



---

**Ausarbeitung**

---

**EU-Agrarkrisenreserve und weitere Instrumente des  
Risikomanagements in der Landwirtschaft**

**EU-Agrarkrisenreserve und weitere Instrumente des  
Risikomanagements in der Landwirtschaft**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 130/18  
Abschluss der Arbeit: 10. Oktober 2018  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr; Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Krisenreserve der EU</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Risikomanagement in der GAP nach 2020</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Risikomanagement gemäß EU-Verordnung 1305/2013: Versicherung, Fonds auf Gegenseitigkeit und Einkommensstabilisierungsinstrumente</b>	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Auszüge aus der Zusammenfassung des Berichts des BMEL und der Länder zur Amtschef- und Agrarministerkonferenz Ende September 2018 zum Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft</b>	<b>12</b>

## 1. Fragestellung

Aufgrund der derzeit auf Bundesebene diskutierten staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für von umweltbedingten Ernteaussfällen (aktuell Dürreschäden) betroffenen Landwirten wird gefragt, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit Landwirte Gelder aus der bestehenden "Krisenreserve" der EU erhalten. Des Weiteren soll ermittelt werden, welche rechtlichen Grundlagen gegeben sein müssen bzw. gegeben sind, um einen Fonds auf nationaler Ebene zu gründen, in den Forst- und Landwirte freiwillig einzahlen können und nur diese Forst- und Landwirte im Falle extremer Ernteaussfälle, Zahlungen aus diesem Fonds erhalten.

## 2. Krisenreserve der EU

Die Krisenreserve der EU („Reserve für Krisen im Agrarsektor“<sup>1</sup>) wurde mit Art. 25 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013<sup>2</sup> eingeführt, um „bei größeren Krisen, die sich auf Erzeugung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse auswirken, zusätzliche Unterstützung zu gewähren“.<sup>3</sup>

Die EU-Krisenreserve wird finanziert, indem in jedem Haushaltsjahr die Direktzahlungen aller landwirtschaftlichen Betriebe (erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik - GAP), die mehr als 2.000 Euro Direktzahlungen erhalten, um ca. 1,5% gekürzt werden.<sup>4</sup>

---

1 Die EU-Krisenreserve ist nur für den Agrarsektor konzipiert. Aus diesem Grund wurden Forstwirte in dieser Ausarbeitung nicht weiter thematisiert. Für **Forstwirte** gibt es mit § 3 *Forstschäden-Ausgleichsgesetz* die Möglichkeit einer „Steuerfreien Rücklage für die Bildung eines betrieblichen Ausgleichsfonds“.

„Für die Forstwirtschaft besteht nach § 3 Absatz 1 und 2 des *Forstschäden-Ausgleichsgesetzes* die Möglichkeit zur Bildung einer steuerfreien Rücklage unter gleichzeitiger Bildung eines betrieblichen Ausgleichsfonds. Die Möglichkeit den Ausgleichsfonds im Krisenfall in Anspruch zu nehmen, ist in § 3 Absatz 3 des *Forstschäden-Ausgleichsgesetzes* abschließend geregelt.“ (BT-Drs. 19/893. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/008/1900893.pdf>)

Nach Angaben des BMEL und der Länder ist diese Regelung seit ihrer Einführung im Jahre 1969 mangels Attraktivität (wegen ihrer Zweckgebundenheit und geringem steuerlichem Anreiz) allerdings kaum genutzt worden. S. 78. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

2 *Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates.* (ABl. L 347, 20.12.2013, S. 549–607).

Zur „Verwendung der Reserve“ siehe Artikel 226 der *Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007.* (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671–854). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&qid=1538483225425&from=DE>

3 ABl. L 347, 20.12.2013, S. 549–607.

4 Vgl. [https://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/Massnahme\\_anzeigen?key=00007](https://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/Massnahme_anzeigen?key=00007)

So erläutern das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und die Länder im Bericht zur Amtschef- und Agrarministerkonferenz Ende September 2018:

*„Die Krisenreserve wurde bisher nicht in Anspruch genommen, da die in den Jahren 2015 bis 2017 für Krisenmaßnahmen erforderlichen Mittel jeweils im regulären Haushaltsverfahren zur Verfügung gestellt werden konnten. Daher wurden die für die Krisenreserve einbehaltenen Mittel den Landwirten bisher immer vollständig erstattet (zusammen mit den Direktzahlungen des neuen Antragsjahres). Die Krisenreserve hat sich nach Einschätzung der KOM nicht bewährt und soll durch ein neues System ersetzt werden, das sie mit den Vorschlägen zur GAP nach 2020 vorgelegt hat.“<sup>5</sup>*

Welche Verfahren notwendig sind, um Mittel aus der Krisenreserve in Anspruch zu nehmen, wird nachfolgend erläutert:

*„Hält die Kommission die Inanspruchnahme dieser Reserve im Einklang mit dem einschlägigen Gesetzgebungsakt für erforderlich, unterbreitet sie dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag für eine Mittelübertragung aus der Reserve auf die Haushaltslinien zur Finanzierung der Maßnahmen, die sie für erforderlich hält. Bevor die Kommission eine Mittelübertragung aus der Reserve vorschlägt, prüft sie die Möglichkeiten einer Umschichtung vorhandener Mittel. Mittelübertragungen aus der Reserve werden gemäß der Haushaltsordnung vorgenommen. Kommt keine Einigung zustande, wird ein Trilogverfahren eingeleitet.“<sup>6</sup>*

Boysen-Urban et al. (2018) konstatieren:

*„Die Krisenreserve wurde nicht verwendet, da dies bedeutet hätte, dass eine Gruppe Landwirte quasi einen Teil ihrer Direktzahlungen an eine andere Gruppe Landwirte übertragen hätte. Die Verwendung der Krisenreserve muss vom Agrar-Ministerrat genehmigt werden. Es ist jedoch schwierig eine Zustimmung zu erreichen für Instrumente, die Zahlungen innerhalb des Agrarsektors umverteilen.“<sup>7</sup>*

---

5 S. 36. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

6 Ausgaben im Zusammenhang mit der Reserve für Krisen im Agrarsektor. *Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung.* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:373:0001:0011:DE:PDF>

7 Boysen-Urban, Kirsten; Boysen, Ole; Matthews, Alan; Brockmeier, Martina; Baricco, Juan; Zinnbauer, Maximilian (2018). Alternativen zur Einkommensstabilisierung — Sicherheitsnetze in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. In: Innovative Agrarpolitik nach 2020. Edmund Rehwinkel-Stiftung der Landwirtschaftlichen Rentenbank. SCHRIFTENREIHE DER RENTENBANK BAND 34. Juni 2018. S. 103 Fn.2. [https://www.dlg-mitteilung.de/fileadmin/download/user\\_upload/Band-34-Innovative-Agrarpolitik-nach-2020.pdf](https://www.dlg-mitteilung.de/fileadmin/download/user_upload/Band-34-Innovative-Agrarpolitik-nach-2020.pdf)

Auch der *Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL* erklärt im April 2018, diese Fehlanreize hätten das Instrument Krisenreserve „effektiv wirkungslos gemacht“.<sup>8</sup>

Im *Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates*<sup>9</sup> für die **GAP nach 2020** ist eine **neue Agrarreserve** vorgesehen.

Das GAP-Reformpaket wird zurzeit noch beraten.<sup>10</sup>

### 3. Risikomanagement in der GAP nach 2020

In einem von der Europäische Kommission herausgegebenen Fact Sheet mit dem Titel „*EU-Haushalt: die Gemeinsame Agrarpolitik in der Zeit nach 2020*“ vom 1. Juni 2018 wird die Frage beantwortet, wie die neue GAP den Landwirten helfen wird, Krisen und Risiken zu bewältigen. Dort heißt es neben anderem, die bestehende Praxis, einen Teil der Gesamtmittel für die erste Säule zurückzustellen, werde beibehalten, um eine „Agrarreserve“ zu bilden, aus der Marktmaßnahmen und außergewöhnliche Stützungsmaßnahmen finanziert werden können. Des Weiteren heißt es dort:

*„Die Mitgliedstaaten müssen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums Risikomanagementinstrumente unterstützen, um den Landwirten dabei zu helfen, mit außerhalb ihrer Kontrolle liegenden Produktions- und Einkommensrisiken umzugehen. Diese Art der Unterstützung, die in **Form von Finanzbeiträgen zu Prämien für Versicherungen und Fonds auf***

---

8 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018). Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme. April 2018. S. 46. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile)

9 Brüssel, den 1.6.2018 COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD). [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0201-0300/246-18.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0201-0300/246-18.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

10 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cap-future-2020/>

---

**Gegenseitigkeit** gewährt wird, die sowohl Produktions- als auch Einkommensrisiken abdecken, wird **für alle Mitgliedstaaten obligatorisch**<sup>11</sup> sein.<sup>12</sup>

#### 4. Risikomanagement gemäß EU-Verordnung 1305/2013: Versicherung, Fonds auf Gegenseitigkeit und Einkommensstabilisierungsinstrumente

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL erläutert im April 2018 zu den gegenwärtig in der EU erlaubten Risikomanagementinstrumenten auf Grundlage der Art. 36 bis 39 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005<sup>13</sup> Folgendes:

*„Bis 2013 war die Unterstützung von Risikomanagementinstrumenten in der 1. Säule der GAP angesiedelt. Mit der letzten Agrarreform wurde der Schwerpunkt der Finanzierung dieser Maßnahmen in die 2. Säule verlagert. Die ELER-Verordnung (EU-Verordnung 1305/2013) erlaubt eine Subventionierung von Versicherungen oder Fonds auf Gegenseitigkeit gegen widrige Witterungsverhältnisse, Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall oder Umweltvorfällen von bis zu 65% der Versicherungsprämien bzw. Entschädigungszahlungen. Neu geschaffen wurde mit der o.g. Verordnung auch die Möglichkeit, im Rahmen der ländli-*

---

11 Nach Angaben des BMEL und der Länder im Bericht zur Amtschef- und Agrarministerkonferenz (September 2018) komme zu dieser Forderung der EU-Kommission noch verschärfend hinzu, dass der Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021 - 2027 den Zugang zur Krisenreserve bei Marktkrisen an Maßnahmen zum Risikomanagement koppele. S. 42. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

12 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3974\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3974_de.htm)

13 ABl. L 347 2013, S. 487, ber. ABl. L 2016, 130 S. 1; zuletzt geändert durch VO (EU) 2018/162 der Kommission vom 23.11.2017 (ABl. L 30, 2018 S. 6). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1538721390899&uri=CELEX:02013R1305-20180205>

chen Entwicklungsprogramme bis zu 65% der Kosten für ein allgemeines Einkommensstabilisierungsinstrument zu übernehmen, mit dem Landwirte bei erheblichen Einkommensrückgängen (> 30 bzw. 20%<sup>14</sup>) aus einem Fonds auf Gegenseitigkeit entschädigt werden können.“<sup>15</sup>

In Deutschland sind diese Instrumente des Risikomanagements gemäß ELER-Verordnung „derzeit kein Fördertatbestand, ihre Aufnahme in die GAK wird jedoch entsprechend eines AMK-Beschlusses<sup>16</sup> vom Frühjahr 2018 gegenwärtig geprüft.“<sup>17</sup> Von welchen Risikoinstrumenten die anderen EU-Mitgliedstaaten im einzelnen Gebrauch machen, kann der Tabelle unter Punkt 5 entnommen werden. Insgesamt werden Versicherungslösungen bevorzugt.

Nachfolgend werden kurz der **Fonds auf Gegenseitigkeit** und das **Einkommensstabilisierungsinstrument** vorgestellt. *Odening, Martin et al. (2018)* erläutern:

„Fonds auf Gegenseitigkeit (Mutual Funds) sind finanzielle Reserven durch Mitgliederbeiträge. Die EU fördert dieses Instrument, indem sie finanzielle Unterstützung u. a. für ihre Schaffung und die Ausgleichszahlungen für die Landwirte gewährt (...). Das Einkommensstabilisierungsinstrument (...) ähnelt einem Mutual Fund, mit dem Unterschied, dass die Landwirte für Einkommensverluste (anstelle von Produktionsverlusten) über 30% (20% ab

---

14 Änderung durch die sog. Omnibus-Verordnung. *Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial.* ABL. L 350 vom 29.12.2017, S. 15–49. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2393&qid=1538730584389&from=DE>

15 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018). Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme. April 2018. S. 43. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile)

Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen (Art. 37 *Verordnung (EU) Nr. 1305/2013*), Fonds auf Gegenseitigkeit für widrige Witterungsverhältnisse, Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall und Umweltvorfälle (Art. 38 *VO (EU) Nr. 1305/2013*) und das Einkommensstabilisierungsinstrument für Landwirte in allen Sektoren (Art. 39 *VO (EU) Nr. 1305/2013*) sowie das Einkommensstabilisierungsinstrument für Landwirte in einem spezifischen Sektor (Art. 39a *VO (EU) Nr. 1305/2013*) können gefördert werden.

16 Agrarministerkonferenz am 27.04.2018 in Münster. [https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/amk\\_ergebnisprotokoll\\_to-ohne-be\\_1531313136.pdf](https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/amk_ergebnisprotokoll_to-ohne-be_1531313136.pdf)

17 S. 31. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

1.1.2018) ihres durchschnittlichen Jahreseinkommens in den letzten drei oder fünf Jahren entschädigt werden (...).“<sup>18</sup>

Gemäß Art. 36 Abs. 3 der *Verordnung (EU) Nr. 1305/2013* wird unter dem Begriff **Fonds auf Gegenseitigkeit** ein vom Mitgliedstaat nach nationalem Recht zugelassenes System verstanden, „mit dem sich die beigetretenen Landwirte absichern können, indem ihnen für wirtschaftliche Einbußen aufgrund widriger Witterungsverhältnisse, des Ausbruchs einer Tierseuche oder Pflanzenkrankheit, von Schädlingsbefall, eines Umweltvorfalls oder für einen erheblichen Einkommensrückgang Entschädigungen gewährt werden.“<sup>19</sup> Beim Fonds auf Gegenseitigkeit stellt der Mitgliedstaat die Regeln für dessen Errichtung und Verwaltung auf, Art. 38 Abs. 2 Satz 1 der *Verordnung (EU) Nr. 1305/2013*.

Im ihrem Papier *“Risk management schemes in EU agriculture: Dealing with risk and volatility”* nimmt die EU-Kommission u.a. zu den **Fonds auf Gegenseitigkeit (mutual funds)** Stellung; nach Angaben der Kommission wird dieses Risikoinstrument lediglich in Frankreich, Italien, Rumänien<sup>20</sup> und Portugal genutzt. Die nachfolgende Erläuterung zu den Fonds auf Gegenseitigkeit wurde vom Verfasser der Ausarbeitung wie folgt übersetzt:

*Bei Fonds auf Gegenseitigkeit müssen die Landwirte in der Regel mit einem festen, vom Risiko unabhängigen Betrag zu einer gemeinsamen finanziellen Reserve beitragen. Im Schadensfall erhalten die betroffenen Landwirte eine vollständige oder teilweise Entschädigung, gegebenenfalls werden zusätzliche Beiträge von den Teilnehmern des Fonds erhoben. Fonds auf Gegenseitigkeit werden hauptsächlich auf sektorspezifischer Ebene oder auf regionaler Ebene eingerichtet, wo Landwirte ähnlichen Risiken ausgesetzt sind. Fonds auf Gegenseitigkeit basieren auf einem Solidaritätsprinzip mit einer Bündelung der Risiken zwischen den Landwirten (...). Ihre Wirksamkeit hängt weitgehend von den verfügbaren Mitteln im Schadensfall ab. In der Tat ist eines der Hauptprobleme bei Fonds auf Gegenseitigkeit, wenn zu viele Landwirte gleichzeitig Verluste erleiden. Fonds können Schutz vor Klima- und Gesundheitsrisiken, aber auch vor Einkommensrisiken bieten. Die Einrichtung und Verwendung von Fonds auf Gegenseitigkeit bleibt begrenzt. Dies ist zum Teil auf die Verfügbarkeit öffentlicher Unterstützung zurückzuführen (...). Außerdem können spezifische Schwierigkeiten bei der Einrichtung von Fonds auf Gegenseitigkeit die Landwirte dazu veranlassen, sich anderen verfügbaren Instrumenten des Risikomanagements zu bedienen, insbesondere Versicherungen. Zu den Herausforderungen bei der Einrichtung eines Fonds auf Gegenseitigkeit gehören die*

---

18 Odening, Martin; Filler, Günther; Barnett, Barry; Witzke, Katarina von; Mußhoff, Oliver; Möllmann, Johannes; Michels (2018). Agrarpolitische Optionen zur Reduzierung von Preis- und Ertragsrisiken. In: Innovative Agrarpolitik nach 2020. Edmund Rehwinkel-Stiftung der Landwirtschaftlichen Rentenbank. SCHRIFTENREIHE DER RENTENBANK BAND 34. Juni 2018. S. 43ff. [https://www.dlg-mitteilungen.de/fileadmin/download/user\\_upload/Band-34-Innovative-Agrarpolitik-nach-2020.pdf](https://www.dlg-mitteilungen.de/fileadmin/download/user_upload/Band-34-Innovative-Agrarpolitik-nach-2020.pdf)

19 ABl. L 347 2013, S. 487, ber. ABl. L 2016, 130 S. 1; zuletzt geändert durch VO (EU) 2018/162 der Kommission vom 23.11.2017 (ABl. L 30, 2018 S. 6). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1538721390899&uri=CELEX:02013R1305-20180205>

20 Nach Angaben aus der Tabelle von BMEL und den Ländern wird dieses Risikoinstrument in Österreich genutzt (anstelle von Rumänien).

*administrativen Anforderungen, Verhaltensverzerrungen (Individualismus, mangelndes Vertrauen der Landwirte) und die Notwendigkeit ausreichender Reserven und möglicher Rückversicherungen zur Risikominimierung.<sup>21</sup>*

Das in Art. 39 der *Verordnung (EU) Nr. 1305/2013* skizzierte **sektorübergreifende Einkommensstabilisierungsinstrument** beschreiben *Offermann, Frank et al. (2017)* wie folgt:

*„Die (freiwillig) Versicherten zahlen in einen Fonds ein, aus dem bei erheblichen Einkommensverlusten Entschädigungszahlungen gewährt werden (...).“<sup>22</sup>*

Derzeit arbeitet das Thünen-Institut an einem Projekt mit dem Titel: *„Agrarpolitische Ansätze zur Förderung des Risikomanagements in der Landwirtschaft“*.<sup>23</sup> Die Experten des Thünen-Instituts geben die vorläufigen ersten Ergebnisse zu einem projizierten **Einkommensstabilisierungsinstrument** für Deutschland wieder, bei dem die Landwirte in einen Fonds einzahlen. Dort heißt es wie folgt:

*„Wir haben die Effekte eines von der EU finanziell geförderten **Einkommensstabilisierungsinstrument** für Deutschland untersucht. Bei diesem Absicherungsinstrument zahlen die Landwirte in einen Fonds ein, aus dem bei erheblichen Einkommensverlusten Entschädigungszahlungen gewährt werden. Die Entschädigungszahlung erfolgt, wenn der Einkommensrückgang 30 % des durchschnittlichen Jahreseinkommens des einzelnen Landwirts im vorhergehenden Dreijahreszeitraum überschreitet. Maximal werden 70 % des Einkommensverlustes kompensiert.*

*Diese Absicherung setzt am Einkommen an und deckt damit eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelrisiken ab. Die Analysen zeigen, dass die Kosten für Ausgleichszahlungen zwischen den Jahren erheblich schwanken und in Einzeljahren sehr hohe Werte annehmen. Die Zahl der Landwirte mit Einkommensverlusten von mehr als 30 % schwankt zwischen den Untersuchungsjahren von etwa 18 bis etwa 40 %. Die Entschädigungszahlungen an die Landwirte würden im Zehnjahresdurchschnitt (2006/07 bis 2014/15) je nach Ausgestaltung jährlich zwischen 600 bis 800 Mio. € betragen. Die höchsten Entschädigungszahlungen wären im Wirtschaftsjahr 2014/15 angefallen (1,2 - 1,6 Mrd. €). Die Beitragszahlung bei einer obligatorischen Teilnahme und einem Fördersatz von 65 % würde im Zehnjahresdurchschnitt bei etwa 19-24 € je ha LF und Jahr liegen. Ohne staatliche Unterstützung, d. h. bei einer ausschließlichen Finanzierung durch die Landwirte, würde die Beitragszahlung entsprechend höher und bei etwa 53-69 € je ha LF und Jahr liegen.*

---

21 Vgl. Europäische Kommission (2017). Risk management schemes in EU agriculture: Dealing with risk and volatility (EU Agricultural Markets Briefs No 12 | September 2017). [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/12\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/12_en.pdf)

22 Offermann, Frank et al. (2017). Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft: Systematische Zusammenstellung und Bewertung. S. 32. [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn058512.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn058512.pdf)

23 Thünen-Institut (2018). Projekt: Agrarpolitische Ansätze zur Förderung des Risikomanagements in der Landwirtschaft. <https://www.thuenen.de/index.php?id=7070&L=0>

*Die Simulationsrechnungen zeigen, dass die Volatilität des Einkommens durch die Einkommensversicherung deutlich abnimmt. Der Variationskoeffizient liegt in der hypothetischen Situation mit Einkommensversicherung unter jenem in der Situation ohne Versicherung (-25 bis - 29 %).*

*Die Verwaltungskosten sind als sehr hoch einzuschätzen. Herausforderungen für die Umsetzung liegen in der möglichst sachgerechten und missbrauchssicheren Erfassung der Ausgleichsberechtigung und -höhe. Es existiert eine Vielzahl von Detailherausforderungen, die sich aus der Struktur der deutschen Landwirtschaft ergeben (nicht-buchführungspflichtige Betriebe; steuerliche Gestaltungspielräume; komplexe Unternehmensstrukturen; Strukturwandel). Generell ist mit einem erheblichen zeitlichen Verzug der Einkommensfeststellung und damit der Entschädigungszahlung zu rechnen. Der Beitrag zur Reduzierung der Einkommensschwankungen kann dadurch deutlich eingeschränkt bzw. Einkommensschwankungen in den Folgejahren sogar verstärkt werden.“<sup>24</sup>*

Offermann, Frank et al. (2018) konstatieren, das **Einkommensstabilisierungsinstrument** sei bislang in der EU „so gut wie nicht genutzt“ worden. Nur zwei EU-Mitgliedstaaten (Ungarn und Italien) und eine Region in Spanien hätten das Einkommensstabilisierungsinstrument in ihre ELER-Programme aufgenommen und auch in diesen sei das Einkommensstabilisierungsinstrument bisher nicht in die Praxis umgesetzt worden.<sup>25</sup>

An dieser Stelle sollte darauf hingewiesen werden, dass aufgrund von **WTO-rechtliche Bestimmungen** „staatliche Beiträge im Risiko- oder Krisenfall nur unter sehr strengen Auflagen und bei hohen Verlusten als nicht handelsverzerrend eingeordnet werden können. Die bereits in der Omnibus-Verordnung<sup>26</sup> beschlossene und in den Vorschlägen der KOM zur GAP nach 2020 nunmehr für alle Instrumente des Risikomanagements vorgesehene Absenkung der Auslöseschwellen von bisher 30 % Einkommens- bzw. Produktionsrückgang auf 20 % ist aus WTO-Sicht als handelsverzerrende Maßnahmen in der Amber-Box einzustufen. Sie wäre WTO-rechtlich zulässig, sofern in der Summe aller handelsverzerrenden Maßnahmen die Obergrenze für die EU nicht überschritten wird.“<sup>27</sup>

---

24 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. <https://www.thuenen.de/index.php?id=7070&L=0>

25 Offermann, Frank; Ellßel, Raphaela; Hansen, Heiko (2018). Das EU-Einkommensstabilisierungsinstrument: Risikomanagement für Preisvolatilität, Klimarisiken und den ganzen Rest? S. 115. [https://literatur.thuenen.de/digibib\\_extern/dn059944.pdf](https://literatur.thuenen.de/digibib_extern/dn059944.pdf)

26 Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial. ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 15–49. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2393&qid=1538730584389&from=DE>

27 S. 27f. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

## 5. Auszüge aus der Zusammenfassung des Berichts des BMEL und der Länder zur Amtschef- und Agrarministerkonferenz Ende September 2018 zum Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft

Auf der Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 26. bis 28. September 2018 in Bad Sassen-dorf legten das BMEL und die Länder einen Bericht zum „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ vor. Auszüge aus der Zusammenfassung des Berichts finden sich nachfolgend:

*„In dem Bericht werden die verschiedenen Ansatzstellen der staatlichen Möglichkeiten zur Unterstützung im Bereich Risikomanagement dargestellt und diskutiert. Die wichtigsten Instrumente sind insbesondere die **Möglichkeiten der staatlichen Förderung von Versicherungen, Fonds auf Gegenseitigkeit und dem Einkommensstabilisierungsinstrument im Rahmen der 2. Säule durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)**. Mit den **Versicherungen** und den **Fonds auf Gegenseitigkeit** können Risiken gegen widrige Witterungsverhältnisse, Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall und Umweltvorfälle (z. B. Kontaminationen) abgesichert werden, das **Einkommensstabilisierungsinstrument** deckt zusätzlich auch Preiseinbrüche ab. **Die Versicherungsprämien bzw. Entschädigungszahlungen können bis zu 70 % aus öffentlichen Mitteln gefördert werden**. Die Ereignisse in den letzten beiden Jahren, Frostschäden im Sonderkulturbereich und Dürreschäden, haben diese Diskussion spürbar belebt, auch die Ausbreitung der Afrikanischen Schweinepest (ASP).*

**Deutschland macht von diesen Möglichkeiten in der laufenden Förderperiode keinen Gebrauch.** Diese Haltung wurde **2012 einvernehmlich zwischen Bund und Ländern** vereinbart. Bund und Länder befürworten vorrangig Maßnahmen, die die Eigenverantwortung der landwirtschaftlichen Unternehmer zur Risikovorsorge stärken und die Rahmenbedingungen für eine strukturelle und organisatorische Stärkung des Sektors verbessern.

*Aufgabe dieses Berichtes ist es, diese Position zu überprüfen und ggf. Vorschläge für die Ausrichtung der Agrarpolitik im Bereich Risikomanagement für die nächste Förderperiode zu machen.*

*Es besteht Einvernehmen, dass sowohl die wetter- als auch die marktbedingten Krisen in der Zukunft tendenziell eher zunehmen. Auch mit dem Auftreten von Tierseuchen muss gerechnet werden.*

**Insgesamt 18 Mitgliedstaaten in der EU machen von den Möglichkeiten der Förderung von Risikoinstrumenten Gebrauch, wobei dies für viele Betriebe, insbesondere im Sonderkulturbereich, eine zunehmende Wettbewerbsverzerrung darstellt. Die Finanzierung erfolgt entweder rein national oder im Rahmen des ELER mit entsprechender EU-Kofinanzierung.** Ob und inwieweit die Finanzierung zulasten der Direktzahlungen geht, hängt davon ob, ob die Mitgliedstaaten die Maßnahme aus den zur Verfügung stehenden ELER-Mitteln der 2. Säule finanzieren, oder hierzu eine Umschichtung aus der 1. Säule erforderlich war. Informationen, ob und inwieweit in den einzelnen Mitgliedstaaten eine Finanzierung der Maßnahmen zum Risikomanagement zulasten der Direktzahlungen erfolgt, liegen nicht vor.

---

*Die Mehrheit der Länder spricht sich daher für einen moderaten Einstieg in die Förderung von Risikoinstrumenten für bestimmte Sektoren und Risiken aus, bei denen ansonsten kein Versicherungsangebot zu wirtschaftlich tragfähigen Kosten besteht.*

*Die Länder sprechen sich in diesem Fall mehrheitlich für eine finanzielle Beteiligung des Bundes im Rahmen der GAK aus. Es könnte geprüft werden, ob die GAK hierzu um einen neuen Fördertatbestand „Risikomanagement“ erweitert werden kann.*

*Tendenziell wird Handlungsbedarf eher im Sonderkulturbereich gesehen, da hier das Versicherungsangebot geringer ist und die Direktzahlungen nicht die Bedeutung haben wie bei den Ackerkulturen.*

*Viele Verbände, insbesondere die Vertreter der Sonderkulturen, sprechen sich aus diesen Gründen ebenso für eine staatliche Förderung von Versicherungslösungen aus.*

*Ebenfalls übereinstimmend wird Handlungsbedarf im Zierpflanzenbau und bei den Baumschulen gesehen, wo Quarantäneschädlinge eine große Gefahr für die betroffenen Betriebe darstellen.*

*Seitens der Länder wird eine Ermäßigung des Versicherungssteuersatzes für das Risiko Dürre unterstützt. Darüber hinaus sind die steuerliche Risikoausgleichsrücklage und die Förderung investiver Maßnahmen zur Prävention, z. B. Bewässerung und Frostschutzberegnung, Themen, die ebenfalls diskutiert werden.*

***Bund und Länder sprechen sich einstimmig gegen den KOM-Vorschlag zur GAP nach 2020 aus, der eine obligatorische Aufnahme der Förderung von Instrumenten zum Risikomanagement in die nationalen Strategiepläne vorsieht. Sie fordern stattdessen eine fakultative Regelung, die es den Mitgliedstaaten überlässt, ob sie von den Möglichkeiten der Förderung von Risikoinstrumenten Gebrauch machen.***<sup>28</sup>

Die folgende Tabelle zeigt die staatliche Unterstützung unterschiedlicher Risikomanagementinstrumenten in 28 EU-Mitgliedstaaten auf:

---

28 S. 5ff. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

**Staatliche Unterstützung von Risikomanagementinstrumenten in den EU-MS**

	Versicherungen	Fonds auf Gegenseitigkeit	Einkommensstabilisierungsinstrument	Operationelle Programme (Obst und Gemüse, Wein)	Staatl. Ad-hoc-Hilfen	Sonstige nat. Vorsorgemaßnahmen
Belgien (k. A.)						
Bulgarien	X1				X	X1
Dänemark				X		
Deutschland				X	X	X1+X3+X4
Estland	X1					
Finnland				X?	X	
Frankreich	X2	X2+X3			X	
Griechenland					X	X
Irland					X	
Italien	X2	X2+X3	X2	X	X	
Kroatien	X2					
Lettland	X2				X	
Litauen	X1, X2, X3				X	
Luxemburg	X1					
Malta	X2					
Niederlande	X2					X4
Österreich	X3	X3			X	
Polen	X1				X	
Portugal	X2			X		
Rumänien		X2			X	
Schweden					X	
Slowakei				X	X	
Slowenien	X3				X	
Spanien	X3+X1				X	
Tschechien	X1				X	
Ungarn	X2		X3		X	
Vereinigtes Königreich					X	
Zypern	X2			X	X	

**Quellen: Botschaftsabfrage 2018**

Studie im Auftrag des EP (Isabel Bardaji, Alberto Carrido: „Research for Agri Committee – State of play of risk management tools implemented by member states during the period 2014-2020: National and European Frameworks“, 2016).

X1 - Finanzierungen im Rahmen der Gruppenfreistellungsverordnung; eine Anzeige, jedoch keine Notifizierung erforderlich

X2 - Finanzierungen im Rahmen der ELER-VO

X3 - notifizierungspflichtige Finanzierungen

X4 - Finanzierungen im Tierseuchenbereich nach der VO Nr. 652/2014

29

- 29 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018). Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 26. bis 28. September 2018 in Bad Sassendorf. TOP: Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft. hier: Bericht des BMEL und der Länder (Beschluss der AMK am 29.09.2017 in Lüneburg – TOP 21 + 22). S. 54. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/AMK-18-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

Des Weiteren siehe auch:

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018). Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme. April 2018. [https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile)

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL (2011). Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft. Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken. Stellungnahme. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/StellungnahmeRisiko-Krisenmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/StellungnahmeRisiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

\*\*\*