

Rahmenbedingungen für eine klima-resiliente Landwirtschaft: Wie wirksam und effizient ist die Ausgestaltung der Politik?

Dr. Sebastian Lakner

Dept. Agrarökonomie und Rurale Entwicklung,
Georg-August-Universität Göttingen

28. Februar 2019, Universität Vechta

Tagung: Auf dem Weg in die Heizeit?

1 Einleitung

- **Nordeuropa:** Bisher galten Wetterrisiken als ‚moderat‘
Niedrige Eintrittswahrscheinlichkeit mit moderaten Schäden
(Sundström et al. 2013; Food Security; Wageningen Research 2018)
- **Agrarpolitik:** Ernteversicherungen waren schwerpunktmäßig eher in Südeuropa; (Münchener RV 2017)
- **Seit Sommer 2018** ist das Thema Klimawandel präsent
- Deutliche Auswirkungen der Dürre auf Landwirtschaft
- Schäden auch in Forstwirtschaft, Schifffahrt, Mineralölversorgung und Wasserversorgung waren betroffen
- Im Juli 2018: Forderung des Bauernverbands: 1 Mrd. EUR Beihilfen
- Am 22. August 2018: Julia Klöckner erklärt die Dürre zur „*Katastrophe von nationalem Ausmaß*“ und kündigte Beihilfen an
- **Sind die Beihilfen ein sinnvolles Instrument?**
- **Welche weiteren Reaktionen auf Klimarisiken gibt es?**

Auswirkung des Dürresommers.... Der Rhein bei Bacharach



Quelle: Süddeutsche Zeitung: Trockenheit in Deutschland – auf Grund;
url: <https://projekte.sueddeutsche.de/artikel/panorama/duerre-in-deutschland-e407144/>

Auswirkung des Dürresommers.... Der Edersee, Nordhessen



Quelle: Süddeutsche Zeitung: Trockenheit in Deutschland – auf Grund;
url: <https://projekte.sueddeutsche.de/artikel/panorama/duerre-in-deutschland-e407144/>

Inhalt

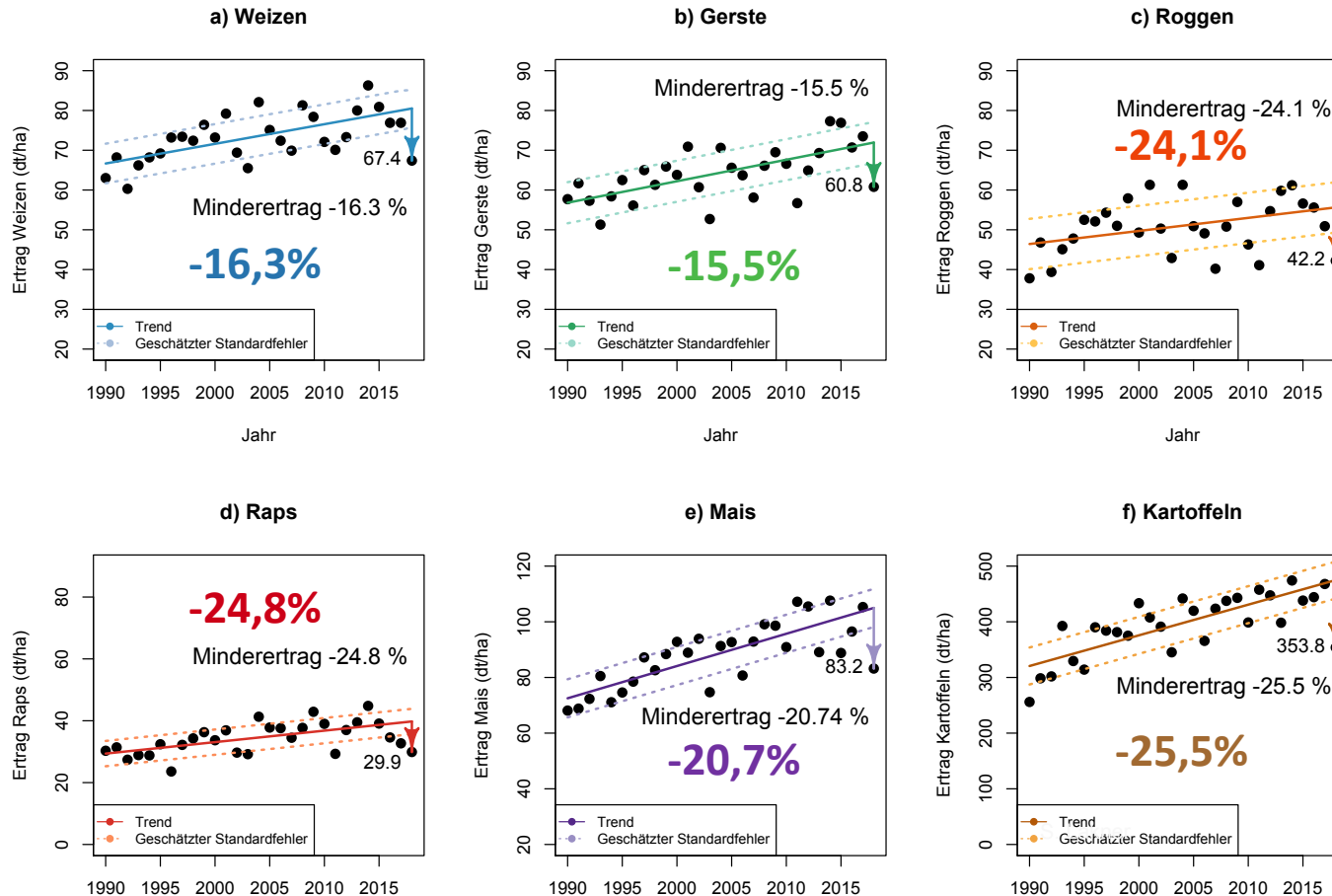
1. Einleitung
2. Dürresommer 2018: Eine Schadensbilanz
3. Ausgestaltung der Beihilfen nach EU-Recht
4. Umsetzung der Dürrebeihilfen in Deutschland
5. Diskussion: Sonstigen Instrumente

2 Dürresommer 2018: Eine Schadensbilanz

- Dürreperiode von Mai bis November 2018
- Schäden in der Landwirtschaft:
 - Gerste und Weizen noch moderat
 - Sonstige Ackerfrüchte substanziell
 - Milch- und Rindfleischproduktion substanziell
- Regional v.a. Nord und Ostdeutschland betroffen
- Wasserbedarf 600 mm/Jahr für den Aufwuchs, d.h. Normalisierung erst nach mehrere Jahre
(Gernandt 2018; <https://agrardebatten.blog/2018/10/09/duerre-2018-was-kommt-2019/>)
- Aber: Seit Mitte Jan 2019 erneut wenig Niederschlag

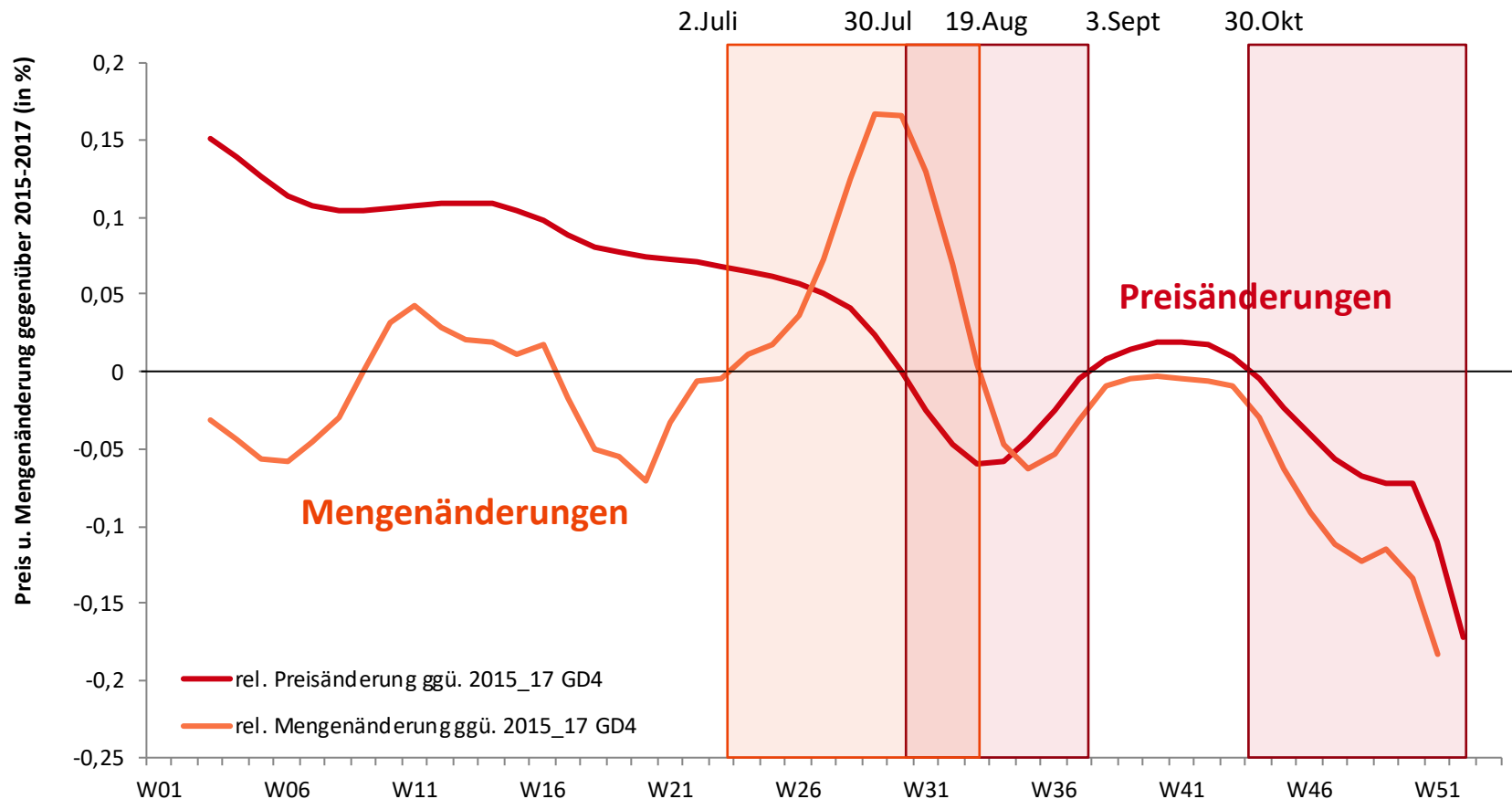
2 Dürresommer 2018: Eine Schadensbilanz

Erträge von verschiedenen Feldfrüchten 2004-2017, sowie Schätzung 2018



Quelle: Lakner & Holst 2018/19; nach Daten der AMI; der Minderertrag wurde berechnet basierend auf einer Schätzung eines linearen Trends der Erträge seit 1991

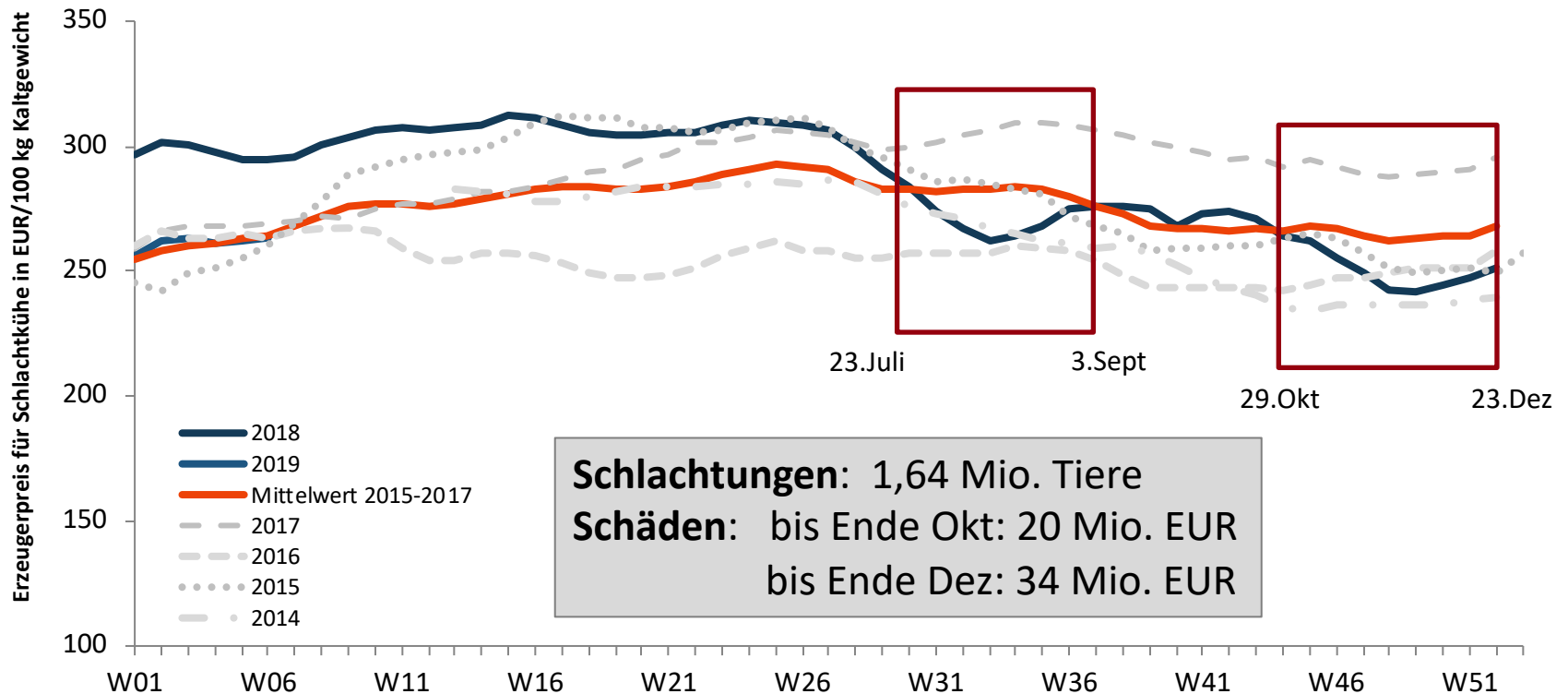
2 Dürresommer 2018: Eine Schadensbilanz Milch u. Rindfleisch: Vorgezogene Schlachtungen



Quelle: Lakner & Holst 2018/19; Preise aus BMEL Monatsberichte Schlachtpreise

2 Dürresommer 2018: Eine Schadensbilanz Preisentwicklung für Kuhfleisch

Entwicklung der Preise für Kuhfleisch 2018/2019



Quelle: Lakner & Holst 2018/19; Preise aus BMEL Monatsberichte Schlachtpreise

3 Ausgestaltung der Beihilfen nach EU-Recht

- Grundlage ist die **EU Rahmenrichtlinie** für Beihilfen
- **1.468 Beihilfe-Maßnahmen** wurden 2014-20 notifiziert oder ausgenommen
- Die **Gesamtsumme** betrug **6.582,5 Mio. EUR** (2014-16);
(GAP-Haushalt sind 57.537,9 EUR => ca. 11,4% Beihilfen)
- ... davon für *adverse Wetterereignisse*: 508,1 EUR;
- **Mitgliedsstaaten**: Beihilfen < 2% der Subventionen aus
- **Betriebe**: Beihilfen < 0.5% der Einkommen
- **DE**: 2.2 Mrd. EUR geplant, 323,6 Mio. EUR ausgegeben (14%)
- ... davon keine Maßnahmen für *adv. Wetterereignisse*

Quelle: ADE 2019; in Vorbereitung

4 Beihilfen in Deutschland: einige Beispiele

- **Hochwasserereignisse:**
 - 2002: Hochwasser in Ostdeutschland: 394 Mio. EUR
 - 2013: Hochwasser an der Elbe und in Bayern. Lw. Beihilfen 18.6 Mio. EUR
- **Frostereignisse:**
 - April 2017: deutliche Ertragsausfällen v.a. bei Getreide und im Wein u. Obstanbau NRW, HE, BW; Summe der Schäden ca. 30 Mio. EUR/Jahr.
- **Regen:** z.B. der nasse Sommer 2017....
 - Sommer 2017 (Juli-August): Keine Schäden genannt
- **Trockenheit und Dürre**
 - 2003: Längere Trockenperiode; 12.000 Betriebe betroffen, Schäden ca. 138 Mio. €
 - 2015: Längere Trockenperiode, Schäden k.A.
 - 2007-2017: Gesamtschäden in Höhe von ca. 40 Mio. EUR/Jahr
- **Stürme:** Hier v.a. Schäden bei Forst und Hauseigentümer
 - Jan 2007: Orkan „Kyrill“; Schäden in Forstwirtschaft ca. 1.9 Mrd. €
Gesamtschäden ca. 2.4 Mrd. EUR.

Quelle: Eigene Recherche, sowie v.a. Heidecke et al. (2017): Abschätzung des Schadpotentials von Hochwasser- und Extremwetterereignissen für landwirtschaftliche Kulturen, Thünen Working Paper Nr. 76; und Gömann et al. (2015): Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen; Thünen Report 30

4 Umsetzung der Dürrebeihilfen in Deutschland

- **Im Juli:** Forderungen des DBV: 1 Mrd. EUR Beihilfen
- Am 22.08. kündigt Agrarministerin Julia Klöckner Beihilfen an „*Wetterereignis von nationalem Ausmaß*“

Strengere Antragskriterien:

- **Antragsberechtigt:**
Minderertrag > 30 %
ggü. dreijährigem Durchschnitt
- **Prüfung der Existenzbedrohung**
- **50% des Schadens** entschädigt.
- Deckelung bei 500.000 EUR
- Das BMEL: ca. 10.000 Antragsteller

Vergleich EU-Rahmenrichtlinie:

- **Minderertrag:** 30% ggü. dreijährigem Durchschnitt
- **ABER:** Keine Prüfung der Existenzgefährdung
- Bis zu **80% Schäden** erstattungsfähig
- Deckelung der Zahlung

4 Umsetzung der Dürrebeihilfen in Niedersachsen

Abbildung: Anteil der Antragsteller für Dürrebeihilfe in Niedersachsen

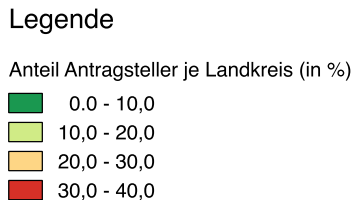
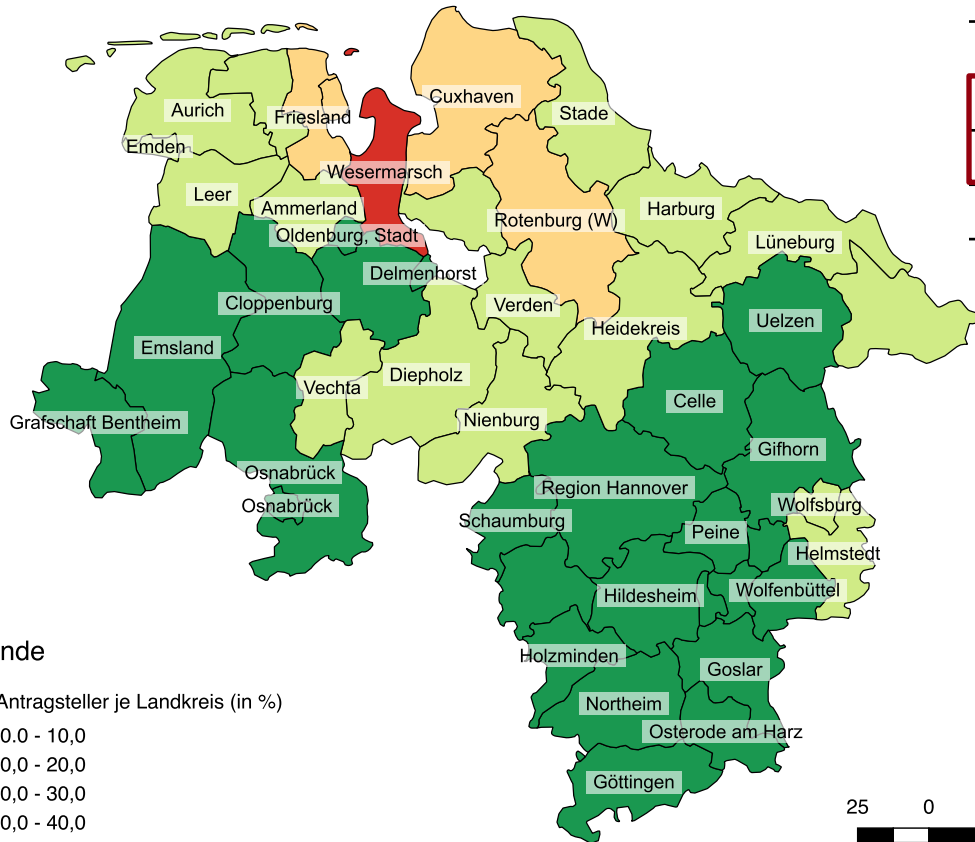
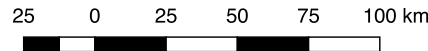


Tabelle: Auszahlung der Dürrebeihilfen

Bezirk	Anträge	Ausgezahlt	Summe
Braunschweig	244	84	788.460
Hannover	519	161	1.361.453
Lüneburg	1.929	370	3.258.691
Oldenburg	1.922	732	4.790.634
Summe NDS	4.614	1.347	10.199.239

Quelle: Landwirtschaftskammer Niedersachsen;
 Ministerium für Landwirtschaft 2019
Stand: 28.02.2019

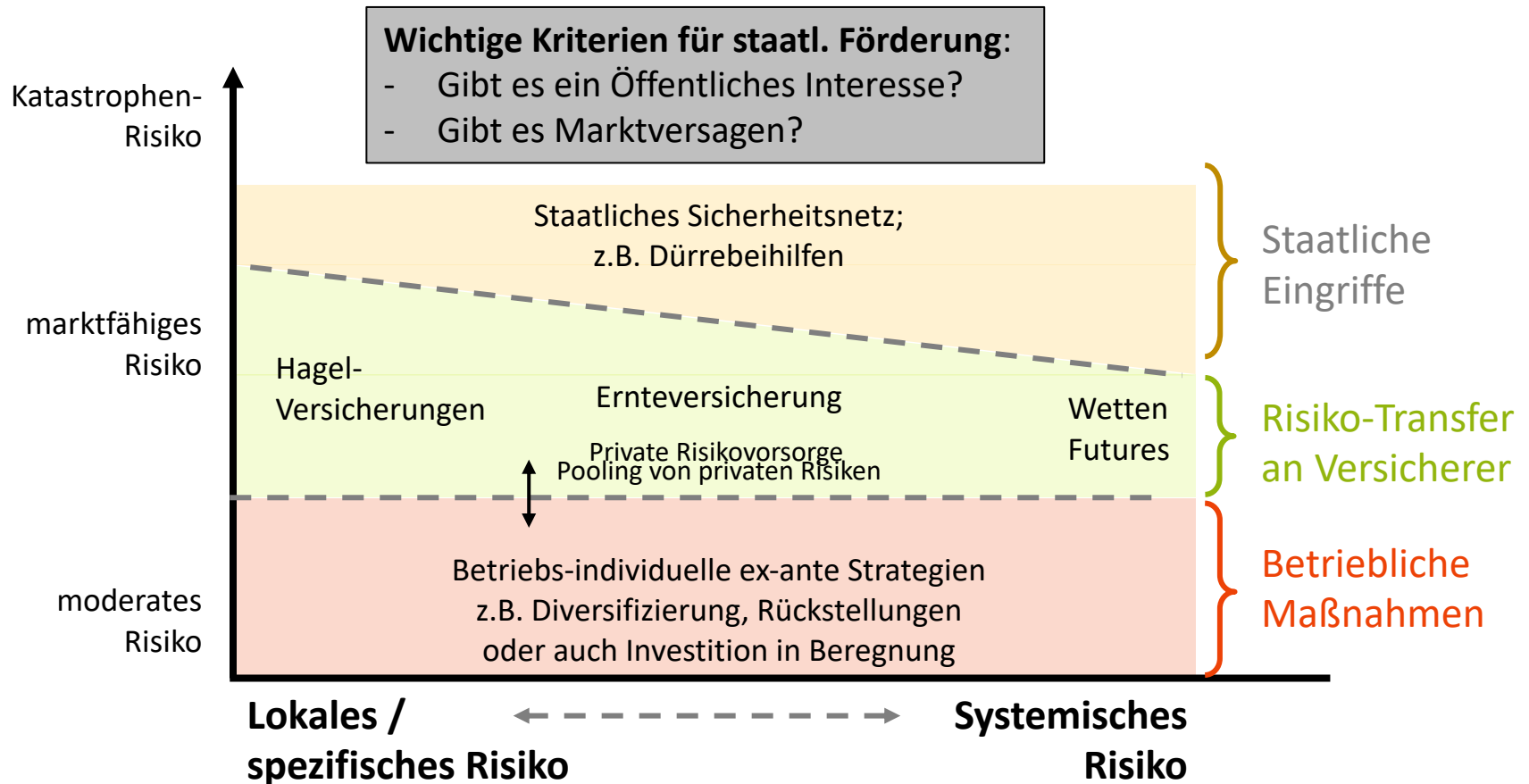


4 Umsetzung der Dürrebeihilfen in Niedersachsen

- **Stand Auszahlung 28.02.2018**
 - 4.571 Anträge, davon 1.347 Anträge bearbeitet (29%)
 - 10,199 Mio. EUR ausgezahlt
 - 7.572 EUR/Antrag
 - 34,9 Mio. EUR Gesamtauszahlung (40% der Antragssumme)
 - 87,3 Mio. EUR Gesamtsumme
- => **Die geplanten Haushaltsmittel** von 35 Mio. EUR in NDS werden vermutlich deutlich überschritten.
- Der Schwerpunkt: in Regionen mit Milchproduktion
- Das Verfahren ist langwierig und aufwändig für die Verwaltung

Quelle: Daten nach Landwirtschaftskammer u. Landwirtschaftsministerium Niedersachsen, 2019

5 Diskussion: Sonstigen Instrumente Systematisierung von Risiken



Quelle: Angepasst nach DG Agri 2017: Study on risk management in EU agriculture; p.14; sowie Cordier & Debar 2004;

6 Schlussfolgerungen

- **Bilanz der Dürrebeihilfen:**
 - Höhere Schadenssumme zu erwarten
 - Effizienz fragwürdig
 - Inhaltlich unklare Begründung
 - Langfristig keine ausreichende Politikstrategie
- **Empfehlung Landwirtschaft: Betriebliche Vorsorge** wird wichtiger!
- **Politikoptionen:**
 - **Risikoausgleichsrücklage** mit steuerlicher Absetzbarkeit?
Interessantes Instrument. Aber Zweckbindung wichtig!
=> Löst nicht alle Probleme
(Quelle. Musshoff & Hirschauer 2018: <https://agrardebatten.blog/2018/08/15/duerreschaeden-und-risikoabsicherung/>)
 - **Ertragsversicherungen** werden wichtiger
Staatliche Förderung nur mit hinreichender Begründung
Transaktionskosten und opportunistisches Verhalten als Problem
Indexversicherung vs. Versicherung realer Schäden



Danke für die
Aufmerksamkeit!

Dr. Sebastian Lakner

Dept. Agrarökonomie und RURale Entwicklung,
Georg-August-Universität Göttingen

Credits to Carsten Holst

Foto: Christian Mühlhausen, Landpixel 2018