

Key Messages

- Risiko- und Produktverteilung in Europa sind heterogen
- Trockenheit, Dürre und Hitze gewinnen als Risiko an Bedeutung, sind in Ernteversicherungsprodukten aber (noch) unterrepräsentiert
- Weitere wissenschaftliche und fachliche Arbeit bei den Versicherern für die Produktinnovation notwendig
- Prämiensubvention gewinnt an Bedeutung, ist aber national und regional stark unterschiedlich gestaltet.

Ernteversicherungen – aktuelle Entwicklungen und Reformen auf nationaler / deutscher und EU-Ebene“

Einführung

Die internationalen Agrarmärkte sehen sich nach Jahren schwerer Störungen durch Lieferketten-, Corona- und nun einer großen geostrategischen Krise durch den Ukraine-Konflikt starken Störungen ausgesetzt. Neben reinen Produktionsrisiken fallen immer mehr Marktvolatilitäten und durch Zinsdruck erschwerte Kapitalbeschaffung als Risikofaktoren für eine funktionierende landwirtschaftliche Produktion ins Gewicht. Risikotransferinstrumente, gerade in der Pflanzenproduktion, haben vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren massiv als Instrument der Liquiditätssicherung und Ergebnisglättung an Bedeutung gewonnen.

Gleichwohl entwickeln sich auch die Verhaltensweisen und Zeichnungsregularien im Versicherungsmarkt, staatliche Akteure passen ihre politische Agenda an und schaffen veränderte Rahmenbedingungen für die Anwendung privatwirtschaftlich organisierten Risikotransfers. Einen kurzen Überblick über die entsprechenden Marktentwicklungen in Deutschland und Europa im Bereich der Ernteversicherung gibt dieses Policy Brief.

Heterogene Risikoverteilung: Herausforderung für Politik und Versicherungswirtschaft – Wissenschaft sieht Notwendigkeit der Unterstützung der Landwirtschaft im Anpassungsprozess an den Klimawandel

Am Beginn eines Berichtes über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Ernteversicherung auf nationaler und EU-Ebene muss immer ein Blick auf das Risiko und dessen Entwicklung stehen, da es als treibende Kraft hinter entsprechenden Entscheidungen auf politischer und wirtschaftlicher Ebene steht.

Vereinfacht zusammengefasst kann man feststellen, dass es nicht eine Wettergefahr gibt, die national oder in der Europäischen Union wirkt und Schäden in der landwirtschaftlichen Produktion verursacht. Vielmehr wirken in unterschiedlichen Regionen sich teils stark unterscheidende meteorologische Risiken und beeinflussen die landwirtschaftliche Produktion negativ. Die Trockenheit sticht unter den Gefahren hervor, aber auch Frost, Hitze und Staunässe verursachen beträchtliche Schäden¹. Zu diesen Erkenntnissen kommen Schmitt, J. et al. in ihrer Veröffentlichung „Extreme weather events cause significant crop yield losses at the farm level in German agriculture“². Aus 423.815 Datenerhebungen zwischen 1995 und 2019 (Ertragsentwicklung, Wetter, pflanzenspezifische Bodenfeuchtesituation und Phänologie) auf Einzelbetriebsebene konnten hier in einer interessanten Breite Informationen zur Risikoverteilung meteorologischer Risiken in einer für Westeuropa typischen Agrarstruktur gezogen werden. Trockenheit sticht als größtes Risiko hervor. Allein im Winterweizen entstehen in Deutschland nur durch Trockenheit im Durchschnitt 23 Millionen Euro Verlust pro Jahr. Trockenheit (Dürre, Hitze) ist die größte Gefahr, hat in den letzten Jahren auch an steigender Bedeutung als Ursache wachsender Verluste bei Winterweizen, Wintergerste und Körnermais gewonnen, aber andere meteorologische Gefahren sind nicht so klein, dass man sie vernachlässigen sollte. Hitzestress in der Blüte verursacht den größten Ertragsverlust im Rapsanbau. Es bedarf einer regionalen Priorisierung, da die Schwere des ökonomischen

¹ Vgl. Finger, R.: „Extreme Wetterereignisse verursachen erhebliche Ertragseinbußen auf landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland“; veröffentlicht um Agrarpolitik-Blog von Robert Finger, Abruf: <https://agrarpolitik-blog.com/2022/09/22/extreme-wetterereignisse-verursachen-erhebliche-ertragseinbusen-auf-landwirtschaftlichen-betrieben-in-deutschland/>, 2022.

² Vgl. Schmitt, J. Offermann, F., Söder, M., Frühau, C., Finger, R.: Extreme weather events cause significant crop yield losses at the farm level in German agriculture, ScienceDirekt, Food Policy, Ausgabe 112, Oktober 2022 (Open Access), 2022.

Schadens je nach Region mit starken Unterschieden behaftet sein kann. Die Wissenschaftler heben hervor, dass Extremwetterereignisse eine hohe wirtschaftliche Relevanz für den Pflanzenanbau in Deutschland haben. Die Ergebnisse dieser aktuellen Analyse zeigen sehr deutlich, dass Landwirte bei der Bewältigung und Anpassung an die Herausforderungen des Klimawandels staatliche Unterstützung erhalten sollten, weil die Häufigkeit solcher meteorologischen Ereignisse steigen wird.

Im Zuge jener Analyse ist auch eine große Variation der Wettereffekte auf die Erträge in den Regionen und Kulturen beobachtet worden. Die Ergebnisse der Forschung der wissenschaftlichen Autoren unterstreichen, dass Landwirte standort- und kulturspezifische Risikomanagementpraktiken anwenden müssen, um den Unterschieden in ihrer Exposition gegenüber einer Reihe von Extremwetterereignissen gerecht zu werden. So war der Norden und Osten Deutschlands anfälliger für trockenheitsbedingte Verluste an Wintergetreide, während Staunässe im Süden zu überdurchschnittlichen Verlusten an Wintergetreide führte. Zudem war das wichtigste Anbaugelände für Winterraps im Norden Deutschlands anfällig für Ertragseinbußen durch Hitze während der Blüte. Es ist also erkennbar, dass man agrarpolitisch auf sehr genaue und regionalspezifische Informationsquellen aufsetzen muss, wenn man Landwirten im Rahmen von Fördermaßnahmen zu Risikomanagementinstrumenten oder Risikotransferlösungen öffentliche Gelder zur Verfügung stellt, da ansonsten eine Fehlallokation dieser Mittel wahrscheinlich ist.

Alle Anpassungsmaßnahmen sollten daher, und das ist eine große Herausforderung für Politik und Verwaltung, regional und risikoadäquat zugeschnitten werden können, z.B. durch Bewässerung, Züchtung und Sortenwahl, Fruchtfolge-Management oder Bodenschutz, was wiederum die Kosteneffizienz politischer Interventionen verbessern kann. Landwirte sollten räumlich aufgeschlüsselte Informationen über ihre Risikoexposition und Anfälligkeit für extreme Wetterereignisse während verschiedener phänologischer Phasen verschiedener Kulturpflanzen auf einfachem Weg erhalten können, damit sie regional- und kulturspezifische Risikomanagement- und Anpassungsstrategien entwickeln können. Die Politik kann diese Entwicklung unterstützen, indem sie die entsprechenden Daten öffentlich zugänglich macht.³

³ Vgl. Finger, R.: „Extreme Wetterereignisse verursachen erhebliche Ertragseinbußen auf landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland“; veröffentlicht um Agrarpolitik-Blog von Robert Finger, Abruf: <https://agrarpolitik-blog.com/2022/09/22/extreme-wetterereignisse-verursachen-erhebliche-ertragseinbußen-auf-landwirtschaftlichen-betrieben-in-deutschland/>, 2022.

Politische und rechtliche Entwicklung in der Europäischen Union und Deutschland

Auf Grund des begrenzten Umfangs des Policy Briefs kann hier nur ein grober Überblick insbesondere über die Situation der Förderung von Risikotransferinstrumenten im Bereich der meteorologischen Risiken in der Landwirtschaft in Europa und Deutschland gegeben werden.

In Europa gibt es derzeit unterschiedliche Ansätze zur Förderung von Ernteversicherungsprämien. Grundsätzlich differenziert wird in Fördermodelle, die auf Basis nationaler Haushaltsmittel oder auf Basis von EU-Mitteln finanziert werden. Der Ursprung der Transferleistungen entscheidet dabei maßgeblich über die konkreten Rahmenbedingungen der Förderung. Deutschland, Österreich und Polen nutzen bis dato beispielsweise Mittel aus den nationalen Haushalten, um eine finanzielle Unterstützung für die Förderung von Ernteversicherungsprämien zu ermöglichen. Zwischen Umfang und Güte der Fördermaßnahmen gibt es dabei aber ganz erhebliche Unterschiede, also z.B. Förderung nur für den Anbau von Sonderkulturen in bestimmten Regionen. Andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, so z.B. Frankreich, die Niederlande und Italien nutzen die Möglichkeit, auf Fördermittel der Europäischen Union zurückzugreifen. Qualitativ und quantitativ bestehen in der gesamten Europäischen Union erhebliche Unterschiede in der Subvention von Ernteversicherungsprämien für Landwirte. Die maximale Förderhöhe liegt derzeit bei 70 %, wie z.B. in Italien.

In Deutschland finden wir Fördermittel auf Ernteversicherungen u.a. in Baden-Württemberg und Sachsen für Obst- und Weinbau. Ab dem Jahr 2023 fördert der Freistaat Bayern neben den Sonderkulturen auch den klassischen Ackerbau und Grünland beim Abschluss einer Ein- oder Mehrgefahrenversicherung gegen meteorologische Risiken, die sich negativ auf den Ernteertrag auswirken. Im bayrischen Modell erfolgt die Versicherung unter bestimmten Einschränkungen, wie einem Selbstbehalt von mindestens 20 Prozent. Förderanträge müssen vor Abschluss der Versicherung gestellt und bewilligt werden, sodass die bürokratischen Hürden für eine tatsächliche Förderung auf eine abgeschlossene Versicherung sehr hoch liegen. Noch nicht alle Details des bayrischen Modells sind final. Im Gegensatz zu bisher marktüblichen Versicherungspolicen sollen Landwirte in Bayern auch ihr Grünland gegen Trockenheit/Dürre versichern können. Das stellt die Risikoträger vor erhebliche Herausforderungen, da entsprechende Deckungen versicherungstechnisch und versicherungsmathematisch nur aufwändig umzusetzen sind. Daneben sollen laut staatlicher Vorgabe beim

Grünland die Risiken Hagel sowie Fraßschäden durch Maikäferengerlinge versicherbar sein. Neben dem Paket „Grünland“ sieht das bayrische Förderpaket auch die Pakete „Ackerbau“ und „Trockenheit/Dürre“ vor.

Das Paket „Ackerbau“ umfasst Hagel, Starkregen, Sturm, Starkfrost, Trockenheit/Dürre sowie Fraßschäden durch Gänse und Saatkrähen. Förderfähig ist hier nur das Gesamtpaket. Es besteht kein Wahlrecht. Im Paket „Wein- und Obstbau, Baumschulen und Hopfen“ sollen dann Hagel, Starkregen, Sturm und Starkfrost versicherbar sein. Mindestens zwei Gefahren sollen die Landwirte hier mindestens absichern müssen.⁴

Auch im förderfähigen Paket „Grünland“ wird ein Wahlrecht zwischen Einzelgefahren nicht bestehen.

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass Landwirte im Paket „Ackerbau“ einzelne Kulturen versichern können, zum Beispiel nur Raps oder Zuckerrüben. Nach Angaben des zuständigen Ministeriums muss nicht die gesamte Ackerfläche eines Betriebes versichert werden. Der bayrische Ansatz ist zwar der bisher weitreichendste Förderansatz auf Ernteversicherungen in Deutschland, aber durch seine engen Rahmenbedingungen und Regularien mit hoher Wahrscheinlichkeit schwierig umsetzbar für alle beteiligten Parteien.

Im internationalen Vergleich ist das Modell des Public-Private-Partnership (PPP) in Bezug auf Ernteversicherungsmodelle vorherrschend. Hier finden sich Modelle, die mittlerweile als tradierte, funktionierende Ansätze (im Hinblick auf ihr konkretes nationales politisches Gestaltungsziel) angesehen werden können. Wesentliches Gestaltungsmerkmal ist ein Wettbewerb von mehreren Agrarversicherern, der durch die Wettbewerbsdynamik angemessene, risikogerechte Prämien garantieren soll. Der Staat als öffentlicher Teilnehmer des PPP subventioniert im Gegenzug und bei funktionierenden Marktmechanismen die Ernteversicherungsprämien zu einem großen Teil. Als Beispiel sei hier die USA genannt: Seit dem Jahr 2014 ist es dort so, dass es keine unmittelbaren staatlichen Transferleistungen (Direktzahlungen) an Landwirte gibt. Diese wurden zu Gunsten der Förderung eines Ernteversicherungsprogrammes eingestellt. Das amerikanische Modell ist als Mehrgefahrenversicherung konzipiert (FCIP – Federal Crop Insurance Programm)⁵.

⁴ Vgl. AgrarHeute (Hrsg.): Bayern plant mehr Zuschüsse für Ernteversicherung, online: <https://www.agrarheute.com/management/finanzen/bayern-plant-mehr-zuschuesse-fuer-ernteversicherung-599116>, Abruf: 22.12.2022.

⁵ Vgl. u.a. (Hrsg.): Vereinigte Hagelversicherung: Förderprogramme, online: <https://vereinigte-hagel.net/de/versicherungen/foerderprogramme/>, Abruf: 22.12.2022, Gießen, 2022.

Marktsituation und Versicherungsansätze in Europäischer Union und Deutschland

In diesem Jahr hat die fachbezogene Wissenschaft wertvolle Arbeiten zum Überblick der Versicherungsproduktsituation auf dem gesamten europäischen Markt geliefert. Eindrücklich verwiesen sie hier auf die Forschungsergebnisse von Bucheli, J. et al.⁶ In den im Paper veröffentlichten Forschungsergebnissen werden 107 Versicherungsprodukte in Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und der Schweiz analysiert, die auf dem Markt sind, um Wetterrisiken der Pflanzen- und Gartenbauproduktion dynamisch abzusichern. Festgestellt wird, dass für die meisten wirtschaftlich relevanten Wetterrisiken den Landwirten Versicherungslösungen im Markt zur Verfügung stehen. Jedoch weisen die Wissenschaftler auch auf bestehende Versicherungsschutzlücken hin, wie z.B. fehlende Absicherungsmöglichkeiten gegen Hochwasser in Deutschland. Versicherungsprodukte gegen Dürre und Hitzersrisiken sind trotz ihrer gestiegenen wirtschaftlichen Relevanz im Marktangebot noch unterrepräsentiert. Grundsätzlich ist feststellbar, dass neben bekannten Schadenversicherungsinstrumenten auch Wetterindexversicherungen (Auszahlung hängt von der Performance des Index ab) in den untersuchten Ländern zunehmend verfügbar sind. Die meisten aktuellen Wetterindexversicherungslösungen haben ein eigenständiges Produkt-Design, das Marktteilnehmer nutzen, um sich stark von anderen Mitbewerbern abzugrenzen. Beobachtbar ist auf EU-Ebene derzeit die Tendenz, dass zwischen den nationalen Teilmärkten wenig Wissenstransfer stattfindet. Es gibt verschiedene Ebenen der politischen Intervention und insbesondere den Trend zur Einführung von Prämiensubventionen und zu einer Konvergenz von Prämiensubventionsniveaus zwischen Märkten. Seitens der Forschung wird die Notwendigkeit diskutiert, dass die politischen Entscheidungen und Eingriffe für einen jeden nationalen Teilmarkt entsprechend adjustiert werden muss. Auch ist noch weiterer Forschungsbedarf festgestellt worden, was die Verbesserung der derzeitigen Versicherungssysteme angeht.⁷

In allen untersuchten Ländern werden 107 unterschiedliche Versicherungsprodukte von 48 Versicherungsgesellschaften angeboten. Das größte Produktangebot hat Deutschland. Spanien wiederum verfügt über die größte Anzahl an Risikoträgern (Versicherungsgesellschaften), die in der Mitversicherungsgemeinschaft

⁶ Vgl. Bucheli, J., Conrad, N., Wimmer, S., Dalhaus, T., Finger, R., ETH Zürich – Agricultural Economics and Policy Group, Schweiz und Wageningen University and Research, Business Economics Group, Niederlande (2022): Weather insurance in European crop and horticulture production, Zürich und Wageningen, 2022.

⁷ Vgl. ebenda.

Agroseguro zusammengeschlossen sind. Der deutsche Markt hat den größten Marktwettbewerb in Bezug auf die Anzahl der Versicherungsanbieter, die ihre selbst entworfenen Produkte anbieten. Darüber hinaus gibt es ein Duopol in der Schweiz und ein Monopol in Österreich.⁸

In der Auswertung wird deutlich, dass trotz der steigenden Relevanz von Trockenheits-, Dürre- bzw. Hitze(stress)-Risiken diese Deckungen in den untersuchten nationalen Märkten unterrepräsentiert sind. Gleichfalls ist ein Trend festzustellen, systemischen Risiken (wie Trockenheit, Dürre, Hitze), die von ihrer Qualität und in Bezug auf das Kumulrisiko klassische Schadenversicherungssysteme überfordern könnten, mittels Wetterindexversicherungen abzusichern. Auf Seite der Anbieter sind starke Bemühungen erkennbar, Landwirte mit Wetterindexversicherungen vertraut zu machen.⁹ Area-Yield-Index-Versicherungen sind derzeit nicht relevant und es wird erwartet, dass diese in Zukunft im europäischen Markt nur eine untergeordnete Rolle spielen. Ebenso ist es unwahrscheinlich, dass Indizes, die die Pflanzengesundheit abbilden, in Zukunft eine wesentliche Rolle spielen. Aus Sicht der Wissenschaft wird bis auf Weiteres die Schadenversicherung das dominierende Risikotransferinstrument in Europa bleiben.¹⁰ Der zukünftige Anteil von Wetterindexversicherungen im Versicherungsproduktmix wird insbesondere davon abhängen, wie stark es gelingt, Landwirte von deren Vorteilen zu überzeugen.

Empfehlungen

An der Situation in Europa ist erkennbar, dass die Trockenheit zwar das dominierende, aber nicht das einzige Wetterrisiko für die landwirtschaftliche Produktion ist. Es muss also Versicherungsprodukte geben, die sowohl eine heterogene Risikostruktur als auch regionale Risikounterschiede berücksichtigen können. Auf Basis dieser Tatsache erscheint die Kombination von Schadenversicherungs- und Indexversicherungslösungen als sinnvoller Ansatz. Dem Thema Prämiensubvention wird zunehmend, aber national bis regional mit starken Unterschieden, begegnet. Hier ist langfristig ein einheitlicher Weg empfehlenswert, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Es wird deutlich, dass ein optimales

⁸ Vgl. Bucheli, J., et al.: Weather insurance in European crop and horticulture production, Zürich und Wageningen, 2022.

⁹ Vgl. ebenda.

¹⁰ Vgl. ebenda.

europäisches bzw. auch nur ein einheitliches deutsches Versicherungs- und korrespondierendes Förderschema noch nicht gefunden ist. Dafür wird noch wissenschaftliche Analytik und Produktentwicklung auf Seiten der Risikoträger notwendig sein. Auf Basis der (auf Grund des Formats nur kurz und oberflächlich) beschriebenen Erfahrungen in Deutschland und Europa ist der mongolischen Seite eine entsprechend ausführliche Vorbereitung mit wissenschaftlicher Unterstützung bei Beschreibung eines möglichst optimalen Mixes an Risikomanagement- und insbesondere Risikotransfermaßnahmen zu empfehlen. Dabei können Erfahrungen aus der Europäischen Union oder Deutschland natürlich nicht eins zu eins übertragen werden, sondern müssen im Lichte der Besonderheiten der Pflanzenproduktion in der Mongolei bewertet werden.



Autor

Sebastian Mahler
sebastian.mahler@cya.international
Managing Director
CYA GmbH

An der Wiesenmühle 13
09224 Chemnitz

Haftungsausschluss: Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Deutsch-Mongolischen Kooperationsprojekts Nachhaltige Landwirtschaft veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) entsprechen.