

Odening, Martin et al.

Article

Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Odening, Martin et al. (2018) : Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 71, Iss. 20, pp. 3-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198669>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?

Angesichts der wochenlangen Dürre in diesem Sommer stellt die Bundesregierung den besonders von Ernteausfällen betroffenen deutschen Landwirten Finanzhilfen in Höhe bis 170 Mio. Euro in Aussicht, falls sich die Bundesländer mit der gleichen Summe beteiligen. Nicht jeder sieht die Nothilfen, die als Einkommenstransfers gewährt werden, unkritisch. Die Politik sollte, so lautet der Einwand, eher Anreize dafür setzen, dass das Risikomanagement der spezialisierten Betriebe verbessert werde und die Landwirtschaft über nachhaltige Lösungen nachdenke. Sind die staatlichen Hilfen notwendig, oder senden sie ein falsches Signal aus und setzen fasche Anreize?

*Martin Odening**

Dürrehilfen für die Landwirtschaft – wie lässt sich agrarischer Exzeptionalismus verstehen und rechtfertigen?

Am 22. August dieses Jahres hat die Bundesregierung beschlossen, gemeinsam mit den Ländern 340 Mio. Euro bereitzustellen, um dürregeschädigte Landwirte in Deutschland finanziell zu unterstützen. Die Gewährung dieser nicht rückzahlbaren Liquiditätshilfe für existenzbedrohte Bauern hat zu einer kontroversen öffentlichen Diskussion über die Notwendigkeit und die Berechtigung derartiger staatlicher Transferleistungen geführt. Warum sollen Landwirte (zusätzliches) steuerfinanziertes Geld erhalten, wo sie doch eigentlich selbst dafür verantwortlich sind, unternehmerische Risiken durch entsprechende Maßnahmen abzusichern? Andere Branchen sind gleichfalls wetterbedingten Umsatzschwankungen ausgesetzt und erhalten keine staatliche Unterstützung. Und ist die Landwirtschaft als Mitverursacherin des Klimawandels nicht selbst Schuld an der Misere?

Ziel dieses Betrags ist es, die oft diffus geführte Diskussion über die Notwendigkeit und Rechtfertigung von Liquiditätshilfen für die Landwirtschaft zu strukturieren, mit Fakten zu untersetzen und Argumente zu bewerten. Dazu werden zunächst einige Ausführungen zum Ausmaß der Risikoexposition in der Landwirtschaft gemacht. Dann wird dargelegt, wie sich die

in Frage stehenden Dürrehilfen in den Rahmen der deutschen und europäischen Agrarpolitik einordnen. Abschließend werden diese Maßnahmen losgelöst von dem historisch gewachsenen agrarpolitischen Kontext diskutiert.

RISIKOEXPOSITION DER LANDWIRTSCHAFT

Die Erkenntnis, dass die Erzeugung von Nahrungsmitteln erheblichen produktionstechnischen Risiken, insbesondere Wetterrisiken, ausgesetzt ist, ist nicht neu, sondern eine biblische Weisheit. Hagel, Überschwemmungen, Frost und Trockenheit können die Erträge in der Pflanzenproduktion auch in gemäßigten Breiten erheblich oder vollständig dezimieren. Wettereinflüsse lassen sich im Prinzip durch technische Maßnahmen wie Beregnung, Folienabdeckung, Unterglasproduktion kontrollieren, aber dies ist aus Kostengründen nur für besonders wertvolle Kulturen sinnvoll.

Wie stellen sich die Risiken, denen die Landwirtschaft in Deutschland ausgesetzt ist, im Vergleich zu anderen Branchen dar? Abbildung 1 zeigt die Volatilität der Umsatzerlöse für den Zeitraum 2001–2015. Es wird deutlich, dass die Erlösschwankungen im Agrarsektor mit 7% zwar hoch, andere Branchen aber von ähnlich hohen oder sogar noch höheren Erlösschwankungen betroffen sind. Insofern kann allein aus der Höhe der Risikoexposition keine Sonderstellung der Landwirtschaft begründet werden.

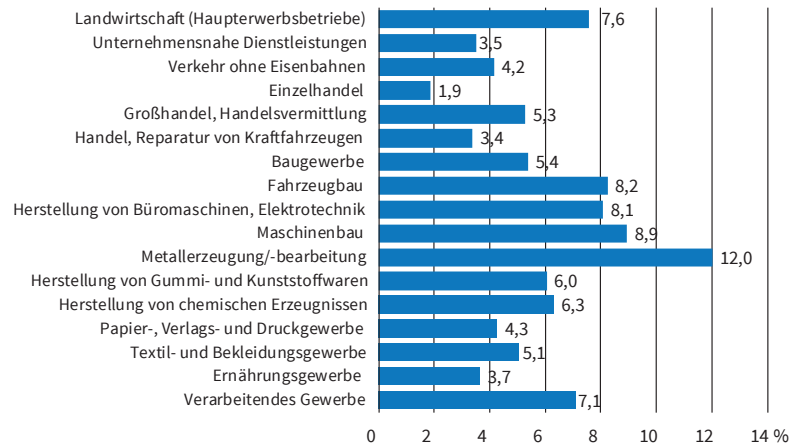
Natürlich lassen sich aus dieser aggregierten Betrachtung keine Rückschlüsse für die Betroffenheit einzelner Betriebe ableiten. Filler et al. (2011) zeigen anhand stochastischer Simulationen, wie sensibel die Erfolgskennziffern typischer Ackerbaubetriebe auf Ertrags- und Preisschwankungen reagieren. Dabei wird



Martin Odening

* Prof. Dr. Martin Odening lehrt am Department für Agrarökonomie, Fachgebiet Allgemeine Betriebslehre des Landbaus, an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Abb. 1

Erlösschwankungen in der Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen (in %)

Quelle: Deutsche Bundesbank (2018), statistische Sonderveröffentlichungen; Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018), Testbetriebsnetz; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

deutlich, dass die Vulnerabilität bei weniger leistungsstarken Betrieben besonders hoch ist. Es ist schwer abzuschätzen, was passieren würde, wenn die Katastrophenbeihilfen in der jetzigen Situation nicht gewährt worden wären. Sicher würden nicht alle als existenzgefährdet eingestuft Betriebe (also solche mit einem Ertragsausfall von mindestens 30%) tatsächlich insolvent sein und aufgegeben werden, denn es bestehen alternative Möglichkeiten der Liquiditätssicherung. So vergibt die Rentenbank, wie bereits in der vergleichbaren Situation im Jahr 2003, Darlehen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren für dürrebeschädigte Landwirte. Darüber hinaus besteht angesichts der vergleichsweise hohen Eigenkapitalausstattung landwirtschaftlicher Unternehmen die Möglichkeit zu Vermögensumschichtungen. (Ein Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche wird aktuell mit durchschnittlich ca. 20 000 Euro gehandelt.) Dennoch ist davon auszugehen, dass der ohnehin bestehende agrarstrukturelle Anpassungsprozess, der sich in einem jährlichen Rückgang von etwa 3% der Betriebe niederschlägt, in besonders stark betroffenen Regionen ohne die Dürrehilfen deutlich zugenommen hätte. Insofern wirken diese Beihilfen kurzfristig stabilisierend auf das agrarstrukturelle Gefüge in ländlichen Räumen.

Für den künftigen Umgang mit Extremwetterereignissen ist wichtig zu wissen, wie sich deren Eintrittswahrscheinlichkeit entwickelt. In öffentlichen Diskussionen wird Klimawandel meist mit einer Zunahme von Wetterextremen und damit mit steigenden Produktionsrisiken für die Landwirtschaft assoziiert. Ohne den Klimawandel leugnen zu wollen, scheint hier eine differenziertere Betrachtung angebracht. Wenn es im Durchschnitt wärmer wird, steigt dann auch das Risiko von Dürreperioden oder Spätfrösten? Wang et al. (2013) betonen, dass die Antwort auf die Frage nach zunehmenden Wetterrisiken regional unterschiedlich ausfällt und zudem davon

abhängt, welcher Risikoindikator betrachtet und welches statistische Testverfahren angewendet wird. Deswegen ungeachtet zeigen sie mit Hilfe von Quantilsregressionen, dass die Wahrscheinlichkeit, eine bestimmte Niederschlagssumme in dem für die Vegetation wichtigen Monat Mai zu erreichen, am Standort Berlin im Zeitraum zwischen 1948 und 2008 gesunken ist. Insgesamt ist davon auszugehen, dass es sich bei der 2018 in Deutschland aufgetretenen Dürre nicht um ein singuläres Ereignis handelt, sondern dass sich vergleichbare Situationen in absehbarer Zukunft wiederholen können. Damit gewinnt

die Diskussion über einen angemessenen Umgang mit solchen Risiken an Bedeutung.

DÜRREHILFEN ALS EINE KOMPONENTE IM PORTFOLIO AGRARPOLITISCHER MASSNAHMEN

Der Agrarsektor in Deutschland und der Europäischen Union ist wie kaum ein anderer reguliert und subventioniert. Die aktuell diskutierten Dürrebeihilfen sind dabei aus budgetärer Sicht eine eher unbedeutende Position. So stehen Deutschland allein im Rahmen der »ersten Säule« der gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP), aus der die sog. »Direktzahlungen« finanziert werden, zwischen 2014 und 2020 jährlich 4,8 Mrd. Euro zur Verfügung. Diese Zahlungen sind als Honorierung für die Bereitstellung öffentlicher Güter, insbesondere Umweltleistungen, durch die Landwirtschaft gedacht und werden im gesellschaftlichen Diskurs entsprechend begründet (vgl. Hofreither 2016). Diese Direktzahlungen, die zu Beginn der 1990er Jahre als »Preisgleichszahlungen« nach dem Wegfall preisstützender Maßnahmen (Zölle, Exportsubventionen) in der EU eingeführt worden waren, verlieren inzwischen zunehmend an Legitimität. Der Grund liegt in der wenig effizienten Ausgestaltung in Bezug auf Nachhaltigkeitsziele, insbesondere Umwelt-, Klima- und Tierschutz (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL 2018). Vor diesem Hintergrund empfehlen Buckwell et al. (2016) eine Umgestaltung der Direktzahlungen. Neben der gezielten Förderung von Umwelt- und Tierschutzleistungen werden auch Risikomanagement und Einkommensstabilisierung als ein relevantes agrarpolitisches Handlungsfeld genannt. Tatsächlich hat die GAP bereits in den vergangenen Jahren das Förderinstrumentarium im Bereich der Einkommensstabilisierung erweitert und ausgebaut (vgl. Odening et al. 2018). Tabelle 1 gibt einen Überblick über Ausgaben

Tab. 1

Staatliche Ausgaben für Risikomanagementinstrumente in der EU-Landwirtschaft (2007–2013)

	Katastrophenhilfen		Subventionen für Versicherungen		Zusammen	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Belgien	185,6	97,44	4,9	2,57	190,5	1,32
Bulgarien	31,8	87,94	4,4	12,17	36,2	0,25
Tschechien	150,3	65,56	79,0	34,46	229,3	1,58
Dänemark	61,0	100,00	0,0	0,00	61,0	0,42
Deutschland	807,4	97,68	19,2	2,32	826,6	5,71
Estland	4,9	100,00	0,0	0,00	4,9	0,03
Irland	311,2	100,00	0,0	0,00	311,2	2,15
Griechenland	1 144,0	100,00	0,0	0,00	1 144,0	7,90
Spanien	538,4	20,23	2 123,0	79,77	2 661,4	18,38
Frankreich	1 941,9	79,47	501,6	20,53	2 443,5	16,87
Italien	707,9	34,43	1 348,0	65,57	2 055,9	14,20
Zypern	126,3	81,02	29,6	18,99	155,9	1,08
Lettland	3,0	45,45	3,6	54,55	6,6	0,05
Litauen	48,8	54,71	40,4	45,29	89,2	0,62
Luxemburg	13,6	61,26	8,6	38,74	22,2	0,15
Ungarn	233,4	93,96	15,0	6,04	248,4	1,72
Niederlande	210,4	84,19	39,5	15,81	249,9	1,73
Österreich	42,0	14,36	250,5	85,64	292,5	2,02
Polen	733,3	78,29	203,3	21,71	936,6	6,47
Portugal	117,8	93,78	7,8	6,21	125,6	0,87
Rumänien	641,0	97,31	17,7	2,69	658,7	4,55
Slowenien	87,4	65,22	46,6	34,78	134,0	0,93
Slowakei	18,2	64,49	10,0	35,44	28,2	0,19
Finnland	27,1	100,00	0,0	0,00	27,1	0,19
Schweden	297,6	100,00	0,0	0,00	297,6	2,05
Großbritannien	1 245,3	99,97	0,4	0,03	1 245,7	8,60
Gesamt	9 729,6	67,18	4 753,0	32,82	14 482,6	100

Quelle: Odening et al. (2018).

der EU 28 für Risikomanagementinstrumente im Zeitraum 2007–2013.

Dabei kann grob unterschieden werden zwischen Ex-post-Hilfen, in die auch die diskutierten Dürrehilfen einzuordnen sind, und Subventionen für Agrarversicherungen. Tabelle 1 zeigt, dass es große länderspezifische Unterschiede bei der Wahl dieser beiden Instrumente gibt. So subventionieren beispielsweise Spanien, Italien und Frankreich massiv Ertragsausfallversicherungen, die 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 bewusst gegen diesen Weg entschieden und gewährt stattdessen Katastrophenhilfe.

An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, warum es in der Landwirtschaft nicht zu privatwirtschaftlichen Versicherungslösungen kommt. Versicherungen gegen spezifische Wetterrisiken, insbesondere Hagel, sind in Deutschland weit verbreitet. Demgegenüber werden Mehrgefahrenversicherungen, die Dürreschäden und Frostschäden mit absichern, zwar angeboten, aber kaum nachgefragt. Als Gründe hierfür werden Moral Hazard, adverse Selektion und vor allem systemische Risiken genannt, die zu hohen Versicherungsprämien führen und Ertragsausfallversicherungen für Landwirte unattraktiv machen (vgl. Odening und Shen 2014). Die regionale Ausbreitung der diesjährigen Tro-

ckenheitsschäden, die weite Teile Ost- und Norddeutschlands erfasst hat, macht den systemischen Charakter dieser Wetterrisiken deutlich. Ob die genannten Faktoren ein Marktversagen darstellen, das eine Subventionierung von Ernteausfallversicherungen rechtfertigt, ist allerdings anzuzweifeln (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL 2011). Zwar kann eine Prämiensubventionierung möglicherweise dazu beitragen, ein aufgrund adverser Selektion bestehendes Unterversicherungsgleichgewicht zu beseitigen, allerdings zeigen empirische Studien aus den USA, dass die negativen Wohlfahrtseffekte der Subventionen überwiegen (vgl. Smith und Glauber 2012). Mit Blick auf die Verteilungswirkungen von Prämiensubventionen ist zudem anzumerken, dass diese nicht nur Landwirten, sondern auch den Versicherern zugute kommen. Insofern können Dürrehilfen, bei denen quasi der Staat als Versicherer auftritt, als das »geringere Übel« angesehen werden.

KATASTROPHENHILFEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT ALS DAUERHAFTES LÖSUNG?

In den vorangegangenen Abschnitten wurde argumentiert, dass Dürrehilfen kurzfristig einen positiven Effekt für die betroffenen Betriebe haben, dass sie im Rahmen der gegenwärtigen Agrarpolitik legitimiert sind und dass sie als relativ vorzüglich gegenüber einer Subventionierung von Agrarversicherungen angesehen werden können. Daraus folgt aber nicht, dass Katastrophenbeihilfen auch ökonomisch sinnvoll und langfristig notwendig sind.

Historisch betrachtet mag die Entwicklung der GAP weg von marktverzerrenden Eingriffen auf Produktmärkten hin zu Direktzahlungen und einer Stärkung von Risikomanagementinstrumenten als Fortschritt betrachtet werden. Für den nicht im Agrarsektor verhafteten Betrachter stellt sich allerdings die Frage, ob es überhaupt Aufgabe des Staates sein soll, die Einkommen von Unternehmen in einer Marktwirtschaft zu stabilisieren. In der Tat lassen sich kaum überzeugende Argumente finden, warum der Landwirtschaft hier dauerhaft eine Sonderrolle zu Teil werden sollte. Landwirten waren im Zuge der verschiedenen Reformzyklen der GAP – zumindest aus Sicht der Betroffenen

– verschiedenen Zumutungen ausgesetzt, an erster Stelle der Umgang mit volatilen Agrarmärkten. Die im Agrarsektor tätigen Unternehmen haben unter Beweis gestellt, dass sie in der Lage sind, solche Herausforderungen zu bewältigen. Es ist davon auszugehen, dass eine unternehmerisch orientierte Landwirtschaft sehr wohl in der Lage ist, wetterbedingte Ertragsschwankungen auch ohne staatlich Unterstützung zu managen. Klar ist, dass die Notwendigkeit, dies zu tun, durch das Vorhandensein staatlicher Hilfen verringert wird. Warum sollte jemand Kosten für die Implementierung betrieblicher Risikomanagementinstrumente aufwenden, wenn der Staat im Katastrophenfall finanziell einspringt?

Welche Optionen stehen Agrarbetrieben alternativen zur Verfügung, um wetterbedingte Ertragsschwankungen zu reduzieren? Die von den Grünen und von Umweltverbänden angesichts der aktuellen Ernteauffälle erhobene Forderung nach einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktionsweise ist in diesem Kontext wenig zielführend. Erstens sind von einer ausgeprägten Trockenheit alle Pflanzen betroffen, unabhängig davon, ob sie konventionell oder ökologisch angebaut werden. Zweitens steht eine Diversifikation des Anbauprogramms, die helfen kann, Erlösschwankungen zu dämpfen, allen Betrieben offen und nicht nur ökologisch wirtschaftenden. Und drittens wirken sich positive Klimaeffekte einer nachhaltigen Landwirtschaft in Deutschland bestenfalls langfristig aus; kurz- und mittelfristig würde sich an Trockenheitsrisiken nichts ändern.

Bereits eingangs wurde festgestellt, dass produktionstechnische Maßnahmen, wie z.B. Beregnung als flächendeckende Lösung, aus Kostengründen nicht in Frage kommen. Aktuell wird intensiv an der Entwicklung trockenheitsresistenter Pflanzen geforscht (vgl. z.B. Glowacka et al. 2018). Auch wenn züchterische Fortschritte dazu beitragen können, den Wasserbedarf von Pflanzen zu senken, besteht dennoch weiterhin ein erhebliches Dürrerisiko. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten, durch Anpassung des Anbauprogramms auf veränderte klimatische Bedingungen zu reagieren, begrenzt. Auf absehbare Zeit wird es in Deutschland wenig sinnvoll sein, Zitrusfrüchte und Oliven anstelle von Weizen, Gerste, Mais, Raps und Kartoffeln anzubauen. Damit sind Agrarbetriebe in erster Linie darauf angewiesen, erntebedingte Ertragsschwankungen durch finanzielle Maßnahmen zu glätten. Dies können betriebsinterne Maßnahmen sein, wie die Schaffung ausreichender Liquiditätsreserven oder betriebsexterne Maßnahmen, insbesondere Versicherungen bzw. versicherungsähnliche Instrumente.

Beim Wegfall staatlicher Katastrophenbeihilfen würde sich die Zahlungsbereitschaft für Versicherungen erhöhen, und auch unsubventionierte Ertragsausfallversicherungen würden stärker in dem Blickpunkt von Agrarbetrieben rücken. Wetterindexbasierte Versicherungen haben bislang die in sie gesetzten Erwartungen zwar noch nicht erfüllt (vgl. Mußhoff et al. 2011),

aber mit Blick auf die zunehmende Verfügbarkeit kleinräumiger Wetter- und Ertragsdaten scheint das Nutzungspotenzial dieser Absicherungsinstrumente noch nicht ausgeschöpft.

LITERATUR

- Buckwell, A., A. Matthews, D. Baldock und E. Mathijs (2017), *Thinking out of the box. Further modernization of the CAP*, RISE Foundation, Brüssel.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018), *Testbetriebsnetz Landwirtschaft (Buchführungsergebnisse), Jahr 2017/2018*, verfügbar unter: https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/monatsberichte/BFT-1100000-2017.xlsx.
- Deutsche Bundesbank (2018), *Statistische Sonderveröffentlichungen: Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2016*, verfügbar unter: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Statistische_Sonderveroeffentlichungen/Statso_5/statso5_1997_2015_EXCEL.xlsx?__blob=publicationFile.
- Filler, G., M. Odening, H. Grethe und D. Kirschke (2011), »Ertrags- und Preisstabilität auf Agrarmärkten in Deutschland«, *Yearbook of Socioeconomics in Agriculture* 2010, 77–108.
- Glowacka, K., J. Kromdijk, K. Kucera, J. Xie, A.P. Cavanagh, L. Leonelli, A. D.B. Leakey, D.R. Ort, K. K. Niyogi und S.P. Long (2018), »Photosystem II Subunit S overexpression increases the efficiency of water use in a field-grown crop«, *Nature Communications* 9, Article Number 868, DOI: 10.1038/s41467-018-03231-x.
- Hofreither, M.F. (2016), »Dimensionen agrarpolitischer Legitimität«, Diskussionspapier DP-60-2016, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur Wien.
- Mußhoff, O., M. Odening und W. Xu (2011), »Management of Climate Risks in Agriculture – Will Weather Derivatives Permeate?«, *Applied Economics* 43(9), 1067–1077.
- Odening, M., G. Filler, B. Barnett, K. von Witzke, O. Mußhoff, M. Möllmann, und M. Michels (2018), »Agrarpolitische Optionen zur Reduzierung von Preis- und Ertragsrisiken«, *Schriftenreihe der Rentenbank*, Band 42, Frankfurt am Main, 43–72.
- Odening, M. und Z. Shen (2014), »Challenges of insuring weather risk in agriculture«, *Agricultural Finance Review* 74(2), 188–199.
- Smith, V. H. und J.W. Glauber (2012), »Agricultural insurance in developed countries: where have we been and where are we going?«, *Applied Economic Perspectives and Policy* 34(3), 363–390.
- Wang, W., I. Bobojonov, K.W. Härdle und M. Odening (2013), »Testing for increasing weather risk«, *Stochastic Environmental Research and Risk Assessment* 27(7), 1565–1574.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL (2011), *Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft. Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Preis- und Ertragsrisiken*, Stellungnahme, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018), *Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen*, Stellungnahme, Berlin.

Carsten Croonenbroeck* Die Forderung nach Dürrehilfen im Sommer 2018 – dringend oder dreist?

Hoch pokern, um sich dann doch mit weniger zufrieden zu geben: Alle wahren ihr Gesicht, Frieden und Freundschaft sind hergestellt, und jeder kann das Herausholen eines guten Deals für sich proklamieren. Dies scheint die Strategie von Joachim Rukwied, Präsident des Deutschen Bauernverbands, gewesen zu sein in der Debatte um Dürrehilfen seitens des Bundes, die im Juli und August dieses Jahres in der Presse zu verfolgen war. Eine Milliarde Euro war gefordert worden, letztlich sagte Bundesagrarministerin Julia Klöckner 170 Millionen zu, nochmal so viel soll von den Ländern kommen. Damit hat sie das Spiel schließlich mitgespielt.

Sicher ist es parteipolitisch auch für eine/n Agrarminister/in nicht leicht. Einerseits braucht man den Rückhalt der Basis, muss sich also als Anwalt des »kleinen Landwirts« positionieren, andererseits sind hunderte Millionen Euro auch für ein Bundesministerium kein Pappenstiel. Doch sind die gezahlten Hilfen abseits jedes politischen Trommelns ökonomisch zu rechtfertigen?

Klar ist zunächst, dass der Sommer 2018 extrem war im Hinblick auf Hitze und Trockenheit. Ernteausfälle in Milliardenhöhe werden zweifellos und sind bereits die Folge, nicht wenige Landwirte sitzen deswegen in der Patsche. Kritiker der Dürrehilfen führen hier meist an, dass die Probleme jedoch hausgemacht sind. Dies ist zunächst wörtlich zu nehmen: Egal, ob der 2018er Sommer nun ein statistischer Ausreißer innerhalb oder außerhalb der Konfidenzbänder »normaler« Klimaentwicklungen sein soll oder aber deutliche Ausprägung des menschengemachten Klimawandels ist – Fakt ist, dass der Agrarsektor ein volles Drittel der weltweit ausgestoßenen Treibhausgase beisteuert und somit eine erhebliche Mitschuld an den Problemen trägt, denen man sich derzeit gegenüber sieht.

Nicht nur deswegen steht demnach häufig der Begriff »Berufsrisiko« im Raum. Tatsächlich ist der Agrarsektor nun mal eine Industrie, die stark von Wetter- und Klimabedingungen abhängig ist. Ist der Sommer in einem Jahr zu heiß und zu trocken, ist er im nächsten Jahr vielleicht zu feucht und zu kühl, so wie zuletzt der Sommer 2016. Solche Schwankungen gehören seit jeher zum Beruf des Landwirts dazu. Und deswegen sollten Landwirte betrieblich vorsorgen, Risikomanagement ist das Stichwort. Vom einfachen Bilden von Rücklagen abgesehen, hat sich am Finanzmarkt ein Geschäftszweig für Ernteversicherungen gebildet, die Landwirte nutzen können und sollten, um das

Risiko eines Ernteausfalls abzugeben, wenn sie das denn wollen oder müssen – aber das kostet eben Geld. Vor diesem Hintergrund kann gesagt werden: Innerhalb der Branche stehen die Instrumente bereit, um mit solchen Situationen wie dem Sommer 2018 fertig zu werden. Sie müssen aber auch genutzt werden. Jede Agrarsubvention, jede Förderung, jede Dürrehilfe ist hingegen ein Eingriff in den Markt von außen mit grundsätzlich potenziell verzerrenden Wirkungen. Wann sind Eingriffe in den Markt nötig und sinnvoll? Bei Marktversagen. Liegt dies hier vor? Sicher nicht, stattdessen sorgen gerade diese Eingriffe dafür, dass der Markt versagt, dass die bestehenden Instrumente nicht genutzt werden und dass die vielbeschworenen Selbstheilungskräfte des Marktes ihre Wirkung nicht entfalten können – diese funktionieren nämlich nur, wenn man es auch zulässt. Im Hinblick auf Marktversagen stellen solche Wetterbedingungen wie zuletzt also keine externen Effekte dar, sondern in höchstem Maße »interne Effekte«, die auch nachhaltig intern zu behandeln wären – wenn man die Branche denn ließe. Dürrehilfen verhindern dies, indem sie falsche Anreize setzen. Vor diesem Hintergrund ist es fast unverständlich, dass Versicherungslobbyisten nicht längst Sturm laufen gegen die gezahlten Dürrehilfen. Das Thema ist wohl zu unpopulär oder zu schwer vermittelbar.

Bundeskanzler a. D. Gerhard Schröder läutete 1999 mit der kontroversen und letztlich gescheiterten Rettung der Philipp Holzmann AG eine neue Ära der staatlichen Interventionspolitik bei privatrechtlichen Unternehmen ein – ein Präzedenzfall, der noch heute nachwirkt. Für Dürrehilfen im Agrarsektor wird gern die Analogie zur Rettung des Bankensektors im Zuge der Finanzkrise nach 2008 bemüht: »Too big to fail« hieß es damals, Banken seien systemisch. Außerdem: Im Vergleich zu den Summen, die das Überwinden der Finanzkrise kostete und kostet, ist das müde Milliardenchen, das Rukwied forderte, ein Witz. Wenn Baukonzerne und Banken gerettet werden, so die Argumentation, kann doch auch der Agrarsektor ein ums andere Mal gerettet werden. Die Büchse der Pandora geht seit 1999 nicht mehr zu. Aber natürlich hinkt der Vergleich zur Finanzkrise. Bei den Banken ging es tatsächlich um einzelne Großkonzerne und um das Verhindern eines Dominoeffektes: Der Finanzsektor besteht nun mal aus nicht viel Substanz, sondern vor allem aus Vertrauen. Scheitert die eine Bank, schwindet auch das Vertrauen in die nächste und die übernächste. Das Buschfeuer wäre nicht mehr einzudämmen, daher ist eine frühzeitige Intervention hier richtig und wichtig. Beim Agrarsektor hingegen geht es aber nicht um einige wenige Großkonzerne, bei denen jeder einzelne einen signifikanten Marktanteil ausmacht, sondern im Gegenteil um eine Vielzahl von Klein- und Kleinstbetrieben. An jedem einzelnen davon hängen private Schicksale, aber kein einzelner ist systemisch, an keinem einzelnen davon hängen die Geschicke der gesamten Branche. Allenfalls ist die gesamte Agrarbranche an sich »too big to fail«, oder vielleicht, noch wichtiger, too important to fail, schließ-



Carsten
Croonenbroeck

* Dr. Carsten Croonenbroeck ist stellvertretender Leiter der Professur für Agrarökonomie an der Agrar- und umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock.

lich geht es bei Banken zunächst mal »nur« um Geld, bei den Landwirten hingegen um das Sicherstellen der Lebensmittelversorgung für die Bevölkerung. Aber kann der Agrarsektor an sich überhaupt im Sinne einer Bank kollabieren? Darauf kommen wir gleich zurück.

Zahlt man einem einzelnen Landwirt eine Dürre-hilfe, kommt dadurch auch nicht mehr Weizen oder Mais auf den Tisch des Verbrauchers, die Ernte ist ja bereits ruiniert. Die Hilfen sind aber indirekt geeignet, das Überleben des Betriebes sicherzustellen, nach dem Schema: Mit Hilfe überlebt der Betrieb, ohne Hilfe muss er seine Tätigkeit einstellen und wird somit in der Zukunft, d.h. im nächsten Jahr etwa bei der Maisernte oder bereits im kommenden Winter beim Milchertrag oder der Fleischproduktion, nichts beisteuern. Die aggregierte angebotene Menge sinkt also, die Verknappung sorgt, bei konstanter Nachfrage, für steigende Preise. Seit Wochen geistert daher die bange Frage durch die Presse: Wird der Verbraucher die Dürre an der Supermarktkasse zu spüren bekommen? Falls ja, wie sehr? Hierzu schätzen Studierende an Universitäten in der gesamten Republik bereits seit Wochen Kreuzpreiselastizitäten einzelner Agrarprodukte, berechnen Substitutionseffekte und Wohlfahrtswirkungen alter und neuer Allokationsgleichgewichte.

Allerdings ist der deutsche Agrarmarkt kein geschlossener Markt, auch der europäische nicht. Fehlen auf dem deutschen Markt ein paar hunderttausend Tonnen Getreide, laufen fast automatisch Prozesse an, die die fehlenden Mengen zukaufen, wo sie verfügbar sind, etwa aus Tschechien, Polen und Frankreich innerhalb der EU oder aus Georgien, Russland oder der Ukraine, also von außerhalb. Dies läuft so lange, wie sich diese Praxis lohnt, ganz betriebswirtschaftlich und auch ohne Dürre und Dürrehilfen. Daher sind nicht wenige Experten der Meinung, dass sich der Verbraucher keine Sorgen über steigende Brotpreise machen muss, allenfalls nutzt die eine oder andere lokale Bäckerei das willkommene Argument für eine Preiserhöhung und kann sich dabei mit Verweis auf die Dürre auch noch der moralischen Unterstützung von Oma Erna sicher sein. Nicht steigende Preise mögen auf den ersten Blick eine gute Nachricht sein, zeigen aber auch, dass wohl doch etwas schief läuft: Angenommen, die lokale, deutsche Weizenproduktion sinkt 2018 im Vergleich zum Vorjahr signifikant. Weiterhin angenommen, ohne Dürrehilfen steigen zumindest einige der Produzenten landwirtschaftlicher Produkte aus, die dann auch in Zukunft nichts mehr produzieren werden. Werden dann die Fehlmengen durch Importe ausgeglichen, bedeutet das natürlich auch eine steigende Importabhängigkeit. Sind die Ernten 2019 und 2020 dann auch noch schlecht, sprich, läuft das Spiel noch ein paar Runden so weiter, ist im Extremfall der deutsche Agrarsektor bald nicht mehr fähig, die deutsche Bevölkerung zu ernähren. Nach der produzierenden Industrie (Sekundärsektor) wandert dann eben auch der Primärsektor ins Ausland ab, und Deutschland konzentriert sich noch stärker auf den Tertiärsektor. Ist

das grundsätzlich schlecht? In einem freien Weltmarkt nicht, dann importiert man Lebensmittel eben, na und? Die Frage ist, ob das politisch so gewollt ist. Spätestens seit dem verhassten TTIP-Chlorhuhn kann diese Frage wohl getrost verneint werden.

Aber stimmt das oben Gesagte wirklich? Könnte also der deutsche Agrarsektor kollabieren? Der Markt für landwirtschaftliche Nutzfläche (LF) ist ein Lehrbuchbeispiel für einen Markt, der sich durch ein starres, komplett unelastisches Angebot auszeichnet. Der Boden ist nun mal da, und er verschwindet auch nicht, wenn der dortige Landwirt pleitegeht. Muss im Jahr X Landwirt Y aufgrund ausbleibender Dürrehilfen den Markt verlassen, wird er seine Fläche verkaufen, dynamische Junglandwirte stehen genug in den Startlöchern und warten nur darauf. Auf dieser Fläche wird im nächsten Jahr ganz sicher wieder Mais oder Weizen angebaut. Und vielleicht lernt der Junglandwirt sogar aus den Fehlern seines Vorgängers: Wer nicht mit der Zeit geht, muss mit der Zeit gehen. Der neue Landwirt schließt vielleicht, um seine Existenz abzusichern, endlich mal eine Versicherung ab.

Ein letztes Argument mag aus dem Strukturwandel kommen. Gegeben sei ein Kleinstbetrieb mit wenigen Hektar LF, die ausschließlich für den Maisanbau genutzt werden. Dem gegenüber stehe ein mittelgroßer Agrarbetrieb mit diversen Betriebszweigen: Mais, Gerste, Grünland, Rinder, Hühner. Kommt es zur Dürre, wird zuerst der Mais dahingerafft. Der Kleinbauer steht dann vor existenziellen Problemen, da sein einziges Produkt nun ruiniert ist, während der größere Betrieb durch seine Diversifizierungsstrategie im besten Sinne von Markowitz tendenziell eine höhere Überlebenswahrscheinlichkeit aufweist. Dennoch ist es aus guten, anderen Gründen ein erklärtes Ziel der Bundesregierung (und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, der GAP), Kleinbauern besonders zu fördern. »It comes with the package«, könnte man sagen, dass diese dann wohl öfters mal durch die Regierung gerettet werden müssen, dazu zählen auch 170 Mio. Euro anno 2018.

In einer idealisierten Welt würde auf dem Agrarmarkt lehrbuchartig stilisierter vollkommener Wettbewerb herrschen. Dort gäbe es keine Subventionen, Rettungen oder sonstigen Eingriffe. Die Verbraucherpreise wären mutmaßlich höher, als sie es jetzt sind, denn Treibhausgasemissionen, Nitrateinträge etc. des Agrarsektors wären internalisiert und bepreist, Landwirte hätten Risikomanagement in Form von Versicherungen laufen, die ebenfalls letztlich über Verbraucherpreise zu zahlen wären. Wer schlecht wirtschaftet, müsste den Markt verlassen, neue Akteure würden zuströmen. In der Realität senden aber die Verbraucherpreise nicht die richtigen Signale: Sie sind niedrig und sollen niedrig bleiben, koste es, was es wolle. Die eine oder andere staatliche Rettung zahlt daher, indirekt: Der Steuerzahler.

Rainer Kühl* und Jörg Müller** Die Nothilfe setzt falsche Anreize – langfristige Probleme bleiben ungelöst

Sollte die Landwirtschaft aufgrund der diesjährigen Dürre eine staatliche Nothilfe erhalten? Und falls ja, welche Betriebe? Eher kleine als große oder ökologisch statt konventionell wirtschaftender Betriebe, nur »arme« oder auch »reiche« Landwirte?

Diese Fragen wurden in der breiten Öffentlichkeit so intensiv diskutiert, dass die Einordnung als Lückenfüller des politischen Sommerlochs deutlich zu kurz greifen würde. In der Debatte wurden teils ökonomische, teils aber auch emotionale Gründe (frühere Nothilfen für Banken etc.) und ideologische (ökologische vs. konventionelle Landwirtschaft) für und wider eine staatliche Unterstützung vorgebracht. Dabei wurde auch deutlich, dass es nicht nur um die Frage nach der Berechtigung staatlicher Hilfen für »die Landwirtschaft« geht, sondern auch darum, wie diese zukünftig gestaltet sein sollen.

Die Eckpunkte des kürzlich beschlossenen Bund-Länder-Dürrehilfsprogramms umfasst unter anderem Hilfsmittel in Höhe von 340 Mio. Euro. Das Geld soll an existenzgefährdete kleine und mittlere Unternehmen mit Mindererträgen (Naturalertrag) von mehr als 30% im Vergleich zum Durchschnittsertrag gezahlt werden. Zudem wird berücksichtigt, ob die Schäden mit kurzfristig zu mobilisierendem Privatvermögen oder anderen Einkünften ausgeglichen werden können. Maximal sollen 50% des Schadens auszugleichen und maximal 500 000 Euro pro Betrieb ausgezahlt werden (vgl. BMEL 2018a).

Die beschlossenen Eckpunkte geben eine Antwort auf die oben skizzierten Fragen. Kurzum, es sollen eher kleine ökologisch sowie konventionell wirtschaftende Betriebe, denen das »Wasser bis zum Hals steht«, gefördert werden. Dabei bleibt offen, welche ökonomischen Effekte das Hilfsprogramm kurz- und langfristig hat. Und wie gerecht(fertigt) die nun beschlossene Ausgestaltung ist? Für eine fundierte Beurteilung der Notwendigkeit des staatlichen Eingriffs und den sich hieraus ergebenden Konsequenzen bedarf es der Klärung einiger grundlegender Aspekte:

1. Welche Funktion erfüllt die Landwirtschaft heute?
2. Wie groß sind die ökonomischen Auswirkungen der Missernte?
3. Hätten negative Effekte (betriebsindividuell) vermieden werden können?

* Prof. Dr. Rainer Kühl ist Leiter des Instituts für Betriebslehre der Agrar- und Ernährungswirtschaft an der Universität Gießen.

** Dr. Jörg Müller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Betriebslehre der Agrar- und Ernährungswirtschaft an der Universität Gießen.

FUNKTION DER LANDWIRTSCHAFT

Die durch die außerordentlich lang anhaltende Trockenheit ausgelöste Debatte über die Sonderstellung der Landwirtschaft hat eine weit zurückreichende Tradition. Diskutiert werden vor allem politische Eingriffe in Form von Marktabschottung und Subventionen. Die verlässliche inländische Versorgung mit Nahrungsmitteln – insbesondere als Absicherung für den Fall von internationalen Konflikten – war über lange Zeit das zentrale Argument für eine besondere Unterstützung.

Während weiterhin Subventionen gezahlt werden, wurde die politisch unterstützte Marktregulierung, z.B. mit der Abschaffung der Milch- und der Zuckerquote sowie dem Ende von Interventionskäufen weitgehend abgebaut. Die Beibehaltung von Subventionen wird unter anderem mit höheren Kosten als Folge höherer Produktionsstandards (z. B. Arbeits-, Tier- und Umweltschutz) im Vergleich zu internationalen Konkurrenten begründet. Vereinfacht ausgedrückt, hat die Abschaffung der Marktregulierung aus Landwirten Unternehmer gemacht, die nicht mehr nur Nahrungs- und Futtermittel für geregelte inländische Märkte erstellen, sondern eigenverantwortlich auf globalen Märkten agieren. Nahrungsmittel werden je nach Versorgungslage im- oder exportiert. Der internationale Handel führt dazu, dass selbst eine mitteleuropäische Missernte nicht zu (gravierenden) Versorgungsengpässen führt. Diese vergleichsweise neue Situation bietet den Landwirten sowohl unternehmerische Chancen, sie birgt aber auch Risiken.

AUSWIRKUNGEN DER MISSERNTE

Inwiefern rechtfertigen durchschnittliche Ernteeinbußen von ca. 20% (vgl. BMEL 2018b, S. 10) über alle relevanten Feldfrüchte hinweg und regionale bzw. kulturartenspezifische Ertragsminderungen von über 50% eine staatliche Nothilfe? Handelt es sich um ein unternehmerisches Risiko, das von den Landwirten getragen werden kann bzw. muss? Oder ist die diesjährige Missernte tatsächlich, wie von Bundesagrarministerin Klöckner am 22. August 2018 festgestellt, ein Ereignis nationalen Ausmaßes, das staatliches Eingreifen erforderlich macht?

Zunächst erscheint eine durch Trockenheit bedingte Missernte solchen Ausmaßes bedrohlich. Und tatsächlich hat die Dürre einen erheblichen Anteil des Naturalertrags dahingerafft. Andererseits ist die Versorgung mit Nahrungsmitteln (kurzfristig) nicht gefährdet (BMEL 2018b S. 9). Die Nothilfe zielt also nicht darauf ab, die Nahrungsmittelversorgung, sondern das ökonomische Überleben bestimmter landwirtschaftlicher Betriebe zu sichern.

Regionale und betriebsindividuelle Unterschiede

Das Ausmaß der Ertragseinbußen betrifft nicht alle Betriebe in gleichem Umfang. Es gibt ebenso regio-



Rainer Kühl



Jörg Müller

nale wie betriebsindividuelle Unterschiede. So war die Dürre besonders im Norden und Osten stark ausgeprägt. Bezüglich der Betriebstypen bestehen Unterschiede zwischen Marktfrucht- (Getreide, Raps, Gemüse etc.) und Tierhaltungsbetrieben. Betroffene Marktfruchtbetriebe können dieses Jahr weniger Agrarrohstoffe anbieten. Tierhaltungsbetriebe haben weniger eigene Futtermittel (Heu, Silage) und müssen diese gegebenenfalls im Jahresverlauf zukaufen. Zudem sind die Ertragseinbußen bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben im Durchschnitt geringer. Dort ist nicht primär die Wasserversorgung, sondern die Verfügbarkeit von Nährstoffen und das Auftreten von Pflanzenkrankheiten ertragslimitierend. Da die Betriebe unterschiedlich stark von der Dürre betroffen sind, erscheint die Knüpfung der Nothilfe an den individuellen Ernteverlust zunächst plausibel.

Naturalertrag ist nicht monetärer Erlös

Jedoch ist der Naturalertrag nur ein Faktor für den betrieblichen Erfolg. Weitere wichtige Faktoren sind die Produktionskosten und die Erlöse. Da die Dürre erst zum Ende Produktionsperiode in vollem Umfang sichtbar wurde, konnten die Landwirte ihre Produktion kaum extensivieren (z.B. durch geringeren Dünger- und Pflanzenschutzinsatz) und somit (fast) keine Kosten einsparen. Folglich liegen die Gesamtkosten auf einem durchschnittlichen, die Stückkosten jedoch auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Diesen beiden negativen Effekten – gestiegene Stückkosten und geringerer Naturalertrag – zum Trotz, hat die deutliche Reduktion des Angebots in Europa als Folge der Missernte (wichtige Nachbarländer waren ebenfalls von der Dürre betroffen) auch einen positiven Effekt: Die Preise sind deutlich gestiegen. So haben sich seit Jahresbeginn Weizen (maximal: + 37%, aktuell: + ca. 27%), Raps (maximal: + 10%, aktuell: ca. + 6%) und Mais (maximal: + 23%, aktuell: ca. + 10%) an der europäischen Leitbörse MATIF in Paris im Zuge der zutage tretenden Missernte deutlich verteuert. Deshalb sind die konkreten ökonomischen Auswirkungen der Missernte nicht allein anhand der Ertragsminderung feststellbar. Grundsätzlich kann die kurzfristige Angebotsverknappung den Marktfruchtbetrieben mittel- bis langfristig durch höhere Preise auch nützlich sein.

Im Endeffekt ist das wichtigste kurzfristige Problem die Gefahr von Liquiditätsengpässen für bestimmte landwirtschaftliche Betriebe. Auch hierauf wird im Beschluss zur Nothilfe eingegangen. Schließlich soll diese nur gezahlt werden, wenn die Missernte »existenzgefährdend« ist und keine Mittel aus dem Betriebsvermögen oder anderen Einkünften verfügbar sind. Die Rechtfertigung dieser Bedingung ist unmittelbar mit der Frage verbunden, ob eventuelle Liquiditätsprobleme vermeidbar waren und wie zukunftsfähig solche Betriebe sind.

WAREN NEGATIVE AUSWIRKUNGEN VERMEIDBAR?

Bezogen auf den Naturalertrag waren Ertragseinbußen in diesem Jahr – wenn überhaupt – nur sehr bedingt vermeidbar. Die althergebrachte und aufgrund pflanzenbaulicher Überlegungen (Einhaltung von Fruchtfolgen) durchgeführte *Diversifikation der Feldfrüchte* sowie der Anbau trockenstressresistenter Sorten hatten in diesem Jahr keinen risikomindernden Effekt. Während weniger starke Wetterextreme (Starkregen, regionale Trockenperioden oder starke Fröste) in den vergangenen Jahren nur einzelne Kulturpflanzen bzw. Sorten berührt hatten, sind in diesem Jahr alle relevanten Ackerfrüchte während der ertragsrelevanten Wachstumsphase betroffen. Der Ertragsverlust ist unabhängig von den pflanzenbaulichen Fähigkeiten der Betriebsleiter aufgetreten. Daher lohnt ein Blick auf weitere unternehmerische Entscheidungen, die sich auf die Liquidität der Betriebe auswirken.

Wie bereits angesprochen, sind nicht nur die Naturalerträge, sondern auch die Preise entscheidend. Marktfruchtbetriebe können von den erwähnten Preissteigerungen profitieren, tierhaltende Betriebe sind dagegen durch höhere Futterkosten zusätzlich belastet worden. Die konkreten Auswirkungen werden von weiteren ökonomischen Entscheidungen beeinflusst. Marktfruchtbetriebe, die mit sinkenden Preisen gerechnet und ihre erwarteten Produktionsmengen bereits vor der Dürre vermarktet haben, können (kurzfristig) nicht von den aktuellen Preissteigerungen profitieren. Für tierhaltende Betriebe ist die Situation umgekehrt. Tierhalter konnten sich mit frühzeitig abgeschlossenen Verträgen günstige Futtermittel sichern. Durch angepasste bzw. defensive *Bezugs- bzw. Vermarktungsstrategien* war eine Minderung des ökonomischen Schadens also für beide Betriebstypen grundsätzlich möglich.

Da witterungsbedingte Ertragsschwankungen seit jeher das Einkommen der Landwirte beeinflussen, haben viele landwirtschaftliche Betriebe in andere Ertragsquellen wie Solar- und Windenergie investiert und verfügen über außerlandwirtschaftliche Einkünfte. Diese *Einkommensdiversifikation* erhöht die Risikotragfähigkeit und federt die ökonomische Auswirkung einer Missernte ab. Gleichzeitig kostet sie Spezialisierungsgewinne. Eine weitere Möglichkeit zur Absicherung vor dürrbedingten Ernteaussfällen sind entsprechende Versicherungen. Allerdings hatte aufgrund der relativ hohen Kosten nur ein verschwindend geringer Anteil der Landwirte eine solche abgeschlossen. Eine weitere Absicherung gegen Liquiditätsengpässe ist die Bildung von Rücklagen. Die *Bildung von Rücklagen* verringert wiederum die Eigenkapitalrentabilität.

Die aufgeführten Maßnahmen – angepasste Vermarktungsstrategien, Einkommensdiversifikation, Versicherungen und Bildung von Rücklagen – sind klassische Elemente des Risikomanagements. Es handelt sich um unternehmerische Entscheidungen zu Lasten des Gewinns und zu Gunsten der finanziellen Stabilität.

Mit der beschlossenen Nothilfe werden die Betriebe nicht für den Einsatz der Risikomanagementinstrumente und den damit verbundenen Verzicht auf höhere Gewinne belohnt. Stattdessen werden Betriebe unterstützt, die mit dem »Rücken zur Wand« stehen und keine Vorsorge getroffen haben.

KURZ- UND LANGFRISTIGE EFFEKTE STAATLICHER NOTHILFE

Kurzfristig kann die Nothilfe eine Zahlungsunfähigkeit von Betrieben, die weder über ausreichende finanzielle Reserven verfügen noch auf dem Kapitalmarkt Kredite erhalten, abwenden. Doch wie nachhaltig ist die Rettung bei solchen Betrieben? Die Kreditwürdigkeit wird danach beurteilt, wie wahrscheinlich geliehenes Geld zurückbezahlt wird. Folglich sollten strukturell gut aufgestellte Betriebe mit kurzfristigen Liquiditätsengpässen dazu in der Lage sein, sich die benötigten Mittel auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen.

Die staatliche Unterstützung von Unternehmen, denen keine privatwirtschaftliche Bank zusätzliche Kredite gewährt, erscheint nur dann sinnvoll, wenn hierdurch langfristig gesellschaftliche Ziele erreicht werden. Ein Ziel könnte der Erhalt von Arbeitsplätzen (im ländlichen Raum) oder der Erhalt kleiner Betriebsstrukturen sein. Allerdings kann dieses Ziel durch kurzfristige Nothilfen vermutlich nicht erreicht werden. Schließlich sind die Betriebe bereits vor der jetzigen Krisensituation nicht dazu in der Lage gewesen, ausreichende Rücklagen zu bilden bzw. einen strukturell gut aufgestellten, kreditwürdigen Betrieb zu entwickeln.

Ein anderes Ziel könnte der Erhalt der inländischen Produktion von Nahrungsmitteln sein. Würde das Ausscheiden der nun geförderten Betriebe die inländische Versorgung gefährden? Vermutlich nicht grundlegend. Der Anstieg der Kauf- und Pachtpreise für Ackerland in den vergangenen Jahren (Destatis 2017, S. 489) ist unter anderem ein Indikator für den Wettbewerb zwischen wachstumswilligen Landwirten und verdeutlicht die Nachfrage nach Land. Das Ausscheiden einzelner Betriebe würde den Bodenmarkt vermutlich entspannen und die Landpreise senken. Umgekehrt führt die Nothilfe dazu, dass für Flächen, auf denen die dürrebedingten Ernteauffälle besonders drastisch waren, weiterhin verhältnismäßig hohe Preise gezahlt werden. Denn das Risiko von Ernteauffällen, das normalerweise in Kauf- bzw. Pachtpreisen berücksichtigt wird, wird durch die Nothilfe faktisch reduziert.

Die beschlossene Nothilfe setzt somit falsche Anreize. Betriebe, die zugunsten der Risikotragfähigkeit und zu Lasten von Gewinnen Risikomanagement betreiben, erhalten keine Unterstützung. Stattdessen wird Betrieben mit strukturellen Defiziten geholfen. Die Verwendung der Mittel zur Einführung der heiß diskutierten, steuerfreien Rücklage wäre für

eine langfristige Krisenabsicherung deutlich geeigneter. Eine weitere Möglichkeit liegt in der vom Bauernverband geforderten steuerlichen Begünstigung von Dürreversicherungen. Beide Maßnahmen berücksichtigen die landwirtschaftliche Besonderheit natürlich auftretender Ertragsschwankungen, stärken unternehmerische Eigenverantwortung und setzen Anreize für eine ökonomisch nachhaltige Landwirtschaft. Die Dürre zeigt die Bedeutung eines angepassten Risikomanagements, das der unternehmerischen Eigenverantwortung und den Herausforderungen des Klimawandels Rechnung trägt.

WO LIEGEN DIE ECHTEN PROBLEMFELDER?

Die Politik und die involvierten Interessengruppen, wie z. B. der Deutsche Bauernverband und Umweltschutzorganisationen, hätten besser daran getan, um die Förderung von Innovationen zu streiten und um verlässliche Rahmenbedingungen zu ringen. Perspektivisch sind z.B. (regionale) Nährstoffüberschüsse, die Rechtsunsicherheit bei der Nutztierhaltung und die Frage nach dem Umgang mit Gentechnik (z.B. Crispr Cas bei der Züchtung dürre-resistenter Pflanzen) und Pflanzenschutzmitteln (z.B. Glyphosat als Baustein wassersparender Produktionsverfahren) für zukunftsorientierte Betriebe weitaus bedeutender als kurzfristige Nothilfen.

LITERATUR

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018a), *Trockenheit und Dürre – Überblick über Maßnahmen*, verfügbar unter: <https://www.bmel.de>.

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018b), *Ernte 2018. Mengen und Preise*, verfügbar unter: <https://www.bmel.de>.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2017), *Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales 2017*, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch.html>.

Norbert Hirschauer*, Oliver Mußhoff**
und Frank Offermann***

Sind zusätzliche staatliche Hilfen für das Risikomanagement in der Landwirtschaft sinnvoll? Eine ökonomische Einschätzung aktuell diskutierter Maßnahmen



Norbert Hirschauer



Oliver Mußhoff



Frank Offermann

Die Dürre im Jahr 2018 und ihre Folgen für die Landwirtschaft haben vielfach zu Forderungen nach staatlichen *Maßnahmen* zur Risikoabsicherung in der Landwirtschaft geführt. Eine transparente Darlegung der damit verfolgten politischen *Ziele* fehlte dabei. Eine vernünftige politische Entscheidung setzt jedoch voraus, dass vor einer staatlichen Intervention ein Problem (unerwünschter Zustand) identifiziert und ein politisches Ziel definiert wird. Nur dann lassen sich verschiedene Maßnahmen rational anhand ihrer erwarteten Zielerreichung bewerten. Wenn kein risikobezogenes Marktversagen vorliegt, ist es Aufgabe des einzelnen Unternehmens, Erfolgs- und Liquiditätsschwankungen so vorzubeugen, dass keine Existenzgefährdung entsteht. Hierfür steht ein weites Arsenal gegenseitig substituierbarer inner- und außerbetrieblicher Risikomanagementinstrumente zur Verfügung (Produktionsanpassung, Diversifizierung, Reservenbildung, Versicherungen etc.).

In der öffentlichen Diskussion wird die Abfederung von Risiken in landwirtschaftlichen Unternehmen oft vorschnell (auch) als Aufgabe des Staates dargestellt. Dies gilt sowohl für die beschlossenen (1) *Ad-hoc-Hilfen* als auch für weitergehende Forderungen nach Steuererleichterungen und Subventionen. Zu nennen sind insbesondere die Rufe der Versicherungswirtschaft nach einer (2) *Subventionierung von Agrarversicherungen* sowie die Forderung des Deutschen Bauernverbands (DBV) nach einer (3) *zweckungebundenen »Risikoausgleichsrücklage«*. Neben der fehlenden Zieldefinition fehlen zur Bewertung dieser Maßnahmen Informationen zu ihrer konkreten Ausgestaltung. Diese bestimmt aber maßgeblich, wie sich einzelne Maßnahmen auswirken und wer von ihnen profitiert. Der vorliegende Beitrag greift die offenen Fragen auf und diskutiert, wie sich die drei o.g. Maßnahmen auswirken (würden) und wie sie aus Sicht des betrieblichen Risikomanagements zu bewerten sind (vgl. Hirschauer und Mußhoff 2018).

* Prof. Dr. Norbert Hirschauer, Institut für Agrar- und Ernährungswissenschaften, Unternehmensführung im Agribusiness, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

** Prof. Dr. Oliver Mußhoff, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Landwirtschaftliche Betriebslehre, Georg-August-Universität Göttingen.

*** Dr. Frank Offermann, Institut für Betriebswirtschaft, Thünen-Institut Braunschweig.

(1) AD-HOC-HILFEN FÜR DAS DÜRREJAHR 2018

Die Gewährung von Ad-hoc-Hilfen für die Landwirtschaft ist in Deutschland durch eine Nationale Rahmenrichtlinie (RRL 2015) geregelt, die sicherstellt, dass die Hilfen in Einklang mit dem EU-Beihilferecht stehen. Diese Hilfen dürfen nur bei nachgewiesenen *außergewöhnlichen* Naturereignissen gewährt werden, die von den zuständigen Behörden *förmlich* als »Naturkatastrophen« (Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinen etc.) oder als »Naturkatastrophen gleichgestellte widrige Witterungsverhältnisse« anerkannt werden. Gemäß RRL ist die Voraussetzung für die Gewährung von Hilfen bei widrigen Witterungsverhältnissen, dass der *Naturalertrag* mehr als 30% unter dem Dreijahresmittel des landwirtschaftlichen Unternehmens liegt. Bei widrigen Witterungsverhältnissen dürfen *maximal* 80% des im Vergleich zum dreijährigen Mittel berechneten Schadens (in benachteiligten Gebieten 90%) kompensiert werden.

Die RRL lässt in vielen Konstellationen Beihilfen zu, in denen weder eine soziale Notsituation für den Landwirt noch ein Liquiditätsproblem für das Unternehmen vorliegt. Ausschlusskriterien werden weder bezüglich der Einkommens- und Vermögenslage noch der betrieblichen Liquiditätslage genannt. Die Frage, inwiefern z.B. einem »reichen« Landwirt mit viel Immobilien- oder Bodenvermögen zugemutet werden kann, sich selbst zu helfen und einen Teil seines Vermögens zur Überbrückung betrieblicher Zahlungsschwierigkeiten zu beleihen oder zu liquidieren, bleibt damit unberücksichtigt.

Die RRL gibt den maximal zulässigen Rahmen für Beihilfen vor. Bund und Länder können bei der Festlegung der Zuwendungshöhe und des Berechtigtenkreises auch restriktiver vorgehen. So sollen bei den aktuellen Dürrehilfen nur 50% des festgestellten Schadens kompensiert werden. Zudem sollen die »Bedürftigkeit und Existenzgefährdung« in diesem Jahr Voraussetzung für den Erhalt von Beihilfen sein. Allerdings wirft die Verquickung der Begriffe »Bedürftigkeit« und »Existenzgefährdung« einige Fragen auf.

- »Bedürftigkeit« unterstellt eine sozialpolitische Zielsetzung, zielt also auf die soziale Bedürftigkeit der Beihilfeempfänger ab. Für eine Bedürftigkeitsprüfung müssten alle Antragsteller ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenlegen, und es müssten mit der Sozialgesetzgebung vergleichbare Regelungen zu Einkommensgrenzen und zum Schonvermögen festgelegt werden.
- Die Frage der Existenzgefährdung stellt sich auf der Ebene des landwirtschaftlichen *Unternehmens* und impliziert ein – wie auch immer begründetes – agrarstrukturelles Ziel. Eine betriebliche Existenzgefährdung in Extremjahren entsteht durch Liquiditätsprobleme, zu deren Beurteilung Liquiditätskennziffern dienen können. Die Wahl einer geeigneten Kennziffer zur Beurteilung einer Exis-

tenzgefährdung ist insbesondere in Familienbetrieben schwierig, weil Betrieb und Haushalt in Einzelunternehmen eng verbunden sind. In der Praxis hat sich daher als Betrachtungsgegenstand der »Betrieb in der Hand des Betriebsleiters« durchgesetzt (vgl. HLBS 2008). Das bedeutet, dass zur Bewertung der Existenzgefährdung eines landwirtschaftlichen Einzelunternehmens die persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Betriebsleiterhaushalts einbezogen werden müssen.

Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung vom 2. Oktober 2018 (BLVer 2018) konkretisiert die Förderbedingungen der Dürrehilfen 2018. Bezüglich der Berücksichtigung von »Bedürftigkeit und Existenzgefährdung« gilt Folgendes:

- Ein Jahreseinkommen von 120 000 Euro (90 000 Euro bei Ledigen) gemäß letztem Steuerbescheid gilt als einkommensbezogenes Ausschlusskriterium. Die Einkommensgrenzen liegen damit deutlich über den in der Sozialgesetzgebung üblichen Schwellenwerten.
- Der Cashflow III (Gewinn plus Abschreibungen plus Einlagen minus Entnahmen minus Tilgung) des vergangenen Referenzzeitraums wird zur »Prüfung« des Vorliegens einer Existenzgefährdung genutzt. Der berechnete Dürreschaden muss über dem Cashflow III liegen, damit der Betrieb eine Beihilfe erhalten kann.
- Kurzfristig verfügbares Privatvermögen (z.B. Barvermögen, Konten, Sparbücher) wird auf die Beihilfe angerechnet, sofern es 50% des berechneten Dürreschadens übersteigt. Betriebliches Vermögen (z.B. Bodeneigentum) bleibt unberücksichtigt. Das »Schonvermögen« wird damit im Vergleich zu sozialrechtlichen Regelungen sehr weit gefasst.

Bei der Ausgestaltung der Dürrehilfen 2018 versucht der Staat, den Empfängerkreis über Kriterien einzugrenzen, die die Bedürftigkeit und die Existenzgefährdung messen sollen. Dies impliziert sozial- und agrarstrukturelle Ziele, die leider in der politischen Diskussion nicht klar benannt wurden. So bleibt aufgrund der fehlenden Verpflichtung zur Selbsthilfe (z.B. durch Einsatz des betrieblichen Bodenvermögens) der Sinn der liquiditätsbezogenen Regelungen unklar und die Regelungen zur Bedürftigkeit bleiben deutlich hinter den Anforderungen sozialrechtlicher Regelungen zurück. Die Gewährung der Krisenhilfen lässt zudem eine Reihe unerwünschter Nebenwirkungen erwarten. So werden letztlich gerade erfolgsschwache und/oder unvorsichtig geführte und finanzierte Unternehmen durch Einkommenstransfers am Leben erhalten. Das ist nicht nur aus generellen Allokationsgesichtspunkten kritisch zu hinterfragen (vgl. Brümmer 2018). Vielmehr wäre auch die Gerechtigkeitsfrage zu stellen. Man stelle sich zwei Landwirte vor, die denselben

Dürreschaden haben. Soll der vorsichtige Unternehmer, der eigene Rücklagen gebildet hat und geringe Kapitaldienstverpflichtungen hat, keine Zuwendung erhalten, während der unvorsichtige Unternehmer, der z.B. aufgrund umfangreicher Landkäufe Liquiditätsprobleme hat, eine Zuwendung bekommt? Außerdem besteht die Gefahr, dass die Aussicht auf kostenlose außerbetriebliche Risikoabsicherung in Form wiederkehrender staatlicher Krisenhilfen ein aktives betriebliches Risikomanagement substituiert, zu riskanteren innerbetrieblichen (Produktions-)Entscheidungen führt und eine Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen (wie z.B. den Klimawandel) verhindert (vgl. WBAE 2018). Um diese negativen Auswirkungen zu begrenzen, sollten Hilfen zur Überwindung von Liquiditätsengpässen vorrangig in Form von Überbrückungsdarlehen ausgestaltet werden. Krisenhilfen sollten zudem an Auflagen gekoppelt werden, die eine Verbesserung der eigenverantwortlichen Risikovorsorge (z.B. durch die Bildung von Liquiditätsreserven, Abschluss von Versicherungen) induzieren.

(2) VERSICHERUNGSSUBVENTIONEN

Neben Ad-hoc-Hilfen erfolgt in Deutschland staatliche Unterstützung für das Risikomanagement in der Landwirtschaft vor allem über einen stark ermäßigten Steuersatz für Versicherungen gegen Hagel, Frost, Starkregen, Sturm etc. Vom ermäßigten Steuersatz ausgenommen sind allerdings Dürreversicherungen. Vermutlich in Folge der steuerlichen Begünstigung haben Mehrgefahrenversicherungen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Dagegen ist der gegen Dürre versicherte Flächenumfang sehr gering. Über die steuerliche Begünstigung hinaus fordert die deutsche Versicherungswirtschaft seit Jahren die direkte Subventionierung von Agrarversicherungen (vgl. GDV 2016). In Anlehnung an das *US Federal Crop Insurance Program* und die Praxis in einigen anderen EU-Ländern soll der Staat einen Teil der Versicherungsprämien von Mehrgefahren- und insbesondere Dürreversicherungen übernehmen.

Die Versicherungswirtschaft argumentiert, dass auch in Deutschland Agrarversicherungen subventioniert werden sollten, um Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen EU-Mitgliedsländern zu vermeiden. Neben diesem auf einen Subventionswettbewerb hinauslaufenden Argument, das im Lichte der insgesamt begrenzten Agrarbudgets für die Landwirtschaft fragwürdig erscheint, ist das zentrale Argument der Versicherungswirtschaft für die Subventionierung von Prämien, dass insbesondere Dürreversicherungen nicht zu Kosten bereitgestellt werden können, die für die Landwirte »wirtschaftlich tragbar« sind. Begründet wird dies u.a. damit, dass Dürre ein Kumulrisiko mit hohen Gesamtschäden und großer Unsicherheit bezüglich der Eintrittswahrscheinlichkeit darstellt, das auf Seiten der Versicherer hohe Kosten (z.B. durch Rückversicherung) mit sich bringt. Trotz der vordergründigen Plausibilität

dieses Arguments ist es aus ökonomischer Sicht zu hinterfragen. Warum sollte der Staat dagegen ansubventionieren, wenn Unternehmen ein Input (hier: ein Versicherungsprodukt) nicht einsetzen, das wirtschaftlich nicht tragfähige Kosten verursacht? Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist: Gibt es ein Marktversagen auf dem Versicherungsmarkt, das eine staatliche Intervention in Form einer diskriminierenden Förderung des Risikomanagementinstruments »Versicherung« (gegenüber den anderen zur Verfügung stehenden Instrumenten) rechtfertigt?

Für ein Marktversagen gibt es mehrere denkbare Gründe, z.B. Adverse Selection und Moral Hazard. Dabei handelt es sich aber nicht um spezifische Probleme von Agrarversicherungen und es gibt dafür gängige versicherungswirtschaftliche Lösungen. Es stellt sich somit die Frage, warum ein Angebot bzw. eine Nachfrage für derartige Versicherungen bisher nicht vorhanden ist. Liegt es daran, dass die Akteure in der Landwirtschaft und der Versicherungswirtschaft weiterhin hoffen, sich mit Forderungen nach wiederkehrenden Nothilfen bzw. Versicherungssubventionen politisch durchsetzen können? Oder besteht kein Bedarf, weil landwirtschaftliche Unternehmer aus wirtschaftlichen Gründen andere Möglichkeiten der Risikoreduzierung oder die Übernahme des Risikos vorziehen? Oder liegt tatsächlich ein Marktversagen vor? Ob dies der Fall ist, sollte vor einer Subventionierung von Versicherungsprämien gründlich geprüft werden. Ist es nicht der Fall, entstehen volkswirtschaftliche Verluste, weil subventionierte Versicherungsprodukte zu Preisen bereitgestellt werden, die unterhalb ihrer »Produktionskosten« liegen.

Außerdem zeigen die Erfahrungen mit Prämien-subventionen in anderen Ländern, dass sie nicht immer im erhofften Umfang zur Reduzierung von staatlichen Ad-hoc-Hilfen führen (vgl. Tangermann 2011). Zudem kommt ein Teil der Subventionen der Versicherungswirtschaft zugute. In den USA kommen von einem Dollar Prämien-subvention nur ca. 50 Cent in der Landwirtschaft an (vgl. Smith und Glauber 2012). Die aus Sicht landwirtschaftlicher Partikularinteressen geringe Transfereffizienz mag der Grund dafür sein, dass der DBV sich bisher dagegen ausgesprochen hat, Direktzahlungen zu Versicherungssubventionen umzuwidmen. Da der verteilbare »Subventionskuchen« in Zukunft voraussichtlich nicht größer wird, kommt dies einer Ablehnung von Prämien-subventionen gleich – es sei denn, man würde Zahlungen der 2. Säule (z.B. für Agrarumweltmaßnahmen) kürzen.

(3) RISIKOAUSGLEICHSRÜCKLAGE

Die konkrete Ausgestaltung der als »steuerliche Risikoausgleichsrücklage« bezeichneten steuerlichen Erleichterung wird in der aktuellen politischen Diskussion i.d.R. nicht präzisiert. Dies gilt bis hin zu politischen Initiativen wie z.B. der Entschließung des Bundesrats vom 21. September 2018 (Drucksache 438/18;

Beschluss). Deshalb bleibt möglicherweise vielen Beteiligten verborgen, dass mit diesem Begriff zwei vollkommen unterschiedliche Instrumente bezeichnet werden:

1. Unter dem Begriff »steuerliche Risiko(ausgleichs)rücklage« fordert der DBV eine zweckungebundene Steuererleichterung für die Landwirtschaft. Ganz entgegen der Bedeutung des Begriffs – und entgegen der Ausgestaltung des gleichnamigen Instruments im Forstbereich (vgl. § 3 FoSchAusglG 1969) – sollen Landwirte einen Teil des Gewinns steuermindernd als Rücklage deklarieren können, ohne ihn als Reserve zurücklegen zu müssen.
2. Eine echte steuerliche Risikoausgleichsrücklage wäre dagegen begriffsentsprechend an die Bildung einer Rücklage gebunden (zweckgebunden). Eine solche steuerliche Risikoausgleichsrücklage könnten Landwirte gegenüber dem Finanzamt nur dann geltend machen, wenn sie den unversteuerten Gewinn auf einem getrennten »Risikovorsorgekonto« als Liquiditätsreserve zurücklegen.

Mit Variante (1) wäre keine Anreizwirkung zur eigenverantwortlichen Risikovorsorge verbunden, da die Landwirte den formal als Rücklage deklarierten Gewinn frei verwenden dürften. Das heißt: (i) Landwirtschaftliche Unternehmer, die keine Liquiditätsreserven bilden wollen, würden dies weiterhin nicht tun. (ii) Und Landwirte, die ohnehin einen Liquiditätspuffer für schlechte Jahre bilden, werden dies weiterhin tun, aber die sog. »Rücklage« natürlich ebenfalls zur Minderung der Steuerlast nutzen. Für eine verbesserte Absicherung von Existenznöten in zukünftigen Krisen-jahren wäre mit der Einführung eines solchen Instruments nichts gewonnen. Es wäre lediglich ein (versteckter) Steuererlass für die Landwirtschaft. Variante (2) würde dagegen einen steuerlichen Anreiz zur vorsorgenden Bildung von Liquiditätsreserven schaffen. Ob dies ausreichen würde, Landwirte in der breiten Masse zur Bildung von Reserven zu motivieren, ist nicht zuletzt im Lichte der geringen Akzeptanz des Instruments im Forstbereich fraglich. Um eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage zu einem effektiven Instrument zu machen, müssten deshalb vier zentrale Voraussetzungen erfüllt werden:

1. Es muss gewährleistet werden, dass die Unternehmen tatsächlich Reserven bilden. Eine Möglichkeit wäre die Festlegung, dass bei Überschreitung eines definierten Einkommensniveaus (z.B. des Durchschnittseinkommens der letzten drei Jahre) ein fester Anteil (z.B. 25%) der ohnehin zur landwirtschaftlichen »Einkommenssicherung und -stabilisierung« gewährten Transferzahlungen (Direktzahlungen) oder der über dem definierten Niveau liegende Einkommensbetrag bindend in die Rücklage eingezahlt werden muss.

2. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass kein »totes Kapital« entsteht, sondern die Landwirte im Notfall tatsächlich auf die Reserve zugreifen können. Eine Möglichkeit wäre, Landwirten den Zugriff zu erlauben, sobald ihr »Einkommen« unterhalb eines definierten Minimaleinkommens (Zieleinkommens) liegt.
3. Ein unzulässiger Zugriff muss sanktioniert werden. Denkbar wäre eine Strafsteuer in Höhe von z.B. 20% des unzulässig entnommenen Betrags. Wenn sich nach der endgültigen, zeitlich verzögerten Feststellung des Einkommens herausstellt, dass die Entnahme unzulässig war, sollte die Sanktion durch Rückzahlung in die Rücklage abgewendet werden können.
4. Gewährt der Staat in außergewöhnlichen Krisen Jahren doch Ad-hoc-Hilfen, sollten diese mit der eigenverantwortlichen Reservenbildung der Landwirte verknüpft werden. Anstelle von Einkommenstransfers müssten solche Hilfen als Darlehen gewährt und auf die Höhe begrenzt werden, die dem Landwirt nach Auflösung der Risikoausgleichsrücklage zur Erreichung des definierten Zieleinkommens fehlt.

Auch wenn diese grundsätzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, sind noch zahlreiche Details zu klären. So ist z.B. festzulegen, ob es bei den Regelungen zur Rücklagenbildung und -auflösung um das »Einkommen« des landwirtschaftlichen Betriebs oder des landwirtschaftlichen Haushalts gehen soll, mit welcher Größe das »Einkommen« gemessen werden soll (Gewinn, Cashflow, Bruttowertschöpfung o.ä.) und wie hoch die Obergrenze für die Bildung von Rücklagen sein soll.

Vor der Einführung einer Risikoausgleichsrücklage sollte zudem eine solide, auf einer klaren Problem- und Zieldefinition beruhende Politikfolgenabschätzung vorgenommen werden. Ein politisches Ziel »Erhöhung der Risikovorsorgeintensität in der Landwirtschaft« voraussetzend, müsste dabei die zu erwartende Risikoreduzierung in der Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Instrumenten eingeschätzt werden.

In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, inwieweit die selektive Bevorzugung des Instruments »intertemporaler Risikoausgleich durch Reservenbildung« gegenüber anderen Instrumenten zu (nennenswerten) negativen Verzerrungseffekten führt. Außerdem müssen das verlorene Steueraufkommen und die Kosten geschätzt werden, die sich insbesondere durch den zusätzlichen bürokratischen Aufwand in den Finanzverwaltungen ergeben. Zudem müsste die Einführung einer branchenspezifischen Sonderregelung für die Landwirtschaft begründet werden.

LITERATUR

BLVer (2018), *Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind*, 2. Oktober 2018.

Brümmer, B. (2018), »Dürrehilfen – unnötige Subvention oder gerechtfertigte Nothilfe?«, *Wirtschaftsdienst* 98(9), 614–615.

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2016), *Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland*, verfügbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/8942/fa2dc37ecb8faffb8b-6fe7c2ae1a10d1/publikation---landwirtschaftliche-mehrgefahrenversicherung-fuer-deutschland-data.pdf>.

Hirschauer, N. und O. Mußhoff (2018), »Was bringen agrarpolitische Maßnahmen für die Risikoabsicherung in der Landwirtschaft?«, *AGRA-EUROPE* (29/), 16. Juli, 21–24.

HLBS – Hauptverband der landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen (2008), *Existenzgefährdung in der Landwirtschaft*, HLBS e. V., Berlin.

RRL (2015), Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse (BAnz AT 31.08.2015 B4).

Smith, V.H. und J. W. Glauber (2012), »Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?«, *Applied Economic Perspectives and Policy* 34(3), 363–390.

Tangermann, S. (2011), »Risk Management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy. ICTSD«, Issue Paper 34, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genf.

WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018), Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen, verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile.