

Der Landwirt kann für die zweite Garantiestufe bis zu 0,90 EUR/ha

Prämienunterstützung erhalten $(0,50 + 1,50 \text{ EUR/ha}) \times 45\%$ des Beihilfesatzes).



Quelle: Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation France (MAAF), 2018

Für die wichtigsten Ackerkulturen müssen die Landwirte zwischen 11 und 25 EUR/ha als Versicherungsprämie selbst bezahlen. Das Geld für die Subvention der französischen Regierung kommt zwar von der EU. Es handelt sich aber nicht um zusätzliches Geld aus Brüssel, sondern die Regierung schichtet die Fördermittel aus der 1. Säule der GAP um.

Tabelle 7: Höhe der Versicherungsprämien in Frankreich 2016

Catégorie de culture	Montant des capitaux assurés totaux/ha €/ha	Taux de cotisation (2016) (primes/capitaux assurés)	Prime totale /ha (2016) €/ha	Prime subventionnable /ha (2016) €/ha	Subvention/ha (2016) €/ha	Prime à la charge de l'exploitant (2016) €/ha	Charges opérationnelles moyennes de l'OTEX ² /ha (€/ha)	Poids de la prime à la charge de l'exploitant par rapport aux charges opérationnelles
Céréales (dont maïs fourrage)	1 338	2,7%	36	24	15	21,7	1 350	2%
Oléagineux	1 205	7,0%	84	49	31	53,6	1 350	4%
Protéagineux	980	6,0%	59	40	25	33,6	2 220	2%
Plantes industrielles	2 840	3,2%	92	64	38	53,8	2 220	2%
Légumes ¹	2 426	6,3%	153	98	60	92,9	2 220	4,2%
Autres (PPAM)	1 331	6,9%	92	67	40	52,2		
Vignes (raisin de cuve)	7 267	4,1%	297	216	132	165,4	7 550	2%
Fruits (dont raisin de table)	10 239	14,8%	1 514	1 434	874	640,3	6 730	10%
Prairies	577	4,0%	23	19	12	10,6		

¹ Il s'agit principalement de légumes d'industrie

² Source RICA 2014. Moyenne (France entière et agréant différentes cultures) des charges opérationnelles par OTEX pour les moyennes et grandes exploitations. Charges opérationnelles = (Approvisionnement + Autres charges d'exploitation + Charges financières) / SAU.

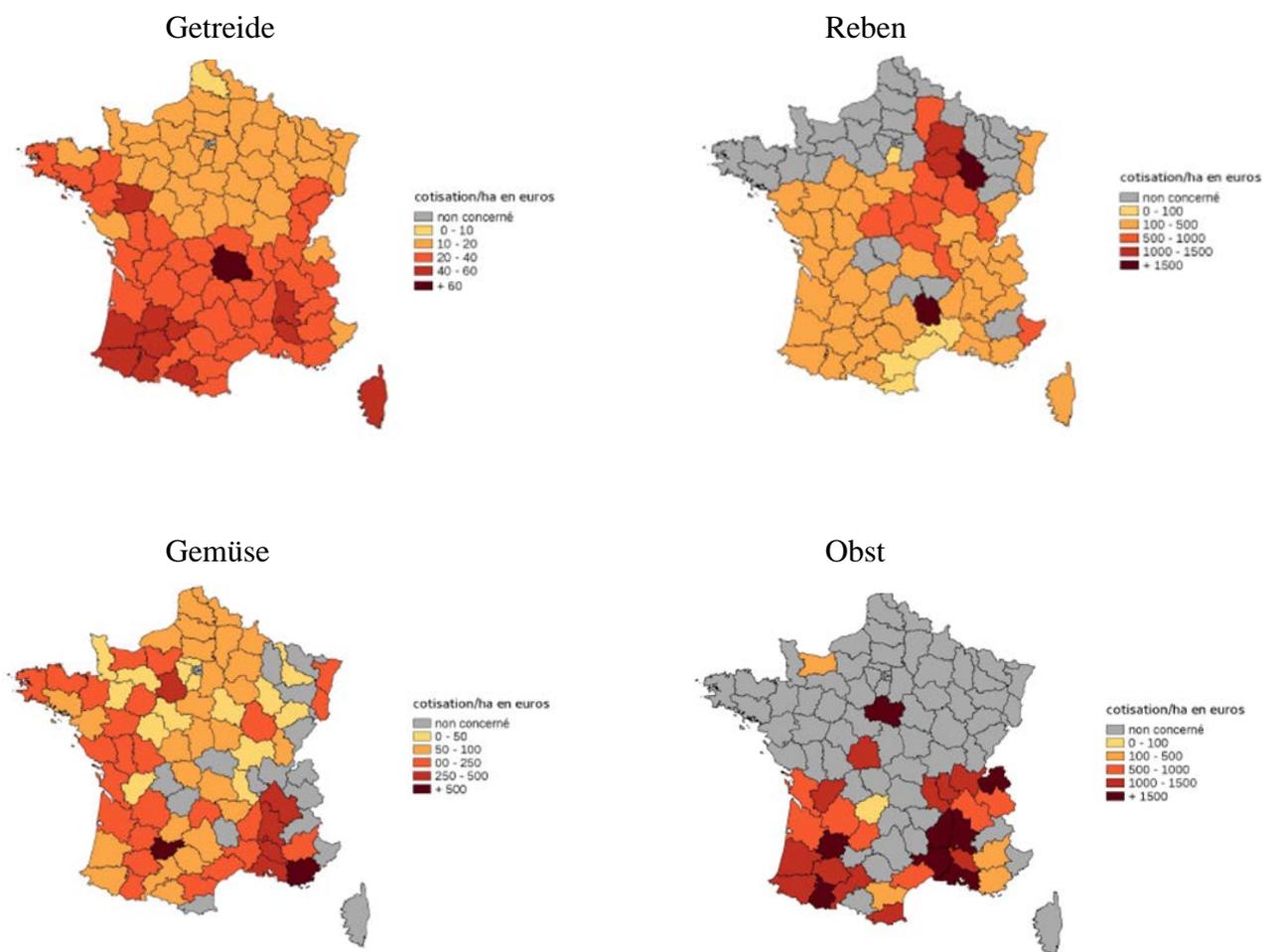
Quelle: MAAF, Assurance récolte – document à destination des prescripteurs, 2017

Zur ergänzenden Information ist in Abbildung 5 der durchschnittlich subventionierte Prämienbetrag pro Hektar für die vier Kulturpflanzenkategorien dargestellt (Durchschnitt über den Zeitraum 2010-2015). Je nach Standort, Kultur und Versicherungssumme sind erhebliche Unterschiede festzustellen.

Gegenwärtig haben mehr als 69.000 Landwirte eine geförderte Mehrgefahrenversicherung abgeschlossen. Mehr als 4 Mio. ha oder 29 % der französischen landwirtschaftlichen Ackerfläche (ohne Grünland) sind durch eine Mehrgefahrenversicherung mit Prämienunter-

stützung versichert. Bei Ackerkulturen und Rebflächen ist der Deckungsgrad mit einem Anteil der versicherten Flächen von jeweils rund 30 % am höchsten. Bei Gemüse und Obst wird mit einem Anteil der im Rahmen der geförderten Mehrgefahrenversicherung versicherten Flächen von 15 % bzw. 5 % nur ein vergleichsweise geringer Deckungsgrad erreicht. Bei Grünland sind während der Einführungsphase der Versicherung bisher erst 1 % der Flächen versichert. Insgesamt ist festzustellen, dass die staatliche Ernteversicherung trotz der Prämienunterstützung und des neu aufgelegten Basisvertrages bisher jedoch nur eine unzureichende Abdeckungsrate erreicht.

Abbildung 5: Durchschnittliche Förderhöhe der Versicherungsprämien in Frankreich



Quelle: MAAF, Assurance récolte – document a destination des prescripteurs, 2017

Katastrophenfonds (FMSE)

In Frankreich besteht seit 1964 der Fonds national de garantie de calamités agricoles (seit 2015: Fonds national de agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental gestion des risques en agriculture), ein staatlicher Fonds, aus dem Entschädigungsleistungen für die Landwirtschaft bei witterungsbedingten Katastrophenschäden geleistet werden. Seit 2005 operiert dieser in Form eines Public-Private-Partnership.

Der FMSE ist der einzige von der öffentlichen Hand unterstützte Fonds in Frankreich. Er wird in Form eines Vereins geführt, dem alle Landwirte durch Pflichtmitgliedschaft angehören. Im Falle eines Schadenereignisses entschädigt der FSME nach fachkundiger Beurteilung jeden angeschlossenen Landwirt. Die öffentlichen Beihilfen erstatten dann dem Fonds einen Teil der gezahlten Entschädigung (bis zu 65 %). Wenn die Produktionsausfälle, die den Landwirten durch das Schadenereignis entstehen, 30 % der durchschnittlichen Jahresproduktion übersteigen, wird diese Beihilfe aus dem ELER im Rahmen des PNGRAT finanziert.

Wenn diese Verluste weniger als 30 % der Jahresproduktion betragen und auf Pflanzengesundheitsrisiken zurückzuführen sind, wird die Beihilfe im Rahmen der angemeldeten staatlichen Beihilfe aus nationalen Mitteln finanziert (SA. 43200 (2015/N)).

Der Katastrophenfonds kann nicht für versicherbare Risiken eingesetzt werden. Somit sind Ernteverluste, die durch Klimarisiken bei Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Industriepflanzen, einschließlich der Samen dieser Kulturen, und für Reben verursacht werden, von einer Förderung aus dem Katastrophenfonds ausgeschlossen. Ebenso können Ernteauffälle durch Hagel und Wind bei allen Pflanzenkulturen, einschließlich geschützten Kulturen und Baumschulen, nicht ausgeglichen werden.

Darüber hinaus weist der Katastrophenfonds auch weitergehende betriebliche Begrenzungen auf:

- langwieriges Anerkennungs- und Entschädigungsverfahren,
- Nachweis eines Ernteauffalls von über 30 % der Jahresproduktion und eines Einnahmeverlusts von über 13 % (Nachteil für stark diversifizierte Betriebe),
- Pauschalausgleich, bei dem die individuelle Situation des Landwirts nicht berücksichtigt werden kann,
- Begrenzung des Entschädigungsniveaus (zwischen 12 % und 35 % der Verluste je nach Schadursache und Kultur) sowie
- Ernteauffälle bei Ackerkulturen und Reben sowie Hagelrisiko bei allen Kulturen kommen für den landwirtschaftlichen Katastrophenfonds nicht mehr in Betracht. In Schadensfällen kann nur die Ernteverversicherung die entstandenen Schäden ausgleichen.

Im Gegensatz zu dem von den Landwirten und dem Staat finanzierten Katastrophenfonds können die Landwirte bei der Versicherung von einer auf alle Klimarisiken ausgedehnten und an ihre individuellen Bedürfnisse angepassten Risikodeckung profitieren.

4.3 Niederlande

Die Niederlande haben im Jahr 2010 eine staatlich geförderte Mehrgefahrenversicherung (brede weersverzekering –(BWV)) eingeführt, zunächst unterstützt mit Prämienzuschüssen über die VO (EU) 73/2009 und seit 2015 über die VO (EU) 1305/2013 mit nationalen und EU-Mitteln. Bis zu diesem Zeitpunkt unterstützte die Regierung die landwirtschaftlichen Betriebe mit Ad-hoc-hilfen, um nicht versicherbare Schäden durch extreme Wetterbedingungen zu kompensieren. Bereits im Jahr 2002 hatte die niederländische Regierung jedoch eine Entscheidung gefasst, anstelle von Ad-hoc-Hilfen eine Ex-ante-Regelung mit größerer Verantwortung des Sektors und der einzelnen Unternehmer einzuführen, um witterungsbedingte Schäden auszugleichen. In Abstimmung mit dem Sektor wurde im Jahr 2009 ein umfassendes Wetterversicherungssystem eingerichtet. Ziel der niederländischen Regierung war es mit dem Prämienzuschuss für eine staatlich unterstützte Mehrgefahrenversicherung (BWV) die Beteiligung der Landwirte an privaten Versicherungen anzuregen und damit einen Markt für entsprechende Versicherungsangebote zu bereiten.

Die geförderte Mehrgefahrenversicherung deckt die Risiken Hagel, Sturm, Starkregen, Frost, Trockenheit, Schneedruck/Eisregen und Brand durch Blitzschlag ab. Durch die Subventionierung der Prämie ist die BWV für alle Feldkulturen zugänglich. Versichert werden können Ackerkulturen, Feldgemüse, Blumenzwiebeln, Zierpflanzen, Obstkulturen und Baumschulen. Der Zuschuss beträgt 65 % der Versicherungsprämie ohne Steuern. Wenn die Gesamtzahl der Zuschussanträge das jährlich neu festgelegte verfügbare Budget überschreitet, wird der Zuschussprozentsatz proportional reduziert. Eine Verringerung des Fördersatzes war bisher nur einmal im Jahr 2016 erforderlich. Im Folgejahr wurde daher das Budget von 9,0 auf 10,9 Mio. EUR angehoben. Für das Jahr 2019 steht ein Budget von insgesamt 15,0 Mio. EUR für die Unterstützung des BWV-Programms zur Verfügung.

Die BWV deckt den finanziellen Schaden eines Landwirts ab, sofern

- mehr als 30 % der durchschnittlichen Jahresproduktion der letzten drei Jahre (oder der durchschnittlichen Produktion von drei der letzten fünf Jahre ohne den höchsten und den niedrigsten Wert der Produktion dieser fünf Jahre),
- ein witterungsbedingter Ertrags- oder Qualitätsverlust vorliegt und
- der Ertragsverlust einem konkreten witterungsbedingten Schadereignis zuzuordnen ist.

Die obligatorische Schadensschwelle von 30 %, oberhalb derer der Schaden erstattet werden kann, entspricht dem Gedanken, dass es sich um eine Katastrophenversicherung handelt, d. h. erst bei einer wirklichen Existenzgefährdung des Betriebes greift. Die Festlegung weiterer Versicherungsbedingungen obliegt den Versicherungsunternehmen. Durch die Verabschiedung der Omnibus-Verordnung durch den Europäischen Rat der Agrarminister im Dezember 2017 wurde die Attraktivität der Risikomanagementmaßnahmen durch eine Verringerung der Schadensschwellen von 30 % auf 20 % und eine Erhöhung der maximal zulässigen Beihilfe von 65 % auf 70 % erhöht. Die niederländische Regierung wird voraussichtlich ab 2020 die BWV an die geänderten EU-Rahmenbedingungen anpassen (Entscheidung dazu Anfang September 2019).

Zu Beginn des Programms im Jahr 2010 gab es vier Anbieter, die Verträge im Rahmen des staatlich geförderten BWV anboten:

- **Onderlinge Weerschade Verzekering U.A. (OWV)**

Die OWV hat ihr Versicherungsangebot jedoch bereits 2012 - nach zwei Jahren – aufgrund geringer Beteiligung wiedereingestellt.

- **AgriVer BA**

Die AgriVer bietet eine schadensbasierte Versicherung für die Folgen von Hagelschäden mit einem Selbstbehalt von mindestens 3 % an. Der landwirtschaftliche Versicherungsnehmer kann sich jedoch für einen höheren Selbstbehalt entscheiden und dann eine niedrigere Prämie bezahlen.

Die BWV deckt den finanziellen Schaden ab, der durch Schäden an Pflanzen infolge von Naturkatastrophen und / oder widrigen Wetterbedingungen entstehen kann. Da es sich um eine schadensbasierte Versicherung handelt, gilt für diese Versicherung eine Selbstbeteiligung von 30 % des Schadens. Um bei Regen / Dürre eine Entschädigung zu erhalten, müssen zusätzliche Bedingungen erfüllt sein. Zunächst muss ein bestimmter Schwellenwert (in mm Niederschlag) über- bzw. unterschritten werden und darüber hinaus die von der EU festgelegte Schadensschwelle von 30 % des finanziellen Schadens überschritten werden. Bei Schäden durch Frost, Schnee, Schneeregen, Sturm, Hagel, Erosion und Feuer durch Blitzeinschlag gilt ein fester Selbstbehalt von 30 % des Schadens. Eine Anspruchszahlung ist auf maximal die Versicherungssumme abzüglich des Selbstbehalts begrenzt. Diese Risiken beinhalten eine Entschädigung auf der Grundlage des tatsächlich erlittenen Schadens.

- **Onderlinge Fruittelers Hagelversicherung (OFH)**

Die Onderlinge Fruittelers Hagelverzekeringsmaatschappij (OFH) hat sich darauf spezialisiert, Äpfel, Birnen und andere Früchte gegen Hagelschäden zu versichern. Die OFH bietet eine Hagelversicherung für Obstbauern an. Die Erzeuger können zwischen einem Selbstbehalt von 25 % oder 50 % wählen. Je größer der Schaden, desto geringer der Selbstbehalt.

Die OFH bietet auch eine BWV für Obstbauern in den Niederlanden an, die gegen Schäden durch Hagel, Sturm, Schneedruck, Frost, Schneeregen, Blitzschlag, extreme Dürre und extreme Niederschläge absichert. Das OFH berichtet auf ihrer Website, dass sich die Risikodeckung der BWV in erster Linie auf das Risiko von Hagelschäden konzentriert. Die Deckung für die übrigen Wetterrisiken ist begrenzt. Der Versicherungsschutz der BWV gegen Hagelschäden entspricht dem der Hagelschaden-Police. Es gibt eine Schadensschwelle von 30 % der Jahreserzeugung. Für die anderen Risiken können die Erzeuger zwischen einem Selbstbehalt von 30 % oder 50 % wählen. Je größer der Schaden, desto geringer der Selbstbehalt.

- **Vereinigte Hagelversicherung**

Die Vereinigte Hagel bietet Versicherungsschutz gegen Hagelschäden für alle Feldfrüchte, einschließlich Baumschulen, Obst, Blumenzwiebeln und Zierpflanzen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, Ackerkulturen gegen Hagel zu versichern, der durch Sturmschäden und Frost- und Brandschäden ergänzt wird. Die Vereinigte Hagel bietet auch Versicherungspolicen des BWV an, die neun Witterungsrisiken umfassen: Hagel, Sturm, starker Regen, Erosion als Folge von Starkregen und Sturm, Frost, Schneedruck und Eisregen, Trockenheit und Brand durch Blitzschlag. Es gibt eine Schwelle von 30 % für Schäden nach dem BWV. Der Erzeuger kann sich für eine normale, nicht voll beihilfefähige Deckung (mit einem Prämienzuschuss von weniger als 65 %) sowie für einen höheren Selbstbehalt und eine günstigere Prämie entscheiden, die voll beihilfefähig ist (maximal 65 %).

Umgesetzt wird das Förderprogramm in den Niederlanden durch den Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), wobei folgende Verfahrensschritte vorgesehen sind:

1. April – 15. Mai In einer kombinierten Erklärung (zusammen mit dem Mehrfachantrag-GO) gibt der Unternehmer an, ob er eine Prämienbeihilfe für das BWV beantragen möchte, welche Pakete er versichern möchte und von welchem Versicherer.
RVO.nl leitet die Angaben der Antragsteller auf Anfrage an die Versicherer weiter, damit diese prüfen können, ob die Unternehmer tatsächlich einen Antrag auf Versicherung gestellt haben

15. Juli	Die Versicherer senden die vorläufigen Policen an RVO.nl, wenn der Versicherungsnehmer dazu eine Vollmacht erteilt hat. RVO.nl nimmt eine Schätzung der finanziellen Verpflichtung vor, um festzustellen, ob das verfügbare Budget für den Prämienzuschuss ausreicht.
September / Oktober Oktober / November	Die Versicherer erstellen die Rechnungen für die Prämienzahlung Die Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit ¹¹ (NVWA) prüft auf Anfrage von RVO.nl die Qualität der Daten. Die Kontrolle der versicherten Flächen richtet sich nach den Vorgaben der ELER-VO.
vor dem 1. November	Zahlung der Versicherungsprämien durch die Landwirte Die Versicherer senden die endgültigen Versicherungssummen an RVO.nl.
Dezember	RVO.nl zahlt die meisten Prämienzuschüsse an die Versicherer aus, teilweise direkt an die Unternehmer (i. d. F. etwas höherer Rechnungsbetrag) Alle Prämienzuschüsse werden vor dem 15. Mai des Jahres x + 1 ausgezahlt

Seit der Eröffnung des BWV-Programms im Jahr 2010 hat sich die Zahl der Versicherten im Jahr 2015 auf etwa 1.700 Landwirte mehr als vervierfacht, ist aber im Vergleich zum Betriebsprämienprogramm mit rund 50.000 Teilnehmern nach wie vor ein relativ kleines Programm. Aktuell nutzen rund 3 % der landwirtschaftlichen Betriebe in den Niederlanden das staatlich geförderte Versicherungsprogramm, wobei die Beteiligung der Obstbauern an der BWV am größten ausfällt. Im Jahr 2015 waren 22 % der Unternehmen mit Obstbau mit rund 45 % der Obstflächen über das BWV versichert. Unter Ackerbauern, Feldgemüseanbauern, Blumenzwiebel und Zierpflanzenproduzenten sowie Baumschulen war die Teilnahme zunächst sehr verhalten, hat in den letzten Jahren jedoch stetig zugenommen. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Teilnahme an der staatlich geförderten BWV.

Mit der Zunahme der versicherten Unternehmen, hat sich auch der Umfang der versicherten Anbauflächen erhöht. Im Jahr 2018 belief sich die im Rahmen des BWV versicherte Anbaufläche auf rund 42.000 ha. Zu den wichtigsten versicherten Kulturen zählen Kartoffeln¹² (17.800 ha), Kernobst (7.300 ha), Getreide (6.250 ha), Zuckerrüben (4.800 ha), Zwiebeln (4.800 ha) und Mais (4.100 ha). Mehr als die Hälfte der Versicherten stammt aus den Provinzen Flevoland, Groningen, Nordbrabant, Zeeland oder Gelderland. Die Unternehmen mit einem BWV sind im Durchschnitt größer als die Unternehmen ohne BWV. Zwischen den ver-

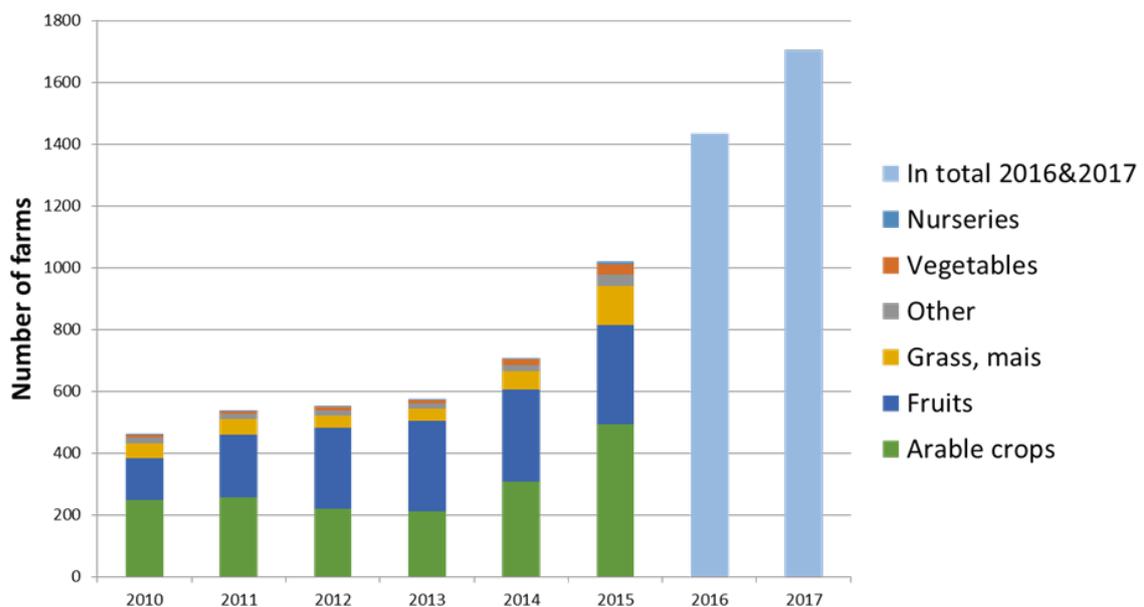
¹¹ Behörde für Lebensmittel- und Konsumgutsicherheit

¹² Speise-, Stärke- und Saatkartoffeln

sicherten oder nicht versicherten landwirtschaftlichen Betrieben besteht kaum ein Unterschied in den Anteilen der verschiedenen Kulturen.

Nach dem Ergebnis einer Untersuchung durch die Universität Wageningen ist der wichtigste Grund für den Abschluss eines BWV durch die Landwirte, dass nur so eine Entschädigung für Ernteschäden möglich ist, da die niederländische Regierung seit dem Start des staatlich subventionierten BWV-Programms keine Ad-hoc-Hilfen für versicherbare Risiken mehr bereitstellt. Darüber hinaus wurde als weiterer wichtiger Grund für den Abschluss einer BWV-Versicherung die Tatsache genannt, dass der Zuschuss seit 2015 direkt von der zu zahlenden Prämie abgezogen wird. Als Hemmnisse für die Nutzung des BWV-Programms wurden genannt, die Höhe der Versicherungssteuer, der mögliche Abschlag auf den Prämienzuschuss bei Überschreitung des verfügbaren Prämienbudgets sowie die Vertragsbedingungen mit zu hohen Selbstbehalten und Prämien.

Abbildung 6: Entwicklung der Teilnahme an der staatlichen geförderten Mehrgefahrenversicherung in den Niederlanden



Quelle: [Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit](#), 2019

Trotz der Unterstützung stellen die Versicherungsprämien eine große finanzielle Belastung für die landwirtschaftlichen Unternehmen dar. Die niederländische Regierung will daher die Versicherungssteuer von 21 % auf die Versicherungsprämie zur Anbausaison 2020 abschaffen, um die Teilnahme am BWV-Programm noch attraktiver zu machen.

4.4 Ernteversicherungen in den USA und Kanada

Die Agrarpolitiken der USA und von Kanada weisen zahlreiche gemeinsame Elemente auf. In beiden Ländern ist die Verminderung von Einkommensschwankungen ein Hauptziel der Agrarpolitik. Dies versuchen sie über antizyklische Zahlungen und die staatliche Förderung von Versicherungslösungen zu erreichen. In den USA und in Kanada werden keine Direktzahlungen gezahlt.

In den **USA** werden die Agrarpolitik und die Nahrungsmittelsicherstellung durch die Farm Bill geregelt. Alle fünf Jahre wird das Programm überprüft und bei Bedarf weiterentwickelt. Jährlich wird mit Ausgaben von knapp 100 Milliarden US-Dollar für die Farm Bill gerechnet. Rund 80 % des Budgets steht dem Titel Ernährung zur Verfügung, 9 % fließen in die Unterstützung von Ernteversicherungen und 5 % in diejenige von antizyklischen Zahlungen unter dem Titel von Agrarrohstoffen.

Staatlich geförderte Ernteversicherungen haben in den USA eine lange Tradition. Die Crop Insurance ist ein zentrales Instrument der amerikanischen Agrarpolitik zur Stabilisierung und Unterstützung der Landwirtschaft. Insgesamt ist das US-System von großer Komplexität. Es bietet eine Vielzahl von Absicherungsmöglichkeiten im Rahmen des Versicherungssystems. Zum Teil können die Instrumente auch miteinander kombiniert werden. Die Instrumente unterscheiden sich nicht nur bezüglich Referenzgrößen (Preis, Menge, Erlös, Marge) und Referenzjahren (aktuelle, historische oder über mehrere Jahre fixe Werte), sondern auch bezüglich der Höhe der Absicherung.

In **Kanada** ist die Agrarpolitik ebenfalls stark auf die Verminderung beziehungsweise die Abfederung der Risiken im Agrarbereich ausgerichtet. Konkret werden die Produzenten bei Einkommensverlusten, bei Ernteverlusten durch Naturgefahren sowie bei der Vermarktung ihrer Produkte unterstützt. Die kanadische Agrarpolitik untersteht der geteilten Verantwortung zwischen der Provinz- und Zentralregierung. Die Programme werden entsprechend durch beidseitige Kostenbeteiligung finanziert. Die jährlichen Ausgaben der Zentralregierung betragen zwischen 2.2–2.5 Milliarden kanadische Dollar. Hinzu kommen die Provinzausgaben, die etwa den Bundesausgaben entsprechen.

Das kanadische Instrumentarium des Risikomanagements orientiert sich dabei an der Grundidee, wonach die Absicherung kleiner Risiken vorwiegend in der Verantwortung der Landwirte selbst liegen soll. Bei großen Risiken soll hingegen der Staat wesentlich zur Absicherung beitragen.

Detaillierte Informationen zu den Ernteversicherungen in den USA und Kanada sind dem vorliegenden Bericht im **Anhang** beigefügt.

5 Finanzbedarf verschiedener Versicherungsmodelle

Der Beschluss der Herbst-AMK 2018 in Bad Sassendorf zum Risikomanagement beinhaltet auch die Darstellung und Berechnung konkreter Varianten für verschiedene Versicherungslösungen für eine allgemeine Mehrgefahrenversicherung im Ackerbau und für den Bereich der Sonderkulturen mit und ohne staatliche Bezuschussung.

Die Ressortforschung und andere wissenschaftliche Einrichtungen verfügen nicht über die erforderlichen Datengrundlagen, um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens und das Ausmaß verschiedener Risiken differenziert nach Regionen und Kulturen abzuschätzen und darauf aufbauend den erforderlichen Finanzbedarf zu berechnen. Daher wurde über den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) der Kontakt zu Versicherungsunternehmen gesucht, die bereit waren, ihre Expertise einzubringen und auf Basis der dort verfügbaren Daten entsprechende Berechnungen durchzuführen. Seitens der GDV-Mitglieder erklärte sich die Vereinigte Hagelversicherung VVaG als größter Spezialversicherer für Pflanzenversicherungen in Deutschland zur Zusammenarbeit bereit. Von anderen Versicherungsunternehmen liegen keine vergleichbaren Informationen vor.

In zwei Besprechungen wurden Möglichkeiten und Grenzen sowie verschiedene Szenarien für Versicherungslösungen diskutiert und abgestimmt. Neben BMEL und TI haben an diesen Gesprächen auch die Vertreter von BY, BW, NI und ST teilgenommen. Die Versicherungswirtschaft war durch den GDV und die Vereinigte Hagel vertreten, die im Anschluss konkrete Berechnungen der abgestimmten Modellvarianten durchgeführt hat. Die Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

5.1 Ernte-Mehrgefahrenversicherungen für Ackerkulturen

5.1.1 Modellannahmen

Versicherbare Risiken: Hagel (H), Sturm (S), Starkregen (R), Frost (F), Trockenheit (T)

Für die Berechnung des Finanzbedarfs einer Ernte-Mehrgefahrenversicherung für Ackerkulturen in Deutschland wurde die derzeit gegen das Hagelrisiko versicherte Anbaufläche auf Basis der Daten der Vereinigten Hagel (Stand 2018) und des GDV (GDV, 2017) sowie die durchschnittlichen Hektarwerte (Versicherungssummen) der Vereinigten Hagel (Stand 2018) auf Bundeslandebene herangezogen und auf Bundesebene hochgerechnet.

Während für das Hagelrisiko die aktuell versicherte Anbaufläche zugrunde gelegt wurde, wurden für die Gefahren Sturm, Starkregen, Frost und Trockenheit zwei unterschiedliche Hochrechnungen mit einer unterstellten Versicherungsdichte (Marktdurchdringung) von 20 % bzw. 40 % der gegen Hagel versicherten Fläche durchgeführt.

Es ist nicht Aufgabe eines staatlichen Eingreifens in das Risikomanagement, eine allumfassende Risikoabdeckung („Vollkasko“) zu gewährleisten, da hier zuerst die Betriebe selbst in der Verantwortung stehen. Ziel einer etwaigen staatlichen Unterstützung von Versicherungsprämien ist es, durch Witterungsereignisse verursachte existenzgefährdende Situationen zu verhindern. Zur Berechnung des jeweiligen Prämienvolumens für die Gefahren Hagel, Sturm, Starkregen und Frost (Spätfrost) wurden daher unterschiedliche Selbstbehaltsregelungen angewendet. In der ersten Variante wurden ein Selbstbehalt von 20 %-Punkten (Abzugsfranchise) und eine Maximalentschädigung von 80 % der Versicherungssumme zu Grunde gelegt. In einer alternativen Hochrechnung wurden eine Abzugsfranchise von 30 %-Punkten und eine Maximalentschädigung von 70 % der Versicherungssumme angenommen.

Für die Gefahr Auswinterung wurde abweichend davon mit einer fixen Entschädigungspauschale bei Umbruch von 15 % der Versicherungssumme gerechnet.

Der Hochrechnung für das Risiko Trockenheit liegt ein indexbasiertes Entschädigungsmodell mit einer Maximalentschädigung von 50 % der Versicherungssumme zugrunde. Bei der Gefahr Trockenheit wurden nur die Kulturgruppen Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte berücksichtigt. Rüben und Kartoffeln wurden hier nicht berücksichtigt, da diese Kulturen in Trockengebieten i. d. R. beregnet werden können.

Bei der Festlegung einer Selbstbehaltsregelung ist es wichtig, einerseits die maximale Entschädigungsleistung bei Kumulschäden durch einen geeigneten Eigenanteil des Versicherungsnehmers (Franchise, Maximalentschädigung) zu begrenzen sowie die Moral-Hazard Problematik zu reduzieren und andererseits die Attraktivität des Versicherungsproduktes und damit eine notwendige Versicherungsdichte sicherzustellen.

Die **Höhe eines staatlichen Prämienzuschusses** wurde für die Berechnungen einheitlich auf **50 %** festgelegt (max. möglich wären nach der Agrar-Omnibus-Verordnung (VO (EG) 2017/2393) bis zu 70 %).

Für **Grünland und Ackerfutter** wurden keine Berechnungen angestellt, da hierfür keine belastbare Datengrundlage zur Verfügung steht.

Die **Höhe des Prämienvolumens** wurde auf Ebene der Länder berechnet, um den Ländern eine Vorstellung der Größenordnung eines möglichen Finanzbedarfs für einen Prämienzuschuss zu geben. In der konkreten Umsetzung wird die Höhe der Versicherungsprämie nach der regionalen Schadenswahrscheinlichkeit berechnet, so dass die einzelbetrieblichen Versicherungsprämien variieren.

5.1.2 Berechnungsergebnisse für Ackerkulturen

Finanzbedarf bundesweit

Unter den zuvor genannten Annahmen liegt der Finanzbedarf für eine Trockenheits- bzw. erweiterte Mehrgefahrenversicherung für Ackerkulturen je nach versichertem Risiko, Selbstbehalt und Marktdurchdringung sowie bei einem unterstellten Fördersatz von 50 % zwischen 45 und 160 Mio. EUR jährlich, der entsprechend der gewählten Finanzierungsart (ELER, rein national, mit oder ohne GAK) von Ländern, Bund und der EU aufzubringen wäre.

Die Berechnungen der Vereinigten Hagel stellen eine aus Erfahrungswerten abgeleitete Kalkulation dar, die bei einem Vergleich mit Ländern, die bereits über entsprechende Versicherungen verfügen, plausibel erscheint.

Die Berechnungen stellen eine Momentaufnahme dar. Sollte es zu einer deutlichen Zunahme extremer Wetterereignisse kommen, dürften diese auch Einfluss auf den Umfang der nachgefragten Versicherungen und die Prämienhöhe haben.

Aus Tabelle 8 geht hervor, dass der Finanzbedarf mit zunehmendem Umfang des Versicherungsschutzes ansteigt. Am günstigsten wäre eine reine Versicherung gegen das Risiko Trockenheit. Bemerkenswert ist, dass für Ackerkulturen die Variante mit allen Risiken (inkl. Hagel) im Vergleich zu der Variante ohne Hagel nur unwesentlich teurer ist. Da einzelne Risiken z. T. regional, jedoch in unterschiedlichen Regionen konzentriert, auftreten (z. B. Trockenheit in Ostdeutschland und Hagel in Süddeutschland), führt die Berücksichtigung vieler Risiken zu einer bundesweiten Angleichung der Versicherungsprämien. Eine wichtige Erfahrung aus Österreich zur Akzeptanz der Förderung von Versicherungen ist, dass diese umso höher ausfällt, je ausgewogener das Angebot – sowohl regional als auch in Bezug auf die verschiedenen Risiken und Kulturen – ist.

Tabelle 8: Übersicht der verschiedenen Modellvarianten und möglicher Förderbedarf im Ackerbau

Variante	versicherte Risiken	Selbstbehalt/Maximalentschädigung	Marktdurchdringung	Förderbedarf
	H = Hagel S = Sturm R = Starkregen F = Frost (SF, WF) T = Trockenheit	in %	versicherte Fläche von S-R-F-T in % der gegen Hagel versicherten Fläche	in Mio. EUR
1	H-S-R-F-T	20/80	20	97
2	H-S-R-F-T	20/80	40	160
3	H-S-R-F-T	30/70	20	89
4	H-S-R-F-T	30/70	40	151
5	S-R-F-T	20/80	20	63
6	S-R-F-T	20/80	40	127
7	S-R-F-T	30/70	20	62
8	S-R-F-T	30/70	40	124
9	T	Schwellenwert ¹ / 50 %	20	45
10	T	Schwellenwert ¹ / 50 %	40	90

¹ Indexversicherung, Schäden über dem Schwellenwert für den Landkreisertrag werden ausgeglichen

Quelle: BMEL, auf Basis von Berechnungen der Vereinigten Hagel

Die Kosten einer Mehrgefahrenversicherung sind nicht die Summe der Kosten der Einzelrisiken, da sich manche Risiken gegeneinander neutralisieren. So ist z. B. der Schaden durch Trockenheit geringer, wenn die Kultur vorher bereits durch Hagel oder Frost geschädigt ist. Dies bedeutet, dass eine Mehrgefahrenversicherung relativ günstiger ist als die Summe der Einzelversicherungen. Dies gilt entsprechend für den staatlichen Finanzierungsbedarf, der zudem erwartungsgemäß mit zunehmendem Selbstbehalt sinkt.

Mit einer Marktdurchdringung der Mehrgefahrenversicherungen gegen Sturm, Starkregen und Frost in Höhe von 20 % bzw. 40 % der gegen Hagel versicherten Fläche wurde eine „vorsichtige“ Spanne gewählt, die jedoch von Branchenkennern als realistisch angesehen wird. Eine höhere Marktdurchdringung als 40 % ist langfristig durchaus denkbar. Auf jeden Fall ist in den ersten Jahren nach Einstieg in eine Förderung zunächst mit einer geringeren Marktdurchdringung zu rechnen.

Maßgeblich für die möglichen Kosten einer staatlichen Förderung von Versicherungsprämien sind die zugrundeliegenden Annahmen. Mit dem Umfang der versicherten Risiken, der Höhe

der Selbstbehalte und der Marktdurchdringung wurden die wichtigsten Stellschrauben berücksichtigt, um die Ausgestaltung und damit den erforderlichen Finanzbedarf abzuschätzen. Es sind aber durchaus noch weitere Parameter denkbar, wie z. B. eine maximale Obergrenze der Versicherungssummen je Hektar oder je Betrieb.

Es wurde mit einem Fördersatz von 50 % der Versicherungsprämie gerechnet, zulässig sind max. 70 %. Ein höherer Fördersatz hätte einen entsprechend höheren Finanzbedarf zur Folge

Grundsätzlich denkbar wäre neben der Festlegung eines bestimmten Fördersatzes auch die Bereitstellung eines festen Haushaltsvolumens, die Förderhöhe würde dann je nach Inanspruchnahme des Programmes variieren. Diese Variante hätte den Vorteil einer besseren Planbarkeit, sowohl haushalterisch als auch bei der Programmierung. Die Folge dieses „Budgetansatzes“ wäre ein je nach Inanspruchnahme der geförderten Versicherungen schwankender Fördersatz.

Als zusätzliche Möglichkeit ist auch eine zeitliche Begrenzung der staatlichen Förderung als Anschubfinanzierung denkbar. In diesem Zusammenhang ist auch zu beobachten, inwieweit sich die vom BMF vorgesehene Ermäßigung der Versicherungssteuer für das Elementarrisiko Dürre (Trockenheit) auf das Versicherungsangebot auswirkt.

Finanzbedarf auf Länderebene

Die Berechnungen erfolgten auf Landesebene, um den Ländern eine genauere Entscheidungshilfe zu geben. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es in der Praxis für die einzelnen Kulturen keine landesweit einheitlichen Versicherungsprämienätze gibt. Diese variieren regional nach Schadenswahrscheinlichkeit und Höhe der Versicherungssummen.

Ackerkulturen Variante 1

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Rüben
versicherte Gefahren:	Hagel, Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost, Trockenheit
Selbstbehalt:	20 % (Maximalentschädigung 80 %)
Marktdurchdringung:	20 % der gegen Hagel versicherten Fläche ist auch gegen Sturm versichert

Bundesland	Hagel (H)	Versicherungssumme (€)	davon für S-R-F-T		Alle Gefahren	
	Vers. Fläche (ha)		Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	706.800	1.248.120.000	141.360	249.624.000	24.160.500	12.080.250
Bayern	1.459.200	2.611.100.000	291.840	522.220.000	48.056.500	24.028.250
Berlin	500	520.000	100	104.000	6.600	3.300
Brandenburg	596.400	676.470.000	119.280	135.294.000	9.259.700	4.629.850
Bremen	600	1.040.000	120	208.000	17.700	8.850
Hamburg	1.800	2.780.000	360	556.000	33.200	16.600
Hessen	292.000	503.170.000	58.400	100.634.000	7.862.100	3.931.050
Mecklenburg-Vorpommern	904.500	1.268.140.000	180.900	253.628.000	15.527.800	7.763.900
Niedersachsen	1.002.400	1.863.720.000	200.480	372.744.000	20.587.000	10.293.500
Nordrhein-Westfalen	561.800	1.158.950.000	112.360	231.790.000	14.188.800	7.094.400
Rheinland-Pfalz	236.900	403.570.000	47.380	80.714.000	5.870.500	2.935.250
Saarland	16.400	23.470.000	3.280	4.694.000	356.900	178.450
Sachsen	534.100	719.240.000	106.820	143.848.000	11.475.900	5.737.950
Sachsen-Anhalt	799.500	1.234.140.000	159.900	246.828.000	16.642.200	8.321.100
Schleswig-Holstein	373.400	618.570.000	74.680	123.714.000	6.900.600	3.450.300
Thüringen	519.100	717.120.000	103.820	143.424.000	12.616.600	6.308.300
Gesamtergebnis	8.005.400	13.050.120.000	1.601.080	2.610.024.000	193.562.600	96.781.300

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 2

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Rüben
versicherte Gefahren:	Hagel, Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost, Trockenheit
Selbstbehalt:	20 % (Maximalentschädigung 80 %)
Marktdurchdringung:	40 % der gegen Hagel versicherten Fläche ist auch gegen Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost sowie Trockenheit versichert

Bundesland	Hagel (H)	Versicherungssumme (€)	davon für S-R-F-T		Alle Gefahren	
	Vers. Fläche (ha)		Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	706.800	1.248.120.000	282.720	499.248.000	36.839.500	18.419.750
Bayern	1.459.200	2.611.100.000	583.680	1.044.440.000	75.287.500	37.643.750
Berlin	500	520.000	200	208.000	11.100	5.550
Brandenburg	596.400	676.470.000	238.560	270.588.000	16.234.200	8.117.100
Bremen	600	1.040.000	240	416.000	27.600	13.800
Hamburg	1.800	2.780.000	720	1.112.000	56.600	28.300
Hessen	292.000	503.170.000	116.800	201.268.000	13.132.000	6.566.000
Mecklenburg-Vorpommern	904.500	1.268.140.000	361.800	507.256.000	27.692.100	13.846.050
Niedersachsen	1.002.400	1.863.720.000	400.960	745.488.000	35.870.200	17.935.100
Nordrhein-Westfalen	561.800	1.158.950.000	224.720	463.580.000	23.309.000	11.654.500
Rheinland-Pfalz	236.900	403.570.000	94.760	161.428.000	9.223.200	4.611.600
Saarland	16.400	23.470.000	6.560	9.388.000	570.100	285.050
Sachsen	534.100	719.240.000	213.640	287.696.000	19.208.600	9.604.300
Sachsen-Anhalt	799.500	1.234.140.000	319.800	493.656.000	28.365.500	14.182.750
Schleswig-Holstein	373.400	618.570.000	149.360	247.428.000	12.480.800	6.240.400
Thüringen	519.100	717.120.000	207.640	286.848.000	21.848.400	10.924.200
Gesamtergebnis	8.005.400	13.050.120.000	3.202.160	5.220.048.000	320.156.400	160.078.200

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 3

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Rüben
versicherte Gefahren:	Hagel, Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost, Trockenheit
Selbstbehalt:	30 % (Maximalentschädigung 70 %)
Marktdurchdringung:	20 % der gegen Hagel versicherten Fläche ist auch gegen Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost sowie Trockenheit versichert

Bundesland	Hagel (H)	Versicherungssumme (€)	davon für S-R-F-T		Alle Gefahren	
	Vers. Fläche (ha)		Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	706.800	1.248.120.000	141.360	249.624.000	21.429.900	10.714.950
Bayern	1.459.200	2.611.100.000	291.840	522.220.000	43.070.100	21.535.050
Berlin	500	520.000	100	104.000	6.100	3.050
Brandenburg	596.400	676.470.000	119.280	135.294.000	8.699.500	4.349.750
Bremen	600	1.040.000	120	208.000	16.100	8.050
Hamburg	1.800	2.780.000	360	556.000	30.900	15.450
Hessen	292.000	503.170.000	58.400	100.634.000	7.236.700	3.618.350
Mecklenburg-Vorpommern	904.500	1.268.140.000	180.900	253.628.000	14.722.300	7.361.150
Niedersachsen	1.002.400	1.863.720.000	200.480	372.744.000	19.160.900	9.580.450
Nordrhein-Westfalen	561.800	1.158.950.000	112.360	231.790.000	12.937.800	6.468.900
Rheinland-Pfalz	236.900	403.570.000	47.380	80.714.000	5.307.200	2.653.600
Saarland	16.400	23.470.000	3.280	4.694.000	324.100	162.050
Sachsen	534.100	719.240.000	106.820	143.848.000	10.558.300	5.279.150
Sachsen-Anhalt	799.500	1.234.140.000	159.900	246.828.000	15.467.400	7.733.700
Schleswig-Holstein	373.400	618.570.000	74.680	123.714.000	6.530.300	3.265.150
Thüringen	519.100	717.120.000	103.820	143.424.000	11.747.000	5.873.500
Gesamtergebnis	8.005.400	13.050.120.000	1.601.080	2.610.024.000	177.244.600	88.622.300

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 4

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Rüben
versicherte Gefahren:	Hagel, Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost, Trockenheit
Selbstbehalt:	30 % (Maximalentschädigung 70 %)
Marktdurchdringung:	40 % der gegen Hagel versicherten Fläche ist auch gegen Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost sowie Trockenheit versichert

Bundesland	Hagel (H)	Versicherungssumme (€)	davon für S-R-F-T		Alle Gefahren	
	Vers. Fläche (ha)		Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	706.800	1.248.120.000	282.720	499.248.000	33.725.400	16.862.700
Bayern	1.459.200	2.611.100.000	583.680	1.044.440.000	69.652.000	34.826.000
Berlin	500	520.000	200	208.000	10.500	5.250
Brandenburg	596.400	676.470.000	238.560	270.588.000	15.556.100	7.778.050
Bremen	600	1.040.000	240	416.000	26.000	13.000
Hamburg	1.800	2.780.000	720	1.112.000	54.100	27.050
Hessen	292.000	503.170.000	116.800	201.268.000	12.396.700	6.198.350
Mecklenburg-Vorpommern	904.500	1.268.140.000	361.800	507.256.000	26.713.100	13.356.550
Niedersachsen	1.002.400	1.863.720.000	400.960	745.488.000	34.124.000	17.062.000
Nordrhein-Westfalen	561.800	1.158.950.000	224.720	463.580.000	21.869.000	10.934.500
Rheinland-Pfalz	236.900	403.570.000	94.760	161.428.000	8.605.400	4.302.700
Saarland	16.400	23.470.000	6.560	9.388.000	534.600	267.300
Sachsen	534.100	719.240.000	213.640	287.696.000	18.111.800	9.055.900
Sachsen-Anhalt	799.500	1.234.140.000	319.800	493.656.000	27.014.700	13.507.350
Schleswig-Holstein	373.400	618.570.000	149.360	247.428.000	12.008.800	6.004.400
Thüringen	519.100	717.120.000	207.640	286.848.000	20.797.300	10.398.650
Gesamtergebnis	8.005.400	13.050.120.000	3.202.160	5.220.048.000	301.199.500	150.599.750

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 5

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Rüben
versicherte Gefahren:	Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost, Trockenheit
Selbstbehalt:	20 % (Maximalentschädigung 80 %)
Marktdurchdringung:	20 % der gegen Hagel versicherten Fläche ist auch gegen Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost sowie Trockenheit versichert

Bundesland	S-R-F-T Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	141.360	249.624.000	12.678.500	6.339.250
Bayern	291.840	522.220.000	27.230.400	13.615.200
Berlin	100	104.000	4.500	2.250
Brandenburg	119.280	135.294.000	6.974.200	3.487.100
Bremen	120	208.000	9.900	4.950
Hamburg	360	556.000	23.300	11.650
Hessen	58.400	100.634.000	5.270.200	2.635.100
Mecklenburg-Vorpommern	180.900	253.628.000	12.164.400	6.082.200
Niedersachsen	200.480	372.744.000	15.282.900	7.641.450
Nordrhein-Westfalen	112.360	231.790.000	9.120.200	4.560.100
Rheinland-Pfalz	47.380	80.714.000	3.353.300	1.676.650
Saarland	3.280	4.694.000	213.500	106.750
Sachsen	106.820	143.848.000	7.732.100	3.866.050
Sachsen-Anhalt	159.900	246.828.000	11.722.700	5.861.350
Schleswig-Holstein	74.680	123.714.000	5.580.800	2.790.400
Thüringen	103.820	143.424.000	9.231.500	4.615.750
Gesamtergebnis	1.601.080	2.610.024.000	126.592.400	63.296.200

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 6

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Rüben
versicherte Gefahren:	Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost, Trockenheit
Selbstbehalt:	20 % (Maximalentschädigung 80 %)
Marktdurchdringung:	40 % der gegen Hagel versicherten Fläche ist auch gegen Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost sowie Trockenheit versichert

Bundesland	S-R-F-T Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	282.720	499.248.000	25.357.500	12.678.750
Bayern	583.680	1.044.440.000	54.461.400	27.230.700
Berlin	200	208.000	9.000	4.500
Brandenburg	238.560	270.588.000	13.948.700	6.974.350
Bremen	240	416.000	19.800	9.900
Hamburg	720	1.112.000	46.700	23.350
Hessen	116.800	201.268.000	10.540.100	5.270.050
Mecklenburg-Vorpommern	361.800	507.256.000	24.328.700	12.164.350
Niedersachsen	400.960	745.488.000	30.566.100	15.283.050
Nordrhein-Westfalen	224.720	463.580.000	18.240.400	9.120.200
Rheinland-Pfalz	94.760	161.428.000	6.706.000	3.353.000
Saarland	6.560	9.388.000	426.700	213.350
Sachsen	213.640	287.696.000	15.464.800	7.732.400
Sachsen-Anhalt	319.800	493.656.000	23.446.000	11.723.000
Schleswig-Holstein	149.360	247.428.000	11.161.000	5.580.500
Thüringen	207.640	286.848.000	18.463.300	9.231.650
Gesamtergebnis	3.202.160	5.220.048.000	253.186.200	126.593.100

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 7

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Rüben
versicherte Gefahren:	Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost, Trockenheit
Selbstbehalt:	30 % (Maximalentschädigung 70 %)
Marktdurchdringung:	20 % der gegen Hagel versicherten Fläche ist auch gegen Starkregen, Spät- und Winterfrost sowie Trockenheit versichert

Bundesland	S-R-F-T Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	141.360	249.624.000	12.295.200	6.147.600
Bayern	291.840	522.220.000	26.582.500	13.291.250
Berlin	100	104.000	4.500	2.250
Brandenburg	119.280	135.294.000	6.857.000	3.428.500
Bremen	120	208.000	9.700	4.850
Hamburg	360	556.000	22.900	11.450
Hessen	58.400	100.634.000	5.160.000	2.580.000
Mecklenburg-Vorpommern	180.900	253.628.000	11.990.900	5.995.450
Niedersachsen	200.480	372.744.000	14.963.500	7.481.750
Nordrhein-Westfalen	112.360	231.790.000	8.931.900	4.465.950
Rheinland-Pfalz	47.380	80.714.000	3.298.300	1.649.150
Saarland	3.280	4.694.000	210.100	105.050
Sachsen	106.820	143.848.000	7.553.200	3.776.600
Sachsen-Anhalt	159.900	246.828.000	11.547.400	5.773.700
Schleswig-Holstein	74.680	123.714.000	5.478.800	2.739.400
Thüringen	103.820	143.424.000	9.049.900	4.524.950
Gesamtergebnis	1.601.080	2.610.024.000	123.955.800	61.977.900

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 8

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Rüben
versicherte Gefahren:	Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost, Trockenheit
Selbstbehalt:	30 % (Maximalentschädigung 70 %)
Marktdurchdringung:	40 % der gegen Hagel versicherten Fläche ist auch gegen Sturm, Starkregen, Spät- und Winterfrost sowie Trockenheit versichert

Bundesland	S-R-F-T Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	282.720	499.248.000	24.590.700	12.295.350
Bayern	583.680	1.044.440.000	53.164.400	26.582.200
Berlin	200	208.000	8.900	4.450
Brandenburg	238.560	270.588.000	13.713.600	6.856.800
Bremen	240	416.000	19.600	9.800
Hamburg	720	1.112.000	46.100	23.050
Hessen	116.800	201.268.000	10.320.000	5.160.000
Mecklenburg-Vorpommern	361.800	507.256.000	23.981.700	11.990.850
Niedersachsen	400.960	745.488.000	29.926.600	14.963.300
Nordrhein-Westfalen	224.720	463.580.000	17.863.100	8.931.550
Rheinland-Pfalz	94.760	161.428.000	6.596.500	3.298.250
Saarland	6.560	9.388.000	420.600	210.300
Sachsen	213.640	287.696.000	15.106.700	7.553.350
Sachsen-Anhalt	319.800	493.656.000	23.094.700	11.547.350
Schleswig-Holstein	149.360	247.428.000	10.957.300	5.478.650
Thüringen	207.640	286.848.000	18.100.200	9.050.100
Gesamtergebnis	3.202.160	5.220.048.000	247.910.700	123.955.350

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 9

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte
versicherte Gefahren:	Trockenheit
Selbstbehalt:	in Höhe des Schwellenwertes, da Indexversicherung
Marktdurchdringung:	20 % der gegen Hagel versicherten Fläche

Bundesland	T Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	136.760	235.812.000	8.860.900	4.430.450
Bayern	278.420	476.326.000	18.576.000	9.288.000
Berlin	100	104.000	3.800	1.900
Brandenburg	117.000	129.432.000	4.828.600	2.414.300
Bremen	120	208.000	8.500	4.250
Hamburg	320	484.000	19.100	9.550
Hessen	55.740	92.228.000	3.586.500	1.793.250
Mecklenburg-Vorpommern	175.160	237.106.000	9.369.800	4.684.900
Niedersachsen	173.040	284.008.000	11.421.600	5.710.800
Nordrhein-Westfalen	99.320	181.798.000	6.913.100	3.456.550
Rheinland-Pfalz	45.240	72.958.000	2.549.100	1.274.550
Saarland	3.240	4.518.000	175.200	87.600
Sachsen	102.960	133.456.000	5.129.000	2.564.500
Sachsen-Anhalt	148.220	215.566.000	8.381.800	4.190.900
Schleswig-Holstein	72.400	115.968.000	4.699.900	2.349.950
Thüringen	101.660	138.024.000	5.340.400	2.670.200
Gesamtergebnis	1.509.700	2.317.996.000	89.863.300	44.931.650

Quelle: Vereinigte Hagel

Ackerkulturen Variante 10

versicherte Kulturen	Getreide, Ölfrüchte, Mais, Hülsenfrüchte
versicherte Gefahren:	Trockenheit
Selbstbehalt:	in Höhe des Schwellenwertes, da Indexversicherung
Marktdurchdringung:	40 % der gegen Hagel versicherten Fläche

Bundesland	T Vers. Fläche (ha)	Versicherungssumme (€)	Prämie (€)	Zuschuss (€)
Baden-Württemberg	273.520	471.624.000	17.721.800	8.860.900
Bayern	556.840	952.652.000	37.152.000	18.576.000
Berlin	200	208.000	7.500	3.750
Brandenburg	234.000	258.864.000	9.657.200	4.828.600
Bremen	240	416.000	17.000	8.500
Hamburg	640	968.000	38.300	19.150
Hessen	111.480	184.456.000	7.173.000	3.586.500
Mecklenburg-Vorpommern	350.320	474.212.000	18.739.600	9.369.800
Niedersachsen	346.080	568.016.000	22.843.200	11.421.600
Nordrhein-Westfalen	198.640	363.596.000	13.826.000	6.913.000
Rheinland-Pfalz	90.480	145.916.000	5.098.100	2.549.050
Saarland	6.480	9.036.000	350.600	175.300
Sachsen	205.920	266.912.000	10.258.100	5.129.050
Sachsen-Anhalt	296.440	431.132.000	16.763.500	8.381.750
Schleswig-Holstein	144.800	231.936.000	9.399.600	4.699.800
Thüringen	203.320	276.048.000	10.681.000	5.340.500
Gesamtergebnis	3.019.400	4.635.992.000	179.726.500	89.863.250

Quelle: Vereinigte Hagel

5.2 Ernte-Mehrgefahrenversicherungen für Sonderkulturen

5.2.1 Modellannahmen

Es wurden Berechnungen für Wein, Kernobst, Streuobst, Erdbeeren und Strauchbeeren vorgenommen.

Die bedeutendsten Risiken im Bereich der Sonderkulturen sind Hagel und Frost. Sturm und Trockenheit haben bei den Sonderkulturen dagegen nicht die Bedeutung wie im Ackerbau, da die Sonderkulturflächen i. d. R. bewässerbar sind bzw. die Kulturen weniger anfällig gegen Sturm und Trockenheit sind, z. B. Obstplantagen.

Für die Berechnung des Prämienvolumens wurden die Anbauflächen des Statistischen Bundesamtes (Destatis Wein 2015/ Obst 2016) sowie der durchschnittliche Hektarwert (2017) der Vereinigten Hagel auf Bundeslandebene herangezogen.

Für den Wein- und Obstbau wurden für die Gefahren Frost und Hagel unterschiedliche **Selbstbehaltsregelungen** für die Berechnung des jeweiligen Prämienatzes zu Grunde gelegt. Dabei wurden für das Risiko Hagel die marktüblichen Versicherungsbestimmungen zu Grunde gelegt.

Für alle Kulturgruppen wurde ein Selbstbehalt von 20 %-Punkten (Abzugsfranchise) als wesentlicher Produktbaustein erachtet. Die Trennung der Risiken Hagel und Frost bezüglich Selbstbehalt und Maximalentschädigung ist begründet durch Unterschiede in Schadzeitpunkt, -auswirkung und der Schadenbegutachtung.

Im **Weinbau** bildet für das Risiko Hagel eine Integralfranchise von 8 % und eine Maximalentschädigung von 100 % der Versicherungssumme die Berechnungsbasis. Für das Risiko Frost wurden eine Abzugsfranchise von 20 %-Punkten und eine Maximalentschädigung von 60 % der Versicherungssumme angenommen.

Für **Kernobst** wurde das Risiko Hagel mit einer absteigenden Abzugsfranchise von 20 %-Punkten bis 0 % sowie eine Maximalentschädigung von 80 % der Versicherungssumme kalkuliert. Für das Risiko Frost ist eine Abzugsfranchise von 20 %-Punkten bei einer Maximalentschädigung von 70 % der Versicherungssumme angesetzt worden. Durch die Änderungen im Selbstbehalt und bei der Maximalentschädigung kommt es insbesondere beim Kernobst zu abweichenden Prämienätzen gegenüber der Hochrechnung aus dem Jahr 2017.

Risikominimierende Maßnahmen (z. B. Hagelschutznetze, Frostberegnung, etc.) wurden bei der Hochrechnung nicht berücksichtigt. Für Anlagen unter Hagelnetz kann der Prämienanteil für Hagel komplett entfallen. Dies kann z. B. in Baden-Württemberg nach aktuellen Schätzungen bis zu 50 % der Anbaufläche betreffen.

Für **Steinobst und Strauchbeeren** basieren die Berechnungen für das Risiko Hagel auf einer Abzugsfranchise von 10 %-Punkten sowie einer Maximalentschädigung von 80 % der Versicherungssumme, für das Risiko Frost auf einer Abzugsfranchise von 20 %-Punkten und einer Maximalentschädigung von 70 % der Versicherungssumme.

Für **Erdbeeren** sind für Hagel eine Abzugsfranchise von 10 %-Punkten und für Frost eine Abzugsfranchise von 20 %-Punkten angesetzt worden. Für beide Risiken wurde eine Maximalentschädigung von 80 % der Versicherungssumme vorausgesetzt.

Tabelle 9: Berechnungsgrundlagen für den Bereich Sonderkulturen

	Wein		Kernobst		Steinobst		Erdbeeren		Strauchbeeren	
	Hagel	Frost	Hagel	Frost	Hagel	Frost	Hagel	Frost	Hagel	Frost
Selbstbehalt Abzugsfranchise (in %-Punkten)	Integralfranchise 8 %	20	abnehmender Selbstbehalt	20	10	20	10	20	10	20
Maximalentschädigung (in % der Versicherungssumme)	100	60	80	70	80	70	80	80	80	70

Quelle: Vereinigte Hagel

Hinsichtlich der **Marktdurchdringung** wird eine Versicherungsdichte von einheitlich **50 %** unterstellt.

5.2.2 Berechnungsergebnisse im Sonderkulturbereich

Finanzbedarf bundesweit

Für Deutschland insgesamt kommen die Berechnungen unter den zuvor genannten Annahmen zu einem kulturspezifischen Prämienvolumen für eine Hagel-Frost-Versicherung zwischen 7 Mio. EUR für Erdbeeren und 32 Mio. EUR für Wein.

Tabelle 10: Prämienvolumen für Versicherungslösungen für Sonderkulturen auf Bundesebene

	Anbaufläche (Destatis)	Versicherungssumme	Prämiensatz Frost		Prämiensatz Hagel		Prämienvolumen Frost ¹⁾	Prämienvolumen Frost & Hagel ¹⁾
	ha	EUR/ha	%	EUR/ha	%	EUR/ha	Mio. EUR	Mio. EUR
Kernobst	33.260	10.050	6,5	659	11,1	1.117	10,95	29,53
Steinobst	11.180	9.627	8,9	862	9,7	937	4,82	10,05
Erdbeeren	12.300	16.082	2,9	471	3,8	608	2,90	6,64
Strauchbeeren	8.194	14.145	8,0	1.138	4,4	617	4,66	7,19
Wein	102.543	10.020	3,3	329	2,9	296	16,87	32,03

1) bezogen auf 50 % der Anbaufläche destatis (geschätzte Versicherungsdichte)

Quelle: BMEL, Zusammenstellung auf der Grundlage der Kalkulationen der Vereinigten Hagel

Bei einem Fördersatz von 50 % der Versicherungsprämie bedeutet das für den möglichen staatlichen Finanzbedarf folgende Größenordnungen, der entsprechend der gewählten Finanzierungsart (ELER, rein national, mit oder ohne GAK) von Ländern, Bund und der EU aufzubringen wäre.

Tabelle 11: Förderbedarf für Versicherungslösungen für Sonderkulturen

	Förderbedarf Frost Mio. EUR	Förderbedarf Frost & Hagel Mio. EUR
Kernobst	5,5	15,0
Steinobst	5,0	5,0
Erdbeeren	3,5	3,5
Strauchbeeren	2,5	3,5
Wein	8,5	16,0

Quelle: Vereinigte Hagel

Die Berechnungen der Vereinigten Hagel stellen eine aus Erfahrungswerten abgeleitete Kalkulation dar, die bei einem Vergleich mit Ländern, die bereits über entsprechende Versicherungen verfügen, plausibel erscheint.

Die Berechnungen stellen eine Momentaufnahme dar. Sollte es zu einer deutlichen Zunahme extremer Wetterereignisse kommen, dürften diese auch Einfluss auf den Umfang der nachgefragten Versicherungen und die Prämienhöhe haben.

Anders als bei den Ackerkulturen sind hier nur die Risiken Hagel und Frost relevant, die anderen Risiken wurden nicht berücksichtigt. Da für Hagel bereits ein marktgängiges Angebot besteht, wurde die Prämienkomponente für das Risiko Frost separat berechnet, auch wenn für beide Risiken nur eine Versicherung gegen Hagel und Frost als Paketlösung angeboten wird.

Bei den Sonderkulturen wurde eine Versicherungsdichte von 50 % unterstellt. Sollte sie in der Realität davon abweichen, würde sich das Prämienvolumen und damit der staatliche Finanzbedarf entsprechend verändern.

Ansonsten gilt das gleiche wie bei den Ackerkulturen. In den ersten Jahren nach dem Einstieg in eine Förderung ist zunächst mit einer geringeren Marktdurchdringung zu rechnen, die dann im Laufe der Jahre zunehmen dürfte.

Maßgeblich für die möglichen Kosten einer staatlichen Förderung von Versicherungsprämien sind die zugrundeliegenden Annahmen. Mit dem Umfang der versicherten Risiken, der Höhe der Selbstbehalte und der Marktdurchdringung wurden die wichtigsten Stellschrauben berücksichtigt, um die Ausgestaltung und damit den erforderlichen Finanzbedarf abzuschätzen. Es sind aber durchaus noch weitere Parameter denkbar, wie z. B. eine maximale Obergrenze der Versicherungssummen je Hektar oder je Betrieb.

Finanzbedarf auf Länderebene

Die Prämiensätze in den nachfolgenden Tabellen sind für die einzelnen Bundesländer ausgewiesen. Auf einzelbetrieblicher Ebene variieren die Prämien entsprechend der örtlichen Risikosituation.

In den folgenden Tabellen wird unter der Annahme einer Versicherungsdichte von 50 % zunächst das jeweilige **Prämienvolumen ausgewiesen**, der staatliche **Finanzierungsbedarf** wäre dann bei einem Fördersatz von **50 %** entsprechend geringer.

Sonderkulturen Variante 1

Wein

Hochrechnung des Prämienvolumens für eine förderfähige Versicherung für Wein (Prämiensatz Hagel und Frost getrennt ausgewiesen, Hagel: Integralfranchise 8%, Maximalentschädigung 100%, Frost: 20%-Punkte Selbstbehalt, Maximalentschädigung 60%)

Wein	Anbaufläche destatis [ha]	Ø ha-Wert VH 2017	Ø Prämie[%]		Prämie [€] 30% Anbaufläche			Prämie [€] 50% Anbaufläche		
			Hagel	Frost	30% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel	50% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel
Baden-Württemberg	27.229	11.114	3,64	3,39	8.169	3.077.790	6.382.556	13.615	5.129.650	10.637.593
Bayern	6.144	11.985	2,83	4,08	1.843	901.205	1.526.305	3.072	1.502.171	2.544.118
Berlin										
Brandenburg	29	10.020	2,93	4,79	9	4.320	6.962	15	7.199	11.603
Bremen										
Hamburg										
Hessen	3.633	11.694	2,33	2,67	1.090	340.330	637.323	1.817	567.322	1.062.400
Mecklenburg-Vorpommern*	5	10.020	2,93	5,01	2	1.004	1.591	3	1.506	2.387
Niedersachsen										
Nordrhein-Westfalen	19	6.295	1,47	2,99	6	1.129	1.685	10	1.882	2.808
Rheinland-Pfalz	64.097	9.402	2,61	3,04	19.229	5.496.048	10.214.695	32.049	9.160.271	17.024.845
Saarland	122	10.443	2,91	2,68	37	10.355	21.599	61	17.072	35.610
Sachsen	474	18.405	2,75	4,37	142	114.210	186.082	237	190.619	310.573
Sachsen-Anhalt	668	16.279	1,88	5,05	200	164.418	225.627	334	274.578	376.797
Schleswig-Holstein*	9	10.020	2,93	2,54	3	764	1.644	5	1.273	2.740
Thüringen	114	6.242	1,34	4,82	34	10.229	13.073	57	17.149	21.917
Deutschland (gesamt)	102.543	10.020			30.764	10.121.802	19.219.142	51.275	16.870.692	32.033.391

*Ø ha-Wert Deutschland (gesamt), Ø Prämiensatz Hagel Deutschland (gesamt); Schleswig-Holstein Ø Prämiensatz Frost Deutschland (gesamt)

Tabelle 12: Förderbedarf Wein

	Frost in TSD. EUR	Frost und Hagel in TSD. EUR
Baden-Württemberg	2.565	5.319
Bayern	751	1.272
Berlin		
Brandenburg	4	6
Bremen		
Hamburg		
Hessen	284	531
Mecklenburg-Vorpommern	1	1
Niedersachsen		
Nordrhein-Westfalen	1	1
Rheinland-Pfalz	4.580	8.512
Saarland	9	18
Sachsen	95	155
Sachsen-Anhalt	0	188
Schleswig-Holstein	1	1
Thüringen	9	11
Gesamt	8.443	16.017

Sonderkulturen Variante 2

Kernobst

Hochrechnung des Prämienvolumens für eine förderfähige Versicherung für **KERNOBST** (Prämiensatz Hagel und Frost getrennt ausgewiesen, Hagel: abnehmender Selbstbehalt, Maximalentschädigung 80%, Frost: 20%-Punkte Selbstbehalt, Maximalentschädigung 70%)

Kernobst	Anbaufläche destatis [ha]	Ø ha-Wert VH 2017	Ø Prämie[%]		Prämie [€] 30% Anbaufläche			Prämie [€] 50% Anbaufläche		
			Hagel	Frost	30% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel	50% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel
Baden-Württemberg	10.840	9.416	15,83	7,74	3.252	2.370.052	7.217.330	5.420	3.950.087	12.028.884
Bayern	1.387	8.192	12,12	9,05	416	308.412	721.447	694	514.515	1.203.567
Berlin										
Brandenburg	848	5.273	8,29	7,62	254	102.058	213.089	424	170.364	355.708
Bremen										
Hamburg	1.127	9.863	8,48	5,66	338	188.687	471.384	564	314.851	786.570
Hessen	393	9.628	8,64	7,15	118	81.231	179.391	197	135.615	299.491
Mecklenburg-Vorpommern	1.531	6.122	6,61	4,83	459	135.723	321.464	766	226.501	536.473
Niedersachsen	8.527	11.491	9,40	5,54	2.558	1.628.426	4.391.460	4.264	2.714.468	7.320.245
Nordrhein-Westfalen	1.826	13.263	11,58	5,85	548	425.185	1.266.834	913	708.383	2.110.619
Rheinland-Pfalz	1.544	12.691	11,94	6,08	463	357.257	1.058.843	772	595.685	1.765.501
Saarland	126	10.674	9,45	7,03	38	28.515	66.845	63	47.274	110.822
Sachsen	2.622	5.373	9,00	10,58	787	447.381	827.950	1.311	745.256	1.379.216
Sachsen-Anhalt	921	6.128	10,36	7,51	276	127.019	302.240	461	212.158	504.829
Schleswig-Holstein	463	12.213	6,85	4,95	139	84.032	200.318	232	140.254	334.343
Thüringen	1.105	6.642	8,69	12,96	332	285.787	477.414	553	476.024	795.210
Deutschland (gesamt)	33.260	10.050			9.978	6.569.765	17.716.009	16.634	10.951.435	29.531.478

Tabelle 13: Förderbedarf Kernobst

	Frost in TSD EUR	Frost und Hagel in TSD EUR
Baden-Württemberg	1.975	6.014
Bayern	257	608
Berlin		
Brandenburg	85	178
Bremen		
Hamburg	157	393
Hessen	68	150
Mecklenburg-Vorpommern	133	268
Niedersachsen	1.357	3.660
Nordrhein-Westfalen	345	1.055
Rheinland-Pfalz	298	883
Saarland	24	55
Sachsen	373	690
Sachsen-Anhalt	106	252
Schleswig-Holstein	70	167
Thüringen	238	398
Gesamt	5.487	13.710

Sonderkulturen Variante 3

Steinobst

Hochrechnung des Prämienvolumens für eine förderfähige Versicherung für **Steinobst** (Prämiensatz Hagel und Frost getrennt ausgewiesen, Hagel: 10%-Punkte Selbstbehalt, Maximalentschädigung 80%, Frost: 20%-Punkte Selbstbehalt, Maximalentschädigung 70%)

Steinobst	Anbaufläche destatis [ha]	Ø ha-Wert VH 2017	Ø Prämie[%]		Prämie [€] 30%			Prämie [€] 50%		
			Hagel	Frost	30% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel	50% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel
Baden-Württemberg	3.980	11.274	11,83	9,25	1.194	1.245.157	2.837.612	1.990	2.075.262	4.729.353
Bayern	1.047	8.944	16,55	9,64	314	270.731	735.524	524	451.794	1.227.435
Berlin										
Brandenburg	583	7.045	5,60	8,01	175	98.753	167.794	292	164.777	279.977
Bremen										
Hamburg										
Hessen	274	5.683	6,41	8,80	82	41.009	70.880	137	68.514	118.421
Mecklenburg-Vorpommern	73	5.029	3,00	6,95	22	7.689	11.008	37	12.932	18.514
Niedersachsen	774	8.239	9,20	7,71	232	147.373	323.226	387	245.833	539.174
Nordrhein-Westfalen	382	9.617	6,20	7,53	115	83.278	151.848	191	138.315	252.199
Rheinland-Pfalz	2.134	11.192	5,73	7,21	640	516.444	926.877	1.067	861.008	1.545.277
Saarland*	6	9.627	8,60	8,44	2	1.625	3.281	3	2.438	4.921
Sachsen	756	7.548	5,74	9,43	227	161.573	259.922	378	269.051	432.822
Sachsen-Anhalt	599	6.461	7,28	8,86	180	103.040	187.705	300	171.733	312.842
Schleswig-Holstein*	111	9.627	8,60	5,83	33	18.521	45.843	56	31.430	77.794
Thüringen*	461	9.627	8,60	14,59	138	193.832	308.085	231	324.458	515.708
Deutschland (gesamt)	11.180	9.627			3.354	2.889.025	6.029.605	5.593	4.817.545	10.054.437

*Ø ha-Wert Deutschland (gesamt), Schleswig-Holstein Ø Prämiensatz Deutschland (gesamt)

Tabelle 14: Förderbedarf Steinobst

	Frost in TSD EUR	Frost und Hagel in TSD EUR
Baden-Württemberg	1.038	2.365
Bayern	226	614
Berlin		
Brandenburg	82	140
Bremen		
Hamburg		
Hessen	34	59
Mecklenburg-Vorpommern	6	9
Niedersachsen	123	270
Nordrhein-Westfalen	69	126
Rheinland-Pfalz	431	773
Saarland	1	2
Sachsen	135	216
Sachsen-Anhalt	86	156
Schleswig-Holstein	16	39
Thüringen	162	258
Gesamt	2.409	5.027

Sonderkulturen Variante 4

Erdbeeren

Hochrechnung des Prämienvolumens für eine förderfähige Versicherung für **Erdbeeren** (Prämiensatz Hagel und Frost getrennt ausgewiesen, Hagel: 10%-Punkte Selbstbehalt, Maximalentschädigung 80%, Frost: 20%-Punkte Selbstbehalt, Maximalentschädigung 80%)

Erdbeeren	Anbaufläche destatis [ha]	Ø ha-Wert VH 2017	Ø Prämie[%]		Prämie [€] 30% Anbaufläche			Prämie [€] 50% Anbaufläche		
			Hagel	Frost	30% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel	50% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel
Baden-Württemberg	2.100	17.774	4,98	3,48	630	389.677	947.319	1.050	649.462	1.578.864
Bayern	1.300	14.339	6,77	3,62	390	202.438	581.031	650	337.397	968.384
Berlin										
Brandenburg	400	16.236	4,71	3,01	120	58.644	150.410	200	97.741	250.684
Bremen										
Hamburg										
Hessen	800	17.823	3,56	3,31	240	141.586	293.866	400	235.977	489.776
Mecklenburg-Vorpommern	500	6.627	1,93	2,61	150	25.945	45.130	250	43.241	75.216
Niedersachsen	3.100	12.476	2,88	2,90	930	336.478	670.635	1.550	560.796	1.117.725
Nordrhein-Westfalen	2.400	18.497	3,63	2,83	720	376.895	860.332	1.200	628.158	1.433.887
Rheinland-Pfalz*	400	18.018	4,08	2,71	120	58.595	146.811	200	97.658	244.684
Saarland										
Sachsen	300	10.575	4,23	3,54	90	33.692	73.951	150	56.153	123.252
Sachsen-Anhalt	100	15.436	3,06	3,33	30	15.421	29.591	50	25.701	49.318
Schleswig-Holstein	800	14.770	2,08	2,19	240	77.631	151.363	400	129.385	252.272
Thüringen	100	13.038	2,51	5,48	30	21.434	31.252	50	35.724	52.087
Deutschland (gesamt)	12.300	16.082			3.690	1.738.436	3.981.691	6.150	2.897.393	6.636.149

*Fläche ergänzt

Tabelle 15: Förderbedarf Erdbeeren

	Frost in TSD EUR	Frost und Hagel in TSD EUR
Baden-Württemberg	325	789
Bayern	169	484
Berlin		
Brandenburg	49	125
Bremen		
Hamburg		
Hessen	118	245
Mecklenburg-Vorpommern	22	38
Niedersachsen	280	559
Nordrhein-Westfalen	314	717
Rheinland-Pfalz	49	122
Saarland		
Sachsen	28	62
Sachsen-Anhalt	13	25
Schleswig-Holstein	65	126
Thüringen	18	26
Gesamt	1.449	3.318

Sonderkulturen Variante 5

Strauchbeeren

Hochrechnung des Prämienvolumens für eine förderfähige Versicherung für **Strauchbeeren** (Prämiensatz Hagel und Frost getrennt ausgewiesen, Hagel: 10%-Punkte Selbstbehalt, Maximalentschädigung 80%, Frost: 20%-Punkte Selbstbehalt, Maximalentschädigung 70%)

Strauchbeeren	Anbaufläche destatis [ha]	Ø ha- Wert VH 2017	Ø Prämie[%]		Prämie [€] 30%			Prämie [€] 50%		
			Hagel	Frost	30% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel	50% Anbaufläche destatis [ha]	Frost	Frost & Hagel
Baden-Württemberg	1.545	14.982	5,48	8,84	464	614.526	995.476	773	1.023.768	1.658.412
Bayern	1.081	16.644	7,43	9,21	324	496.664	897.338	541	829.306	1.498.333
Berlin										
Brandenburg	873	9.012	4,04	7,65	262	180.628	276.018	437	301.276	460.381
Bremen										
Hamburg										
Hessen	239	20.251	2,48	8,41	72	122.624	158.784	120	204.373	264.640
Mecklenburg-Vorpommern	443	8.410	2,50	6,65	133	74.382	102.345	222	124.157	170.832
Niedersachsen	2.129	12.916	2,84	7,37	639	608.270	842.664	1.065	1.013.783	1.404.441
Nordrhein-Westfalen	702	19.440	3,37	7,20	211	295.332	433.564	351	491.288	721.238
Rheinland-Pfalz	291	15.696	4,01	6,89	87	94.087	148.845	146	157.892	249.786
Saarland										
Sachsen	329	15.252	3,40	9,01	99	136.046	187.385	165	226.744	312.308
Sachsen-Anhalt	237	17.053	5,97	8,46	71	102.431	174.713	119	171.679	292.829
Schleswig-Holstein	150	18.564	2,42	5,57	45	46.531	66.747	75	77.551	111.245
Thüringen	175	3.444	2,21	13,94	53	25.445	29.479	88	42.248	48.946
	8.194	14.145			2.460	2.796.966	4.313.358	4.102	4.664.065	7.193.391

Tabelle 16: Förderbedarf Strauchbeeren

	Frost in TSD EUR	Frost und Hagel in TSD EUR
Baden-Württemberg	512	829
Bayern	415	749
Berlin		
Brandenburg	151	230
Bremen		
Hamburg		
Hessen	102	132
Mecklenburg-Vorpommern	62	85
Niedersachsen	507	702
Nordrhein-Westfalen	246	361
Rheinland-Pfalz	79	125
Saarland		
Sachsen	113	156
Sachsen-Anhalt	86	146
Schleswig-Holstein	39	56
Thüringen	21	24
Gesamt	2.332	3.572

6 Förderung von Versicherungsprämien versus Ad-hoc-Hilfen

Traditionell geben alle Mitgliedstaaten bei größeren Naturkatastrophen national finanzierte Ad-hoc-Hilfen. Alternativ besteht die Möglichkeit Versicherungslösungen zu fördern. Von dieser Möglichkeit machen immer mehr Mitgliedstaaten Gebrauch (vgl. Kap. 5).

Viele Länder verfolgen dabei das Ziel, Fördermittel nur dann noch als Ad-hoc-Hilfen bereitzustellen, wenn für die entsprechenden Risiken kein bezahlbares und gegebenenfalls mit staatlicher Förderung ausgestattetes Versicherungsangebot besteht.

Tabelle 19 zeigt, dass es bei der Wahl der Instrumente zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede gibt. So subventionieren beispielsweise Spanien und Österreich traditionell in erheblichem Umfang Ertragsausfallversicherungen, die z. B. auch Trockenheitsschäden mit abdecken. Sie folgen damit dem Beispiel der USA, in denen die Subventionierung von Versicherungen im Agrarsektor eine lange Historie aufweist. Deutschland dagegen hat sich bisher bewusst gegen diesen Weg entschieden und gewährt stattdessen Ad-hoc-Hilfen.

Andere Länder, wie z. B. Frankreich und die Niederlande, sind erst in den letzten Jahren in die Förderung der Versicherungsprämien eingestiegen, so dass der Anteil der Ausgaben für diesen Bereich noch nicht groß ist.

Tabelle 17: Staatliche Ausgaben für Risikomanagementinstrumente in der EU (2007 – 2013)

	Ad-hoc-Hilfen		Subvention von Versicherungen	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Niederlande	210,4	84,2	39,5	15,8
Belgien	185,6	97,4	4,9	2,6
Deutschland	807,4	97,7	19,2 ¹³	2,3
Spanien	538,4	20,2	2.123,0	79,8
Frankreich	1.941,9	79,5	501,6	20,5
Österreich	42,0	14,4	250,5	85,6

Quelle: Odening et al (2018)

Wie Tabelle 17 zeigt, werden auch in den Ländern, die eine staatliche Unterstützung zu Versicherungsprämien gewähren, aus den unterschiedlichsten Gründen nationale Ad-hoc-Hilfen gezahlt.

¹³ Förderung von Risikoinstrumenten im Rahmen der 1. Säule der GAP bei Obst und Gemüse sowie Wein.

Die Tabelle zeigt aber auch deutliche Unterschiede in der Gesamtsumme der staatlichen Ausgaben für Ad-hoc-Hilfen und Versicherungen. Dies liegt zum einen an dem Auftreten witterungsbedingter, insbesondere der teuren systemischen Risiken, wie z. B. Trockenheit, zum anderen aber auch an der Bereitschaft bestimmter Mitgliedstaaten, ihre Betriebe im Bereich Risikomanagement zu unterstützen.

Warum werden bei den verschiedenen Ländern, die Versicherungen fördern, trotzdem auch Ausgaben für Ad-hoc-Hilfen ausgewiesen?

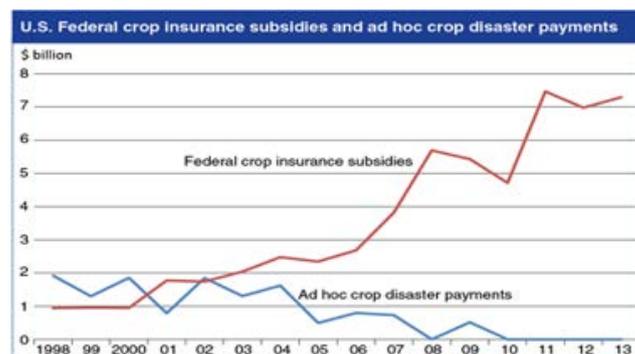
- Für bestimmte Kulturen und Risiken besteht am Versicherungsmarkt **kein bezahlbares Versicherungsangebot**, so dass in diesem Fall weiterhin Ad-hoc-Hilfen gewährt werden (Beispiele: Frostschäden im Obstbau, Überschwemmungen, Trockenheit).
- Das Versicherungsangebot befindet sich **noch in der Markteinführung**, wie z. B. 2018 in Österreich, als eine staatliche Förderung von Trockenheitsversicherungen für Grünland zwar angeboten wurde, die Marktdurchdringung mit < 20 % der versicherbaren Fläche jedoch noch gering war. In diesem Fall wurde – auch aufgrund politischer Erwägungen – eine Ausnahme gemacht.

Beispiele:

In **Österreich** gibt es seit langem im Wesentlichen zwei Formen der staatlichen Unterstützung des Risikomanagements landwirtschaftlicher Betriebe: Ad-hoc-Hilfen und Förderung von Versicherungsprämien. Hierbei gilt der Grundsatz, dass es im Krisenfall keine Ad-hoc-Hilfe gibt, wenn eine Versicherungslösung verfügbar ist.

Die **USA** haben 2014 einen Strategiewechsel in der Agrarpolitik vollzogen. Die Direktzahlungen wurden komplett eingestellt und dafür das bereits bestehende Versicherungssystem ausgebaut, so dass heute die Förderung des Versicherungssystems den Grundpfeiler der amerikanischen Agrarpolitik darstellt.

Abbildung 7: Förderung von Versicherungsprämien und Ad-hoc Hilfen in den USA



Quelle: USDA

Im Ackerbau haben die subventionierten Versicherungen die Ad-Hoc-Zahlungen weitgehend substituiert. Ad-hoc-Zahlungen gibt es in den USA weiterhin in den nicht durch Versicherungen abgedeckten Bereichen (insbes. Futterbau, Tierhaltung). Der Umfang der öffentlichen Gelder für die Versicherungssubvention liegt deutlich über den Ad-hoc-Hilfen.

In **Deutschland** sieht die Nationale Rahmenregelung zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen und widrige Witterungsverhältnisse (vom 26. August 2015) eine Kürzung der Ad-hoc-Hilfen vor, wenn es ein erschwingliches Versicherungsangebot gibt und der Landwirt keine Versicherung abgeschlossen hat:

„Die Bruttobeihilfeintensität der gewährten Zuwendungen zum Ausgleich des Schadens durch widrige Witterungsverhältnisse wird um 50 % gekürzt, wenn das betroffene landwirtschaftliche Unternehmen keine Versicherung abgeschlossen hat, die die häufigsten klimatischen Risiken und mindestens 50 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung oder des durchschnittlichen Jahreseinkommens abdeckt. Von dieser Regelung kann abgewichen werden, wenn nachweislich kein oder kein erschwinglicher Versicherungsschutz angeboten wird.“

Diese Ausnahme kam bei der Dürrehilfe 2018 zur Anwendung.

In **Bayern** werden nach einem Beschluss des Ministerrats mit Wirkung vom 1. Juli 2019 im Katastrophenfall keine Soforthilfen mehr gewährt, sofern bezahlbare Versicherungen (mit und ohne staatliche Förderung) verfügbar. Unbeschadet davon bleiben Härtefallregelungen im Einzelfall.

Fiskalische Betrachtung

Im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2018 haben Bund und Länder nach den im BMEL vorliegenden Informationen für Schäden infolge des Auftretens extremer Wetterereignisse (außer Hochwasser) insgesamt 292,0 Mio. Euro ausgegeben. Es ist nicht auszuschließen, dass darüber hinaus im Rahmen ggf. von den Ländern aufgelegter Hilfsprogramme bei Naturereignissen regionalen Ausmaßes weitere Landesmittel geflossen sind. Das macht im Durchschnitt der Jahre 2012 – 2018 einen Betrag von **41,8 Mio. Euro pro Jahr**. Diesen Zahlen liegen für die Dürrehilfe 2018 die bis zum 30. Juli 2019 tatsächlich verausgabten Mittel in Höhe von 228 Mio. Euro zugrunde. Würde man die insgesamt zur Verfügung gestellten 340 Mio. € ansetzen, ergäbe das im Durchschnitt der Jahre 2012 – 2018 einen Betrag von 50,6 Mio. Euro pro Jahr.

Dem stünde ein Finanzierungsbedarf für eine umfassende Mehrgefahrenabdeckung (einschl. Hagel) bei einer 40 %igen Marktdurchdringung, bezogen auf die gegen Hagel versicherte Fläche, in Höhe von 160 Mio. Euro pro Jahrentgegen., bzw. bei den anderen Varianten entsprechend weniger (siehe Kap. 5).

Tabelle 18: Ausgaben für Ad-hoc-Hilfen des Bundes und der Länder infolge des Auftretens extremer Wetterereignisse (außer Hochwasser) in den Jahren 2012/2018 (in Mio. Euro)

Jahr	Bund	Länder	insgesamt
2012			
2013			
2017			
2015		0,0	0,0
2016		8,8	8,8
2017		55,2	55,2
2018	120,0	108,0	228,0 ¹⁴
Ø 2012-2018			41,8

14 Tatsächlich verausgabte Mittel, Stand 31.07.2019. Insgesamt wurden für die Dürrehilfe 2018 ein Betrag von 340 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

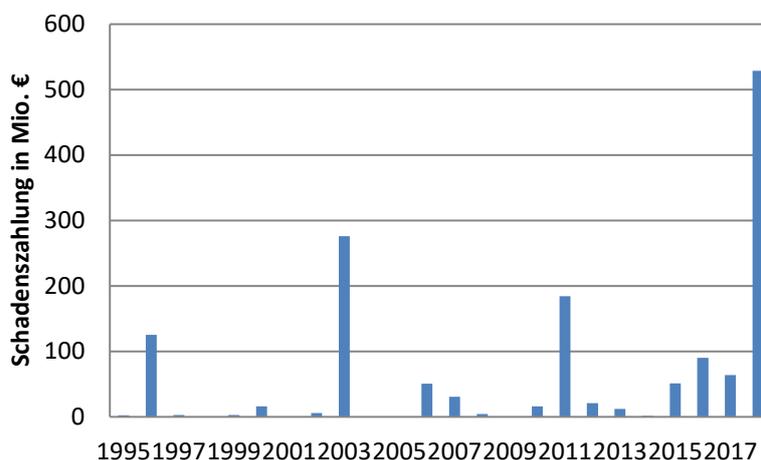
7 Betriebswirtschaftliche Betrachtungen einer staatlichen Förderung von Versicherungen

Das **Thünen-Institut** (TI) wurde gebeten betriebswirtschaftliche Folgen einer möglichen staatlichen Förderung von Versicherungsprämien zu bewerten.

Von einer Förderung von Versicherungsprämien würden Betriebe mit versicherbaren Kulturen profitieren, insbesondere bei hohen Hektarwerten und einem hohen Ertragsrisiko. Würde die Förderung der Versicherung durch die Umschichtung anderer Fördermittel gegenfinanziert, so käme es zu einer Umverteilung der Finanzmittel in Richtung Betriebsformen und Regionen, die hohen Wetterrisiken ausgesetzt sind. Bei einer Gegenfinanzierung der Versicherungsförderung, z. B. durch eine Umschichtung von der 1. in die 2. Säule, käme es zu einer leichten Verschiebung der Förderung zugunsten von Ackerbau-, Veredlungs- und Verbundbetrieben.

Für eine weiterführende Bewertung ist entscheidend, in welchem Umfang die Landwirte Schadenszahlungen hätten. Auf Basis der historischen Ertrags- und Bodenfeuchtedaten ergäben sich z. B. bei einer modellierten Indexversicherung gegen Trockenheit¹⁵, im Zeitraum 1995 bis 2018 große Schwankungen der jährlichen Schadensauszahlungen, mit den höchsten Auszahlungen in 2003 und 2018.

Abbildung 8: Kalkulierte Schadenszahlungen¹ in Mio. EUR für die Jahre 1995 – 2018



1 für 100 % der Anbauflächen von Getreide incl. Körnermais, Ölsaaten und Silomais

Quelle: Thünen-Institut, Bodenfeuchtedaten des DWD / T. Leppelt und Kreisertragsdaten der Destatis

¹⁵ Unterstellte Absicherung von 100 % der Anbauflächen von Getreide incl. Körnermais, Ölsaaten, Silomais; entspricht 82 % der Ackerfläche).

Die Berechnungen zeigen, dass die analysierte Versicherung in Jahren mit großflächigen Dürren in den meisten Regionen mit substanziellen Ertragsrückgängen auch zu entsprechend hohen Ausgleichszahlungen geführt hätte. In der Historie wären die Schadenszahlungen im Nordosten der Republik um ein Vielfaches höher ausgefallen als im Rest des Landes, insbesondere im Vergleich zum Süden. Trotzdem bleibt in allen Landesteilen ein Basisrisiko bestehen, da es auch in Landkreisen ohne größere durchschnittliche Ertragsrückgänge immer Einzelbetriebe geben kann, in denen der Ertrag um mehr als 20 % sinkt.

Die Analyse der historischen Schadensauszahlungen einer Trockenheitsindexversicherung deutet auf das Potenzial einer Index-Katastrophenversicherung als Grundabsicherung hin. In den beiden Jahren mit den höchsten Auszahlungen der analysierten Index-Trockenheitsversicherung (2003 und 2018) wurden auch vom Bund kofinanzierte Ad-hoc-Hilfen gewährt. Es wäre daher zu prüfen, ob und ggfs. in welchem Ausmaß eine derart ausgestaltete Grundabsicherung zu einer Übernahme des systemischen Risikos führt und damit die Entwicklung eines privatwirtschaftlichen Angebots von schadensorientierten Versicherungen als Top-Up zur Grundabsicherung erleichtern könnte. Diese ‚Top-Up‘-Versicherungen könnten den Landwirten eine Reduzierung bzw. Eliminierung des Basisrisikos ermöglichen.

Risikomanagementmaßnahmen im engeren Sinne verursachen i. d. R. Kosten und sind deshalb mit Blick auf das langjährige Durchschnittseinkommen als einkommensneutral oder einkommensmindernd einzuordnen. Trotzdem können staatliche Eingriffe in das Risikomanagement, wie z. B. die Subvention von Versicherungsprämien, eine erhebliche einkommenserhöhende Wirkung haben, bei denen das eigentliche Ziel des Risikomanagements, d. h. die Hilfe in Krisenjahren, in den Hintergrund gerät.

Grundsätzlich ist wie bei den Direktzahlungen auch bei der Versicherungssubvention ein Überwälzungseffekt auf die Pachtpreise zu erwarten. Dieser ist umso größer, je größer der Einkommenseffekt der Versicherungssubvention ist, denn der Einkommenseffekt erhöht die Grenzverwertung landwirtschaftlicher Flächen und damit die Zahlungsbereitschaft für Pachtflächen. Je weiter verbreitet eine subventionierte Versicherung ist, umso stärker wird sich dieser Effekt in den Pachtpreisen widerspiegeln. Dabei wirken grundsätzlich die gleichen Faktoren auf die Höhe des Überwälzungseffektes wie bei den Direktzahlungen (z. B. regionale Agrarstruktur, Wettbewerbssituation auf dem Pachtmarkt). Im Gegensatz zu den Direktzahlungen ist die Wirkung einer Versicherungssubvention auf die Grenzverwertung landwirtschaftlicher Fläche jedoch (gerade für Verpächter) deutlich weniger transparent, so dass es zu einer zeitlichen Verzögerung beim Auftreten von Überwälzungseffekten kommen kann.

Ein wichtiger Unterschied in Bezug auf die Transfereffizienz von Versicherungssubventionen im Vergleich zu der derzeitigen Ausgestaltung der Direktzahlungen ist die hohe zeitliche Va-

riabilität: In Jahren mit großen Schadereignissen ist die Transfereffizienz höher, in Jahren mit wenigen und kleinen versicherten Schäden entsprechend gering(er). Dies ist im Sinne des Ziels ‚Eingrenzung wirtschaftlicher Verlustgefahren‘ ein erwünschter Effekt und ähnelt der Wirkungsweise antizyklisch ausgestalteter Direktzahlungen.

Die Einkommenswirkungen einer Subvention von Versicherungsprämien hängen von verschiedenen Faktoren ab. In der Regel ist die Einkommenswirkung umso größer, je höher die Subventionsrate ist, je höher die Mitnahmeeffekte sind und je stärker andere Risikomanagementmaßnahmen verdrängt werden. Dies macht deutlich, dass die Förderung von Versicherungen nicht auf eine Maximierung des durchschnittlichen Einkommenseffektes ausgerichtet werden sollte. Die Förderung von Versicherungen ist kein ökonomisch sinnvolles Instrument, um das mehrjährige Einkommensniveau in der Landwirtschaft zu erhöhen, sondern ein Instrument des Risikomanagements, welches - wie auch die am 31. Juli 2019 vom Bundeskabinett beschlossene Gewinnglättung - dem Ausgleich von Verlusten in Krisenjahren dient. Agrarpolitische Maßnahmen zur Unterstützung des Risikomanagements sollen wirtschaftliche Verlustgefahren eingrenzen und sind als solche klar von Einkommenspolitiken abzugrenzen (WBAE 2018).

8 Alternative Ansätze zur staatlichen Unterstützung von Versicherungsprämien

8.1 Fonds auf Gegenseitigkeit

Fonds auf Gegenseitigkeit basieren auf der Bildung von finanziellen Reserven, die durch die Beiträge der Teilnehmer gebildet werden und die von den Mitgliedern bei schweren Einkommensverlusten gemäß vordefinierten Regeln beansprucht werden können. Die Grundidee, die dem Versicherungsprinzip gemeinsam ist, besteht darin, das Risiko innerhalb eines Pools von Mitgliedern zu verteilen, mit dem zusätzlichen Effekt, dass Fonds auf Gegenseitigkeit durch langfristige Verpflichtungen auch im Laufe der Zeit ein effektives Risikopooling bieten können. Der Unterschied zwischen einem Fonds auf Gegenseitigkeit und einer Versicherung auf Gegenseitigkeit liegt in der rechtlichen Natur der Institution und dem Kreis der Mitglieder/Versicherten. Bei einer Versicherung auf Gegenseitigkeit besteht ein Rechtsanspruch auf Entschädigung, und die Prämien werden auf versicherungsmathematischer Grundlage berechnet (im Gegensatz zu einem risikounabhängigen Fixbetrag).

Ein Fonds auf Gegenseitigkeit kann als eine Art organisierter, gemeinsamer Vorsorgefonds angesehen werden. Wenn Investmentfonds regional organisiert werden, besteht der Vorteil darin, dass die Landwirte ihre eigene gegenseitige Kontrolle organisieren, um Moral Hazard und Adverse Selektion zu reduzieren. Das gemeinsame Wissen über die individuelle Gefährdung der teilnehmenden Landwirte vermindert diese Probleme.

Die ELER-Verordnung sieht gemäß Art. 36 Abs. 3 der VO (EU) Nr. 1305/2013 eine Subventionierung von Fonds auf Gegenseitigkeit für wirtschaftliche Einbußen aufgrund widriger Witterungsverhältnisse, des Ausbruchs einer Tierseuche oder von Pflanzenkrankheiten, von Schädlingsbefall, eines Umweltvorfalls oder für einen erheblichen Einkommensrückgang vor. Im Gegensatz zu den Prämienverbilligungen beziehen sich die Zahlungen im Rahmen der Fonds auf Gegenseitigkeit auf die Verluste, die bei einem Ereignis entstehen.

Fonds auf Gegenseitigkeit sind mehr noch als Versicherungen meist öffentlich-private Initiativen. Ähnlich wie bei Versicherungen können finanzielle Beiträge zu Fonds auf Gegenseitigkeit gemäß Artikel 38 der Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-VO) wie folgt staatlich gefördert werden:

- Schadschwelle von mindestens 30 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung der relevanten Produktion,
- Entschädigungszahlungen des Fonds zum Ausgleich der wirtschaftlichen Einbußen,

- degressive Förderung der Verwaltungskosten zur Einrichtung des Fonds über max. 3 Jahren,
- Förderung von max. 70 % des Grundkapitals, der Aufstockung der jährlichen Einzahlungen in den Fonds und der Entschädigungszahlungen (incl. Zinsen für ggf. erforderliche Darlehen).
- Der Mitgliedstaat stellt die Regeln auf und übernimmt die Anerkennung des Fonds.

Fonds auf Gegenseitigkeit wären im Einzelfall auf privatwirtschaftlicher Basis zu gründen und vom Mitgliedstaat nach nationalem Recht zuzulassen. Die Mitgliedstaaten legen die Regeln für die Errichtung und Verwaltung der Fonds sowie für die Gewährung von Entschädigungen fest. Die staatlichen Zahlungen sind auf 70 % der Kompensation beschränkt und gehen an den Fonds und nicht direkt an die Landwirte. Um den Anforderungen der ELER-VO zu genügen, werden Rechtsvorschriften erforderlich sein, ebenso im Hinblick auf den KOM-Vorschlag zu der Verordnung über die nationalen strategischen Pläne. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten die Fördervoraussetzungen festlegen und weitere Bedingungen sicherstellen (Art. 70 ELER-VO).

Fonds auf Gegenseitigkeit verpflichten die Landwirte, in der Regel mit einem festen Finanzbetrag, der vom Risiko unabhängig ist, zu einer gemeinsamen finanziellen Reserve beizutragen. Im Schadensfall erhalten die betroffenen Landwirte eine vollständige oder teilweise Entschädigung, gegebenenfalls werden zusätzliche Beiträge von den Teilnehmern des Fonds erhoben.

Fonds auf Gegenseitigkeit werden hauptsächlich auf sektorspezifischer oder regionaler Ebene aufgelegt, wo landwirtschaftliche Unternehmen ähnlichen Risiken ausgesetzt sind. Fonds auf Gegenseitigkeit basieren auf einem Solidaritätsprinzip mit einer Bündelung von Risiken zwischen Landwirten. Ihre Wirksamkeit im Hinblick auf den Schadensausgleich hängt in hohem Maße von den verfügbaren Mitteln im Schadensfall ab. Der Nachteil regional organisierter und i. d. R. auf eine Kultur spezialisierter Fonds ist die Gefahr, dass vielen oder sogar allen Landwirten gleichzeitig Verluste entstehen. Der systemische Charakter von Risiken kann zu Beginn der Tätigkeit eines Investmentfonds besonders problematisch sein, wenn das aufgebaute Kapital nicht ausreicht, um die Verluste zu decken, die vielen Teilnehmern gleichzeitig entstehen. Eine mögliche Lösung für dieses Problem könnte eine Rückversicherung sein, insbesondere zu Beginn der Fondsaktivitäten oder die Zusammenarbeit mit anderen Fonds auf Gegenseitigkeit in anderen Regionen, die einen Teil des Schadens decken würden. Die Rückversicherung könnte Verluste abdecken, die über das angesammelte Kapital des Fonds hinausgehen, so dass mit dem Wachstum des Kapitals des Fonds die Rückversicherungsdeckung allmählich verringert werden könnte.

Die Einrichtung und Inanspruchnahme von Fonds auf Gegenseitigkeit ist begrenzt. Zu den Herausforderungen bei der Einrichtung eines Fonds auf Gegenseitigkeit zählen insbesondere die administrativen Anforderungen, Verhaltensverzerrungen (Individualismus, mangelndes Vertrauen der Landwirte) sowie die Notwendigkeit ausreichender Reserven und möglicher Rückversicherungen zur Risikominderung. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Landwirte nicht immer ausreichend organisiert sind, um eine effiziente Fondsstruktur auf Gegenseitigkeit aufzubauen.

Nach dem Finanzrahmen 2014-2020 sind die für Beiträge zu Fonds auf Gegenseitigkeit gemäß Artikel 38 programmierten öffentlichen Gesamtausgaben auf 325 Mio. EUR begrenzt, wobei dieses Risikomanagementinstrument nur in Frankreich, Italien, Rumänien und Portugal eingesetzt wird.

In diesem Zusammenhang ist der französische FMSE (Fonds national agricole de Mutualisation Sanitaire et Environnementale) zu erwähnen, der als einziger offizieller französischer Fonds auf Gegenseitigkeit die Entschädigung von Landwirten anstrebt, die von Umwelt- und Hygienekrisen, hauptsächlich Tierseuchen und Pflanzenschädlingen, betroffen sind. Die Einrichtung des Fonds wurde nach Änderungen der EU-Verordnung über Fonds auf Gegenseitigkeit Landwirtschaft ermöglicht. Der FMSE verfügt über einen gemeinsamen Bereich für alle Landwirte sowie über branchenspezifische Bereiche und ermöglicht daher die gezielte Berücksichtigung branchenspezifischer Risiken mit Kontenbereichen, die durch Beiträge spezialisierter Landwirte aufgebaut werden. Interessanterweise können bis zu 65 % der Entschädigungskosten von der französischen Regierung (25 %) und von der EU (75 %) nach den geltenden Vorschriften erstattet werden. Die Teilnahme an FMSE ist obligatorisch, was ein breites Risikopooling ermöglicht, Adverse Selection vermeidet und folglich eine Reduzierung der Prämien ermöglicht.

Alternativ wäre auch ein breiter aufgestellter Fonds auf Gegenseitigkeit, z. B. national und über verschiedene Risiken, denkbar. Je nach Ausgestaltung, würde sich in diesem Fall das Risiko auf eine breitere Basis verteilen, bei systemischen Risiken, wie z. B. Trockenheit, bestünde aber auch hier die Gefahr, dass der Fonds Gefahr liefe im Krisenfall nicht alle Schäden abdecken zu können. Diese Gefahr würde deutlich größer, wenn er ohne staatliche Zuschüsse allein von den Landwirten finanziert würde. Die Finanzierung müsste sich auf jeden Fall an den abzusichernden Hektarwerten orientieren, bei einem pauschalen Hektarsatz, wie er sich z. B. auch bei einer Anlehnung an die EU-Agrarbeihilfen ergeben würde, käme es zu deutlichen Umverteilungseffekten zwischen extensiv bewirtschafteten Flächen hin zu intensiv bewirtschafteten Kulturen, da die EU-Direktzahlungen je nach Betriebsform und Betriebsgröße sehr unterschiedlich ausfallen und nicht mit den potentiellen Schadenssummen korrespondieren (z. B. Sonderkulturen mit relativ geringen Direktzahlungen aber einem hohen Schadens-

potential)Infolge dessen würden eine Umverteilung von flächenstarken Betrieben mit extensiven Ackerkulturen, z. B. Getreide, zu intensiv wirtschaftenden Sonderkulturbetrieben mit hohen Hektarumsätzen erfolgen. Im Falle einer freiwilligen Teilnahme würden vorrangig die intensiv wirtschaftenden Sonderkulturbetriebe einem derartigen Fonds beitreten, während die Teilnahme für die extensiv wirtschaftenden Betriebe weniger attraktiv wäre. Ansonsten gelten in diesem Fall die bereits zuvor genannten grundlegenden Anmerkungen in Bezug auf Fonds auf Gegenseitigkeit.

Versicherung oder Fonds auf Gegenseitigkeit

Fonds auf Gegenseitigkeit wären im Einzelfall durch die Wirtschaft zu gründen und vom MS nach nationalem Recht zuzulassen. Die MS legen die Regeln für die Errichtung und die Verwaltung der Fonds fest, insbesondere für die Gewährung der Entschädigungen und für die Verwaltung und Überwachung der Einhaltung dieser Regeln. Um den Anforderungen der ELER-VO zu genügen, werden Rechtsvorschriften erforderlich sein. Ebenso im Hinblick auf den KOM-Vorschlag zu der Verordnung über die nationalen strategischen Pläne. Insbesondere müssen die MS die Fördervoraussetzungen festlegen und weitere Bedingungen sicherstellen (Art. 70).

Bei der Versicherungslösung könnte weitestgehend auf bereits existierende Strukturen der Versicherungswirtschaft aufgebaut werden. Administrativer Aufwand und verlässlichere Haushaltsplanung wären bei einer Versicherungslösung geringer.

8.2 Einkommensstabilisierungsinstrument

Das Einkommensstabilisierungsinstrument ist eine weitere Option, die in der ELER-VO zur Steuerung von Einkommensrisiken vorgesehen ist. Die Absicherung setzt am Einkommen an und deckt damit eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelrisiken ab. Das Einkommen ist dabei definiert als die Summe der Einnahmen aus dem Markt einschließlich jeder Art öffentlicher Unterstützung, unter Abzug der Kosten für Betriebsmittel. Das Einkommensstabilisierungsinstrument wurde in der GAP-Reform nach 2013 eingeführt und ist ein Fonds auf Gegenseitigkeit, der Einkommensverluste ausgleicht. Die Landwirte leisten einen Beitrag zum Fonds auf Gegenseitigkeit, um eine finanzielle Reserve zu bilden, mit der Einkommensverluste unabhängig von der Ursache entschädigt werden können. Das Einkommensstabilisierungsinstrument gleicht maximal 70 % des Einkommensverlusts aus, wenn der effektive Verlust mehr als 30 % des durchschnittlichen Jahreseinkommens der letzten drei Jahre oder des olympischen Durchschnitts der letzten fünf Jahre beträgt.

Nach Artikel 39 kann die EU bis zu 65 % der beihilfefähigen Kosten, die sich auf die Verwaltungskosten für die Einrichtung des Fonds und die finanziellen Ausgleichszahlungen an die Landwirte beziehen, übernehmen. Die staatlichen Zahlungen gehen auch hier an den Fonds und nicht direkt an die Landwirte.

Für den Förderzeitraum 2014 – 2020 haben nur zwei EU-Mitgliedstaaten (Ungarn und Italien) und eine Region in Spanien (Kastilien-León) das Einkommensstabilisierungsinstrument in ihre ELER-Programme aufgenommen und auch dort ist das Einkommensstabilisierungsinstrument bisher nicht in die Praxis umgesetzt worden.

Das Einkommensstabilisierungsinstrument ist ein sehr komplexes Instrument, das unter anderem durch den allgemeinen Mangel an Erfahrung und Kenntnissen in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung behindert wird. Darüber hinaus kann der Haushaltsbedarf für ein Einkommensstabilisierungsinstrument sehr volatil und recht hoch sein. Wenn die Regelung in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden würde, wird der maximale Budgetbedarf für ein Jahr auf rund 22 Mrd. EUR veranschlagt (DG Agri 2017).

Für Deutschland hat das Thünen-Institut¹⁶ die Effekte eines von der EU finanziell geförderten Einkommensstabilisierungsinstruments untersucht. Die Analysen zeigen, dass die Kosten für Ausgleichszahlungen zwischen den Jahren erheblich schwanken und in Einzeljahren sehr hohe Werte annehmen. Die Zahl der Landwirte mit Einkommensverlusten von mehr als 30 % schwankt zwischen den Untersuchungsjahren von etwa 18 % bis 40 %. Die Entschädigungszahlungen an die Landwirte würden je nach Ausgestaltung im Durchschnitt jährlich zwischen 600 bis 800 Mio. EUR betragen. Die Beitragszahlung bei einer obligatorischen Teilnahme und einem Fördersatz von 65 % würde im Durchschnitt bei etwa 19 EUR bis 24 EUR je ha LF und Jahr liegen. Ohne staatliche Unterstützung, d. h. bei einer ausschließlichen Finanzierung durch die Landwirte, würde die Beitragszahlung entsprechend höher und bei etwa 53 EUR bis 69 EUR je ha LF und Jahr liegen. Die Simulationsrechnungen zeigen, dass die Volatilität des Einkommens durch die Einkommensversicherung deutlich abnimmt.

Die Verwaltungskosten sind als sehr hoch einzuschätzen. Herausforderungen für die Umsetzung liegen in der möglichst sachgerechten und missbrauchssicheren Erfassung der Ausgleichsberechtigung und -höhe. Es existiert eine Vielzahl von Detailherausforderungen (nichtbuchführungspflichtige Betriebe; steuerliche Gestaltungspielräume; komplexe Unternehmensstrukturen; Strukturwandel). Generell ist mit einem erheblichen zeitlichen Verzug der Einkommensfeststellung und damit der Entschädigungszahlung zu rechnen. Der Beitrag zur Re-

¹⁶ Thünen-Institut (2018). Projekt: Agrarpolitische Ansätze zur Förderung des Risikomanagements in der Landwirtschaft.

duzierung der Einkommensschwankungen kann dadurch deutlich eingeschränkt bzw. Einkommensschwankungen in den Folgejahren sogar verstärkt werden.

Um die Einführung des Einkommensstabilisierungsinstruments zu fördern, hat die Kommission daher eine Reihe von Verbesserungen im Rahmen der Omnibus-Verordnung vorgeschlagen. Diese Verbesserungen sollen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, das Einkommensstabilisierungsinstrument nach Sektoren zu spezifizieren, den Schwellenwert für die Entschädigung von 30 % auf 20 % zu senken und öffentliche Beiträge zum Anfangskapital zuzulassen.

Die Option, Indizes zur Berechnung des Einkommensverlusts zu verwenden, um den Verwaltungsaufwand zu verringern, wie in der Omnibus-Verordnung vorgeschlagen, ist vielversprechend, sofern die erforderlichen Daten verfügbar werden. Um der Realität der Landwirte näher zu kommen, müssten jedoch die Indizes für die Marktpreise auf regionaler Ebene berechnet werden, was einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich bringt.

8.3 Rückversicherung

Um das versicherungstechnische Risiko zu vermindern, übertragen die Versicherungsunternehmen (Erstversicherer) einen Teil ihrer Risiken auf ein Rückversicherungsunternehmen. Die Rückversicherung ermöglicht für die Erstversicherer einen besseren Risikoausgleich, dient als Kapitalersatz und mindert die Auswirkungen von Großschadensereignissen auf das Wirtschaftsergebnis und die Zahlungsfähigkeit von Versicherungen. Dies trägt dazu bei, für die Versicherungsnehmer attraktive Versicherungsangebote und Prämien zu generieren. Die Rückversicherungsmärkte werden somit notwendigerweise einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung von Ernteversicherungen in der Landwirtschaft haben. Dies gilt insbesondere für die Versicherung systemischer Risiken (z. B. Dürre, Überschwemmung) und verschärft sich noch bei der Rückversicherung von Erlösversicherungen, da Preisschwankungen alle Landwirte und deren Erstversicherer gleichzeitig betreffen.

In den meisten Ländern wird die Rückversicherung von privaten, in der Regel international oder global agierenden tätigen Rückversicherungsunternehmen (z. B. Munich Re, Swiss Re, Hannover Rück), übernommen. Insbesondere in Ländern, in denen die Ernteversicherungen eine starke Verbreitung haben, bietet der öffentliche Sektor entweder vollständige (USA) oder teilweise Rückversicherungsdienstleistungen für extreme Risiken an (z. B. Spanien, Portugal, Italien) und unterstützt auf diesem Weg das Risikomanagement in der Landwirtschaft.

Theoretisch besteht auch in Deutschland die Möglichkeit, dass der Staat bei systemischen Risiken oder in Bereichen, in denen es bisher kein privates Versicherungsangebot gibt und

ohne staatliche Unterstützung voraussichtlich auch nicht geben wird, die Rolle des Rückversicherers übernimmt und somit quasi für die vereinbarte rückversicherte Schadenssumme bürgt oder die Versicherungsprämie für die Rückversicherung übernimmt bzw. bezuschusst. Denkbar ist auch, dass der Staat als Rückversicherer die Schadenübernahme ab einer festgelegten Schadenhöhe vollständig übernimmt. In unmittelbarer Folge könnten die Versicherungsprämien der Erstversicherer erheblich verringert werden, da die Folgen des vom Staat übernommenen systemischen Risikos in der Prämienkalkulation nicht mehr berücksichtigt werden müssen.

Die Möglichkeit einer staatlichen Rückversicherung wurde bisher nicht näher geprüft. Nach einer ersten Einschätzung ist jedoch davon auszugehen, dass in extremen Schadensjahren kurzzeitig sehr hohe Haushaltsausgaben anfallen würden, für die eine entsprechende Deckung vorgesehen werden müsste. Die Alternative, dass der Staat die Versicherungsprämie für die Rückversicherung entweder ganz übernimmt oder teilweise bezuschusst, würde zu einem über die Jahre besser planbaren Haushaltsansatz führen.

Bei beiden Alternativen blieben die Fragen der Finanzierung und deren Verteilung auf Bund und Länder.

Außerdem wäre die Frage der beihilferechtlichen Zulässigkeit einer nationalen Unterstützung zu prüfen. Da es sich hier, anders als bei den in ELER angelegten Maßnahmen, nicht um Beihilfen an die Landwirte, sondern um Beihilfen an die Versicherer handeln würde, sind die Aussichten auf eine erfolgreiche beihilferechtliche Notifizierung ausgesprochen gering. Nach vorliegenden Informationen bieten Litauen, Polen, Spanien und Griechenland eine staatliche Rückversicherung gegen Dürreschäden an.

8.4 Hermesbürgschaften

Die staatlichen Exportkreditgarantien stehen allen deutschen Exporteuren und deren exportfinanzierenden Banken zur Absicherung eines wirtschaftlich und politisch bedingten Forderungsausfalls gegen Zahlung risikobasierter Prämien zur Verfügung. Sie beinhalten keine Fördermittel (Geldzuwendungen/Subventionen).

Mit den Exportkreditgarantien, die in vielfältigen Produktvarianten zur Verfügung stehen, übernimmt der Bund zu einem großen Teil das Risiko eines Zahlungsausfalls. Die Exportkreditgarantien werden im Auftrag der Bundesregierung von der Euler Hermes AG als Mandatar des Bundes bearbeitet. Über die Deckungspolitik und die Übernahme eines Antrages für Exportkreditgarantien für Exportgeschäfte entscheidet der Interministerielle Ausschuss für Exportkreditgarantien.

Ist das Modell Hermesbürgschaft auf das landwirtschaftliche Risikomanagement übertragbar?

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den gewerblichen Hermes-Exportbürgschaften und eines möglichen Bürgschaftssystems für Wetterrisiken in der Landwirtschaft ergibt sich aus der Struktur der beteiligten Akteure. Bei den Hermes-Exportbürgschaften sind wenige Unternehmen mit großen Beträgen abgesichert, während es in der Landwirtschaft sehr viele Landwirte mit relativ kleinen Summen wären. Dies würde einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand bedeuten, der sich letztlich auch in den Kosten niederschlagen würde.

Der Staat gibt Bürgschaften und gibt dadurch dem Vertragspartner eine Sicherheit, beim Auftreten des Schadensfalls Zahlungen zu leisten. Hermesbürgschaften werden nicht kostenlos ausgegeben, sondern haben ein dem Risiko entsprechenden Preis, den der Versicherungsnehmer bezahlen muss. Per Saldo hat der Bund im letzten Jahr mit den Hermesbürgschaften sogar einen Überschuss von 166 Mio. € erwirtschaftet. Kann es auf dieser Grundlage gelingen, aufgrund staatlicher Bürgschaften die Kosten für ein Versicherungsprodukt soweit zu verbilligen, dass es zu wirtschaftlich tragfähigen Konditionen angeboten werden kann? Die Annahme „viele Teilnehmer mit rel. kleinen Absicherungsbeträgen“ spricht eher dagegen. Zwei getrennte Systeme bedeuten grundsätzlich höhere Kosten, da mögliche Synergien nicht genutzt werden können.

Aus Sicht der Landwirte würde ein zusätzliches Instrument bedeuten, sich neben den bestehenden Versicherungen für bestimmte Risiken mit einem „neuen“ zweiten System auseinanderzusetzen. Dies führt zu zusätzlichem Zeitaufwand und Kosten.

Hermesbürgschaften setzen voraus, dass eine realistische Aussicht auf einen schadenfreien Verlauf des zur Deckung beantragten Exportgeschäfts besteht (Risikomäßige Vertretbarkeit). Die landwirtschaftlichen Risiken, für die es bisher kein wirtschaftlich vertretbares Versicherungsangebot gibt und die im Fokus der Überlegungen für eine staatliche Förderung stehen (Trockenheit, Frost im Obstbau etc.), zeichnen sich aber gerade dadurch aus, dass es hier ein hohes systemisches Risiko gibt. Dies spricht eher dagegen das Modell Hermesbürgschaft auf die landwirtschaftlichen Risiken zu übertragen.

Weiter stellt sich die Frage, wer Vertragspartner sein soll: Jeder einzelne Landwirt für sich oder in gebündelter Form, z. B. über die Versicherungen? Im ersten Fall käme es zu einer Aufsplitterung des Versicherungsmarktes, bei dem bestimmte Risiken wie bisher bei den etablierten Versicherungen gedeckt werden, während andere über das Modell Hermesbürgschaft abgesichert wären. Es käme auf jeden Fall zu deutlichen Friktionen auf dem Markt und

sowohl für die Landwirte als auch für die durchführende Verwaltung zu deutlichem Mehraufwand.

Würden dagegen die Versicherer die Risiken bündeln und dann über das Modell Hermesbürgschaft die Risiken analog dem bestehenden System der Rückversicherungen absichern, wäre das System deutlich schlanker. Hier stellt sich aber die Frage, ob hierfür wirklich ein Bedarf besteht. Im Regelfall sichern die Erstversicherer bis zu ca. 100 % die Risiken selber ab (z. B. durch Rücklagen oder Eigenkapital). Darüber kommen die Rückversicherer zum Zuge. Die Deckung über die Rückversicherer ist aber nicht unbegrenzt, vielfach werden Risiken bis 250 % der Versicherungssumme gedeckt. Sollte der Schaden darüber hinausgehen, wäre wieder der Erstversicherer gefordert. Auch für die Rückversicherung muss ein dem Risiko adäquater Preis bezahlt werden, insofern unterscheidet sie sich nicht von dem Bürgschaftssystem.

Nach Information aus der Versicherungswirtschaft funktioniert dieses System im Wesentlichen und hat sich bewährt. Allenfalls bei bestimmten Risiken, wie z. B. Trockenheit, stößt das System an Grenzen. Sollte in diesem Fall über eine staatliche Förderung nachgedacht werden, wäre entweder die Übernahme des Risikos durch den Staat ab einer bestimmten vorher genau definierten Schadenssumme denkbar oder auch ein Zuschuss zur Versicherungsprämie für die Rückversicherung. Ob diese Unterstützung in Form von Bürgschaften denkbar wäre ist in Expertenkreisen offen und bisher noch nicht vertieft diskutiert worden.

Die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass hinsichtlich der Einführung staatlicher Förderungen als Ausgangspunkt zunächst immer die Förderung der Versicherungsprämie für den Landwirt stand. Eine Förderung im Bereich der Rückversicherungen kam allenfalls in einem zweiten Schritt in Betracht, wenn sich abzeichnete, dass noch Defizite bestehen.

9 Versicherungsteuer

Steuern auf Versicherungsverträge und Versicherungsprämien sind in Europa weit verbreitet. Die Besteuerung variiert allerdings stark von Land zu Land.

Tabelle 19: Versicherungsteuer im europäischen Vergleich

	Versicherungsteuer Pflanzenversicherung
Dänemark	0 %
Deutschland	0,3 ‰ ^{0/00} **
Frankreich	0 %
Island	0 %
Italien	0 %
Lettland	0 %
Litauen	0 %
Luxemburg	4 %
Niederlande	0 % (ab 2020)
Österreich	0,2 ‰ ^{0/00}
Polen	0 %
Portugal	5 %
Spanien	0 %
Ungarn	10 %

* auf die Versicherungssumme

** gilt nicht für die Risiken Trockenheit (z. Zt. noch 19 % der Prämie, Ermäßigung ist vorgesehen)

Quelle: GDV in Anlehnung an EU-Kommission

In Deutschland liegt der allgemeine Steuersatz der Versicherungsteuer bei 19 %, bezogen auf die Versicherungsprämie. Abweichend hiervon ist gemäß § 6 Absatz 2 Nr. 4 i. V. m. § 5 Absatz 1 Nr. 2 Versicherungsteuergesetz (VStG) auf die Elementargefahren Hagel, Sturm, Starkfrost, Starkregen und Überschwemmungen (über Bodenerzeugnissen) ein ermäßigter Versicherungsteuersatz anzuwenden. Der Versicherungsteuersatz für diese Schadensrisiken beträgt seit dem 1. Januar 2013 einheitlich 0,03 % der Versicherungssumme.

Für das Kumulrisiko Dürre (Trockenheit) fallen in Deutschland hingegen zur Zeit noch 19 % Versicherungsteuer auf die Versicherungsprämie an. Ähnliches gilt für die Tierversicherungen, die ebenfalls mit 19 % der Versicherungsprämie besteuert werden.

Das BMEL hat sich mehrfach mit der Forderung an das Bundesministerium für Finanzen (BMF) gewandt, das Risiko Trockenheit in die Anwendung des ermäßigten Versicherungsteuersatzes von 0,03 % der Versicherungssumme einzubeziehen.

Das BMF hat mittlerweile zugesagt, einen Vorschlag zur Absenkung des Versicherungsteuersatzes für Dürre/Trockenheit im Rahmen der anstehenden umfassenden Novellierung des Versicherungsteuergesetzes vorzulegen.

Derzeit befindet sich der Gesetzentwurf in der BMF-Hausabstimmung. Das BMF plant die Ressortabstimmung zeitnah einzuleiten, so dass eine Kabinetttbefassung nach der Sommerpause erfolgen könnte und das parlamentarische Verfahren eingeleitet würde.

Die in Kap. 5 durchgeführten Berechnungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs für eine Trockenheits- bzw. erweiterte Mehrgefahrenversicherung für Acker- und Sonderkulturen erfolgten auf der Basis von Netto-Prämien ohne Versicherungssteuer.

Die Höhe der Besteuerung bestimmt letztlich die vom Landwirt zu zahlende Höhe der Brutto-Versicherungsprämie, so dass von geringeren Kosten für die Versicherungen infolge eines ermäßigten Versicherungsteuersatzes eine höhere Akzeptanz der Versicherung und damit eine höhere Marktdurchdringung zu erwarten ist und sich dies auch auf die Höhe einer ggf. erforderlichen staatlichen Unterstützung auswirkt.

10 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Ausblick

In Zukunft werden infolge des Klimawandels Wetterrisiken, und dadurch verursacht auch Marktrisiken, weiter zunehmen und die Landwirtschaft vor neue Herausforderungen stellen. Dem Risikomanagement wird daher eine wachsende Bedeutung zukommen. Zuvorderst sind die landwirtschaftlichen Unternehmer gefordert, ein betriebsindividuelles Risikomanagement zu entwickeln und umzusetzen. Ihnen stehen hierzu eine Reihe verschiedener Instrumente und Handlungsstrategien zur Verfügung, wie u. a. aus dem Bericht an die Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder zur Herbst-AMK 2018 in Bad Sassendorf hervorgeht. Im Rahmen der Beratung dieses Berichtes haben die Länder das BMEL aufgefordert, die Rolle und Funktion von Agrarversicherungen als Risikomanagementinstrument näher zu untersuchen. Dazu sollen „konkrete Varianten verschiedener Versicherungslösungen für den Bereich Sonderkulturen und eine allgemeine Mehrgefahrenversicherung mit und ohne staatliche Bezuschussung unter Rückgriff auf die Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten“ dargestellt werden.

Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser Bitte nachgekommen. Dazu wurden unter Beteiligung der Länder, der Versicherungswirtschaft und des Thünen-Instituts insbesondere das Marktpotenzial und die Kosten entsprechender Versicherungen in Deutschland kalkuliert, bereits etablierte Versicherungen mit staatlicher Unterstützung in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie in den USA und Kanada dargestellt und eine grundsätzliche betriebswirtschaftliche Bewertung derartiger staatlich geförderter Versicherungen aus der Perspektive der landwirtschaftlichen Unternehmen vorgenommen.

Die durchgeführten Kalkulationen zum Finanzbedarf für die Förderung einer Trockenheits- bzw. erweiterte Mehrgefahrenversicherung kommen zu dem Ergebnis, dass für **Ackerkulturen** je nach versichertem Risiko, Selbstbehalt und Marktdurchdringung (14-27 % der Ackerfläche) sowie bei einem unterstellten Fördersatz von 50 % (EU-rechtlich max. möglich wären bis zu 70 %) **zwischen 45 und 160 Mio. EUR** jährlich erforderlich wären (Tabelle 19). Bei den **Sonderkulturen** kommen die Berechnungen unter den zugrundeliegenden Annahmen zu einem Förderbedarf für eine Hagel-Frost-Versicherung **zwischen 3,5 Mio. EUR für Erdbeeren und 16 Mio. EUR für Wein** (Tabelle 20) bei einer unterstellten Marktdurchdringung von 50 % der Anbaufläche.

Tabelle 20: Übersicht der verschiedenen Modellvarianten und möglicher Förderbedarf im Ackerbau

Variante	versicherte Risiken	Selbstbehalt/ Maximal- entschädigung	Marktdurch- dringung	Förder- bedarf
	H = Hagel S = Sturm R = Starkregen F = Frost (SF, WF) T = Trockenheit	in %	versicherte Fläche von S-R-F-T in % der gegen Hagel versicherten Fläche	in Mio. EUR
1	H-S-R-F-T	20/80	20	97
2	H-S-R-F-T	20/80	40	160
3	H-S-R-F-T	30/70	20	89
4	H-S-R-F-T	30/70	40	151
5	S-R-F-T	20/80	20	63
6	S-R-F-T	20/80	40	127
7	S-R-F-T	30/70	20	62
8	S-R-F-T	30/70	40	124
9	T	Schwellenwert ¹ / 50 %	20	45
10	T	Schwellenwert ¹ / 50 %	40	90

¹ Indexversicherung, Schäden über dem Schwellenwert für den Landkreisertrag werden ausgeglichen

Quelle: BMEL, auf Basis von Berechnungen der Vereinigten Hagel

Tabelle 21: Möglicher Förderbedarf für Versicherungslösungen für Sonderkulturen

	Förderbedarf Frost	Förderbedarf Frost & Hagel
	Mio. EUR	Mio. EUR
Kernobst	5,5	15,0
Steinobst	5,0	5,0
Erdbeeren	3,5	3,5
Strauch- beeren	2,5	3,5
Wein	8,5	16,0

Quelle: BMEL, auf Basis von Berechnungen der Vereinigten Hagel

Eine Förderung von Mehrgefahrenversicherungen ist grundsätzlich im Rahmen der gemeinschaftlichen Regelungen für Obst und Gemüse sowie Wein (1. Säule GAP/GMO), im Rahmen der 2. Säule GAP (ELER) sowie national allein mit Landesmitteln oder perspektivisch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) mit Landes- und Bundesmitteln möglich. Der ausgewiesene Förderbedarf wäre entsprechend der gewählten Finanzierungsart von Ländern, Bund und/oder der EU aufzubringen.

Für eine GAK-Finanzierung müsste zunächst ein entsprechender Fördergrundsatz erarbeitet und durch den PLANAK bewilligt werden. Einer Förderung über die GAK steht das BMEL jedoch angesichts begrenzter Finanzmittel und anderer dringlicher Zukunftsaufgaben von nationalem Interesse (z. B. Stärkung der Ländlichen Räume, Waldumbau, Insektenschutz) reserviert gegenüber.

In Bezug auf die bestehende Fördermöglichkeit im Rahmen der GMO ist zu beachten, dass in der künftigen Förderperiode die Sektorpläne für Obst und Gemüse sowie Wein in den Nationalen Strategieplan implementiert werden. Vor diesem Hintergrund ist darauf zu achten, dass die Fördermöglichkeiten im Rahmen der 1. und 2. Säule GAP genau voneinander abgegrenzt werden, um Doppelförderungen zu vermeiden.

Eine Unterstützung von Prämienzuschüssen fördert grundsätzlich die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Versicherungsprodukten. Einen vergleichbaren Effekt hat auch die beabsichtigte Absenkung der Versicherungssteuer auf Versicherungen gegen Trockenheit.

In vielen anderen EU-Mitgliedstaaten werden Versicherungsprämien schon seit vielen Jahren öffentlich unterstützt, um die Versicherungskosten für die Landwirte zu senken und auf diese Weise eine breite Abdeckung für bestimmte Risiken zu gewährleisten. Der vorliegende Bericht zeigt, dass in den betrachteten Ländern die staatliche Förderung von Risikoinstrumenten nicht alle Risiken abdeckt, sondern meist entsprechend einem mehrstufigen Modell ausgestaltet ist, das verschiedene Risikoausprägungen unterscheidet:

- **Normale Risiken** (geringe Verluste ohne akute Existenzgefährdung): private Vorsorge (z. B. finanzielle Rücklagen, Diversifizierung, produktionstechnische Maßnahmen),
- **mittlere Risiken** (mittlere bis hohe Verluste mit Existenzgefährdungspotential): private Vorsorge, gegebenenfalls mit öffentlicher Unterstützung (z. B. Prämienzuschüsse zu Versicherungen),

- **Katastrophale Risiken** (extreme Verluste mit akuter Existenzgefährdung):
öffentliche Instrumente (z. B. Ad-hoc-Hilfen)

Für die Abdeckung mittlerer Risiken wird ein breites Spektrum an öffentlich-privater Interventionen angeboten, von denen einige mit nur einer kleinen öffentlichen Intervention eher dem privaten Bereich (z. B. die Entscheidung eines Landwirts, ein Vorsorgekonto einzurichten, da der öffentliche Sektor es attraktiv gemacht hat) oder andere mit einer geringeren privaten Intervention eher dem öffentlichen Bereich zuzuordnen sind (z. B. Zuschüsse zu Versicherungsprämien) oder Initiativen der gleichberechtigten Partnerschaft sind darstellen (z. B. die Einrichtung eines Fonds auf Gegenseitigkeit mit unterschiedlichen Rollen für öffentliche und private Akteure, wie für den FMSE (Kap. 5.2) erläutert).

Die Rolle des öffentlichen und des privaten Sektors in jeder dieser Stufen der Risikoausprägung ist unterschiedlich. Für die Beherrschung der normalen Ertragsrisiken sind die Landwirte selbst verantwortlich, z. B. durch Diversifizierung. Die Rolle des öffentlichen Sektors beschränkt sich hierbei auf die Bereitstellung von Informationen und Wissensvermittlung, z.B. im Wege von Beratungsorganisationen. Mittlere Risiken kann der einzelne Landwirt in der Regel nicht alleine beherrschen, sondern überträgt diese ganz oder teilweise auf Dritte (z. B. Versicherungen, Fonds). Die Rolle des öffentlichen Sektors besteht bei diesen Risiken entweder darin Finanzmittel bereitzustellen, um die Nutzung bestehender oder die Entwicklung neuer Instrumente zu unterstützen, sie kann aber auch eine Partnerschaft für die Einrichtung gemeinsamer Instrumente bedeuten (z. B. FMSE in Frankreich). Katastrophale Risiken werden in der Regel vom öffentlichen Sektors gedeckt.

In Deutschland steht das Thema Risikomanagement und eine etwaige Förderung bereits seit längerem auf der agrarpolitischen Agenda. In diesem Kontext sind auch die beiden Bundesratsinitiativen von Bayern/Baden-Württemberg¹⁷ und von Rheinland-Pfalz¹⁸ zu sehen, die sich beide mit einer Stärkung der Risikostrategie für landwirtschaftliche Unternehmen gegen witterungsbedingte Risiken befassen.

Im Einzelnen geht es um die Unterstützung von folgenden betrieblichen Maßnahmen des Risikomanagements:

- Prävention durch agrotechnische Maßnahmen,
- Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe bei der Risikoabsicherung über (Mehrfahren) Versicherungen gegen witterungsbedingte Risiken und Schaffung der bundesrechtlichen Voraussetzungen zur finanziellen Unterstützung einer Mehrgefah-

¹⁷ BR-Drs. 272/19

¹⁸ BR-Drs. 263/19

renversicherung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) sowie die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln durch den Bund,

- die Prüfung einer steuerlich begünstigten fonds- und zweckgebundenen Ernteausfall- und Klimagefahrenrücklage für Betriebe mit nachweisbarer betrieblicher Risikoversorge unabhängig von der steuerlichen Gewinnermittlungsart und
- die Absenkung des Versicherungsteuersatzes für das Risiko Trockenheit.

Der Bundesrat hat die Befassung mit den o. g. Länder-Anträgen aufgrund der anstehenden Erörterung des Themas auf der Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz auf den Herbst 2019 verschoben.

Künftige Strategien gegen witterungsbedingte Risiken sollten die Erfahrungen aus anderen Ländern nutzen und dabei die Handlungsspielräume auf EU- und nationaler Ebene nutzen. Dabei ist das Zusammenspiel von Direktzahlungen, staatlichen Beihilfen und Risikomanagementinstrumenten zu berücksichtigen. Hilfreich sind in diesem Zusammenhang auch Pilotvorhaben der Länder, wie das geplante Pilotprojekt in Baden-Württemberg für eine Prämienunterstützung für Versicherungen gegen Frost, Sturm und Starkregen im Sonderkulturbereich (Kern-, Stein- und Beerenobst, Wein), das 2020 umgesetzt werden soll.

11 Literatur- und Quellenverzeichnis

Bardaji, I., Garrido, A., Blanco, I., Felis, A., Sumpsi, J.M., García-Azcárate, T., Enjolras, G. and Capitanio, F. (2016), “Research for agri committee; state of play of risk management tools implemented by member states during the period 2014-2020: national and European frameworks”:

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU\(2016\)573415_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU(2016)573415_EN.pdf)

Bielza Diaz-Caneja, M., Conte, C.G., Dittmann, C., Gallego Pinilla, F.J. and Stroblmair, J. (2008), Agricultural Insurance Schemes, Scientific and Technical Studies, European Commission, Joint Research Centre: www.jrc.ec.europa.eu

BMEL (2012), Risiko- und Risikomanagement in der Landwirtschaft, Bericht des BMEL an die Agrarministerkonferenz am 26./28.09.2019 in Bad Sassendorf.

BMEL (2018), Nationale Strategie für nachhaltige operationelle Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse in Deutschland, <http://www.bmel.de>

European Commission (2017a), Risk management schemes in EU agriculture; dealing with risk and volatility, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/12_en.pdf

European Commission (2001), Working Document, Risk Management Tools for EU-Agriculture with a special focus on insurance, https://ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf

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

Inspection Générale des finance (2017), Les outils de gestion des risques en agriculture, <https://agriculture.gouv.fr/les-outils-de-gestion-des-risques-en-agriculture>

ISPRA (2006): Agricultural Insurance Schemes

Christoph Duden, Frank Offermann (2019), Betriebswirtschaftliche Analyse der Folgen und Einkommenswirkungen einer staatlichen Förderung von Extremwetterversicherungen, Stellungnahme für das BMEL

Le Den, Xavier, Matilda Persson, Audrey Benoist, Paul Hudson, Marleen de Ruiten, Lars de Ruig, Onno Kuik, (2017). Insurance of weather and climate-related disaster risk: Inventory and analysis of mechanisms to support damage prevention in the EU

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation France (2017), Assurance multirisque climatique des récoltes - Document à destination des prescripteurs,
<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/87233?token=e9a2f8dcd75ecea174d3792d33293104>

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation France (2017), La gestion des risques en agriculture : un défi et une urgence, <https://agriculture.gouv.fr/la-gestion-des-risques-en-agriculture>

OECD (2011), Managing Risk in Agriculture: Policy Assessment and Design, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116146-en>

Schweizerische Eidgenossenschaft (2016), Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung – Bericht in Erfüllung der postulate Bourgeois 14.3023 und 14.3815, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46723.pdf>

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (2012), Bewertung der nationalen Strategie für nachhaltige operationelle Programme im Obst- und Gemüsektor in Deutschland,
http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn051339.pdf

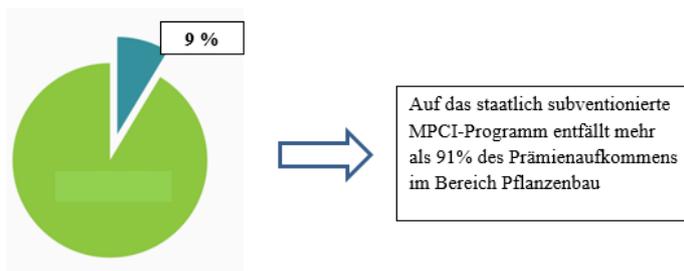
USA

Im Jahr 2014 hat die Agrarpolitik in den USA einen grundlegenden Richtungswechsel vollzogen. Die Direktzahlungen wurden komplett eingestellt und dafür das bereits bestehende Versicherungssystem ausgebaut, so dass heute die Förderung des Versicherungssystems den Grundpfeiler der amerikanischen Agrarpolitik darstellt. Das staatliche Ernteversicherungsprogramm (Federal Crop Insurance Program, FCIP) ist heute das wichtigste Instrument der amerikanischen Agrarpolitik zur Stabilisierung und Unterstützung der US-Landwirtschaft und der zentrale Bestandteil der Bundesförderung für die Landwirtschaft.

Das FCIP zielt darauf ab, die Pflanzenproduzenten vor witterungsbedingten Risiken sowie vor wetterbedingten Pflanzenkrankheiten, Insektenbefall und rückläufigen Rohstoffpreisen zu schützen. Die Ernteversicherung deckt mit rund 130 Kulturen ein breites Sortiment von Agrarrohstoffen ab, dazu zählen z.B. die Ackerkulturen Weizen, Mais, Sojabohnen, aber auch Baumwolle, Reis oder Erdnüsse, Spezialkulturen sowie Gras- und Weideland. Insgesamt sind derzeit nahezu 90 % der versicherungsfähigen Fläche versichert. Nach Angaben der staatlichen Risk Management Agency (RMA) waren 2016 bei Baumwolle 96 %, bei Sorghum 80 %, bei Mais und Reis 87 %, bei Soja 88 % und bei Weizen 85 % der Anbauflächen versichert. Für Produzenten, die nicht versicherbare Kulturen anbauen, gibt es das Noninsured Crop Disaster Assistance Program.

Ebenso vielfältig wie die versicherbaren Kulturen sind Risiken, die mit dem Ernteversicherungsprogramm abgedeckt werden können. Das FCIP ist als Mehrgefahrenversicherung (Multi Peril Crop Insurance, MCPI) konzipiert und umfasst sowohl die klassischen Risiken wie Trockenheit, Hochwasser, Sturm, Starkregen, Starkfrost, Feuer als auch Insektenbefall, Pflanzenkrankheiten, Wildschäden bis hin zu Vulkanausbrüchen und Erdbeben. Versicherbar ist aber auch einfach ein ungünstiger Witterungsverlauf, der zu Verzögerungen bei Aussaat oder Ernte führt. Eine Hagelversicherung kann als Ergänzung zur staatlichen Ernteversicherung von den Landwirten abgeschlossen werden, jedoch ohne staatliche Unterstützung.

Abbildung 9: Verteilung des Prämienaufkommens auf Einzel- und Mehrgefahrenversicherungen in den USA



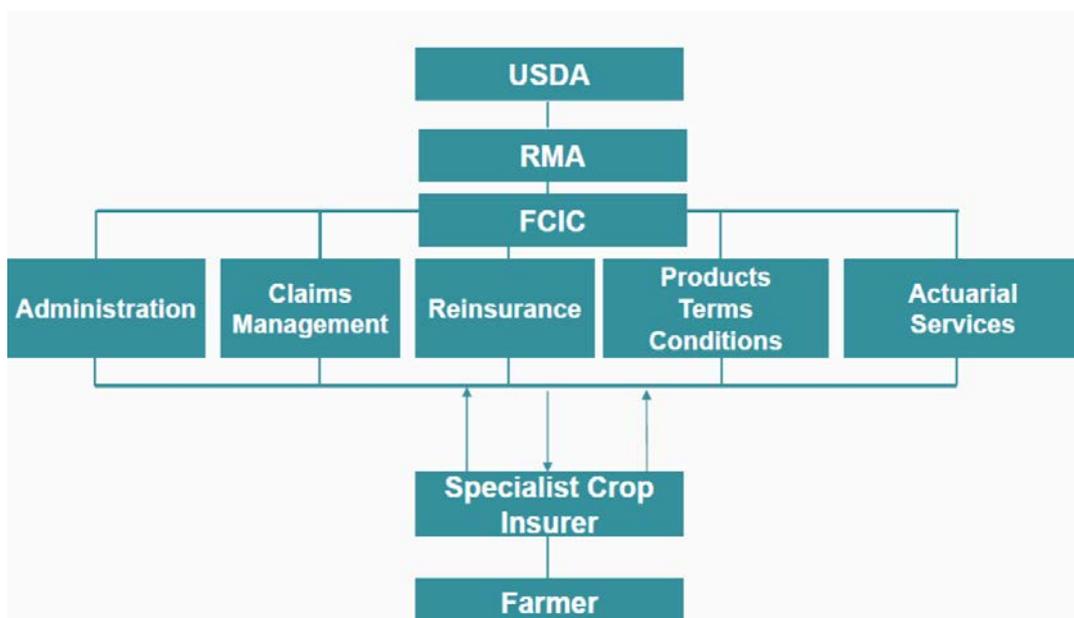
Quelle: Munich RE

Seit 1980 ist die Ernteversicherung des Bundes als Public-Private-Partnership organisiert, die von Steuerzahlern und Produzenten finanziert wird. Drei Hauptakteure bedienen das Programm:

1. Private Versicherungsunternehmen, sogenannte Approved Insurance Providers (AIPs), die für den Verkauf der Versicherungen, die Durchführung aller notwendigen Schadenregulierungsmaßnahmen sowie für die gesamte Policen-Administration und Produktentwicklung zuständig sind,
2. die Federal Crop Insurance Corporation (FCIC), die die Policen rückversichert und die operativen und administrativen Kosten von AIPs subventioniert und
3. die Risk Management Agency (RMA) innerhalb des USDA, die die Vertragsbedingungen und die Prämienätze festlegt und die AIPs reguliert.

Der Markt für Ernteversicherungen ist in den USA ein hochkonzentriertes Geschäftsfeld. Gegenwärtig haben 14 AIPs eine Lizenz um Versicherungen des staatlichen Ernteversicherungsprogramms abzuschließen. Das Versicherungsgeschäft wird von etwa 12.500 unabhängigen Agenten vermittelt. Auf die Top 5 der Ernteversicherer entfallen rund 70 % der Gesamtprämien. Da die Tarife und Bedingungen weitgehend vorgegeben sind, besteht kaum Wettbewerb zwischen den Versicherern.

Abbildung 10: Organisatorischer Aufbau des US- Ernteversicherungssystems



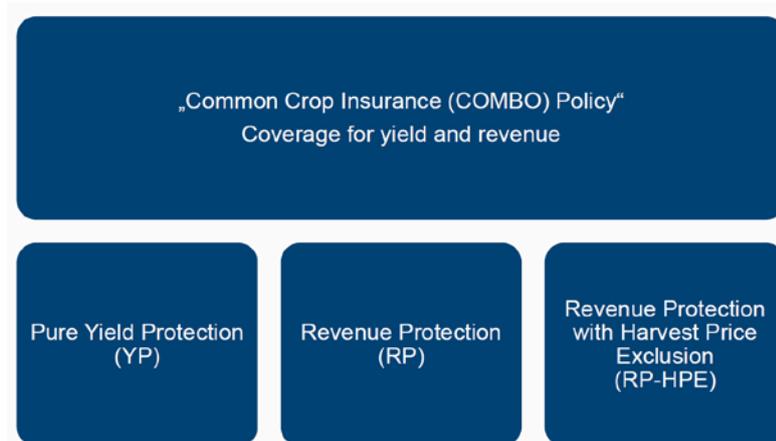
Quelle: Munich RE

Die Höhe der administrativen und betrieblichen Subventionen sowie die Bedingungen für die Rückversicherung werden jährlich zwischen FCIC und den AIP in einem Rückversicherungs-

abkommen (Standard Reinsurance Agreement, SRA) vertraglich festgelegt. Für den Fall, dass die Auszahlungen die Summe der Versicherungsprämien einschließlich des staatlichen Subventionsanteils übersteigen, sind die Versicherungsunternehmen über das Standard Reinsurance Agreement (SRA) bei der Federal Crop Insurance Corporation rückversichert. AIPs, die Verträge für das staatliche Ernteversicherungsprogramm abschließen, müssen Verträge für alle versicherbaren Kulturen und Risiken anbieten und können keine Auswahl treffen. Unerwünschte versicherungstechnische Risiken können über das von jedem einzelnen AID unterzeichneten Standard-Rückversicherungsübereinkommen (SRA) jedoch ganz oder teilweise auf die staatliche FCIC rückübertragen werden. Die FCIC übernimmt das gesamte versicherungstechnische Risiko für das von den AIP abgetretene Geschäft und übernimmt auch teilweise das Haftungsrisiko für die von den AIP zurückbehaltenen Verträge. Das SRA begrenzt die versicherungstechnischen Verluste der Versicherungsunternehmen in Abhängigkeit von der Höhe der Schadenquote. Um die privaten Versicherungsunternehmen vor den Zahlungsverpflichtungen nach sehr großen katastrophalen Schadensereignissen (z. B. schwere Dürre, Überschwemmungen) abzusichern, übernimmt der Staat für den Teil eines Schadens, der das Fünffache der eingezahlten Versicherungsprämien übersteigt, die Haftung komplett.

Die im Rahmen des staatlichen Ernteversicherungsprogramms (FCIP) angebotenen Versicherungen für die Hauptkulturararten lassen sich grob in Ertrags- und Erlösversicherungen einteilen. Im Einzelnen lassen sich eine klassische Mengenertragsversicherung (= „yield insurance“), eine Erlösversicherung (= „revenue insurance“) und eine Erlösversicherung unter Ausschluss des Erntepreises (= „revenue insurance with harvest price exclusion“) unterscheiden.

Abbildung 11: Ernteversicherungssystem in den USA



Quelle: Munich RE

Die **Ertragsversicherung (YP)** gewährleistet einen Schutz gegen Ertragsausfälle relativ zu einer vereinbarten Ertragsmenge (= „approved yields“) eines versicherten Flurstücks. Im einfachsten Fall basiert der vereinbarte Ertrag auf der tatsächlichen Produktionshistorie (Actual Production History (APH)). In der Regel ist die vereinbarte Ertragsmenge der Durchschnittsertrag der letzten 10 Jahre. Die Landwirte, die sich für eine Ertragsversicherung entscheiden, können einen Deckungsgrad zwischen 50 % und 85 % in 5-Prozent-Schritten auswählen. Bei höheren Deckungsgraden sind die Prämien höher und der Anteil der Prämiensubvention nimmt ab.

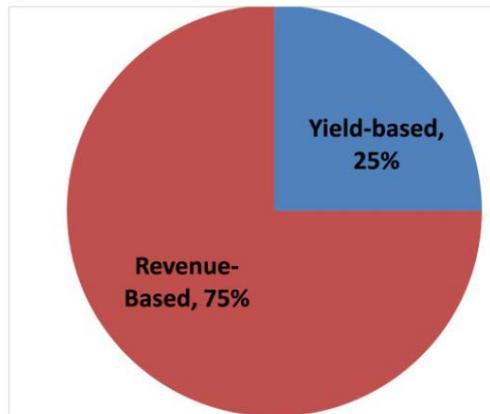
Die **Erlösversicherung (RP)** schützt gegen Erlösausfälle (Produkt aus Ertrag und Preis), aber letztendlich werden nur Preisdifferenzen zwischen Aussaat und Ernte, also intrasaisonale Preisschwankungen gedeckt. Die Höhe des vereinbarten Erlöses (= „approved revenue“) setzt sich zusammen aus dem vereinbarten Ertrag des versicherten Flurstücks und dem projizierten Preis. Letzterer wird von Terminmarktpreisen abgeleitet. Die Verwendung von Terminmarktpreisen zur Bestimmung der Auszahlungen hat den Vorteil, dass kein einzelner Akteur die Marktpreise beeinflussen kann.

Wie bei der Ertragsversicherung fallen die Versicherungsprämien für höhere Deckungsgrade höher aus bei gleichzeitig abnehmender Subventionsrate. Der Deckungsgrad kann ebenfalls zwischen 50 % und 85 % in 5-Prozent-Schritten gewählt werden. Sollte der „Erntepreis“ (dieser wird auch aus Futures-Preisen zu dem Zeitpunkt berechnet, zu dem die Ernte typischerweise in der Region stattfindet) unter dem projizierten Preis liegen, dann wird die Auszahlung der Versicherung als die positive Differenz zwischen dem vereinbarten Erlös und dem Produkt aus der tatsächlichen Erntemenge und dem tatsächlichen Erntepreis berechnet. Wenn der Erntepreis höher als der prognostizierte Preis ist, basieren der vereinbarte Erlös und die zahlungsauslösenden Erlöse (kritischer Erlös = vereinbarter Erlös x Deckungsgrad) auf dem Erntepreis und nicht auf dem prognostizierten Preis.

Die **Erlösversicherung unter Ausschluss des Erntepreises (RP-HPE)** ist vergleichbar mit der Erlösversicherung, jedoch werden vereinbarter und kritischer Erlös nicht erhöht, wenn der Erntepreis über dem projizierten Preis liegt. Deshalb ist die zu zahlende Versicherungsprämie für die Erlösversicherung ohne Erntepreis niedriger als für die Erlösversicherung, die den Erntepreis berücksichtigt.

Die Erlösversicherungen RP und RP-HPE sind nur für Erzeugnisse mit funktionierenden Terminmärkten verfügbar. In diesen Fällen können Landwirte Entschädigungszahlungen erhalten, wenn die tatsächlichen landwirtschaftlichen Einnahmen für eine Ernte unter das Zielniveau der Einnahmen fallen, unabhängig davon, ob die Einnahmeverluste auf niedrige Erntemengen oder niedrige Preise zurückzuführen sind.

Abbildung 12: Nutzung der verschiedenen Arten von Ernteversicherungen in den USA



Quelle: USDA

Die Erlösversicherung und die Erlösversicherung unter Ausschluss des Erntepreises machen außer bei Reis mehr als 80 % der versicherten Gesamtfläche für Hauptkulturen aus, bei Baumwolle sind es 81 %, Körnerhirse 84 %, Mais 92 %, Reis 38 %, Sojabohnen 92 % und bei Weizen 87 % (RMA 2017).

Im Rahmen des aktuellen Ernteversicherungsprogramms wählen die Erzeuger, die eine versicherbare Kultur anbauen, jeweils einen Ernteertrag und eine Preisdeckung aus und bezahlen eine Versicherungsprämie. Die Regierung (FCIC / RMA) legt die Versicherungsprämien und die Subventionen jährlich im Bundesgesetz über die Ernteversicherung fest, wobei die Prämienkalkulation für jede Kultur auf einer Verlusthistorie von bis zu 20 Jahren basiert. Die Grundregel für die Prämienberechnung sieht vor, dass im Laufe der Jahre das Prämienaufkommen ausreichen muss, um die Verpflichtungen aus den Versicherungspolicen zu begleichen, d. h. in der Praxis sollte eine Schadenquote von 1,0 erreichen werden. Maßgebend für die Prämienhöhe sind u. a. die Region, das Versicherungsprodukt, der vom Landwirt gewählte Deckungsgrad und andere relevante Betriebscharakteristika. Im Rahmen eines Ernteversicherungsvertrags verpflichtet sich der Landwirt, jeweils alle Flächen der gewählten Kulturen zu versichern.

Drei grundsätzliche Arten von Bundeszuschüssen sind mit dem Ernteversicherungsprogramm verbunden:

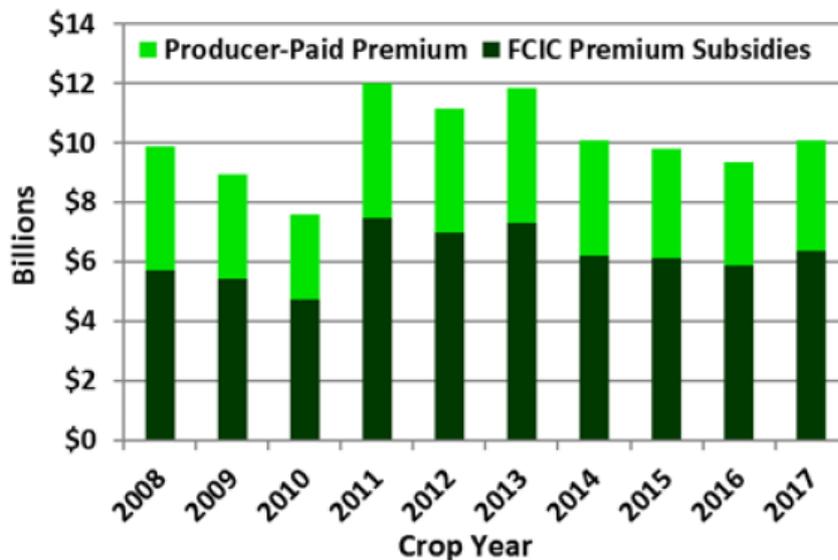
- Erzeugerprämienzuschüsse,
- an die AIP gezahlte administrative und betriebliche Subventionen und
- das mit den AIP geteilte Haftungsrisiko.

Die Gesamtkosten des Programms variieren von Jahr zu Jahr, vor allem aufgrund schwankender Entschädigungszahlungen bedingt durch Änderungen der Rohstoffpreise, Anbauentscheidungen der Landwirte und Witterungsbedingungen

Erzeugerprämienzuschüsse

Allen Landwirten steht eine kostenlose Katastrophenversicherung (Catastrophic Risk Protection, CAP) als niedrigster Deckungsgrad zur Verfügung. Die Prämien werden vollständig von der US-Regierung übernommen. Die CAP-Deckung umfasst eine Zahlung in Höhe von 55 % des geschätzten Marktpreises für Ernteauffälle, die über 50 % des Normalertrags ausmachen (sog. 50/55-Deckung). Die Subventionssätze für Deckungsgrade oberhalb der CAP-Deckung (buy-up) auf dem Niveau von Ertrags- und Erlösversicherungen liegen zwischen 38 % und 80 %. Der Prozentsatz hängt von der Art der Police und dem Deckungsgrad ab. Die Landwirte müssen für die CAP-Deckung eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 300 USD pro Landkreis und Kultur und 30 USD pro Landkreis und Kultur für buy-up-Deckung bezahlen. Die durchschnittliche Prämiensubventionsrate betrug für die Erntejahre 2008-2017 im Durchschnitt bei 62 %.

Abbildung 13: Von den Produzenten und vom FCIC bezahlte Anteile an den Versicherungsprämien



Quelle: Risk Management, Agency 2018

Vermittlungssubvention

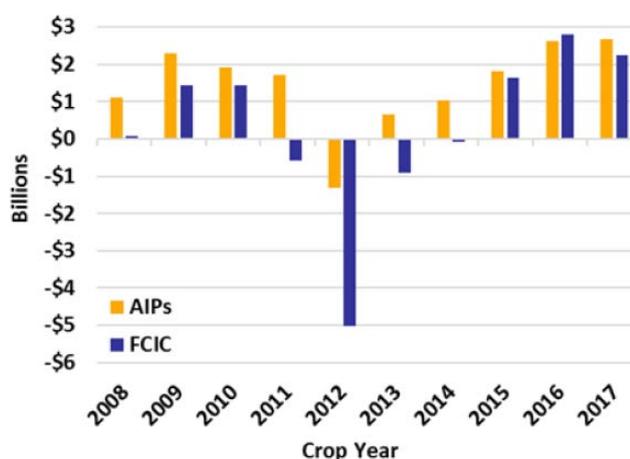
Der von der US-Regierung tatsächlich gezahlte Anteil fällt sogar noch höher aus, wenn zusätzlich die Kompensation der operativen und administrativen Kosten der AIPs für den Verkauf und die Verwaltung der Agrarversicherungen durch die Regierung in Höhe von maximal 1,3 Mrd. USD/Jahr mitberücksichtigt werden. Die Höhe dieser Subventionen basiert nicht auf

den tatsächlichen Kosten der AIP, sondern auf den in der SRA festgelegten Prozentsätzen von der Prämie, die je nach Versicherungsart variieren.

Versicherungstechnische Gewinne und Verluste

Von Erntejahr 2008 bis 2017 erzielte das Programm einen versicherungstechnischen Nettogewinn von rund 17,55 Mrd. USD, von denen rund 3,05 Mrd. USD (17 %) an die FCIC und 14,50 Mrd. USD (83 %) an die AIP gingen. Während dieser Jahre hatten die AIPs 2012 einen versicherungstechnischen Verlust, während der FCIC 2011, 2012, 2013 und 2014 versicherungstechnische Verluste hinnehmen musste.

Abbildung 14: Nettoergebnis aus Versicherungsgeschäften von AID und FCIC



Quelle: Risk Management, Agency 2018

Die US-Regierung stellte im Zeitraum 2008 bis 2017 jedes Jahr durchschnittlich rund 8 Mrd. USD für die Subventionierung von Ernteversicherungen zur Verfügung, was mehr als der Hälfte des Agrarbudgets entspricht. Für 2019 wird mit Ausgaben von 9,4 Mrd. USD gerechnet. Für den Haushalt 2020 wurden zuletzt von der US-Regierung jedoch erhebliche Kürzungen bei der Ernteversicherung vorgeschlagen. Danach soll der durchschnittliche Fördersatz für die Versicherungsprämien von derzeit 62 % auf 48 % gesenkt werden. Über den Haushaltsvorschlag des Präsidenten wird derzeit (Stand Mai 2019) noch beraten. Es bleibt offen, ob und inwieweit die vorgeschlagenen Kürzungen am Ende tatsächlich umgesetzt werden.

In den USA haben im Ackerbau die subventionierten Versicherungen die Ad-Hoc-Zahlungen weitgehend substituieren. Im Juni 2019 wurden allerdings im Rahmen einer umfassenden „Disaster Relief Bill“ zusätzlich rd. 3 Mrd. USD für den Ausgleich von Ernteausfällen aufgrund der Naturkatastrophen in den Jahren 2017, 2018 und 2019 zur Verfügung gestellt. Ad-Hoc-Zahlungen gibt es in den USA weiterhin in den nicht durch Versicherungen abgedeckten Bereichen (insbes. Futterbau, Tierhaltung).

Kanada

In Kanada bildet das Geschäftsrisikomanagement (Business Risk Management, BRM) die Grundlage der kanadischen Agrarpolitik und umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen zur Risikominderung und -bewältigung. Das BRM bildet mit rund 1,3 Mrd. CAD bzw. 55 % die Hauptausgabeposition des kanadischen Agrarhaushalts¹⁹.

Die umfassende Risikodeckung durch BRM-Maßnahmen zielt darauf ab, die Einkünfte aus der Landwirtschaft zu glätten. Das staatliche Instrumentarium zur Risikoabsicherung orientiert sich dabei an der Grundidee, wonach die Absicherung kleiner Risiken vorwiegend in der Verantwortung der Landwirte selbst liegen soll. Bei großen Risiken soll hingegen der Staat wesentlich zur Absicherung beitragen.

Entsprechend sieht das Konzept vor, dass die Landwirte für den Ausgleich von Verlusten im Zusammenhang mit kleinen Risiken eigene Sparguthaben einsetzen (**AgriInvest**). Bei großen Risiken, welche zu Einkommensverlusten von über 30 Prozent gegenüber einem Referenzeinkommen führen, kompensiert der Staat einen großen Teil des Ausfalls (**AgriStability**). Eine weitere wesentliche Komponente des Systems sind rein staatliche Ertragsversicherungen mit Prämiensubventionen (**AgriInsurance**). Für Naturkatastrophen und große Marktkrisen hat Kanada unter **AgriRecovery** zudem den Rahmen für ein koordiniertes Vorgehen bei Katastrophen definiert.

AgriInvest

Im Rahmen des Programms AgriInvest wird in Kanada eine Rücklagenbildung (Saving account) gefördert. Der Staat verdoppelt die jährlich von den Landwirten auf ein Rücklagenkonto eingezahlten Beträge bis zu einer Höhe von maximal 15.000 CAD (10.200 EUR) pro Betrieb und Jahr bzw. maximal 1 % (manche Provinzen 1,5 %) des Nettoverkaufserlöses landwirtschaftlicher Produkte (Erlöse abzüglich der Aufwendungen für zugekaufte landwirtschaftliche Produkte und Tiere). Die maximale Höhe der Rücklage ist auf 400 % des durchschnittlichen Nettoverkaufserlöses begrenzt. Es bestehen keine Restriktionen oder Auflagen bezüglich der Mittelentnahme, d. h. auf die angesparten Finanzmittel kann jederzeit zugegriffen werden und damit sowohl kleine Einkommensrückgänge ausgeglichen als auch Investitionen getätigt werden. AgriInvest ist nicht speziell auf Situationen mit niedrigem Einkommen ausgerichtet und verfügt über keine Auslösemechanismen. Für das Programm „AgriInvest“ entstehen jährliche Budgetkosten von rund 105 Mio. EUR.

¹⁹ Die Ausgaben der einzelnen Provinzen sind nicht miteinberechnet. Zusammengezählt entsprechen diese jedoch vom Umfang in etwa den Bundesausgaben (Bundesausgaben machen 51 Prozent der Gesamtausgaben aus, die Provinzausgaben 49 Prozent).

Nach Berechnungen des Thünen-Instituts würde eine Übertragung des kanadischen „AgriInvest“ auf Deutschland bei Teilnahme aller landwirtschaftlicher Betriebe und einer Rücklagenbildung von 1 % des Nettoverkaufserlöses einen Subventionsumfang von ca. 315 Mio. EUR/Jahr erfordern (Datengrundlage: Testbetriebe, Wirtschaftsjahr 2013/14).

AgriStability

AgriStability ist das wichtigste politische Instrument in der BRM-Strategie. Es bietet Unterstützung bei großen Risiken, welche zu Einkommensverlusten von über 30 % gegenüber einem Referenzeinkommen führen. In diesem Fall kompensiert der Staat einen großen Teil des Ausfalls. Das Referenzeinkommen bemisst sich dabei grundsätzlich nach dem historischen Einkommen (= Gesamtdeckungsbeitrag) des Betriebs (Durchschnitt der letzten fünf Jahre abzüglich des höchsten und des tiefsten Wertes). Die staatliche Unterstützung beträgt einheitlich 70 % des Deckungsbeitragsrückgangs, d. h. für jeden Dollar, den der Deckungsbeitrag gegenüber dem Referenzwert um mehr als 30 % gesunken ist, haben die Erzeuger Anspruch auf eine staatliche Unterstützung in Höhe von 0,70 CAD.

Um an AgriStability-Programm teilnehmen zu können, müssen die Landwirte eine Gebühr entrichten. Die Gebühr wird auf der Grundlage von 70 % des Referenzdeckungsbeitrags berechnet und beträgt 4,50 CAD pro 1.000 CAD des ermittelten Referenzwerts. Hinzu kommt eine Verwaltungskostenbeteiligung (ACS) in Höhe von 55 CAD.

Beispiel:

Für einen Erzeuger mit einem Gesamtdeckungsbeitrag von 60.000 CAD wird die Gebühr wie folgt berechnet:

Schritt 1: 70 % des Deckungsbeitrags ($60.000 \text{ CAD} \times 70 \% = 42.000 \text{ CAD}$)

Schritt 2: 4,50 CAD für jeweils 1.000 CAD ($42.000 \times 0,0045 = 189,00 \text{ CAD}$).

Unter Berücksichtigung der Verwaltungsgebühr in Höhe von 55 CAD beträgt die Teilnahmegebühr für den Landwirt insgesamt 244 CAD.

Zahlungen im Rahmen des AgriStability-Programms erfolgen in der Regel erst mit erheblicher Zeitverzögerung (> 1 Jahr). Die Teilnehmer reichen ihre Anträge auf der Grundlage ihrer Einkommensteueranmeldungen ein, die in der Regel auf der Basis von Buchführungsabschlüssen erfolgen. Dies kann zu Verzögerungen von einem Jahr oder mehr und zu Unsicherheiten hinsichtlich des Zeitpunkts und der Höhe der Zahlung führen. Durch die Verzögerungen kann es dazu kommen, dass die Zahlungen in einem schlechten Jahr nicht direkt für die

kurzfristige Hilfe bei Cashflow-Problemen zur Verfügung stehen. Das Programm wird daher von den Landwirten nur wenig in Anspruch genommen.

AgriInsurance

In Kanada besteht mit dem Programm AgriInsurance ein rein staatliches Versicherungsangebot ohne die Beteiligung von privaten Versicherungsunternehmen. Versichert werden können Weizen, Mais, Hafer, Gerste wie auch Früchte und Gemüse, z.B. Erdbeeren, Salat, Karotten und Auberginen. Einige Provinzen bieten auch eine Deckung für Bienensterben und die Ahornsirupproduktion an. Die Versicherungen sind auf die Deckung von Ertrags- und Qualitätsverlusten ausgerichtet. Es werden sowohl ertragsabhängige als auch nicht ertragsabhängige (indexbasierte) Versicherungen angeboten, die Selbstbehalte in AgriInsurance-Verträgen betragen meistens 30 %.

In dem Bestreben, das Programm über den pflanzlichen Bereich hinaus zu erweitern, wurden in den letzten Jahren auch Angebote von Tierversicherungen entwickelt.

Die Verantwortung für die Programmplanung und Durchführung von AgriInsurance liegt bei den Provinzen. Diese entwickeln gemäß dem Farm Income Protection Act, den kanadischen Produktionsversicherungsbestimmungen und den multilateralen Rahmenvereinbarungen zwischen dem Bund und den Provinzen die konkreten Versicherungsangebote und vermarkten diese. Die Programmplanung muss von der Zentralregierung genehmigt werden. Diese übernimmt auch einen Teil der Prämiensubvention und die administrativen Kosten.

Jede Provinz verfügt derzeit entweder über eine Crown Agency oder eine Zweigstelle der Landwirtschaftsabteilung, die für die Verwaltung des AgriInsurance-Programms zuständig ist. Die Aufgabe der Bundesregierung besteht darin, die Programmaufsicht zu gewährleisten. Die Bundesregierung bietet den Bundesländern auch eine Rückversicherung (Defizitfinanzierung) an. Derzeit sind fünf Provinzen (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick und Nova Scotia) an dem Rückversicherungsabkommen beteiligt.

Die Kostenbeteiligung der Landwirte an den Prämien ist unterschiedlich. Bei Basis-Mehrgefahrenversicherungen zahlt der Landwirt rund 40 % der Prämien, der Staat (Zentralregierung (36 %) / Provinz (24 %)) übernimmt den Rest sowie die gesamten administrativen Kosten. Für die Hagelversicherung bezahlen die Landwirte die vollen Prämien, der Bund übernimmt lediglich die administrativen Kosten. Bei der Deckung von Verlusten aufgrund von Katastrophen bezahlt der Landwirt keine Prämien und der Staat übernimmt die Kosten.

Leistungen werden ausgezahlt, wenn der tatsächliche Ertrag geringer ausfällt als der Referenzertrag. Der Referenzertrag kann ein prognostizierter oder ein historischer Wert sein.

Landwirte können ihre Deckung individuell zwischen 50 % und 80 % (in 10 %-Schritten) wählen. Wenn eine Kultur versichert werden soll, müssen alle angebauten Flächen dieser Kultur versichert werden.

Beispiel: Dürreversicherung für Grünland (Forage Rainfall Insurance Program)

Die kanadische Versicherungsgesellschaft AGRICORP, Crown Agency der Provinz Ontario, bietet eine Wetterversicherung an, die bei saisonalen Dürreereignissen eine Absicherung gegen Ertragsschäden für Grünland bietet. Der Wetterindex basiert hierbei auf der durchschnittlichen monatlichen regionalen Niederschlagsmenge. Die Versicherungsperiode umfasst die Monate Mai, Juni, Juli und August. Der Versicherungsfall tritt ein, wenn die an der nächstgelegenen Wetterstation gemessene Niederschlagsmenge weniger als 80 % des historischen Durchschnittswertes des jeweiligen Monats beträgt. Der Landwirt kann zwischen verschiedenen Varianten wählen, die sich in Prämiengestaltung und Auszahlungshöhe unterscheiden. Der Versicherungsnehmer muss bei diesem Programm zunächst eine Bewertung für das zu versichernde Grünland abgeben. Der Wert des Grünlandes kann bei Heu (hay) mit 100 bis 300 CAD pro acre bemessen werden, bei verbessertem Grünland (improved pasture) mit 25 bis 100 CAD pro acre und bei extensivem Grünland (rough land pasture) werden generell 25 CAD pro acre angenommen. Anschließend ist eine Versicherungssumme festzulegen. Die Versicherungssumme ist Grundlage der Prämiengestaltung, d. h. es wird ein bestimmter Prozentsatz dieser Summe als Prämie festgelegt. Der angenommene Prozentsatz hängt von der Kalkulationsvariante der Auszahlungshöhe ab. Dafür stehen vier Varianten zur Auswahl, die sich in der Gewichtung des monatlichen Niederschlagsdefizits bzw. -überschusses unterscheiden:

- Eine Grundabsicherung wird durch den so genannten „base plan“ erreicht. Es wird keine Gewichtung des monatlichen Defizits bzw. Überschusses vorgenommen. Die zu zahlende Prämie beträgt hier 3,23 % der Versicherungssumme.
- Lediglich bei der Variante „monthly weighting“ werden Niederschlagsdefizite bzw. -überschüsse pro Monat unterschiedlich gewichtet. Die Versicherungsprämie beträgt 3,87 % der Versicherungssumme.
- Bei der Option „bi-monthly“ werden die Monate Mai und Juni sowie Juli und August zu Zweimonatsperioden zusammengefasst. Wobei 60 % der Versicherungssumme dem Zeitraum Mai-Juni und 40 % dem Zeitraum Juli-August zugeteilt werden. Als Versicherungsprämie werden bei dieser Variante 10,08 % der gesamten Versicherungssumme berechnet.
- Die Option „three month“ funktioniert wie der base plan, mit dem Unterschied, dass nur Niederschlagsdaten aus den Monaten Mai, Juni und Juli zur Ermittlung der Auszahlungshöhe herangezogen werden. Die Prämie für dieses Produkt beträgt 4,76 % der Versicherungssumme.

Diese Art von Prämiendifferenzierung trägt den unterschiedlichen Ansprüchen und Produktionsmethoden der kanadischen Betriebe Rechnung. Eine staatliche Prämienunterstützung findet statt, wobei die bundes- und landesstaatliche Subvention bis zu 60 % betragen kann.

AgriRecovery

AgriRecovery wird für die Katastrophenhilfe eingesetzt und bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Provinzen. Naturkatastrophen, die im Rahmen von AgriRecovery in Betracht gezogen werden können, sind solche, die auf Krankheiten, Schädlinge oder wetterbedingte Ereignisse wie Überschwemmungen oder Tornados zurückzuführen sind.

Im Katastrophenfall führen Bund und Länder / Territorien eine gemeinsame Schadensbewertung durch, um die Auswirkungen der Katastrophe zu untersuchen. Sie legen fest, welche Schadenminderungsmaßnahmen die Erzeuger ergreifen müssen und beurteilen, ob die in den anderen BRM-Programmen verfügbare Unterstützung ausreicht oder weitere Unterstützung erforderlich ist, um die Erzeuger bei der Bewältigung der außerordentlichen Kosten zu unterstützen.

AgriRecovery-Initiativen werden im Verhältnis 60:40 zwischen der Bundesregierung und den beteiligten Provinzen aufgeteilt.

Zyklische Ereignisse wie Preiszyklen oder ein Teil eines langfristigen Trends wie eine Veränderung der Märkte können im Rahmen von AgriRecovery nicht berücksichtigt werden. In diesen Fällen werden von Bund und Provinzen oftmals nach nicht näher definierten Kriterien Ad-hoc-Zahlungen beschlossen. Da die Ad-hoc-Zahlungen oft mit strukturellen Anpassungen aufgrund von Marktveränderungen gekoppelt sind, ist es fraglich, diese als reine Risikomanagementmaßnahmen zu klassifizieren.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP 17: Bund-Länder-Initiative „Landwirtschaftlicher Bodenmarkt“

hier: Bericht des BMEL und der Länder
(Beschluss der AMK am 28.09.2018 in Bad Sassen-
dorf TOP 17)

Gliederung

0.	Vorbemerkung	3
1.	Auftrag und Situation auf dem Bodenmarkt.....	3
2.	Modernisierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts	7
2.1.	Bund-Länder-Initiative	7
2.2.	Bayern	9
2.3.	Baden-Württemberg	9
2.4.	Saarland	10
2.5.	Hessen	10
2.6.	Rheinland-Pfalz	10
2.7.	Nordrhein-Westfalen	11
2.8.	Niedersachsen	11
2.9.	Thüringen.....	11
2.10.	Sachsen	12
2.11.	Sachsen-Anhalt	12
2.12.	Brandenburg	12
2.13.	Schleswig-Holstein	12
2.14.	Mecklenburg-Vorpommern	13
2.15.	Hamburg	13
2.16.	Bremen.....	13
2.17.	Berlin	13
3.	Maßnahmen / Instrumente zur Verbesserung der Markttransparenz.....	14
4.	Maßnahmen / Instrumente zur Verringerung des Umfangs nicht landwirtschaftlicher Nutzung von Agrarflächen	16
5.	Maßnahmen / Instrumente zur Verbesserung des Zugangs zu Agrarfläche für Junglandwirte und Existenzgründer mit tragfähigen Betriebsentwicklungsplänen	18
6.	Vergabe und Auswertung von Forschungsaufträgen zu aktuellen Entwicklungen auf dem Bodenmarkt.....	20
7.	Zielkonforme Gestaltung steuerlicher Regelungen die landwirtschaftliche Bodenmärkte betreffen	21

0. Vorbemerkung

Entsprechend des o. g. Beschlusses der AMK sieht das Konzept der Bund-Länder-Initiative „Landwirtschaftlicher Bodenmarkt“ (BLI-LB) u. a. regelmäßige Bund-Länder-Besprechungen, Expertengespräche und Workshops vor. Im vergangenen Jahr wurden zwei Bund-Länder-Besprechungen durchgeführt, in denen die gesamte Bandbreite der Handlungsfelder der BLI-LB diskutiert wurden. Flankiert wurden diese Besprechungen durch Expertengespräche und Workshops. Deren Ergebnisse werden in den folgenden Ergebnisdarstellungen zu den jeweiligen Handlungsfeldern der BLI-LB benannt.

Zudem sollten die Vorschläge der BLI-LB je nach Bedarf in die Rechtsetzung und in Maßnahmen der Länder und des Bundes auf dem Bodenmarkt einfließen. Diese Vorschläge werden im Folgenden skizziert.

Abschließend sollte BMEL im Rahmen des Agrarberichtes über Entwicklung und Maßnahmen auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten berichten und die Länder ihre spezifischen Leitbilder für eine zukunftsfähige Landwirtschaft in ihren Agrarberichten schärfen. Der agrarpolitische Bericht der Bundesregierung 2019 wird im Herbst im Kabinett verabschiedet werden und enthält aktuelle Darstellungen zu Entwicklungen auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten und skizziert mögliche Maßnahmen zur Steuerung dieser Entwicklungen. Sachsen-Anhalt hat seinen Leitbildprozess für seine agrarpolitische Entwicklung abgeschlossen. Eine Schärfung von agrarpolitischen Leitbildern in weiteren Bundesländern ist nicht erfolgt.

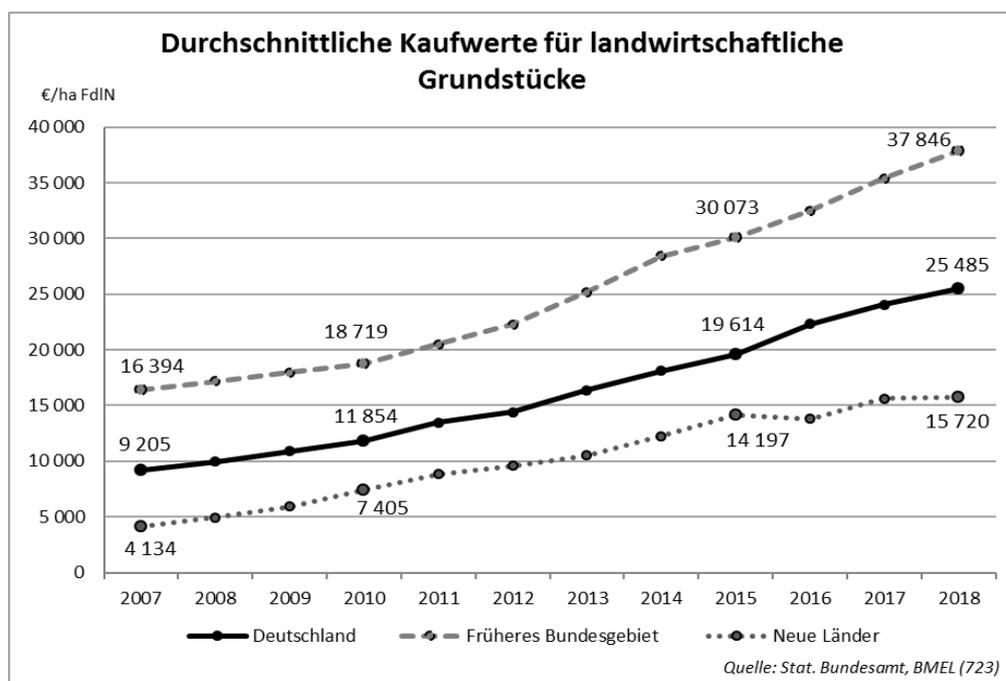
1. Auftrag und Situation auf dem Bodenmarkt

Gemäß der Vorgabe im Koalitionsvertrag unterstützt die Bundesregierung die Bundesländer bei der Novellierung bodenrechtlicher Vorgaben mit dem Ziel einer ausgewogenen Agrarstruktur und der Abwehr außerlandwirtschaftlicher Investitionen. Die AMK am 28.09.2018 in Bad Sassendorf hat die Aufnahme der Arbeit dieser Bund-Länder-Initiative auf Basis des vorgelegten Konzeptes (Anlage 1) beschlossen. Dieses Konzept sieht u. a. die jährliche Berichtserstattung über die Ergebnisse durch das BMEL anlässlich der jeweiligen Herbst-AMK vor. Der erste Bericht soll zur Herbst-AMK 2019 vorgelegt werden.

Der seit Mitte des letzten Jahrzehnts zu beobachtende Anstieg der Kaufwerte und Pachtpreise landwirtschaftlicher Grundstücke hat sich auch in den letzten Jahren fortgesetzt. Diese in den Bundesländern sehr unterschiedlich verlaufende Entwicklung geht auf eine Vielzahl verschiedener Faktoren zurück.

Im Jahr 2018 betragen die **Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke** im Bundesdurchschnitt 25.485 Euro/ha Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung (FdIN). Die Kaufwerte lagen dabei im früheren Bundesgebiet nach wie vor deutlich über denen in den Neuen Ländern, wobei sich der absolute Abstand in den letzten Jahren sogar noch erhöht hat (Abbildung 1).

Abbildung 1: Durchschnittliche Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke



Damit sind die Kaufwerte im Bundesdurchschnitt seit 2005 um 193 Prozent gestiegen und haben sich weitgehend von der Ertragsentwicklung in der Landwirtschaft entkoppelt. Dabei ist allerdings die Anzahl der Verkaufsfälle zurückgegangen. Eine wesentliche Ursache ist die Nachfrage außerlandwirtschaftlicher Investoren, die seit der Finanzkrise in erheblichem Umfang Vermögen in Agrarimmobilien umschichten. Begünstigt wird diese Entwicklung, weil die Preissmissbrauchsklausel des Grundstückverkehrsgesetzes aufgrund von Vollzugsmängeln und Regulierungslücken kaum noch greift. Die Konsequenz für aktive Landwirte ist, dass sie die derzeitigen Kaufpreise unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten häufig nicht mehr finanzieren können. Selbst die Vorkaufsmöglichkeit für Landwirte gegenüber Nichtlandwirten wird immer seltener durchgesetzt, wie die letzten Zahlen des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften zeigen: die bundesweit durchgeführten Vorkäufe gingen von 1.580 ha im Jahr 2017 auf 927 ha zurück. Neben dem hohen Preisniveau werden die Nebenkosten insbesondere durch die doppelte Grunderwerbsteuer erhöht. So kann schätzungsweise nur noch in 5 Prozent der Fälle der Vorrang von Landwirten gegenüber von Nichtlandwirten durchgesetzt werden.

Auch die durchschnittlich gezahlten **Pachtentgelte** sind 2016 erneut gestiegen (Übersichten 1 und 2 sowie Abbildung 2). Auch hier lag das Niveau im früheren Bundesgebiet deutlich über dem Niveau in den Neuen Ländern. Die für Neupachten gezahlten Pachtpreise übersteigen die der Bestandspachten erheblich, was ein Indiz für den anhaltenden Preisanstieg auf den Pachtmärkten ist. Die Höhe der Pachtentgelte und damit auch die regionalen Unterschiede werden unter anderem beeinflusst durch die Zahl aufstockungswilliger Betriebe, die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion, die Bedeutung der Veredelungswirtschaft und die Flächen- nachfrage für Energiegewinnung.

Entwicklung der Pachtentgelte für landwirtschaftliche Einzelgrundstücke

Übersicht 1: Neupachtentgelte¹⁾ für landwirtschaftliche Einzelgrundstücke (in Euro je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche)²⁾

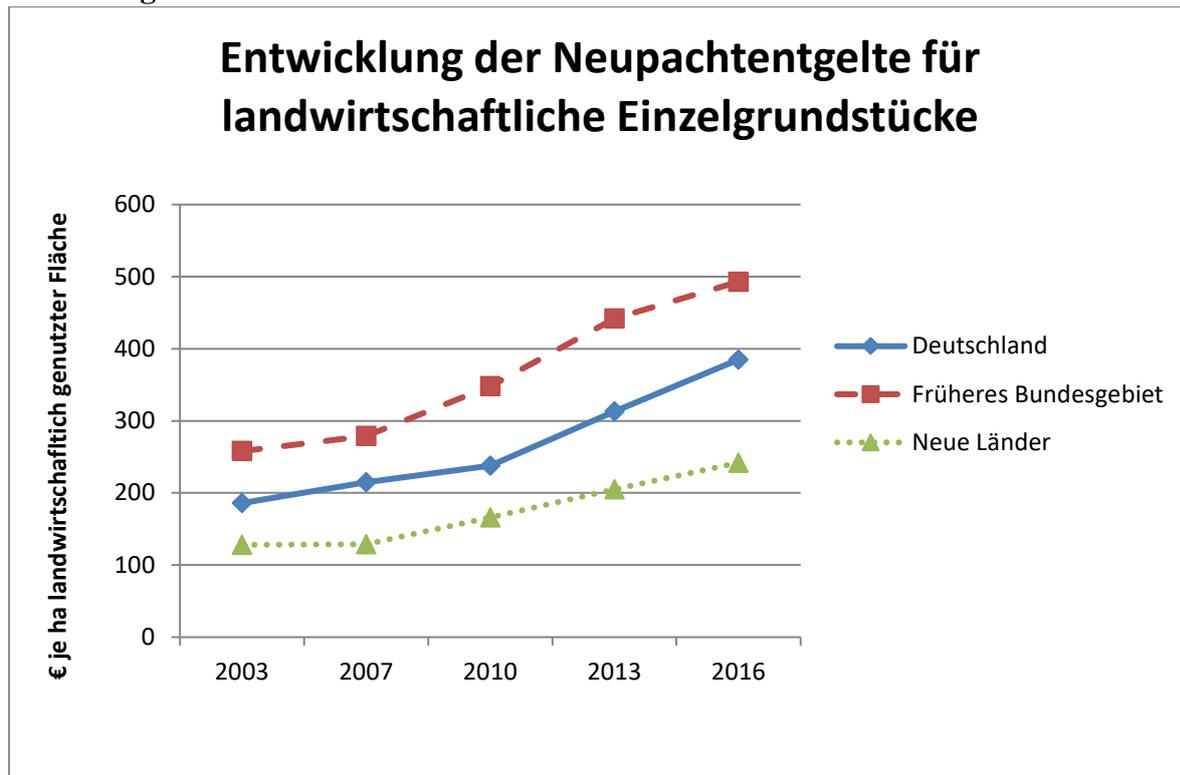
Jahr	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder
2003	186	258	128
2007	215	279	129
2010	238	348	166
2013	313	442	205
2016	385	493	242

1) In den jeweils letzten zwei Jahren erstmals gepachtete Flächen oder Flächen, für die sich in dieser Zeit der Pachtpreis änderte.

2) Ergebnisse ab 2010 sind mit denen der Vorjahre aufgrund der Anhebung unterer Erfassungsgrenzen nur bedingt miteinander vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.1.6

Abbildung 2:



Übersicht 2: Pachtentgelte für landwirtschaftliche Einzelgrundstücke

	Pachtentgelte für landwirtschaftliche Einzelgrundstücke						Neu- pachtentgel- te ¹⁾
	2007	2010	2013	2016	Änderung		2016
					2016 gegen 2007	2016 gegen 2013	
Euro/ha LF				%		Euro/ha LF	
Deutschland	183	204	243	288	57,4	18,5	385
Früheres Bun- desgebiet	234	254	294	346	47,9	17,7	493
Neue Länder	122	141	169	203	66,4	20,1	242

¹⁾ In den jeweils letzten zwei Jahren erstmals gepachtete Flächen oder Flächen, für die sich der Pachtpreis in dieser Zeit änderte.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die vielerorts verlangten Neupachtpreise übersteigen die nachhaltig erzielbaren Grundrenten der Betriebe erheblich. Die Landwirte können diese Pachten teilweise nur zahlen, indem sie die überhöhten Pachtpreise mit den Grundrenten von ihren Eigentumsflächen quersubventionieren. Mit den ständig steigenden Pachten hat sich in den letzten Jahren das Einkommen aus

der Flächenbewirtschaftung deutlich zugunsten der Nichtlandwirte und zu Lasten der aktiven Landwirte verschoben. Dies ist ökonomisch nicht nachhaltig und verstößt gegen § 4, Abs. 1, Satz 3 des Landpachtverkehrsgesetzes. Danach sind Pachtverträge von den Behörden zu beanstanden, wenn die Pacht nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem nachhaltig erzielbaren Ertrag steht. Beim Landpachtverkehrsgesetz umgehen die Verpächter die Kontrolle der Behörden, indem sie die Pachtverträge entgegen ihrer Verpflichtung nicht anzeigen. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hatte bereits 2015 vorgeschlagen, eine Sanktion (Bußgeld) in das Gesetz aufzunehmen. Dies wurde bisher von den Ländern nicht umgesetzt. Da schätzungsweise bundesweit nicht einmal 25 Prozent der Pachtverträge angezeigt werden, ist die Preismissbrauchskontrolle zugunsten pachtender Landwirte nahezu wirkungslos.

Der Pachtflächenanteil an von landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschafteten Flächen betrug 2016 im Bundesdurchschnitt 58,5 Prozent. Er lag im Früheren Bundesgebiet bei rund 54 Prozent gegenüber rund 50 Prozent 1999. In den Neuen Bundesländern liegt der Pachtflächenanteil im Durchschnitt aller Betriebsformen dagegen mit rund 68 Prozent deutlich höher. Hier allerdings nahm der Pachtflächenanteil u. a. aufgrund der Verkäufe der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) spürbar ab. 1999 hatte er noch bei rund 90 Prozent gelegen. Insgesamt befanden sich 2016 rund 6,62 Millionen ha LF im Eigentum landwirtschaftlicher Betriebe und rund 9,78 Millionen ha LF waren gepachtet. Letztere sind also im Eigentum von – in der Regel – Nichtlandwirten, darunter auch ehemaligen Landwirtinnen und Landwirten sowie Anteilseignern landwirtschaftlicher Unternehmen.

2. Modernisierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts

2.1. Bund-Länder-Initiative

Ziffer 5 des Konzeptes - Arbeitsergebnisse - sieht u. a. vor, dass die Vorschläge und Maßnahmen der Bund-Länder-Initiative je nach Bedarf zum einen in die Rechtsetzung und in Maßnahmen der Länder und des Bundes auf dem Bodenmarkt einfließen.

So ist in der Diskussion, den Genehmigungsvorbehalt für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke nach dem Grundstückverkehrsgesetz auf den Erwerb von Anteilen an Gesellschaften mit wesentlichem Landeigentum (sogenannte „Share Deals“) auszudehnen. Anderenfalls ist es Investoren weiterhin möglich, die agrarstrukturellen Ziele zu umgehen. Die BLI-LB hat eine Unterarbeitsgruppe „Rechtsfragen zur Anpassung des Bodenrechts“ eingesetzt, die mit wissenschaftlicher Unterstützung zweier Professoren der Universität Halle/Saale zu dem Ergebnis kam, dass die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt. Darüber hinaus wurden weitere Rechtsfragen zur Vereinbarkeit einer Regelung mit dem Grundgesetz und

EU-Recht wie auch die Erfassung aller Kapitalgesellschaften geklärt. Die Bundesländer sind nun in der Lage, bei Bedarf die notwendigen Gesetzesentwürfe auszuarbeiten. BMEL hat dies den Amtschefs in den Bundesländern mitgeteilt und sich für eine zügige Gesetzgebung mit Unterstützung des Bundes ausgesprochen. Die Mehrheit der Länder sieht derzeit keinen Bedarf zur Novellierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts. Welche Maßnahmen sie bereits getroffen haben bzw. treffen wollen ist nachfolgend dargestellt.

Vereinbarkeit des landwirtschaftlichen Bodenrechts mit übergeordneten Normen

Es ist nicht ausgeschlossen, dass es zu konkreten Normenkontrollverfahren kommen kann. Ansatzpunkt wäre eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes aus Artikel 3 Absatz 1 GG. Eine grundrechtsrelevante Beeinträchtigung könnte sich jedoch daraus ergeben, dass Rechtsgeschäfte, die unmittelbar landwirtschaftliche Grundstücke betreffen, einer hoheitlichen Kontrolle unterworfen sind, jedoch nicht die Übertragung von Geschäftsanteilen landwirtschaftliche Grundstücke besitzender Gesellschaften. Für eine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Artikel 3 Absatz 1 GG darf wesentlich gleiches nicht ohne Rechtfertigung ungleich behandelt werden.

Ein wirtschaftlicher Argumentationsansatz erlaubt es beide Erwerbsgeschäfte zu einer Vergleichsgruppe zusammenzufassen, und sie so „wesentlich“ gleich erscheinen zu lassen. Gegen die Annahme einer Wesensgleichheit sprechen die unterschiedlichen Gegenstände der rechtsgeschäftlichen Veräußerung. Auf der einen Seite ist es unmittelbar das landwirtschaftliche Grundstück, aber auf der anderen Seite der Gesellschaftsanteil an einem Unternehmen, der sich nur mittelbar auf das Grundstück bezieht. Darüber hinaus nimmt bereits der historische Gesetzgeber in § 4 GrdStVG verschiedene Situationen, die eine Nutzung landwirtschaftlicher Grundstücke beeinflussen, aus einer staatlichen Kontrolle aus. Bei näherer Betrachtung nimmt § 4 GrdStVG jedoch überwiegend staatliche Hoheitsträger und Religionsgemeinschaften von einer Prüfung aus, die in besonderem Maße Gewähr dafür stehen, agrarstrukturelle Ziele zu bewahren. Die Mittel- bzw. Unmittelbarkeit des Vertragsgegenstandes lässt nicht darüber hinwegtäuschen, dass beide, der unmittelbare Erwerber eines Grundstücks und der Mehrheitsgesellschafter einer Gesellschaft die Verfügungsmacht über ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück erlangen, nach dem Vollzug des schuldrechtlichen Vertrages. Jedenfalls der Mehrheitsgesellschafter wird wirtschaftlicher Eigentümer des Grundstücks. Insoweit ließe sich aus beiden Erwerbstatbeständen eine Vergleichsgruppe bilden, die dadurch unterschiedlich behandelt wird, dass nur ein Tatbestand einer behördlichen Kontrolle unterliegt. Diese ungleiche Behandlung lässt sich nicht rechtfertigen.

Deutschland hat sich auf internationaler Ebene verpflichtet, die „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit“ der Vereinten Nati-

onen zu beachten und umzusetzen. Im Ergebnis eines Expertengesprächs am 20. Juni 2017 im BMEL in Berlin gab es deutliche Hinweise, dass Vollzug und Umsetzung des landwirtschaftlichen Bodenrechts in Deutschland mit folgenden Anforderungen der FAO-Leitlinien nicht vereinbar sind: Leitlinie 11.4 Markttransparenz; Leitlinie 3.B.8 (LL 3.B. Durchführungsgrundsätze) Transparenz; Leitlinie 11.2 (LL 11 Märkte) Verhinderung von Bodenmarktspekulation; Leitlinie 3.B.7 („gleiche Behandlung der Betroffenen“, Durchführungsgrundsätze); Leitlinie 5.8 (LL 5 Politische, rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen in Bezug auf Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte), Modernisierung des Rechtsrahmens; Leitlinie 6.1 (LL 6 Erbringung von Dienstleistungen) S.2 die kontinuierliche Schulung des Personals; Leitlinie 3.B.3 (LL 3 B. Durchführungsgrundsätze) Gleichbehandlung vor den Justizbehörden; Leitlinie 4.9 (LL 4 Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte);

2.2. Bayern

Bayern plant derzeit keine weitere Novellierung seines landwirtschaftlichen Bodenrechts, hat aber in 2017 normative und administrative Maßnahmen umgesetzt, so z. B. die Absenkung der Genehmigungsfreigrenze sowie der Grenze für die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts von 2 ha auf 1 ha mit Ausnahmen der Kommunen was einen Anstieg der genehmigungspflichtigen Veräußerungen zur Folge hat. Zudem wurde ein EDV-Verfahren zum Vollzug des Grundstückverkehrs- und Reichsiedlungsgesetzes eingeführt und nach der Pilotphase ist dessen flächendeckende Einführung im Frühjahr 2019 erfolgt. Weitere Maßnahmen mit dem Ziel, den Vollzug des landwirtschaftlichen Bodenrechts konsequent anzuwenden, umzusetzen und stärker zu vereinheitlichen sind u. a. die Erarbeitung von Bekanntmachungen und die Durchführung von Schulungen der Genehmigungsbehörden. Im Jahr 2020 erfolgt gemäß Beschluss des bayerischen Landtags eine Evaluierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts.

2.3. Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat bereits im November 2009 zur Umsetzung der Föderalismusreform das Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg – Agrarstrukturverbesserungsgesetz- ASVG- erlassen. Wesentliche Unterschiede zum Grundstückverkehrsgesetz sind u. a.:

- § 7 Abs. 6 Nr. 2 ASVG: weiterer Versagungsgrund bei Nichtausübung des Vorkaufsrechts, wenn die Nichtausübung darauf beruht, dass das Siedlungsunternehmen ein Grundstück zu einem Preis erwerben müsste, der in einem groben Missverhältnis zum Wert des Grundstücks steht.

- § 17 Abs. 1 Satz 2 ASVG: Das Vorkaufsrecht kann auch dann ausgeübt werden, wenn kein Landwirt bereit ist, das Grundstück zu den Bedingungen des Kaufvertrages zu erwerben.

Intensive Schulungen der für die Umsetzung des ASVG zuständigen Bediensteten stellen die einheitliche Rechtsanwendung und die Vermittlung von Fachkompetenz sicher. Baden-Württemberg verfolgt den landwirtschaftlichen Bodenmarkt aufmerksam und wird bei Bedarf entsprechende Regelungen prüfen.

2.4. Saarland

Nach eigenen Aussagen besteht für das Saarland derzeit keine Notwendigkeit von Änderungen im Bodenrecht. Das Saarland unterstützt aber die Herabsetzung der Grenzen, ab der Share Deals bei der Grunderwerbsteuer berücksichtigt werden.

2.5. Hessen

Angesichts einer vergleichsweise moderaten langjährigen Kaufpreisentwicklung, der eher kleinteiligen Agrarstruktur sowie wegen der ganz überwiegend von natürlichen Rechtspersonen geführten Betriebe wird in Hessen derzeit kein Handlungsbedarf für Rechtssetzungsmaßnahmen im Grundstückverkehrsrechtsbereich gesehen. Die Grenze für die Genehmigungsfreiheit nach dem GrdstVG ist in Hessen bereits 1989 auf 0,25 ha herabgesetzt worden. Ebenfalls herabgesetzt worden ist die Grenze für die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts auf 0,5 ha. In Hessen ist ein bereits 2004 landesweit eingeführtes Softwareprogramm Anfang 2019 durch ein neues Softwareprogramm zum Vollzug des landwirtschaftlichen Grundstücks- und Landpachtverkehrs durch die Genehmigungsbehörden bei den Landkreisen und für die Vollzugsaufsichtsbehörde beim Regierungspräsidium Kassel abgelöst worden. Ein einheitlicher Vollzug wird u. a. über regelmäßige Dienstbesprechungen auf Bezirks- und Landesebene sowie die Konzentration der Fachaufsicht bei einem Schwerpunktregierungspräsidium gewährleistet. Eine Erhöhung der Anzeigequote von Landpachtverträgen durch die Verpächter wird auf untergesetzlicher Ebene angestrebt.

2.6. Rheinland-Pfalz

Gesetzgeberische Initiativen zu einer Anpassung des Grundstückverkehrsgesetzes oder anderer landesrechtlicher Vorschriften existieren derzeit nicht. Auch seitens des landwirtschaftlichen Berufsstandes werden solche Initiativen gegenwärtig nicht verfolgt. Zur Beseitigung von Vollzugsdefiziten hat Rheinland-Pfalz gemeinsam mit der Landwirtschaftskammer Informations- und Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Vollzug durchgeführt. Adressat dieser Veranstaltungen waren die Landkreise, die als untere Landwirtschaftsbehörden für Vollzug des Grundstückverkehrsgesetzes verantwortlich sind. Für 2019/2020 sind weitere

Veranstaltungen dazu vorgesehen. So sollen im Rahmen einer Justizfortbildung für Richterinnen und Richter an den Landwirtschaftsgerichten über die Bedeutung des Grundstücksverkehrsgesetzes und über aktuelle Fragen des Grundstücksverkehrsrechts informiert werden.

2.7. Nordrhein-Westfalen

Eine landesrechtliche Regelung zum landwirtschaftlichen Bodenverkehr ist in NRW zurzeit nicht geplant. Den für den Vollzug des Grundstücksverkehrsgesetzes zuständigen Genehmigungsbehörden (Kreisstellen der Landwirtschaftskammer) wurde erlassweise aufgegeben, genehmigungsbedürftige landwirtschaftliche Flächen bei einer Veräußerung an Erwerber, die nicht Landwirte sind, im Internet zu veröffentlichen. Hierdurch wurde die Transparenz auf dem Bodenmarkt erhöht und den Landwirtinnen und Landwirten damit faktisch die Möglichkeit gegeben, ein Vorkaufsrecht effektiv auszuüben.

2.8. Niedersachsen

Niedersachsen hat sich als Schwerpunkt gesetzt, die bisher unterschiedliche Umsetzung und Anwendung des Bodenrechts innerhalb von Niedersachsen zu vereinheitlichen. Die bestehenden Gesetze böten Instrumente und Gestaltungsmöglichkeit für die Genehmigungsbehörden, die zu nutzen seien, um den Anforderungen gerecht zu werden. Die zahlreichen Themen- und Problemstellungen aus der Praxis der Grundstücksverkehrsausschüsse in Niedersachsen werden in Besprechungen und Fortbildungen aufgearbeitet. Dabei haben sich als Themenfelder u. a. Zielkonflikte zwischen Flächenbedarf für die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe und Siedlungsentwicklung bzw. Tauschflächen sowie ökologischer Belange, Nachfrage nach Flächen von Dienstleistern der Vorhabenträger, steuerliche Regelungen, Umgehung durch Stückelung eines Grundstücks und die Auswahl von Nacherwerbern herausgestellt.

2.9. Thüringen

Die regierungstragenden Fraktionen im Land Thüringen erachten eine Novellierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts grundsätzlich als notwendig. Die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs soll in Angriff genommen werden. Thüringen erhofft sich zudem weitere wesentliche Erkenntnisse aus den Beratungen der BLI-LB und beabsichtigt zunächst sein agrarpolitisches Leitbild für eine zukunftsfähige Landwirtschaft als Voraussetzung für mögliche Gesetzesänderungen im Bereich des landwirtschaftlichen Bodenrechts zu schärfen. In Thüringen ist seit 01.01.2019 das Thüringer Landesamt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum (TLLLR) für den Vollzug des Grundstücks- und Landpachtverkehrsgesetzes zuständig. Das TLLLR veröffentlicht u. a. die zur Genehmigung nach dem Grundstücksverkehrsgesetz beantragten Flächen. Hiermit wird kaufinteressierten und aufstockungsbedürftigen Landwirten eine effek-

tive Ausübung des Vorkaufsrechts ermöglicht. Ebenso erfolgt eine detaillierte Veröffentlichung des Pachtpreisregisters.

2.10. Sachsen

Aufgrund des bisherigen Arbeitszeitraumes der BLI-LB ergeben sich für die anstehende Agrarministerkonferenz nach Auffassung Sachsens, noch keine gefestigten Ergebnisstände der Initiative, sondern eine Sondierung, Prüfung und erste Arbeitsschritte zu den vereinbarten Schwerpunkten der im Konzept dargestellten Arbeitsziele, die auch zeitlich nicht begrenzt wurden und in regelmäßiger und kontinuierlicher Bodenmarktarbeit der Bodenmarktreferenten einschließlich etappenweiser Berichterstattung münden sollen. Sachsen plant derzeit keine Novellierung seines landwirtschaftlichen Bodenrechts, hat aber eine Reihe von untergesetzlichen Maßnahmen umgesetzt, so z. B. einen Arbeitsleitfaden für „Öffentliche Hinweise der Genehmigungsbehörden an ortsansässige kaufinteressierte und aufstockungsbedürftige Landwirte und zur Anhörung nach § 19 GrdstVG“ bereitgestellt und in Form von Erlassen und Arbeitshinweisen die Umsetzung der neuesten höchstrichterlichen Rechtsprechung (bspw. Marktwertermittlung, Gleichstellungsvoraussetzungen Naturschutzvereine mit Landwirt) unterlegt. Zudem wurde die Fortbildung der kommunalen Vollzugsbehörden im Grundstücksverkehrsrecht in hoher Intensität fortgeführt.

2.11. Sachsen-Anhalt

Durch die regierungstragenden Fraktionen im Land Sachsen-Anhalt wird derzeit ein Gesetzentwurf eines Agrarstrukturgesetzes erarbeitet. Dieser ist allerdings noch nicht in die formale parlamentarische Beratung übergeben worden. Zudem hat das Land Sachsen-Anhalt auf der Sitzung des Bundesrates am 28.06.2019 einen Antrag zur Entschließung des Bundesrates für Verbesserungen in der Bodenmarktpolitik eingebracht. Der Bundesratsinitiative wurde zugestimmt und an die Ausschüsse Finanzen, AV, In, Wo zugewiesen.

2.12. Brandenburg

Der brandenburgische Landtag ist bisher nicht gesetzgeberisch tätig geworden. Auf behördlicher Ebene wurde in Brandenburg die Fortbildung für die Vollzugsbehörden im Grundstücksverkehrsrecht intensiviert.

2.13. Schleswig-Holstein

Eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere die Einbeziehung sog. Share Deals ist in Schleswig-Holstein derzeit nicht beabsichtigt. Natürliche Personen führen in Schleswig-Holstein 99 Prozent der landw. Betriebe und sie bewirtschaften 98,4 Prozent der Fläche. Es

handelt sich hierbei zum größten Teil um Einzelunternehmen (Quelle: Agrarstrukturerhebung 2016). Aufgrund dieser Strukturen wird derzeit kein Handlungsbedarf gesehen, um Regelungen zum Anteilswerb oder gezielt zur breiteren Streuung von Bodeneigentum zu treffen. Für den Vollzug des GrdstVG/LPachtVG ist das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zuständig. Durch die Übertragung der Zuständigkeit auf eine Landesbehörde/Landwirtschaftsbehörde soll eine einheitliche Anwendung der geltenden Regelungen (kein Vollzugsdefizit) ebenso sichergestellt werden wie Fachkompetenz, Kenntnis des jeweiligen regionalen Bodenmarktes und der landwirtschaftlichen Betriebe.

2.14. Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern ist weiterhin grundsätzlich an einer Gesetzesänderung interessiert, aber aufgrund vieler ungeklärter Rechtsfragen in Bezug auf Regelungen zu Bodenkonzentration und Share Deals, soll zunächst das Ergebnis der o. g. aktuellen Gesetzesinitiative in Sachsen-Anhalt abgewartet werden. Mecklenburg-Vorpommern erhofft sich weitere Erkenntnisse aus den Beratungen der BLIB-Arbeitsgruppe Rechtsfragen und beurteilt hiernach die Erfolgsaussichten einer eigenen Gesetzesinitiative.

2.15. Hamburg

Hamburg hat seine Länderaktivitäten bezüglich einer denkbaren Modernisierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts nicht übermittelt.

2.16. Bremen

Bremen ist geprägt von einer klein- und mittelgroß strukturierten bäuerlichen Landwirtschaft. Bei den Betrieben handelt es sich ausschließlich um Familienbetriebe. Die Freigrenze für die Genehmigungen nach dem Grundstücksverkehrsgesetz beträgt 0,25 ha. Aufgrund dieser Strukturen ist derzeit eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere zur Regelung von Anteilswerb, in Bremen nicht beabsichtigt.

2.17. Berlin

Berlin hat seine Länderaktivitäten bezüglich einer denkbaren Modernisierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts nicht übermittelt.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die länderspezifische Bedarfsanalyse bezüglich eines eventuellen Modernisierungsbedarfs des landwirtschaftlichen Bodenrechts zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führt. Das Land Baden-Württemberg hat das Bodenrecht bereits modernisiert. Sachsen-Anhalt strebt eine Novellierung an. Entgegen der Ansicht mehrerer

Bundesländer hält das BMEL grundsätzlich eine Novellierung für dringend geboten, um die Position ortsansässiger Landwirte gegenüber Nichtlandwirten zu stärken, um die Preismissbrauchskontrolle auch bei Anteilskäufen von juristischen Personen anzuwenden und um weitere agrarstrukturelle Ziele zu stärken: Dazu gehören die breite Eigentumsstreuung, die Vermeidung von Konzentration von Agrarflächen, die Erhaltung von Wertschöpfung in ländlichen Regionen und die Vermeidung marktbeherrschender Positionen auf regionalen Bodenmärkten. Dies spiegeln auch die Diskussionen zu diesem Thema innerhalb der BLI-LB wider. Diese Diskussionen zu aktuellen Entwicklungen und sich daraus ergebenden Konsequenzen werden in den weiteren Arbeitstreffen der BLI-LB weiterhin eine große Rolle spielen.

Bezugnehmend auf die Formulierung im Koalitionsvertrag „Die Bundesregierung unterstützt die Bundesländer bei der Novellierung bodenrechtlicher Vorgaben mit dem Ziel einer ausgewogenen Agrarstruktur und der Abwehr außerlandwirtschaftlicher Investitionen“ bestehen aus der Sicht des Bundes keine offenen, grundsätzliche Fragen bezüglich bestehender Gesetzgebungskompetenzen und Möglichkeiten einer Integration zur Regelung von „Share Deals“ im Rahmen einer Novellierung bestehenden landwirtschaftlichen Bodenrechts mehr. Dies hat auch die letzte Sitzung der Unterarbeitsgruppe „Rechtsfragen zur Anpassung des Bodenrechts“ ergeben. Der Bund hat diesen Sachverhalt den Amtschefs der Länder mitgeteilt. Der EL-Ausschuss des Deutschen Bundestages ist für das Bodenrecht sensibilisiert und hatte dem BMEL Prüfaufträge zu den Bereichen Transparenz, Bodenrecht und Grunderwerbsteuer übermittelt.

3. Maßnahmen / Instrumente zur Verbesserung der Markttransparenz

Das Geschehen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt ist gekennzeichnet durch eine verstärkte Nutzungskonkurrenz - unter anderem durch Finanzinvestoren - und durch Anstiege der Kaufwerte und Pachtpreise. Vor diesem Hintergrund hat der Bedarf an qualitativ hochwertigen und aktuellen Daten zum Geschehen auf den Bodenmärkten zugenommen. Eine Verbesserung der Transparenz auf dem Bodenmarkt wird dabei sowohl von Seiten der Verwaltung, als auch von Seiten der Öffentlichkeit und der Wissenschaft gewünscht.

Deutlich gemacht haben dies bereits 2015 die „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarkt“, die von Mecklenburg-Vorpommern 2018 geleitete Unterarbeitsgruppe der BLI-LB „Rechtsfragen zur Anpassung des Bodenrechts“ sowie der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages (EL-Ausschuss) in seiner Sitzung am 12. Dezember 2018. In dieser Sitzung wurden dem BMEL Prüfaufträge u. a. zu den Themen „Daten zu Eigentumsverhältnissen (Auswertung der Eigentumsstrukturen ausgewählter Gemeinden)“, „Erfassung von Unternehmensverbänden in der EU-Agrarzahlungsdatenbank“ und „Erfassung von Unter-

nehmensverbänden in der EU-Agrarstrukturerhebung ab 2020“ erteilt. Mittlerweile ist ein erster Bericht des BMEL an den EL-Ausschuss zum Stand der Bearbeitung dieser Prüfaufträge ergangen. Dieser Bericht ist ebenfalls den Bundesländern übermittelt worden.

Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass über die im Rahmen der Agrarstrukturerhebungen bislang erfolgte Erfassung der Strukturen landwirtschaftlicher Betriebe hinaus, zukünftig auch Daten zur Anzahl und Struktur von Unternehmensgruppen bzw. Holdings im Agrarbereich generiert werden sollen. Deutschland hat sich bei den Verhandlungen zur EU-Verordnung über integrierte Statistiken zu landwirtschaftlichen Betrieben (IFS-Verordnung) dafür eingesetzt, dass bei Betrieben in der Rechtsform juristischer Personen auch danach gefragt wird, ob diese einer Unternehmensgruppe angehören. Die schließlich von Rat und Parlament verabschiedete Verordnung (EU) 2018/1091 enthält eine entsprechende Vorgabe. Über die Regelungen des Unionsrechts hinaus sieht das Vierte Gesetz zur Änderung des Agrarstatistikgesetzes vom 8. Juli 2019 vor, dass zur Agrarstrukturerhebung 2020 bei Betrieben in der Rechtsform juristischer Personen und Personenhandelsgesellschaften auch erhoben wird, welcher Unternehmensgruppe diese angehören. Damit wird es möglich sein, erstmals flächendeckend Aussagen zur Anzahl und Struktur derartiger Unternehmensgruppen zu treffen.

Darüber hinaus enthält der am 28.08.2019 vom Bundeskabinett beschlossene Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Preisstatistik die Vorgabe, nach der zukünftig bei der Ermittlung der Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke auch zu erfassen ist, ob Verkäufer/Verkäuferinnen bzw. Käufer/Käuferinnen landwirtschaftlicher Grundstücke Landwirte sind oder nicht. Sollte diese Regelung so vom Parlament verabschiedet werden, dürfte dies die Transparenz auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten verbessern. Dies gilt auch für die Absicht, zukünftig eine getrennte Erfassung der Kaufwerte von Ackerland und Dauergrünland vorzunehmen.

Im Rahmen der BLI-LB hat im März 2019 ein Expertengespräch zu möglichen Schritten für eine Transparenzverbesserung auf dem Bodenmarkt stattgefunden. Ziel des Gesprächs war die Verständigung über diejenigen Punkte, die prioritär weiterverfolgt werden sollen, um die Transparenz auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt zu verbessern.

Als Fazit dieses Expertengesprächs lässt sich festhalten, dass die Verfügbarkeit und die Qualität von Kaufpreisdaten für landwirtschaftliche Grundstücke sowohl für die Agrarverwaltung beim Vollzug des Bodenrechts als auch für Käufer und Verkäufer von Agrarflächen von großer Bedeutung sind. Die Qualität dieser Daten kann z. B. verbessert werden durch eine Erfassung von Anteilskäufen (Share Deals) landwirtschaftlicher Flächen und deren Einbeziehung in die Kaufwertestatistik, ein einheitlicheres Vorgehen der Landkreise, ein Umstellen des Be-

richtswegs der Kaufwertestatistik in den Bundesländern von den Finanzämtern auf die Gutachterausschüsse, die einheitliche Erfassung der Käufe von Nichtlandwirten.

Hinsichtlich des Vollzugs des GrdstVG ist anzustreben, dass miteinander vergleichbare zahlenmäßige Darstellungen in öffentlich zugänglichen Statistiken verfügbar sind.

Auch im Zusammenhang mit Pachtpreisdaten wurden verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz diskutiert. Dreh- und Angelpunkt ist dabei eine möglichst vollständige Erfassung aller Pachtverträge und Pachtvertragsänderungen, so wie dies die im LPachtVG enthaltene Anzeigepflicht bereits vorsieht.

In den Bundesländern sind intensive Schulungen der mit den Genehmigungen befassten Landwirtschaftsbehörden verbunden mit der fortlaufenden Aktualisierung und inhaltlichen Fortschreibung der entsprechenden Grundstückverkehrsprogramme zur Datenerfassung der wichtigste Ansatzpunkt zur Verbesserung der Markttransparenz. Wo bislang noch keine landesweiten Softwareprogramme zum Vollzug des landwirtschaftlichen Grundstück- und Landpachtverkehrs genutzt wurden, sind diese mittlerweile eingeführt worden. Durch die gezielte Veröffentlichung von Informationen zu Flächenangeboten im Internet der zuständigen öffentlichen Stellen wird die Markttransparenz ebenfalls verbessert. So werden z. B. auf der Internetseite des Thüringer Landesamtes für Landwirtschaft und Ländlichen Raum die „Öffentlichen Hinweise der Genehmigungsbehörden an ortsansässige kaufinteressierte und aufstockungsbedürftige Landwirte“ für die zur Genehmigung beantragten Flächen sowie das Pachtpreisregister – jeweils untergliedert nach Landkreisen- veröffentlicht. Beim Pachtpreisregister erfolgt darüber hinaus eine Untergliederung nach Gemarkungen, wobei auch Informationen zur Nutzungsart, Bodenwertzahl (BWZ), Fläche (in ha), Preis/ha und Preis/BWZ bereitgestellt werden. Brandenburg hat die statistische Transparenz über den landwirtschaftlichen Bodenmarkt erhöht und die Veröffentlichung der Veräußerungsfälle mit einem möglichen Nichtlandwirterwerb eingeführt. Regelmäßige Beratungen zwischen den Aufsichtsbehörden und den landesweit zuständigen Stellen zur Erstellung der Landesgrundstücksmarktberichte bzw. der Kauf- oder Pachtpreisspiegel ergänzen die dargestellten Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz.

4. Maßnahmen / Instrumente zur Verringerung des Umfangs nicht landwirtschaftlicher Nutzung von Agrarflächen

Der landwirtschaftliche Bodenmarkt ist gekennzeichnet durch eine zunehmende Nutzungskonkurrenz. Kommunale Entwicklungsziele werden noch viel zu oft durch Erweiterung „auf der grünen Wiese“ für Siedlung und Gewerbe geplant. Wenn dabei auch Naturschutz oder

Wald betroffen sind, kommen deren Ausgleichs- und Ersatzerfordernisse dazu, die ebenfalls auf landwirtschaftlich genutzte Flächen zugreifen. Der seit Jahrzehnten zu verzeichnende Rückgang an Agrarfläche ist ein Faktor für den Preisanstieg auf dem Bodenmarkt. Dieser stellt aktive Landwirte ebenso vor Probleme, wie er auch andere Nutzungen, z. B. Bauland verteuert.

Im Rahmen der BLI-LB hat im März 2019 ein Expertengespräch zu möglichen Schritten zur Verringerung der Flächenverluste der Landwirtschaft stattgefunden. Ziel des Gesprächs war ein Ideen- und Informationsaustausch zur Verringerung der Flächenverluste der Landwirtschaft basierend auf den drei Themenblöcken „Datenlage, Konzepte zur Reduzierung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen und Prioritäten für die Landwirtschaft“.

Als Fazit dieses Expertengesprächs lässt sich festhalten, dass die Verluste an Agrarflächen nicht nur Siedlungs- und Verkehrsflächen, also Wohnungen, Straßen, Gewerbegebiete etc. umfassen. Außerdem die Umwandlungen von Agrarflächen in Forst-, Gewässer- und Naturschutzflächen. Agrarflächen haben einen geringeren gesetzlichen Schutz als andere Flächen vor einer Umwandlung.

Aus diesen Gründen nimmt die Landwirtschaftsfläche viel stärker ab, als es die Kennziffer zu Siedlungs- und Verkehrsflächen ausweist. Seit 1991 haben wir weit über 1 Million ha Landwirtschaftsfläche verloren und somit weit mehr als 100 ha je Tag. Dieser Prozess läuft weltweit (-10 Millionen ha pro Jahr) und gefährdet die Ernährungssicherheit, auch wenn weltweit die Ackerfläche noch steigt, weil Land neu in Nutzung genommen wird.

Im Jahr 2017 lag nur die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche bei 58 ha pro Tag. In den letzten Jahren hat sich der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche abgeschwächt. Während der Wert des gleitenden Vierjahresmittels im Jahr 2000 noch bei 129 ha pro Tag lag, ist er bis zum Jahr 2017 kontinuierlich auf 58 ha pro Tag gesunken. Auch wenn die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht ausschließlich zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen geschieht, ist die Abnahme der Landwirtschaftsfläche dennoch deutlich höher, weil weitere Nutzungsänderungen hinzukommen, wie die Aufforstung, die Ausweitung von Gewässerflächen und die vollständige Bewirtschaftungseinstellung auf einem Teil von Ausgleichs- und Ersatzflächen. Hinzu kommt die Bebauung von Äckern mit Freiflächen-Photovoltaikanlagen, die statistisch dann, wenn unter oder zwischen den Paneelen noch eine landwirtschaftliche Nutzung möglich ist, weiterhin als Landwirtschaftsflächen erfasst werden. Somit ist auf einem Teil der Landwirtschaftsflächen nur noch eine eingeschränkte landwirtschaftliche Nutzung möglich ist, etwa auf Grund von Naturschutzauflagen oder wegen Nutzung mit Freiflächenphotovoltaikanlagen. Zu diesen Nutzungsänderungen liegen keine Daten vor.

Es wurden Verbesserungsvorschläge wie u. a. die Erstellung eines bisher fehlenden Ausgleichsflächen-Katasters, die Führung von Kompensationsverzeichnissen oder die Harmonisierung der Begrifflichkeiten zu „Eingriff und Ausgleich“ zwischen Bund und Ländern diskutiert. Die BLI-LB fordert, dass die Erhöhung des Schutzes landwirtschaftlicher Flächen in § 1 a Abs. 2 S.4 BauGB evaluiert wird. Sie hat das Ziel agrarstrukturelle Belange stärker gesetzlich zu verankern z. B. im Bundesverkehrswegeplan. Ebenso wichtig wären sinnvolle Ziel festlegungen in den regionalen Raumordnungsplänen, bisher existieren hier nur Grundsätze. In Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP)/ Strategische Umweltprüfungen (SUP) sollte der Umgang mit Land ebenfalls eine stärkere Berücksichtigung finden und in Flurbereinigerungsverfahren könnte das Flächensparen einbezogen werden, ebenso wie der Gedanke einer multifunktionalen Flächennutzung (produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen), welche die Landwirtschaft nicht zu stark beeinträchtigt, diese aber mit naturschutzfachlich sinnvollen Nutzungen kombiniert.

Die nächsten Schritte der BLI-LB sind konkrete Überlegungen bzw. die Erarbeitung von Vorgehensweisen zur Umsetzung dieser Punkte, die in vielen Bundesländern aktuell, insbesondere im Rahmen der Weiterentwicklung der jeweiligen Landesentwicklungspläne, Diskussionspunkte sind. Der Bund erarbeitet z. Zt. eine Bundeskompensationsverordnung, die für Vorhaben des Bundes gelten soll. Diese wird u. a. zum Ziel haben, den Verlust landwirtschaftlicher Fläche für und zum Ausgleich von Infrastrukturvorhaben zu minimieren. Daneben kommen auch Maßnahmen zur Beseitigung von Hemmnissen der Innenentwicklung, wie die Lockerung des Bestandschutzes für nicht mehr genutzte Ställe im Innenbereich, in Betracht, wie dies z. B. durch eine Änderung der Landesbauordnung in Baden-Württemberg erfolgt ist.

5. Maßnahmen / Instrumente zur Verbesserung des Zugangs zu Agrarfläche für Junglandwirte und Existenzgründer mit tragfähigen Betriebsentwicklungsplänen

Die Zahl an Unternehmensgründungen ist ein wesentlicher Parameter für die Zukunfts- und Innovationsfähigkeit sowie für Wertschöpfung und Arbeitsplatzangebot von Regionen, dies gilt insbesondere auch für ländliche Räume. Gleichzeitig zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass die Quoten von Unternehmensgründungen in ländlichen Regionen (3,6 Prozent der Bevölkerung sind werdende Gründer oder Jungunternehmen, die nicht länger als 3 ½ Jahre bestehen) niedriger sind, als in Verdichtungs- oder Agglomerationsregionen (4,2 Prozent bzw. 5,0 Prozent). Für Gründungen in ländlichen Räumen sind insbesondere Unternehmen mit neun Beschäftigten und einem jährlichen Umsatz oder einer Bilanzsumme bis zwei Millionen Euro relevant (sog. Kleinstunternehmen nach EU-Definition). Die Erleichterung und Förderung von gewerblichen, freiberuflichen und landwirtschaftlichen Gründungen in diesem

Segment ist ein wichtiges Element zu Steigerung von Wachstum und Beschäftigung und zur Modernisierung der Unternehmensstruktur in ländlichen Räumen.

Auch in der Kombination land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen mit außerlandwirtschaftlichen Betriebs- oder Unternehmensteilen (Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten) steckt Potenzial sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen als auch für die privatwirtschaftlich organisierte Bewältigung von spezifischen Herausforderungen in ländlichen Räumen.

Angesichts des kontinuierlich fortschreitenden agrarstrukturellen Wandels und der Suche von Betriebsleitern nach Hofnachfolgern gilt es auch, Niederlassungsperspektiven für unternehmerisch gut ausgebildete und motivierte Landwirte und Landwirtinnen zu verbessern, die nicht in einer familiären oder anderen erbrechtlichen Hofnachfolge stehen.

Die BLI-LB hat in ihren regelmäßigen Besprechungen diskutiert, wo bei den Rahmenbedingungen Defizite bestehen, wie diese zu beheben sind und welche Maßnahmen geeignet sind, Gründerinnen und Gründer zu unterstützen, um

- Wertschöpfung in ländlichen Räumen zu steigern und
- Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten sowie
- die besonderen Herausforderungen ländlicher Räume zu bewältigen.

BMEL sieht das Potential von Gründungen und Innovationen in ländlichen Räumen und prüft in diesem Zusammenhang u. a. folgende Vorschläge: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmensgründung durch Niederlassungsförderung für Junglandwirte, Kapital-Fonds „Landwirtschaftliche Existenzgründung“, Kompetenzzentren Landwirtschaftliche Existenzgründung sowie Maßnahmen im Zusammenhang mit dem GrdstVG und RSiedlG, z. B. die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für den Erwerb von Anteilen an Gesellschaften mit wesentlichem Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen oder die Flexibilisierung des Vorkaufsrechts nach RSiedlG in Verbindung mit dem GrdstVG im Zusammenhang mit Bodenfonds erarbeitet.

Die Länder haben über eigene Anstrengungen im Bereich der Junglandwirteförderung berichtet. So läuft in ST bereits ein Programm zur Flächenbereitstellung, BY informierte über die Junglandwirtekommission und die Hofnachfolgestrategie. MV regte zum Thema Kapitalbeschaffung an, sich mit Bürgschaftsbanken in Verbindung zu setzen, BB riet zu einer internetgestützten Beratung, um eine möglichst große Breitenwirkung zu erzielen. Die Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH unterstützt in Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden Betriebsabgaben und Existenzgründungen.

Darüber hinaus wurden Maßnahmen oder Änderungen bei Förderung und Rahmenbedingungen diskutiert, die Unternehmensgründungen stärken und Hemmnisse für Gründungen abbauen können.

Die BLI-LB wird diese Diskussionsansätze in den kommenden Sitzungen vertiefen und Möglichkeiten ihrer Umsetzung bzw. die Beschleunigung bereits gestarteter Umsetzungen diskutieren.

6. Vergabe und Auswertung von Forschungsaufträgen zu aktuellen Entwicklungen auf dem Bodenmarkt

Das BMEL finanziert Forschungsprojekte, um das Wissen über den Bodenmarkt zu verbessern und dessen Transparenz zu erhöhen. Die Forschungsergebnisse kommen insbesondere den Ländern zugute, denn ihre Erkenntnisse können in agrarpolitische und agrarstrukturelle Entscheidungen einfließen.

Die Forschungsprojekte wurden regelmäßig im Rahmen der BLI-LB vorgestellt. Die Länder hatten die Möglichkeit zur Teilnahme an einzelnen Auftaktgesprächen des jeweiligen Forschungsprojektes (z. B. „Marktmacht in landwirtschaftlichen Bodenmärkten“ oder zu „Preisbildung bei Auktionen auf dem Bodenmarkt“).

Die Ergebnisse abgeschlossene Forschungsvorhaben, die vor der Beauftragung der BLI-LB durch die AMK gestartet wurden werden ebenfalls im Rahmen der regelmäßigen BLI-LB-Besprechungen präsentiert. So etwa die Ergebnisse aus der Analyse des Thünen-Institutes zu „Bodengebundenen Einkommensteuern in einer strukturschwachen ländlichen Gemeinde“. Das Forschungsvorhaben untersuchte am Beispiel einer strukturschwachen ländlichen Gemeinde „Altmärkische Wische“ im Landkreis Stendal (Sachsen-Anhalt), wie die Höhe der Steuern abgeschätzt werden kann, die auf Einkünfte aus der Verpachtung und Bewirtschaftung von Landwirtschaftsfläche im Gemeindegebiet zu entrichten sind (bodengebundene Einkommensteuern). Zudem wurde ermittelt, welcher Anteil dieser Steuern der Gemeinde selbst zukommt und welcher Anteil ihr dadurch entgeht, dass Teile der Landwirtschaftsfläche Eigentümern mit auswärtigem Wohnsitz gehören bzw. von auswärtigen Landwirten bewirtschaftet werden. Diese Arbeit ist mittlerweile als Thünen Report Nr. 69 veröffentlicht.

Mit dem Forschungsprojekt „Neue Organisationsformen des Landeigentums“ sollen Erkenntnisse zu den unterschiedlichsten Formen der Ausübung von Eigentumsrechten und neue Erkenntnisse zu unterschiedlichen rechtlichen Formen des Eigentums liefern. Es geht hier um Landeigentum in Gemeinschaften, die ausdrücklich – d. h. in der Satzung oder im Statut fest-

geschrieben – auf das Recht der Gewinnerzielung und/oder der Veräußerung verzichten, bzw. diese Rechte einschränken, um auf diese Weise andere gesellschaftliche Ziele besser zu erreichen. Durchgeführt wird das Projekt von der Martin-Luther-Universität-Halle-Wittenberg, das Auftaktgespräch ist für August 2019 angesetzt. Die Projektlaufzeit beträgt 15 Monate.

Ziel des Forschungsprojektes „WiSoLand“ ist eine umfassende Beschreibung der Ursachen und Motive der Übernahme großer landwirtschaftlicher Unternehmen durch überregional aktive Investoren und deren Auswirkungen auf Landwirtschaft und ländliche Regionen. Das Projekt wird vom Thünen-Institut für Ländliche Räume durchgeführt und läuft bis 31. Mai 2022.

Das Forschungsprojekt „Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Agrarflächen in Deutschland“ des Instituts für Ländliche Räume des Thünen-Instituts wurde ebenfalls in der BLI-LB-Initiative diskutiert und begrüßt, weil es dazu beitragen soll, die Transparenz auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt im Hinblick auf die tatsächlichen Eigentumsverhältnisse bei Agrarflächen zu verbessern. Das Projekt ist ein Anliegen des Agrarausschusses des Deutschen Bundestages. Es wird aber zugleich hilfreiche und wertvolle Informationen für die Länder erbringen. In diesem Zusammenhang wird die weitere Unterstützung dieses Forschungsvorhabens durch eine möglichst kostengünstige Datenbereitstellung durch die Länder in der BLI-LB diskutiert werden.

7. Zielkonforme Gestaltung steuerlicher Regelungen, die landwirtschaftliche Bodenmärkte betreffen

Steuerliche Regelungen beeinflussen die mit einem Flächentransfer verbundenen Kosten, damit sind sie wichtiger Teil der Rahmenbedingungen für den landwirtschaftlichen Bodenmarkt. So hat z. B. die unterschiedliche Besteuerung von Anteilskäufen bei der Grunderwerbsteuer (Share Deals) auch negative Auswirkungen auf den landwirtschaftlichen Flächenerwerb. Die Wachstumsstrategie „Erwerb von Einzelflächen“, wie sie in vielen Regionen durch die landwirtschaftlichen Betriebe verfolgt wird, wird belastet, während die Strategie „Erwerb von Anteilen“, die aufgrund des Kapitalbedarfs in der Regel nur finanzstarken Investoren möglich ist, entlastet wird.

Im Rahmen der BLI-LB wurde basierend auf den Vorschlägen der Bund-Länder-AG intensiv über die unterschiedlichen Gestaltungsspielräume bezüglich steuerlicher Regelungen diskutiert.

Die BReg hat am 31. Juli den Entwurf zu einem „Gesetz zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes“ beschlossen. Der Entwurf geht jetzt in die parlamentarischen Beratungen. Mit der Gesetzesänderung soll die Umgehung der Grunderwerbsteuer durch Anteilskäufe (Share Deals) auf dem Immobilienmarkt unterbunden werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen zu den Share Deals decken sich mit den Vorschlägen, die die Finanzministerkonferenz am 21. Juni 2018 vorgelegt hat.

Aus Sicht der BLI-LB haben Share Deals erhebliche negative agrarstrukturpolitische Folgen. Es hat sich gezeigt, dass meist kapitalstarke außerlandwirtschaftliche Investoren über Anteilskäufe die Preise auf dem landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt treiben. Share Deals bieten Ihnen dabei die Möglichkeit, die Grunderwerbsteuer (in den meisten Bundesländern 6,5 Prozent des Grundstückspreises) zu umgehen und somit erhebliche Wettbewerbsvorteile auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt zu erlangen. Einzellandwirte haben auch deshalb zunehmend Schwierigkeiten, geeignete landwirtschaftliche Flächen zu erwerben.

BMEL hält daher weitergehende Änderungen als die jetzt vorgesehene Absenkung der Auslöseschwelle von bisher 95 Prozent auf 90 Prozent für erforderlich.

Für die Länder ist eine Lösung der Problematik aus fiskalischen Gründen von erheblicher Relevanz, da ihnen das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer alleine zusteht.

Aus BMEL-Sicht ist es deshalb erforderlich, dass die Länder im Bundesrat eine weitergehende Lösung unterstützen, um wenigstens die agrarstrukturellen und bodenpolitischen Belange im Hinblick auf die Share Deals zu lösen.

Aus agrarstruktureller und bodenmarktpolitischer Sicht wäre für **BMEL die Umsetzung eines quotalen Besteuerungsmodells** die wirksamste Regelung zur Bekämpfung der Grunderwerbsteuerumgehung mittels Share Deals. Das Modell der quotalen Besteuerung von Share Deals sieht vor, dass mit dem Anteil, zu dem Anteile an der Gesellschaft erworben werden, der Erwerb von Grund und Boden besteuert wird. Die diskutierten Modelle für eine quotale Besteuerung sehen eine stufenweise Besteuerung vor (z. B. ab 50 Prozent Anteilserwerb 50 Prozent GrESt-pflichtig, ab 70 Prozent Anteilserwerb 70 Prozent GrESt-pflichtig etc.). Agrarstrukturell würden mit diesem Modell die Wettbewerbsvorteile von Investoren durch die Umgehung von Grunderwerbsteuer auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt beseitigt. Aufgrund der vergleichsweise geringen Mobilität auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt sollte zusätzlich die Haltefrist bei Agrarimmobilien auf 15 Jahre verlängert werden.

Die BLI-LB diskutiert zudem einen weiteren agrarstrukturell bedeutsamen Grunderwerbsteuerepunkt: Die Abschaffung der doppelten Grunderwerbsteuer bei der Ausübung des Vorkaufs-

rechts zugunsten von Landwirten durch zugelassene gemeinnützige Siedlungsunternehmen (vormals Befreiung nach § 29 Reichssiedlungsgesetz).

Auch hier wird das BMEL wegen der Länderhoheit für die Grunderwerbsteuer weiter intensiv mit den Bundesländern zusammenarbeiten.

Bayern und Sachsen-Anhalt haben „Share Deals und doppelte Grunderwerbsteuer“ in den Bundesrat eingebracht. Die Anträge werden von den anderen Länderagrarressorts und dem BMEL begrüßt. BMEL bittet die Länder sich im Laufe des Bundesratsverfahren auch an ihre Finanzressorts zu wenden, um die Bundesratsinitiative zu unterstützen. Ferner wird RP als AMK-Vorsitzland gebeten, sich in dieser Angelegenheit an die FMK zu wenden.

Die BLI-LB wird sich auch in ihren kommenden Sitzungen intensiv mit den steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten mit Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Bodenmärkte beschäftigen.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP 23: Digitalisierung

hier: Bericht des BMEL

(Beschluss der AMK Landau – TOP 17)

Bericht über den Sachstand bei aktuellen Initiativen im Bereich der Digitalisierung in der Landwirtschaft: Digitale Experimentierfelder, Kompetenznetzwerk und staatliche Datenplattform sowie der damit verbundenen Nutzung von offenen Daten.

Stand Digitale Experimentierfelder:

- 14 förderfähigen Skizzen wurden Anfang 2019 vom BMEL ausgewählt (63 Teilprojekte): 8 im Bereich Pflanzenbau, 3 in der Tierhaltung und weitere 3 bereichsübergreifend.
- Die Experimentierfelder sind über das gesamte Bundesgebiet verteilt.
- Angestrebte Projektstarts gestaffelt ab dem 1.9.2019. Die Etablierung aller Experimentierfelder ist bis Anfang 2020 vorgesehen.
- Ein erster informeller Austausch der Projektsprecher mit BMEL und BLE hat im August bereits stattgefunden.

- Zeitgleich zu den Projektstarts der Experimentierfelder: Aufbau des Kompetenznetzwerkes „Digitalisierung in der Landwirtschaft“

Stand Kompetenznetzwerk:

- Begleitet werden die Aktivitäten der Experimentierfelder durch ein aus einem interdisziplinären Team bestehenden Kompetenznetzwerk.
- Das Kompetenznetzwerk stärkt die Nutzung von Synergien zwischen den Projekten und bündelt das Fachwissen aus den einzelnen Experimentierfeldern. Dazu sollen Ergebnisse zusammengefasst, bewertet und weiterentwickelt werden.
- Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen aus allen Bereichen der Digitalisierung in der Landwirtschaft sollen analysiert und Handlungsbedarf sowie Lösungsvorschläge erarbeitet werden.
- Es ist angedacht, dass sich das Kompetenznetzwerk zweimal jährlich trifft.
- Die Leitung des Kompetenznetzwerkes erfolgt durch die Digitalisierungsbeauftragte des BMEL.
- Das Kompetenznetzwerk besteht aus:
 - Experten aus den Forschungseinrichtungen des BMEL und des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL),
 - Sprechern der einzelnen Experimentierfelder,
 - Externen Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft sowie
 - der Geschäftsstelle in der BLE für koordinierende und administrativ-fachliche Aufgaben.
 - Fachspezifische Fragen können durch Hinzuziehung weiterer Experten in Unterarbeitsgruppen innerhalb des Kompetenznetzwerkes bearbeitet werden.
- Es wird voraussichtlich im Rahmen einer Auftaktveranstaltung im Oktober 2019 (sobald Termin bekannt ist, wird dieser ergänzt) durch Frau Bundesministerin etabliert.
- Da die Sprecher der Experimentierfelder Teil des Kompetenznetzwerkes sind, kann das Netzwerk erst nach Einrichtung aller Experimentierfelder komplettiert werden. Dies wird voraussichtlich Anfang 2020 der Fall sein.

Stand Machbarkeitsstudie für die Datenplattform:

- In der deutschen Landwirtschaft wird die Entwicklung der Agrartechnologie enorm durch die Übernahme digitaler Technologien beeinflusst. Davon profitiert die deutsche Landwirtschaft, aber auch die deutsche Landmaschinenindustrie. Digitale Lösungen werden in landwirtschaftlichen Betrieben sowie im vor- und nachgelagerten Bereich auf breiter Basis entlang der gesamten Lebensmittelkette genutzt. Dies reicht vom Betriebsmanagement über den Maschineneinsatz in der Feldwirtschaft, die Tierhaltung bis zur Steuererklärung.
- Die Landwirte stehen diesem Prozess positiv gegenüber, wollen aber ihre Datensouveränität und ihre Unabhängigkeit gegenüber den Dienstleistungsanbietern bzw. Landtechnikern gewahrt wissen. Gleichzeitig soll ein reibungsloser Datenaustausch ohne Zeitverlust zwischen den Produkten der verschiedenen Hersteller gewährleistet werden.

Im Rahmen einer Studie wird deshalb u. a. untersucht, welche für die Bewirtschaftung des jeweiligen Betriebes relevanten Daten dem Landwirt von staatlicher Seite kostenfrei zur Verfügung gestellt werden können. Es soll geklärt werden, ob eine digitale Datenplattform hierfür sinnvoll und wie diese dann aufgebaut werden müsste. Folgende Fragen spielen dabei eine wichtige Rolle:

- Wie müsste die Struktur einer digitalen Datenplattform aussehen?
 - Welche Daten können von wem in welcher Form bereitgestellt werden?
 - Wer soll Zugang zu welchen Daten haben?
 - Wie kann die Organisation und Pflege erfolgen?
 - Mit welchen Schwierigkeiten ist bei der Umsetzung zu rechnen?
 - An welchen Daten sind Dritte interessiert?
-
- Für die Erstellung wurde das Fraunhofer-Institut im Rahmen einer Ausschreibung ausgewählt. Mit Ergebnissen ist im zweiten Halbjahr 2020 zu rechnen.

Für die verschiedenen Initiativen ist die Nutzung von offenen Daten und der Datenaustausch essentiell. Gleichzeitig wird in den Projekten und insbesondere auch

in der Machbarkeitsstudie der Umgang mit Daten wissenschaftlich untersucht, um diesem Zukunftsthema gerecht zu werden. Hier ist die Bereitschaft von Bund und Länder, Daten für die Landwirtschaft zur Verfügung zu stellen sowie eine gute Kooperation unerlässlich.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP 25: Wirksamer Insektenschutz

hier: Bericht des BMEL

(Beschluss der AMK vom 10.-12.04.2019 in Landau/Pfalz –
TOP 20)

Auf der AMK vom 10. – 12.04.2019 in Landau/Pfalz gaben die Länder verschiedene Anregungen zur Formulierung des avisierten „Aktionsprogramms Insektenschutz“ der Bundesregierung. Dieses Programm wurde **am 04.09.2019 vom Bundeskabinett beschlossen**.

Da es sich um ein Aktionsprogramm des Bundes handelt, umfasst es diejenigen Maßnahmen, die der Bund selbst ergreifen kann. Ohne zusätzliche **Aktivitäten der Länder** wird es aber nicht möglich sein, wirksam gegen das Insektensterben vorzugehen. Dabei geht es um von den Ländern angebotene Förderprogramme, landesrechtliche Regelungen, Vollzugsleitlinien und Maßnahmenplanungen sowie um Bildungsangebote auf allen Ebenen. Daher ist es wichtig, dass die **Ministerkonferenzen für Umwelt und Landwirtschaft** von Bund und Ländern die Umsetzung des „Aktionsprogramms Insektenschutz“ unterstützen.

Auf Initiative der **Umweltministerkonferenz** sollen vom Bund vorgeschlagene Maßnahmen und in den Ländern bereits in Umsetzung befindliche sowie geplante Maßnahmen zu einem Maßnahmenkatalog zusammengefasst werden. Im Rahmen der Bund-Länder-Initiative „Mehr Respekt vor dem Insekt“ soll in geeigneter Art und Weise aus den Einzelmaßnahmen ein möglichst aufeinander abgestimmtes, kontinuierliches Programm zum nachhaltigen Schutz von Insekten entwickelt werden.

Für einen wirksamen Insektenschutz ist jedoch **nicht nur die öffentliche Hand** gefragt. Die Betroffenheit und das große Interesse der Öffentlichkeit gehen Hand in Hand mit einer außerordentlichen Bereitschaft in der Gesellschaft, sich aktiv für den Schutz von Insekten einzusetzen. Viele gesellschaftliche Akteure aus öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft wie Kommunen, Stiftungen, Verbände, Bildungseinrichtungen, **Landwirtinnen und Landwirte**, Unternehmen aber auch Bürgerinitiativen bis hin zur einzelnen Bürgerin und dem einzelnen Bürger haben in den letzten Monaten eigene Praxisideen zum Schutz der Insekten entwickelt und umgesetzt. Durch das Aktionsprogramm sollen dieses Engagement und die bestehende Handlungsbereitschaft innerhalb der Gesellschaft weiter unterstützt und gefördert werden. Dieser Aufgabe widmet sich daher ein eigener Handlungsbereich des Aktionsprogramms.

Die Bundesregierung wird über die Umsetzung des Aktionsprogramms regelmäßig **Rechenschaft** ablegen. Dies geschieht durch Indikatoren- und Rechenschaftsberichte im Rahmen der bestehenden Berichterstattung zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS). Der Bund hat darüber hinaus im Jahr 2019 einen hochrangigen „**Runden Tisch Insektenschutz**“ eingerichtet, in dem sich Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Akteure regelmäßig über Stand und Fortschritte des Aktionsprogramms Insektenschutz austauschen. Der Runde Tisch gewährleistet die Einbindung aller zentralen gesellschaftlichen Akteure, wie u.a. Umwelt-, Land- und Forstwirtschaftsverbände, in die Umsetzung der Maßnahmen zum Insektenschutz.

Mit dem Programm will die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft wesentlichen Ursachen des Insektenschwunds entgegenwirken und die Lebensbedingungen für Insekten in Deutschland verbessern. Um die Ziele zu erreichen, werden konkrete Maßnahmen in folgenden **neun Handlungsbereichen** umgesetzt, die in den einzelnen Kapiteln des Aktionsprogramms beschrieben werden:

1. Insektenlebensräume und Strukturvielfalt in der Agrarlandschaft fördern

Die Strukturvielfalt in der Agrarlandschaft soll erhöht und Insektenlebensräume in ausreichender Qualität und Quantität sollen erhalten, ausgeweitet bzw. wiederhergestellt und insektengerecht gepflegt werden.

Dazu wird sich der Bund in der Abstimmung mit den Ländern über einen deutschen Strategieplan zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU nach 2020 für die Verankerung von Anforderungen

des Insektenschutzes einsetzen, um vielfältige Lebensräume und Verbindungskorridore für Insekten in der Agrarlandschaft zu erhalten und zu schaffen.

Eine wichtige Rolle wird dabei eine mit Fördermitteln unternetzte Ackerbaustrategie spielen, die unter Federführung des BMEL entwickelt wird. Sie wird auch Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft und zum Insektenschutz beinhalten. Auch soll untersucht werden, wie digitale Techniken in der Landwirtschaft optimal zum Schutz der Biodiversität und der Insekten eingesetzt werden können.

Neben Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen sollen die Potenziale von Säumen entlang landwirtschaftlicher Wege und anderer Verkehrswege in der Agrarlandschaft für den Insektenschutz genutzt werden.

Einen wichtigen Beitrag leistet auch die Förderung und Ausdehnung ökologisch bewirtschafteter landwirtschaftlicher Fläche auf 20 Prozent.

Zur Förderung der gesellschaftlichen Aktivitäten und um erfolgreiche Maßnahmen in die Breite zu tragen, ist ein Bundeswettbewerb „Insektenfreundliche Agrarlandschaft“ geplant. Darin sollen Regionen (z.B. Gemeinden und landwirtschaftliche Betriebe) ausgezeichnet werden, die auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts mehrere vorbildliche Maßnahmen zum Insektenschutz durchführen (z.B. insektenschonende Landbewirtschaftung, Anlage von Insektenlebensräumen, Pflege von Säumen und Brachen, Reaktivierung von Säumen entlang landwirtschaftlicher Wege für den Insektenschutz) und deren Erfolg evaluieren.

2. Lebensräume für Insekten in anderen Landschaftsbereichen wiederherstellen und vernetzen

Insektenlebensräume außerhalb der Agrarlandschaft sollen wiederhergestellt und ihre Qualität verbessert werden. Dabei geht es um die gezielte Anlage und insektengerechte Pflege von Landschaftselementen und Saumstrukturen sowie die Vernetzung von Lebensräumen.

Der Bund stellt u. a. ab 2020 mehr Mittel für Maßnahmen einer **insektenverträglichen Waldbewirtschaftung** zur Verfügung und wird ab 2020 auf Waldflächen des Bundesforstes entsprechende Konzepte vorbildlich umsetzen. Zur Verbesserung des Insektenschutzes an Gewässern sollen die bestehende Regelung zu **Gewässerrandstreifen** im Wasserhaushaltsgesetz angepasst und im Rahmen des Blauen Bands Deutschland die Renaturierung von Gewässern und Auen weiter vorgebracht werden.

Der Bund wird im Rahmen des **Masterplans Stadtnatur** Maßnahmen zur Förderung der Insektenvielfalt im Siedlungsbereich anstoßen. Naturnah sowie struktur- und artenreich gestaltete Gärten, Parks und Verkehrsinseln können wichtige Lebensräume für Insekten im Siedlungsraum sein. Durch ein naturnahes und dadurch insektenförderndes Grünflächenmanagement und eine entsprechende Pflege, wie z.B. durch ein insektenfreundliches Mähregime und die Nutzung insektenverträglicher Mähetechniken, können Lebensräume für Insekten in und um Siedlungen weiter aufgewertet werden.

Der Bund wird den **Insektenschutz in den Planungsverfahren** stärken. Die Landschaftsplanung ist das zentrale Planungsinstrument von Naturschutz und Landschaftspflege und sollte besser als

bisher die Wiederherstellung von Insektenlebensräumen und die Verbesserung ihrer Qualität – vor allem im Sinne einer räumlichen Vernetzung – voranbringen. Dazu soll sie u.a. auch rechtlich gestärkt werden. Auch sollen die **Verbesserung von Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen** im Hinblick auf ihre Wirksamkeit für den Insektenschutz unterstützt werden.

Der Bund wird die Unterhaltung von **Bundesliegenschaften** und von Begleit- und Nebenflächen von Infrastrukturen im Sinne des Insektenschutzes weiterentwickeln. Dazu soll die Geländebetreuung Aspekte des Insektenschutzes berücksichtigen und damit der „Strategie der Bundesregierung zur vorbildlichen Berücksichtigung von Biodiversitätsbelangen für alle Flächen des Bundes“ Rechnung getragen werden.

Der Bund wird aktiv den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2030 auf unter **30 ha/Tag** und langfristig bis 2050 auf nettonull zu reduzieren, um das Ziel in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu erreichen. Außerdem wird der Bund gemeinsam mit den Ländern nationale **Artenaktionspläne für ausgewählte Insektenarten** erarbeiten, um zielgerichtete und länderübergreifende Maßnahmen zu ermöglichen.

3. Schutzgebiete als Lebensräume für Insekten stärken

Aber auch in Schutzgebieten gibt es einen deutlichen Insektenrückgang. Deshalb sollen die Lebensbedingungen für Insekten in Schutzgebieten deutlich verbessert werden. Dazu soll der Insektenschutz bis 2020 im geplanten „**Aktionsplan Schutzgebiete**“ verankert werden. Außerdem soll die Liste der **gesetzlich geschützten Biotope** in § 30 BNatSchG bis 2021 um die Biotoptypen artenreiches Grünland, Streuobstwiesen sowie Trockenmauern und Steinriegel in der freien Landschaft erweitert werden. Wichtig ist dabei, dass die Regelungen so getroffen werden, dass Maßnahmen, die zur Erhaltung und insektenfreundlichen Bewirtschaftung dieser Biotope erforderlich sind, sowie eine finanzielle Förderung dieser Maßnahmen auch weiterhin möglich sind. Weiterhin sollen die Regelungen die Neuanlage dieser Biotope fördern.

Der Bund wird 2019 im deutschen Nationalkomitee des UNESCO-Programms „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB) den Vorschlag einbringen, den **Insektenschutz in den deutschen Biosphärenreservaten** in ihrer Eigenschaft als Modelllandschaften für eine nachhaltige Entwicklung verstärkt in seinen Rahmenkonzepten zu berücksichtigen.

4. Anwendung von Pestiziden mindern

Pflanzenschutzmittel und Biozide können negative Auswirkungen auch auf Insekten haben, die nicht zu den Zielorganismen gehören. Solche Auswirkungen sollen weiter verringert werden. Der Bund wird ab 2021 die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden mit besonderer Relevanz für Insekten in **ökologisch besonders schutzbedürftigen Bereichen** verbieten. Dazu gehört ein Verbot der Anwendung von Herbiziden sowie biodiversitätsschädigenden Insektiziden in FFH-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern und gesetzlich geschützten Biotopen im Sinne des § 30 des Bundesnaturschutzgesetzes. Außerdem gilt das Verbot in Vogelschutzgebieten mit Bedeutung für den Insektenschutz, die von den Ländern in eigener Zuständigkeit bestimmt werden. Weiterhin sollen die Länder ermäch-

tigt werden, zum Gesundheitsschutz oder zur Walderhaltung im Kalamitätsfall Waldflächen von dem Verbot auszunehmen. Hingewiesen wird auf die bereits im Pflanzenschutzrecht gegebene Möglichkeit, Ausnahmen, die zur Bewirtschaftung erforderlich sind, zuzulassen. Bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sollen **Mindestabstände zu bestimmten Gewässern** festgelegt werden, wobei die Länder in gewässerreichen Niederungsgebieten abweichende Abstandsregelungen vorsehen können. Die für Pflanzenschutzmittel geltenden Regeln für besonders schutzbedürftige Bereiche sollen schließlich auch auf **Biozide** übertragen werden.

Die Bundesregierung sieht im „Refugialflächenansatz“ eine geeignete Möglichkeit, die Anwendung von Breitbandherbiziden, sonstigen biodiversitätsschädigenden Herbiziden sowie biodiversitätsschädigenden Insektiziden davon abhängig zu machen, dass **Rückzugsflächen** auf und angrenzend an den Anwendungsflächen vorhanden sind.

Der Bund wird mit einer **systematischen Minderungsstrategie** ab 2020 den Einsatz **glyphosathaltiger und wirkungsgleicher Pflanzenschutzmittel** durch Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung deutlich einschränken und den Einsatz glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel bis 2023 komplett beenden. Außerdem wird er bis 2021 seine bisherigen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und insbesondere der Insekten bei den Anwendungsregelungen verstärken und sicherstellen, dass bei der **Zulassung von Pflanzenschutzmitteln** dem Schutz von Nicht-Zielorganismen, der biologischen Vielfalt und des Ökosystems wirksam Rechnung getragen wird. Der Bund wird ab 2020 auf seinen **Liegenschaften** auf die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden verzichten, soweit nicht zwingende Gründe sie erfordern, und sich dafür einsetzen, dass weitere Städte und Kommunen diesem Beispiel folgen.

Die Bundesregierung wird unter Orientierung am Pflanzenschutzrecht nähere Regelungen über die Abgabe und die Anforderungen an die **Anwendung von Bioziden** treffen mit dem Ziel, den Eintrag von Bioziden in die Umwelt so weit wie möglich zu reduzieren.

5. Einträge von Nähr- und Schadstoffen in Böden und Gewässer reduzieren

Zu hohe Nährstoffeinträge verringern die Vielfalt und Qualität von Lebensräumen und verdrängen wichtige Nahrungspflanzen für Insekten. Deshalb sollen die Stickstoffemissionen sowie die Schadstoffbelastung von Böden und Gewässern weiter reduziert werden.

Im Rahmen einer erneuten **Anpassung der Düngeverordnung** wird der Bund 2020 die Vorgaben für die Düngung weiterentwickeln und so dazu beitragen, Stickstoffeinträge in die Gewässer und in Insektenlebensräume zu reduzieren. Außerdem beschreibt der Bund in dem nach der EU-Richtlinie über nationale Emissionsminderungsverpflichtungen vorgesehenen **nationalen Luftreinhaltprogramm** die für das Erreichen der Emissionsminderungsverpflichtungen geeigneten Maßnahmen, implementiert diese und setzt sich dafür ein, dass mit diesen oder gleichwertigen Maßnahmen die Stickstoffemissionen gemindert und die Emissionsminderungsverpflichtungen erreicht werden.

Der Bund wird bis 2021 ein **Aktionsprogramm zur Minderung von Stickstoffemissionen** erarbeiten, dessen Maßnahmen auch der Erhaltung der biologischen Vielfalt und damit dem Insektenschutz dienen werden.

Der Bund wird in Zusammenarbeit mit den Ländern Maßnahmen zur Verbesserung in der **Abwasserbehandlung** erarbeiten, um die Lebensbedingungen für Insekten in Gewässern zu verbessern. Außerdem wird er Maßnahmen ergreifen, um die Risiken für Insekten durch die Anwendung von **Tierarzneimitteln** zu reduzieren.

6. Lichtverschmutzung reduzieren

Nachtaktive Insekten werden von künstlichen Lichtquellen angelockt, verenden an der Lichtquelle oder werden dort Opfer von Fressfeinden. Deshalb soll die Lichtverschmutzung insgesamt reduziert und eine Umstellung auf insektenfreundliche Lichtquellen unterstützt werden.

Der Bund wird bis 2021 **gesetzliche Regelungen zur weiteren Eindämmung von Lichtverschmutzung** und ihrer schädlichen Auswirkungen auf Insekten vorbereiten. Dazu gehören Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb künstlicher Lichtquellen sowie ein Verbot von Herstellung, Besitz, Inverkehrbringen und Verwendung unspezifischer **Insekten-Lichtfallen** über das Naturschutzrecht.

Der Bund wird seine **Förderprogramme für Beleuchtungslösungen** im kommunalen Raum im Hinblick auf negative Effekte auf Insekten durch Beleuchtung überprüfen und ggf. weiterentwickeln.

Der Bund wird **produktbezogene Regelungen** treffen - etwa bei den produktgruppenspezifischen Ökodesign-Anforderungen, der Vergabe des „blauen Engels“ oder des Regelwerkes für alle Beleuchtungsarten im Außenbereich - um die Entwicklung insektenfreundlicher Leuchtmittel zu begünstigen. Gleichzeitig wird er bei der Eindämmung der Lichtverschmutzung im Sinne des Insektenschutzes eine **Vorbildfunktion** einnehmen. Zusätzlich wird er bis 2020 **Empfehlungen** für Länder, Kommunen, Schutzgebietsverwaltungen, Planer, Unternehmen und Private erarbeiten und diese so bei der Umstellung auf insektenfreundliche Beleuchtungslösungen unterstützen.

7. Forschung vertiefen – Wissen vermehren – Lücken schließen

Um wirksam gegen das Insektensterben vorzugehen, ist eine gute Wissensbasis unerlässlich. Deshalb soll das Aktionsprogramm Insektenschutz zur Entwicklung, Verbreiterung und Vertiefung der gezielten Forschung über Insekten, ihre Verbreitung, Bestände, die Qualität und Quantität erbrachten Ökosystemleistungen sowie Ausmaß und Ursachen von Bestandsveränderungen beitragen.

Gemeinsam mit den Ländern wird der Bund bis 2019 ein **bundesweites Insektenmonitoring** entwickeln und ab 2020 erproben und umsetzen. Mit diesem Insektenmonitoring, das sich in das Gesamtkonzept des umfassenden bundesweiten Biodiversitätsmonitorings einfügen sollen, sollen bundesweit repräsentative, standardisiert erhobene Daten zu Langzeitveränderungen von Insekten erfasst und bereitgestellt werden.

Der Bund wird ab 2019 die Forschung zum Insektenschutz verstärken. Die neue **Forschungsinitiative** zum Erhalt der Artenvielfalt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wird dabei eine zentrale Rolle spielen. Außerdem soll der **Wissenstransfer** zwischen Naturschutzbehörden, Wissenschaft und Ehrenamt ausgeweitet werden, um die Kenntnis über Verbreitung und

Ökologie von Insektenarten zu verbessern. Für diesen Wissenstransfer sollen technische, finanzielle und ideelle Voraussetzungen geschaffen werden.

Wegen des aktuellen Mangels an **Taxonominnen und Taxonomen** wird der Bund 2019 eine Initiative zum Ausbau der taxonomischen Kenntnisse und Forschung in Deutschland und deren Weitergabe ergreifen

8. Finanzierung verbessern – Anreize schaffen

Ohne zusätzliche Mittel wird es nicht möglich sein, das Insektensterben zu stoppen. Deshalb soll die EU-Naturschutzfinanzierung für den Insektenschutz verbessert und die nationalen Mittel für den Insektenschutz erhöht werden.

Dazu wird sich der Bund in der EU für eine **Verbesserung der Naturschutzfinanzierung** einsetzen und die bedarfsgerechte Finanzierung des Naturschutzes in den jeweiligen Fachpolitiken berücksichtigen. Außerdem wird sich der Bund zur Verbesserung der nationalen Finanzierung von Maßnahmen des Insektenschutzes für einen **Sonderrahmenplan „Insektenschutz in der Agrarlandschaft“** in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) einsetzen und hierfür Mittel in Höhe von 50 Mio. €/ Jahr durch Umschichtung und Erhöhung der Mittel bereitstellen. Der Bund wird ab 2020 Mittel in Höhe von 25 Mio. €/ Jahr für den Insektenschutz in den einschlägigen **Bundesförderprogrammen** und ab 2019/2020 Mittel für die Forschung zum Insektenschutz (einschließlich Ressortforschung) und für das Insektenmonitoring in Höhe von 25 Mio. €/ Jahr bereitstellen. Er wird darauf hinwirken, dass bei der Beantragung von Mitteln aus den **EU-Programmen** LIFE (Klima und Umwelt) und Horizont (Forschung) der Insektenschutz verstärkt einbezogen wird.

9. Engagement der Gesellschaft befördern

Um das Insektensterben aufzuhalten, braucht es das Engagement vieler Akteure. Das Insektensterben erfährt bereits eine hohe Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und es gibt eine große Bereitschaft in der Gesellschaft, sich für den Schutz von Insekten zu engagieren. Im Aktionsprogramm Insektenschutz sollen neben der öffentlichen Hand auch Wirtschaftsverbände und Unternehmen, Forschung und Bildung, zivilgesellschaftliche Akteure wie Naturschutz- und Umweltverbände, Sport-, Jugend- und Sozialverbände, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Jäger, Land- und Forstwirte bis hin zu einzelnen Bürgerinnen und Bürgern informiert und dazu angeregt werden, aktiv zu werden.

Der Bund wird Kommunen und Landkreise bei der Umsetzung neuer sowie der Ausweitung laufender Maßnahmen zum Insektenschutz unterstützen, Insektenschutz-Initiativen verschiedener gesellschaftlicher Akteure und deren Vernetzung unterstützen, zur **Bewusstseinsbildung bei Bürgerinnen und Bürgern** über die Bedeutung von Insekten beitragen und neue Bildungs- sowie Informationsangebote zum Insektenschutz schaffen. Über das **Bundesprogramm Biologische Vielfalt** sollen lokale Initiativen bei Umsetzung von Kleinprojekten zum Insektenschutz finanziell unterstützen werden, um damit die Handlungsbereitschaft in der Bevölkerung zu aktivieren und zu befördern.

**Besichtigung von Entlade- und Versorgungsstationen gemäß der
VO (EG) 1/2005 in der Russischen Föderation, die in
Transportplänen zu Langstreckentransporten angegeben werden
(9. bis 14. August 2019)**

A) Vorbemerkung

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vom 22. Dezember 2004 (VO(EG) 1/2005) müssen Rinder bei Langstreckentransporten auf der Straße nach max. 29 Stunden (14 Stunden Beförderung – 1 Stunde Ruhepause, Tränken ggf. Füttern – 14 Stunden Beförderung) an bestimmten zugelassenen Entlade- und Versorgungsstationen (Kontrollstellen, Control posts) abgeladen, gefüttert und getränkt werden und so eine Ruhezeit von mindestens 24 Stunden erhalten. Während dieser Zeit sind die Tiere in Augenschein zu nehmen und ggf. tierärztlich zu versorgen. Darüber hinaus sind an diesen Entlade- und Versorgungsstationen Entscheidungen über die weitere Transportfähigkeit der Tiere zu treffen.

Nach dem EuGH-Urteil vom 23.04.2015 (Az: C-424/13) (*Anlage 1*) gelten die Anforderungen der VO (EG) 1/2005 bei einem Langstreckentransport bis zum Bestimmungsort und somit auch im Drittland. Hierbei bleiben vorgeschriebene Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer unberücksichtigt.

Seit Inkrafttreten der VO (EG) 1/2005 im Jahr 2007 stieg die Anzahl der innerhalb der Europäischen Union (EU) transportierten Tiere sowie der exportierten Tiere in Nicht-EU-Staaten und auch die Dauer der Transporte. Vergleicht man die Jahre 2008 und 2018, so hat sich die Summe der aus der EU exportierten Tiere nach Zahlen von Eurostat beinahe verdreifacht, und die Anzahl an aus Deutschland exportierten Rindern stieg in diesem Zeitraum um 36,9 % (*Anlage 2*).

B) Grund für die Bereisung und Inaugenscheinnahme

Grund für die Bereisung und Inaugenscheinnahme der Entlade- und Versorgungsstationen vor Ort ist die befremdliche Situation, dass den abfertigenden Behörden in Deutschland in den Transportplänen bzw. den Fahrtenbüchern immer wieder Adressen von Entlade- und Versorgungsstationen benannt werden, deren Existenz durch Plausibilitätsprüfungen in Frage zu stellen ist.

Deshalb und infolge der Entscheidung des EuGH wurden Abfertigungen der Langstreckentransporte von Rindern auf der Straße -insbesondere nach Kasachstan und Usbekistan- durch einige Veterinärämter in Deutschland eingestellt. Die ihnen in der Routenplanung benannten Standorte und Adressen von Entlade- und Versorgungsstationen erschienen weder realistisch noch nachvollziehbar.

Bestätigt wurde dieser Verdacht durch Augenzeugenberichte und Dossiers.

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hatten bei ihren Nachforschungen auf der Route nach Usbekistan hinter der Region Smolensk keine Entlade- und Versorgungsstationen in Russland und Kasachstan vorgefunden.

Diese Erkenntnisse bedurften endlich einer Klärung vor Ort.

Das für Tierschutz zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hatte u. a. in der Arbeitsgruppe zur Schaffung einer Datenbank über Tiertransporte eine Bereisung der Stationen seinerseits ausdrücklich abgelehnt. Die Zuständigkeit für die Abfertigung von Langstreckentransporten und somit auch die Plausibilisierung der Entlade- und Versorgungsstationen läge bei den Ländern.

Deshalb initiierte die hessische Landestierschutzbeauftragte als ersten Schritt eine Bereisung zur Klärung der Existenz bzw., soweit möglich, auch zur Inaugenscheinnahme von Entlade- und Versorgungsstationen, insbesondere in den Regionen Smolensk und Samara. Durch diese beiden russischen Regionen verläuft ein Großteil der Haupttrouten von Drittlandexporten aus Europa mit den Zielen Kasachstan und Usbekistan sowie nach Süd- und Ostrussland.

Letztlich nahmen neben der Landestierschutzbeauftragten Amtstierärztinnen aus drei verschiedenen Bundesländern teil.

Grundlage für die Plausibilisierung und die mögliche Befundung der Stationen war die angehängte Adressliste von Entlade- und Versorgungsstationen (*Anlage 3*).

Unter Berücksichtigung häufig in Transportplänen aufgeführter Standorte und Adressen sowie der bis vor einigen Jahren gültigen Liste von Versorgungsstationen

im Handbuch Tierschutz und aktuellen Informationen aus Russland wählte die Gruppe Ziele aus.

Zusätzlich wurde Kontakt zu russischen KollegInnen aus beiden Regionen zum fachlichen Austausch gesucht.

Am 05.07.2019 informierte Frau Dr. Straubinger (Leiterin der Veterinärabteilung im Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) die LAV über den Plan und ermunterte andere Bundesländer zur Teilnahme.

C) Teilnehmerinnen

- Dr. Gabriele Fuchs, Veterinäramt Landkreis Oberallgäu, im Auftrag des Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Rosenkavalierplatz 2, 81925 München
- Dr. Birte Hellerich, Leiterin des Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes des Kreises Steinburg, Karlstraße 3, 25524 Itzehoe, im Auftrag des Kreises Steinburg
- Dr. Kerstin Herfen, Fachdienstleitung Veterinärwesen und Verbraucherschutz, Amt für den ländlichen Raum, Umwelt, Veterinärwesen und Verbraucherschutz des Landkreises Limburg-Weilburg, Gymnasiumstraße 4, 65589 Hadamar, im Auftrag des Landkreises Limburg-Weilburg
- Dr. Madeleine Martin, Landestierschutzbeauftragte Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Mainzer Straße 80, 65189 Wiesbaden

D) Zielsetzung der Bereisung

Zielsetzung der Bereisung war die Beantwortung folgender tierschutzrechtlicher Fragen:

- **Waren bisherige Langstreckentransporte von Rindern auf der Straße aus Deutschland über Russland nach Kasachstan und Usbekistan sowie nach Süd-/Ostrussland nach der VO (EG) 1/2005 rechtskonform möglich?**
- **Sind derzeit Langstreckentransporte von Rindern auf der Straße aus Deutschland nach Usbekistan und Kasachstan sowie nach Süd-/Ostrussland im Sinne der VO (EG) 1/2005 rechtskonform möglich?**
- **Welche weiteren Schritte sind notwendig, damit Langstreckentransporte von Rindern auf der Straße nach Usbekistan und Kasachstan sowie nach Süd-/Ostrussland im Sinne der VO (EG) 1/2005 und unter Berücksichtigung des EuGH-Urteils vom 23.04.2015 rechtskonform durchführbar sind?**

E) Rechtsgrundlagen und verwendete Quellen

- VO (EG) 1/2005
- VO (EG) 1255/97 (Control posts)
- VO (EG) 817/2010 i.V.m. VO (EG) 1234/2007 (Ausfuhrerstattungen)
- VO (EU) 2017/625
- EuGH-Urteil vom 23.04.2015 (*Anlage 1*)
- Handbuch Tiertransporte der AGT
- Liste „Kontrollstellen in Drittländer“ – Stand 01.07.2019 (*Anlage 3*)
- Eigene Checkliste zur Befundung der Stationen (*Anlage 4*)

In Art. 2, h) der VO (EG) 1/2005 ist der Begriff „Kontrollstellen“ (control posts) definiert als Kontrollstellen im Sinne der VO (EG) 1255/97, gleichzeitig wird in Art. 36 Nr.1 der VO (EG) 1/2005 festgelegt, dass in der VO (EG) 1255/97 der Begriff „Aufenthaltsorte“ in den Begriff „Kontrollstellen“ geändert wird. So sind nun nach Art.1 der VO (EG) 1255/97 gemäß Anhang 1 Kap.V Nr. 1.5 der VO (EG) 1/2005 die Kontrollstellen (Control posts) die Aufenthaltsorte, an denen die Tiere nach der

festgesetzten Beförderungsdauer entladen, gefüttert und getränkt werden und eine Ruhezeit von mindestens 24 Stunden erhalten müssen.

Zum besseren Verständnis werden in diesem Bericht die in Augenschein genommenen Kontrollstellen als „Entlade- und Versorgungsstellen“ bezeichnet.

F) Ablauf und Stationen der Reise

Vom 09. bis 14.08.2019 fand die Bereisung und Inaugenscheinnahme gelisteter und in der Vergangenheit in Transportplänen genannter Stationen statt und betraf Adressen in

- den Regionen Smolensk und Kaluga (Oblast Smolensk und Oblast Kaluga)
Region Smolensk im Föderationskreis Zentralrussland, westlich der Region Moskau zwischen der Grenze zu Weißrussland und Moskau gelegen;
Region Kaluga im Föderationskreis Zentralrussland, südwestlich von Moskau gelegen
Sosnovka - Zyuz'ki - Gagarin (Oblast Smolensk) - Medyn (Oblast Kaluga)
- **Moskau**
- der Region Samara (Oblast Samara), Region im russischen Föderationskreis Wolga, ca. 1000 km südöstlich von Moskau
Staryy Buyan – Samarskiy – Ivashevka (Oblast Samara)

Am 13.08.2019 fand ein Erfahrungsaustausch mit Vertretern aus dem zuständigen Ministerium der Region Samara (Oblast Samara) statt.

Zudem gab es in der Region Smolensk Gespräche mit Tierärzten, die früher für die dort zugelassenen Stationen zuständig waren.

Zu 10 Standorten und Adressen erfolgte vor Ort eine Plausibilitätsprüfung.

Von diesen 10 Standorten und Adressen wurden 5 gelistete Standorte und ein weiterer Standort besucht und in Augenschein genommen.

(Anlage 5: Kartenausschnitte zu den Regionen)

G) Kurzbeschreibungen der einzelnen vorgefundenen Stationen und Abgleich mit den rechtlichen Vorgaben nach der VO (EG) 1/2005

(Die Detailbeschreibungen der Stationen sind als Anlagen beigefügt.)

1. Station Sosnovka, Inaugenscheinnahme 10.08.2019 vormittags, angemeldet
(in *Anlage 3* gelistet als Nr. 24: Station Wlad Ivanow, Dorf Belivzy; Details siehe *Anlage 6*)

Adresse: Dorf Belivtsy, etwa 240 km hinter der Grenze Weißrussland/Russland
direkt an der M1 in Richtung Moskau

Koordinaten: 55.348669, 34.560285



Bild 1: Zwei Zugänge zum Stall – Station Sosnovka



Bild 2: Innenansicht des Stalls – Station Sosnovka

Bei dieser Station handelt es sich um eine durch die örtliche Veterinärbehörde registrierte Entlade- und Versorgungsstation. Zum Zeitpunkt der Inaugenscheinnahme ist diese nur für ausgewachsene Rinder ausgelegt. Die Gebäude der Station (Wohnhaus, ein Stall, Anbau am Stall mit Sanitäreinrichtungen für Fahrer, Gebäude zur Lagerung von Futter und Einstreu) befinden sich auf einem nur teilweise umzäunten weitläufigen Areal. Landwirtschaftliche Nutztierhaltungen in der näheren Umgebung gibt es nicht. Eine betonierte große Fläche zum Parken der LKWs steht zur Verfügung. Im Stallgebäude befinden sich 36 Boxen, die durch Rundstangengatter voneinander abgetrennt sind. Der Untergrund der Boxen ist zum Teil planbefestigt und zum Teil mit Spaltenböden ausgelegt, die Gülle wird über Güllekanäle unter den Spaltenböden abgeleitet. Die nutzbare Fläche für den Aufenthalt von Tieren im Stall beträgt ca. 865qm. Die Futtermittellieferung wird durch Heu gewährleistet. Geringe Mengen an Futtermittelvorräten sind zum Zeitpunkt der Inaugenscheinnahme vorhanden.

Die Wasserversorgung erfolgt für jeweils zwei Boxen durch große Tränkebecken, die durch eine ungedämmte wie nicht beheizte Rohrleitung mit Wasser gefüllt werden. Es bleibt offen, ob die Wasserversorgung im Winter gewährleistet ist. Kranke und verletzte Tiere werden in den ersten Boxen des Stalls untergebracht. Die tierärztliche Versorgung der Tiere erfolgt durch den Betreiber (Tierarzt). Die Station kann mit und ohne vorherige Anmeldung jederzeit angefahren werden.

Eine Dokumentation der anfahrenden Transportunternehmen, der An- und Abfahrten der Transportfahrzeuge, der Ab- und Aufladungen, zur Auslastung der Nutzungszeiten, zur Tiergesundheit und zum Tierwohl findet nicht statt.

Eine Reinigung und Desinfektion der Boxen erfolgt 1x pro Monat.

Die Tierkörperbeseitigung findet auf dem Gelände durch Verbrennen oder Vergraben statt.

Fazit:

Die Nutzung der Entlade- und Versorgungsstation Sosnovka mit dem Betreiber Wlad Ivanov, ist im Sinne der VO (EG) 1/2005 vorbehaltlich baulicher Verbesserungen des Stalles (u.a. Gewährleistung der Wasserversorgung im Winter) und des Außengeländes, sowie einer detaillierten Dokumentation möglich. Mit einem Anmelde- und Reservierungssystem wären Überbelegungen und lange Wartezeiten von LKWs zu vermeiden.

2. Station Zyuz´ki, Inaugenscheinnahme 10.08.2019, nachmittags, angemeldet

(in *Anlage 3* gelistet als Nr. 16: OOOKlinger, Dorf Zuzki; Details siehe *Anlage 7*)

Adresse: Dorf Zyuz´ki, Oblast Smolensk, ca. 5 km hinter der Grenze

Weißrussland/Russland direkt an der M1 in Richtung Moskau

Koordinaten: 54.688191, 31.131809



Bild 3: Stall – Station Zyuz´ki



Bild 4: Zugang zum Stall – Station Zyuz’ki

Bei dieser Station handelt es sich um eine durch die örtliche Veterinärbehörde registrierte Entlade- und Versorgungsstation. Zum Zeitpunkt der Inaugenscheinnahme ist diese laut Betreiber für ausgewachsene Rinder, Kälber, Schafe und Ziegen sowie Schweine ausgelegt und registriert.

Die Stallungen befinden sich auf einem umzäunten, nicht befestigten, weitläufigen Areal. Landwirtschaftliche Tierhaltungen in der näheren Umgebung gibt es nicht. Eine große Fläche zum Parken der LKWs steht außerhalb des eingezäunten Areals zur Verfügung.

Zu den Stallungen können keine Beschreibungen gemacht werden, da eine Inaugenscheinnahme der Stallungen verweigert wurde. Der Zugang zu den beiden sichtbaren Ställen war durch eine bewachte Absperrung ca. 50m vor dem ersten kleinen Stallgebäude blockiert.

Der Betreiber berichtet in Anwesenheit eines Vertreters des regionalen Ministeriums (Oblast Smolensk) über die Kapazität der Station, über Futter- und

Wasserversorgung, die tierärztliche Versorgung kranker Tiere, die Reinigung und Desinfektion der Stallungen sowie die Tierkörperbeseitigung:

Die Futtermittelversorgung wäre mit Heu gewährleistet. Die Wasserversorgung für jeweils zwei Boxen erfolge durch große Tränkebecken, die durch eine Rohrleitung mit Wasser gefüllt werden.

Für kranke und verletzte Tiere würde eine Krankenbox zur Verfügung stehen. Die tierärztliche Versorgung der Tiere würde durch einen Tierarzt, der regelmäßig vor Ort sei, erfolgen.

Eine Reinigung und Desinfektion der Boxen erfolge nach jedem Durchgang. Die Tierkörperbeseitigung fände auf dem Gelände durch Verbrennen oder Vergraben statt.

Die Station kann mit und ohne vorherige Anmeldung jederzeit angefahren werden.

Eine Dokumentation würde laut Betreiber durchgeführt werden, konnte aber nicht gezeigt werden. Auch die Form und Inhalte der Dokumentation blieb offen.

Fazit:

Eine Aussage über eine rechtskonforme Nutzung der Entlade- und Versorgungsstation nach VO (EG) 1/2005 ist derzeit nicht möglich.

Die Ausführungen des Betreibers zum Stall, zur Innenausstattung (Anzahl der Boxen und Aufbau der Boxen), zu den Kapazitäten und zum Management der Belegungen sind mit Blick auf die von ihm selbst gemachten Fotos und Videos am Tag der versuchten Inaugenscheinnahme, die gesehenen/sichtbaren Fakten (z.B. Anzahl der abgeladenen LKWs auf dem Parkplatz) und auch auf die nachgesandten Dokumente nicht plausibel.

3. Station Gagarin, Inaugenscheinnahme 11.08.2019, vormittags, angemeldet
(in *Anlage 3* gelistet als Nr.4: Gagarin, Smolensk Region, Smolenskaja Str.32-34;
Details siehe *Anlage 8*)

Adresse: Gagarin, Oblast Smolensk, Smolenskaja Str. 32-34, Russland 215010,
an der M1 auf halber Strecke zwischen Smolensk und Moskau

Koordinaten: 55.537021, 34.985407



Bild 5: als Stall genutzte Rundhalle – Station Gagarin



Bild 6: Innenansicht der Rundhalle – Station Gagarin

Diese Entlade- und Versorgungsstation wurde seit 2006 durch die Viehhandelsgesellschaft Food & Commerce (A) betrieben. Seit Mitte 2012 wurden dort jedoch keine Tiere für den Import nach Russland oder den Transit durch Russland aufgenommen. Die Registrierung ist inzwischen widerrufen. Die dort zuständige ehemalige Betriebsleiterin erteilt ausführlich Auskunft und zeigt den ehemaligen Betrieb.

Es handelt sich um eine doppelwandige, ungedämmte Wellblech-Rundbogenhalle. Für hohe und tiefe Temperaturen fehlte eine zusätzliche Klimatisierung. Im Innenbereich lag zentral ein mittlerer Futtergang. Links und rechts neben dem Futtergang befanden sich jeweils 2 einzelne Großboxen. Licht und Frischluft gelangte nur durch das geöffnete Eingangstor und durch einen ca. 1qm großen Lichtschacht in der Mitte des Daches. Bis 2012 wurde die Wasserversorgung der Tiere mittels eines vor dem Gebäude befindlichen Wassertanks manuell ausgeführt. Am 11.08.2019 verfügt die Anlage weder über Strom noch einen Wasseranschluss.

Fazit:

Die Nutzung der Gebäude unter dieser Adresse als Entlade- und Versorgungsstation im Sinne der VO (EG) 1/2005 ist nicht möglich. Auf dieser Station konnten und können Rinder nicht verordnungskonform abgeladen und versorgt werden.

Zwei weitere Adressen, die als Kontrollstellen in Gagarin (in *Anlage 3* gelistet als Nr. 2 und 23) benannt werden, sind nach Angaben von einem ehemaligen Amtstierarzt und auf Nachfrage in dem Ort Gagarin nicht existent.

Unter diesen Adressen gibt es keine Entlade- und Versorgungsstation, die gemäß VO (EG) 1/2005 zu nutzen wäre.

**4. Angebliche Entlade- und Versorgungsstation Medyn, Oblast Kaluga,
11.08.2019 Lage ca. 95 km südwestlich Moskau (nicht gelistet)**

Adresse: Ortschaft Medyn, Oblast Kaluga

Koordinaten: 54.967510, 35.858705

Der vorgenannte Versorgungspunkt wurde in verschiedenen Fahrtenbüchern noch im Jahre 2019 angegeben.

Zum Zeitpunkt der Besichtigung ist in diesem Ort keine Entlade- und Versorgungsstation den ortsansässigen Leitern landwirtschaftlicher Betriebe oder in der Bevölkerung bekannt. Auch Nachfragen bei verschiedenen landwirtschaftlichen Betrieben ergaben kein anderes Ergebnis. Diese Erkenntnisse passen dazu, dass dort seitens der russischen Behörden keine Registrierung ausgesprochen wurde.

Fazit:

Unter dieser Adresse gibt es keine Entlade- und Versorgungsstation, die gemäß VO (EG) 1/2005 zu nutzen wäre.

**5. Angebliche Entlade- und Versorgungsstation Orlikov Pereulok 1/11 Moskau,
12.08.2019 (in Anlage 3 gelistet als Nr. 22: AFROPLEMSOYZ AOG Orlikov
Pereulok I/II, 107139 Moskau)**

Adresse: Orlikov Pereulok 1/11 107139 Moskau

Koordinaten: 55.770984, 37.645661

Auch diese Adresse wurde immer wieder als zugelassene Entlade- und Versorgungsstation benannt. Sie liegt in der Moskauer Innenstadt. Es handelt sich um die Hauptverwaltung der Veterinär-Fachbehörde Rosselkhoznadzor.

Fazit:

Unter dieser Adresse gibt es keine Entlade- und Versorgungsstation, die gemäß VO (EG) 1/2005 zu nutzen wäre.

6. Station Staryy Buyan, Inaugenscheinnahme 12.08.2019, später Nachmittag, unangemeldet (in *Anlage 3* gelistet als Nr.25: Dorf Staryy Buyan in Samara Region; Details siehe *Anlage 9*)

Adresse: Dorf Staryy Buyan, Samarskaya Oblast, Russland 446372, ca. 50 km nördlich von Samara Stadt gelegen

Koordinaten: 53.646700, 50.251273



Bild 7: Verfallenes Gebäude – Station Staryy Buyan



Bild 8: Innenansicht des Stalles - Station Staryy Buyan

Der ehemalige landwirtschaftliche Betrieb verfügt über mehrere alte Stallgebäude, von denen drei Gebäude besichtigt wurden. Die vorgefundenen Gebäude waren völlig heruntergewirtschaftet, nicht funktional und teilweise verfallen.

Nach Aussagen anwesender Arbeiter und einem Vorarbeiter waren im Jahre 2019 mehrfach LKW-Gruppen von bis zu 8 LKW (Juli 2019) mit Tieren vor Ort. Die Tiere von 8 LKW seien abgeladen worden. Diese Aussage ist im Hinblick auf den vorgefundenen Zustand der Stallungen und die Zuwegung wenig plausibel. Andere Fahrer hätten nur Futter aufgenommen und wären nach einer kurzen Pause wieder abgefahren.

Im Nachgang wurde die Information übermittelt, dass ein Investor dort eine Entlade- und Versorgungsstation erstellen lassen will.

Fazit:

Die Nutzung der Gebäude unter dieser Adresse als Entlade- und Versorgungsstation im Sinne der VO (EG) 1/2005 ist nicht möglich. Auf dieser Station konnten und können Rinder nicht verordnungskonform abgeladen und versorgt werden.

7. Station OOO Klinger in Samarskiy, 12.08.2019, abends, angemeldet (nicht gelistet; Details siehe Anlage 10)

Adresse: Samarskiy, Wolschski Rajon, Oblast Samara, Russland, ca. 25 km südlich von Samara Stadt gelegen

Koordinaten: 53.038908, 50.254234



Bild 9: Stall – Station Samarski



Bild 10: Innenansicht des Stalles – Station Samarski

Diese Entlade- und Versorgungsstation gehört zum Betrieb OOOKlinger in Zyuz´ki in der Region Smolensk. Es handelt sich dabei um einen ehemaligen Milchviehbetrieb. Im Mai 2019 wurde damit begonnen, eines der zwei vorhandenen Gebäude umzubauen. Zufahrtbereich, Wendebereich vor dem Stallgebäude und ein ca. 2ha großer Parkplatz für die LKWs sind betoniert. Das Gelände ist eingezäunt und in der Einfahrt auf das Gelände ist ein Desinfektionsbecken für LKW´s installiert.

Eine Registrierung liegt –entgegen der Ausführungen des Betreibers – zum Zeitpunkt der Inaugenscheinnahme noch nicht vor.

Die Halle ist neu umgebaut und verfügt über einen Betonboden. Für die Rinder steht eine nutzbare Fläche von 770qm zur Verfügung.

Ein angrenzender Stall mit teilweiser Überdachung wird derzeit als Lagerstätte für Heu und Einstreu genutzt.

Die Versorgungsstation verfügt über einen eigenen Brunnen. Die Wasserversorgung im Stall erfolgt für jede Box durch Tränkebecken, die durch eine Rohrleitung befüllt werden.

Die Tiere können über Tore auf der Stirnseite der Halle den Boxen zugeführt werden. Der Stall und der Außenbereich verfügen über Elektrizität.

Nach Aussage der vor Ort zuständigen Person, die das Bauvorhaben leitet, wurde mit dem Umbau im Mai 2019 begonnen. Bis zum 12.08.2019 wäre noch kein LKW mit Tieren in diese Stallung aufgenommen worden.

Fazit:

Nach Abschluss der Baumaßnahme, Registrierung durch die russischen Behörden, Einführung einer Dokumentation und eines Reservierungssystems, könnte diese Station als Entlade- und Versorgungsstation gemäß VO (EG) 1/2005 genutzt werden.

8. Station Ivashevka, Inaugenscheinnahme 13.08.2019, nachmittags, unangemeldet (in *Anlage 3* gelistet als Nr.26: Ivashevka; Details siehe *Anlage 11*)

Adresse: Ivashevka, direkt an A151, 60km westlich von Samara

Koordinaten: 53.273368, 48.471040



Bild 11: Heulager – Station Ivashevka

Diese Station wurde innerhalb des letzten und diesen Jahres immer wieder als Entlade- und Versorgungsstation in Fahrtenbüchern angegeben und durch Fahrer bestätigt. Es handelt sich um das Heulager eines landwirtschaftlichen Betriebes. Angemessene Stallungen zum Abladen von Rindern sind nicht erkennbar. Die nur teilweise befestigte Zufahrt ist für einen beladenen LKW nur schwer befahrbar. Nach Aussage von Mitarbeitern des Betriebes/Anwesenden/Bewohnern haben im Jahr 2019 mehrfach mehrere LKWs mit Tieren Futter und Wasser aufgenommen. Eine Abladung der Tiere erfolgte nicht.

Fazit:

Unter dieser Adresse gibt es keine Entlade- und Versorgungsstation, die gemäß VO (EG) 1/2005 zu nutzen wäre.

**H) Besprechungstermin mit der zuständigen Behörde in Samara am 13.08.2019
in der Zeit zwischen 09.00 bis 11.00 Uhr**

Zugegen waren seitens der russischen Behörde ein Vertreter der Veterinärabteilung des zuständigen Ministeriums der Region Samara und ein Amtstierarzt.

Hierbei wurden die Struktur der russischen Veterinärverwaltung, das Zulassungsverfahren für Stationen in Deutschland, das Registrierungsverfahren für russische Stationen, das europäische TRACES-System und weitere fachliche Belange besprochen.

Beide russischen Kollegen machten dabei deutlich, dass es bis zu diesem Tag keinerlei registrierte Versorgungsstation in der Region Samara gäbe. Sie zeigten sich überrascht, dass Transporte von Europa abgefertigt worden seien, ohne dass den abfertigenden Veterinärämtern in Deutschland die russischen Registrierungen der Entlade- und Versorgungsstationen vorgelegen hätten. Auch konnten sie nicht verstehen, weshalb es dazu nicht einmal Anfragen an die russischen Behörden gab.

Allgemeine Ausführungen zur Registrierung und Überprüfung nach russischen Vorgaben:

Die Kontrollen durch die lokale Behörde finden alle 3 Jahre statt. Der besondere Schwerpunkt der Kontrollen liegt dabei auf dem Tierseuchenrecht. Dabei werden neben den baulichen Gegebenheiten vor allem die Futter- und Wasserqualität (einschließlich Probennahme und Analyse) überprüft. Es gibt gesetzliche Vorgaben zur Unterbringung der Rinder, u.a. zur Boxengröße. Weitere Tierschutzbestimmungen bleiben ansonsten weitgehend unberücksichtigt (z.B. Zulassung von Tierarten, für die die Ausstattung nicht geeignet ist).

Das Abladen von Tieren sowie Standzeiten außerhalb der registrierten Stationen, auch zum Füttern und Tränken der Tiere, sind in Russland verboten. Verstöße stehen unter Strafe und können langwierige Quarantänemaßnahmen zur Folge haben.

Es bestand Konsens zwischen den russischen Kollegen und den Unterzeichnerinnen, dass ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch und regelmäßige unangekündigte Überprüfungen wünschenswert wären.

I) Schlussfolgerungen und Bewertung der Gesamtsituation

- **Waren bisherige Langstreckentransporte von Rindern auf der Straße aus Deutschland über Russland nach Kasachstan und Usbekistan sowie nach Süd-/Ostrussland nach der VO (EG) 1/2005 rechtskonform möglich?**

Nein.

Bis zum Zeitpunkt der Inaugenscheinnahme im August 2019 gab es nur zwei von den russischen Behörden registrierte Entlade- und Versorgungsstationen auf dem Weg nach Kasachstan und Usbekistan. Diese Stationen entsprachen zum Zeitpunkt der Besichtigung nicht der VO (EG) 1/2005.

Hinter der Region Smolensk konnten keine weiteren, weder russisch registrierte noch den Vorgaben der VO (EG) 1/2005 adäquaten Entlade- und Versorgungsstationen vorgefunden werden. Somit waren Entladungen und Versorgungen von Rindertransporten auf diesem Abschnitt der Fahrt gemäß VO (EG) 1/2005 nicht möglich und auch nach russischem Recht im Transit nicht zulässig.

Falls überhaupt gefüttert und getränkt wurde, geschah und geschieht dies in der Region offensichtlich auf dem LKW ohne Abladen der Tiere.

Tierschutzrechtliche Bewertung

Den Tieren wurden auf solchen Transporten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit somit systemimmanent langanhaltende und erhebliche Leiden und Schäden zugefügt:

Fehlende oder zu kurze Abladungen lassen keine angemessene Ruhezeit für die Tiere und damit auch keine körperliche Regeneration (Stehen und Ausgleichen der Fahrtbewegung im LKW über Tausende von Kilometern – ohne angemessenes Niederlegen) zu.

Durch unzureichende Fütterung und Tränkung auf dem LKW leiden die Tiere erheblich, da sie ihre Grundbedürfnisse Hunger und Durst nicht stillen können. Des Weiteren wurde von Tierärzten aus dem Ministerium in Samara berichtet, dass es aufgrund schlechter Futterqualität (Fremdkörper im Heu) auf nicht registrierten Stationen zu schmerzhaften Todesfällen bei transportierten Tieren gekommen ist.

Nach Berichten der Stationsbetreiber kam es immer wieder zu Aborten bei den transportierten Tieren.

- **Sind derzeit Langstreckentransporte von Rindern auf der Straße aus Deutschland nach Usbekistan und Kasachstan sowie nach Süd- / Ostrussland im Sinne der VO (EG) 1/2005 rechtskonform möglich?**

Nein. (Antwort siehe oben)

- **Welche weiteren Schritte sind nach Ansicht der Unterzeichnerinnen notwendig, damit Langstreckentransporte von Rindern auf der Straße nach Usbekistan und Kasachstan sowie nach Süd- / Ostrussland im Sinne der VO (EG) 1/2005 und unter Berücksichtigung des EuGH-Urteils vom 23.04.2015 rechtskonform durchführbar sind?**

- ✓ Erstellung einer Liste aller von russischen Behörden anerkannten/registrierten Entlade- und Versorgungsstationen in der Russischen Föderation; Weitergabe

dieser Liste an die Bundesländer, die anderen EU Mitgliedstaaten bzw. an die EU-Kommission

- ✓ Validierung der Versorgungsstationen durch deutsche und/oder europäische Behörden zur Einhaltung der europäischen Standards (siehe HQCP (High Quality Control Post) Leitlinien) bzw. Erfassung, ob eine adäquate Situation vorliegt, und eine Listung der registrierten Stationen. Dies ist zwingend erforderlich, da die Registrierung durch die russischen Behörden die Anforderungen des Tierschutzes weitgehend unberücksichtigt lässt (z.B. Mögliche Aufnahme von Tierarten).
 - ✓ Stichprobenartige, möglichst unangekündigte Überprüfung der gelisteten Versorgungsstationen (hinsichtlich des Managements und der tatsächlichen Durchführung von Entladung und Versorgung der Tiere) vor Ort im Betrieb durch o. g. Behörden oder externe Kontrollinstitutionen.
- **Welche Punkte sind durch deutsche Veterinärbehörden zwingend vorab und auch im Nachgang zu prüfen, um einen verordnungskonformen und tierschutzgerechten Transport sicherzustellen zu können?**
 - ✓ Transportplanung (auch unter Berücksichtigung des Besamungszeitpunktes)
 - ✓ Reservierungsnachweis für alle zum Entladen und Versorgen eingeplanten Stationen
 - ✓ Auswertung der Navigationsdaten in Echtzeit
 - ✓ Auswertungen der Achsengewichtsmessungen zu den Standzeiten an den Entlade- und Versorgungsstationen zusätzlich zu Ladegewicht
 - ✓ Zeitnaher Rücklauf des Transportbuchs mit Stempel der örtlich zuständigen Behörde des Drittlandes

- **Weitere Erkenntnisse**

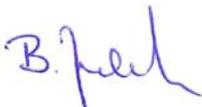
- ✓ Die Betreiber der Entlade- und Versorgungsstationen sprechen russisch, der Betreiber der Station Zyuz´ki u.a. Englisch. Inwieweit eine Kommunikation zwischen Fahrern und Betreibern tatsächlich möglich ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.
- ✓ Melkeinrichtungen in den besuchten Stationen waren nicht erkennbar. In Rede standen hier immer Transporte nicht laktierender Tiere (tragende Färsen, in Einzelfällen auch Zuchtbulln), so dass diese Frage nicht erörtert wurde.
- ✓ Die tierseuchenrechtlichen Anforderungen der EU wurden -soweit beurteilbar- nicht immer angemessen eingehalten: klare physische Trennung zwischen Tierpartien, Tierkörperbeseitigung (Tierkörperbeseitigung zum Teil auf dem Gelände der Station), Reinigung und Desinfektion der Stallungen.



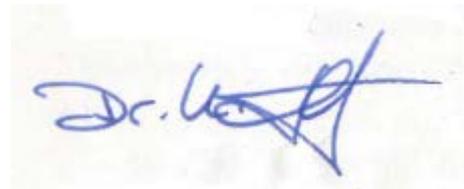
Dr. Madeleine Martin



Dr. Gabriele Fuchs



Dr. Birte Hellerich



Dr. Kerstin Herfen

Anlagen (derzeit noch nicht beigefügt)

1. *EuGH-Urteil vom 23.04.2015 (Az: C-424/13)*
2. *Tabelle Eurostat*
3. *Liste „Kontrollstellen in Drittländer“ – Stand 01.07.2019*
4. *Checkliste zur Befundung der Stationen*
5. *Karte Russland (Ausschnitte)*
6. *Detailbeschreibung zu Station Nr. 1 Sosnovka (Oblast Smolensk)*
7. *Detailbeschreibung zu Station Nr. 2 Zuyz´ki (Oblast Smolensk)*
8. *Detailbeschreibung zu Station Nr. 3 Gagarin (Oblast Smolensk)*
9. *Detailbeschreibung zu Station Nr. 6 Staryy Buyan (Oblast Samara)*
10. *Detailbeschreibung zu Station Nr. 7 Samarskiy (Oblast Samara)*
11. *Detailbeschreibung zu Station Nr. 8 Ivashevka (Oblast Samara)*
12. *Bildmappe*



Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP 32: Evaluierung des Antibiotikaminimierungskonzepts der 16. AMG-Novelle und sich daraus ergebender gesetzge- berischer Handlungsbedarf

Bericht des BMEL

1. Einleitung

Mit dem Sechzehnten Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes (16. AMG-Novelle), das am 1. April 2014 in Kraft getreten ist, wurde in Deutschland erstmals ein System zur flächendeckenden Minimierung des Antibiotikaeinsatzes in der Tierhaltung bei den Nutzungsarten Mastferkel, Mastschweine, Mastkälber, Mastrinder, Masthühner und Mastputen etabliert. Die Regelung des § 58g AMG verpflichtet das BMEL, dem Deutschen Bundestag fünf Jahre nach Inkrafttreten der 16. AMG-Novelle einen Evaluierungsbericht über die Wirksamkeit der nach den §§ 58a bis 58d getroffenen Maßnahmen vorzulegen. Dieser Bericht des BMEL ist dem Deutschen Bundestag am 19. Juni 2019 übermittelt und anschließend auf der Website des BMEL veröffentlicht¹ worden.

2. Zentrale Ergebnisse der Evaluierung und ihre Bewertung durch das BMEL

- a) Ein wesentliches Ergebnis der Evaluierung ist die Feststellung, dass das als Benchmarking-System konzipierte Antibiotikaminimierungskonzept der 16. AMG-Novelle sich als grundsätzlich geeignet für die angestrebte Reduktion des Antibiotikaeinsatzes bei Masttieren erwiesen hat. Dies zeigen die gute Datenqualität und die Reduktion von Verbrauchsmengen und Therapiehäufigkeiten bei den sechs Nutzungsarten.

¹ www.bmel.de/Evaluierung16-AMG-Novelle

- b) Die Gesamtverbrauchsmenge an antibiotischen Wirkstoffen sank zwischen dem zweiten Halbjahr 2014 und dem zweiten Halbjahr 2017 um 94 t (31,6 %) von 298 t auf 204 t. Die bei weitem stärkste Reduktion konnte dabei bei den Schweinen erreicht werden (Mastferkel: Reduktion um 46 % von 87,5 t auf 47,2 t; Mastschweine: Reduktion um 43 % von 115,0 t auf 65,2 t).
- c) Bei den Nutzungsarten Mastkälber, Mastrinder, Masthühner und Mastputen führte das Antibiotikaminimierungskonzept nicht zu einer konstanten Reduzierung der Verbrauchsmengen an antibiotischen Tierarzneimitteln über den Beobachtungszeitraum (Hj. 14/2 bis Hj. 17/2) und auch die Therapiehäufigkeiten reduzierten sich bei diesen Nutzungsarten nur in geringem Umfang. Die zu vermutenden Gründe hierfür sind unterschiedlich:
- ca) Bei der Nutzungsart Mastkälber ist aufgrund der Vielfalt an Haltungs- und Nutzungsformen, die unter die Definition dieser Nutzungsart in § 58a AMG („*Mastkälber ab dem Zeitpunkt des Absetzens vom Muttertier bis zu einem Alter von achten Monaten*“) fallen, ein effektives Benchmarking im Sinne des Antibiotikaminimierungskonzeptes erschwert.
- cb) Bei der Nutzungsart Mastrinder („*Mastrinder über 8 Monate*“) belegen die Daten der Evaluierung, dass antibiotische Behandlungen bei diesen Tieren selten stattfinden; aufgrund dieser insgesamt geringen Antibiotikaaanwendung kann das Minimierungskonzept bei Mastrindern keinen systematischen Reduktionseffekt entfalten.
- cc) Bei den Nutzungsarten Masthühner und Mastputen lassen die Ergebnisse der Evaluierung die Schlussfolgerung zu, dass in den meisten Mastputen und insbesondere Masthühner haltenden Betrieben eine relativ ähnliche Praxis der Antibiotikaaanwendung gehandhabt wird. Das lässt sich als Merkmal einer hohen strukturellen Homogenität der Masthühner und -puten haltenden Betrieben interpretieren. Der Evaluierungsbericht kann die Frage, warum die festgestellten Besonderheiten im Mastgeflügelbereich dort offenbar eine kontinuierliche Antibiotikaminimierung verhindern, jedoch nicht abschließend beantworten.
- d) „Antibiotika mit kritischer Bedeutung“ (sog. „Reserveantibiotika“): Die Evaluierung erbrachte erstmals gesicherte Erkenntnisse zur Anwendung dieser Wirkstoffklassen bei den Nutzungsarten der 16. AMG-Novelle:

Positiv zu bewerten ist, dass als Folge des Antibiotikaminimierungskonzepts keine Verschiebung des Spektrums der eingesetzten Wirkstoffe in Richtung der sog. „kritischen Wirkstoffklassen“ (Cephalosporine der 3./4. Generation, Fluorchinolone, Makrolide, Polypeptidantibiotika) stattgefunden hat. Ferner zeigte sich, dass insbesondere Cephalospori-

ne der 3./4. Generation und auch Fluorchinolone (letztere mit Ausnahme bei Mastputen) im Hinblick auf den Umfang ihrer Anwendung bei den sechs Nutzungsarten keine bedeutende Rolle spielen. Zu einem deutlich höheren Anteil werden Makrolide und Polypeptidantibiotika (Colistin) eingesetzt.

Negativ zu bewerten ist, dass insbesondere bei Masthühnern ca. 40 % der Gesamtverbrauchsmenge an antibiotischen Wirkstoffen auf Polypeptidantibiotika (Colistin) entfallen und insgesamt über 50 % der eingesetzten Wirkstoffmenge den kritischen Wirkstoffklassen zuzuordnen ist. Die Daten legen zudem den Schluss nahe, dass Colistin bei Masthühnern in einer weitaus höheren Dosierung als in den Zulassungsbedingungen vorgesehen eingesetzt wurde. Auch bei Mastputen war festzustellen, dass ca. 40 % der Verbrauchsmengen den kritischen Wirkstoffklassen zuzurechnen sind.

- e) Aufgrund der Evaluierung sind erstmals behördlich erhobene Zahlen zu den Antibiotikaverbrauchsmengen bei den sechs Nutzungsarten verfügbar und damit ist ein Vergleich zu den Antibiotikaabgabemengen möglich. Für das Jahr 2015 betrug die Verbrauchsmenge (alle sechs Nutzungsarten) 59,0 % der Antibiotikaabgabemenge (diese lag bei 805,3 t). Im Jahr 2016 reduzierte sich der Anteil der Antibiotikaverbrauchsmenge auf 57,5 %, im Jahr 2017 lag der Anteil bei 55,1 %. Die Höhe des Anteils der Antibiotikaverbrauchsmenge an der Antibiotikaabgabemenge liefert eine (näherungsweise) Information dazu, in welchem Umfang Antibiotikaaanwendung bei den von der 16. AMG-Novelle nicht erfassten Tierarten bzw. Produktionsrichtungen stattfindet: Ca. 40 % bis 45 % der jährlichen Antibiotikaabgabemenge (Größenordnung der Abgabemenge 2017: 733 t) werden somit insgesamt z.B. bei Milchrindern, Legehennen, Sauen, Pferden und im Heimtierbereich angewendet.

3. Überlegungen zu dem aus der Evaluierung resultierenden, gesetzgeberischen Handlungsbedarf und zum weiteren Vorgehen

Aus Sicht des BMEL ergibt sich aus der Evaluierung gesetzgeberischer Handlungsbedarf in Bezug auf die 16. AMG-Novelle. Das BMEL schlägt vor, dabei wie folgt zu verfahren:

► **„Erster Schritt“:** Zeitnahe Anpassung einiger weniger technisch-administrativer Regelungen der 16. AMG-Novelle im Wesentlichen mit dem Ziel, dem BfR eine regelmäßige Auswertung von aktuellen anonymisierten Daten, die im Rahmen des Antibiotikaminimierungskonzepts gemeldet werden, zu Zwecken der Risikobewertung zu ermöglichen.

► **„Zweiter Schritt“:** Umgestaltung inhaltlicher Elemente der Regelung des Antibiotikaminimierungskonzepts der 16. AMG-Novelle, ggf. bis hin zu einer konzeptionellen Änderung. Diese Än-

derungen sollen im Rahmen der Neuordnung des nationalen Tierarzneimittelrechts, die infolge des Inkrafttretens der Verordnung (EU) 2019/6 und Verordnung (EU) 2019/4 bis zum Jahr 2022 vorzunehmen ist, erfolgen.



Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 25. bis 27. September 2019 in Mainz

TOP 37: Agenda zur Anpassung von Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei und Aquakultur an den Klimawandel

hier: Bericht des BMEL

(Beschluss der AMK 12.04.2019 – TOP 41 2019/1,
Bezug TOP 55 2018/2)

Infolge des Beschlusses der Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder fand am 21. Mai 2019 ein Gespräch von Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Länder über das weitere Vorgehen zur Erstellung eines Maßnahmenprogramms zur Umsetzung der Agenda zur Anpassung von Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei und Aquakultur an den Klimawandel statt. Die daraufhin eingesetzten Expertengruppen in den Bereichen Pflanze „Ackerkultur“, Pflanze „Sonderkultur“, Wald, Tier, Fischerei und Aquakultur und im Bereich „Übergeordnete Themen“ haben ihre Ergebnisse bis Ende August 2019 vorgelegt.

Diese Ergebnisse werden derzeit ausgewertet und zusammengeführt, um im Herbst mit den Ländern weiter diskutiert und konkretisiert zu werden. Dann wird auch über Fragen der Machbarkeit und der Finanzierung zu sprechen sein.

Die betroffenen Verbände werden nach der Agrarministerkonferenz unter Beteiligung der Länder über den aktuellen Stand informiert.