



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Dürrehilfen

Dürrehilfen

Aktenzeichen: WD 5- 3000 - 082/23
Abschluss der Arbeit: 20. September 2023
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

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

1.	Fragestellung	4
2.	Zuständigkeit von Bund und Ländern	4
3.	Vorgaben der Nationalen Rahmenrichtlinie	4
4.	Landwirtschaftliche Dürreversicherungen	6
4.1.	Reduzierung der Versicherungssteuer seit 2020	6
4.2.	Dürreversicherungen als Indexversicherungen	6

1. Fragestellung

Von Interesse sind die Höhe der staatlichen Finanzhilfen und die Höhe der Versicherungszahlungen für von der Dürre betroffenen Landwirte.

2. Zuständigkeit von Bund und Ländern

Für Hilfen bei Naturkatastrophen sind nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung die **Bundesländer** zuständig. Hierzu gehören auch Dürren. Lediglich bei einer Dürre von nationalem Ausmaß, kann der **Bund** finanzielle Hilfe leisten. Im Jahr 2018 war dies der Fall, als die Dürre in Deutschland anhand der Schadensmeldungen der Länder und der Erntestatistik 2018 als ein Ereignis von nationalem Ausmaß eingestuft wurde.¹

3. Vorgaben der Nationalen Rahmenrichtlinie

Auf der Grundlage der Nationalen Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse (NRR)² vom 26. August 2015 können Bund und Länder Hilfe in Form von Zuschüssen leisten. Die Laufzeit der NRR wurde bis 31. Dezember 2022 verlängert.³ Wenn die zuständigen Behörden die Dürre in der Landwirtschaft als Naturkatastrophe gleichzusetzendes widriges Witterungsverhältnis anerkennen, können der Richtlinie zufolge

„bis zu 80 Prozent des Gesamtschadens, in aus naturbedingten benachteiligten Gebieten gemäß Artikel 31 und 32 der VO (EU) Nr. 1305/2013 bis zu 90 Prozent ausgeglichen werden, wenn mehr als 30 Prozent der durchschnittlichen Jahreserzeugung des betreffenden landwirtschaftlichen Unternehmens zerstört wurden.“⁴

Während der Amtschef- und Agrarministerkonferenz im September 2019 wurde auf die in der NRR vorgesehene **Begrenzung der Ad-hoc-Hilfen** hingewiesen: Ein bezahlbares Versicherungsangebot besteht und der Landwirt hat keine Versicherung abgeschlossen. Dort heißt es wie folgt:

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

1 <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/klimaschutz/trockenheit-und-duerre.html>. Vgl. auch die Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin vom 18. August 2022, S. 70 Nr. 95, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003141.pdf>.

2 https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/Klimaschutz/Beihilfe-Naturereignisse.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

3 <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/klimaschutz/trockenheit-und-duerre.html>.

4 <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/klimaschutz/trockenheit-und-duerre.html>.

werden, wenn nachweislich kein oder kein erschwinglicher Versicherungsschutz angeboten wird.“⁵

Diese Ausnahme sei bei der Dürrehilfe 2018 zur Anwendung gekommen. In Bayern werde nach einem Beschluss des Ministerrats mit Wirkung vom 1. Juli 2019 im Katastrophenfall keine Soforthilfe mehr gewährt, sofern bezahlbare Versicherungen (mit und ohne staatliche Förderung) verfügbar seien. Unbeschadet davon blieben Härtefallregelungen im Einzelfall.⁶

Nach Angaben des Parlamentarischen Staatssekretärs des BMEL im November 2018 werden nach der zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung Dürrehilfen nur an **existenzgefährdete Betriebe** gewährt.⁷ Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung enthält die genauen Voraussetzungen, unter denen die Hilfen gewährt werden.⁸

Insgesamt wurde für die **Dürrehilfe 2018** ein Betrag von 340 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die tatsächlich verausgabten Mittel für Ad-hoc-Hilfen des Bundes und der Länder infolge des Auftretens **extremer Wetterereignisse (außer Hochwasser)** beliefen sich in dem Zeitraum auf **228 Mio. Euro** (Stand 31. Juli 2019).⁹

Im Jahr 2020 erklärte auch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, es bestünden weder auf Bundes- noch auf Landesebene Bestrebungen, die im Jahr 2018 gewährten Dürrehilfen fortzusetzen. Vielmehr bestehe breiter Konsens zwischen Bund und Ländern, dass derartige Hilfen keine regelmäßigen Lösungen, sondern lediglich die „ultima ratio“ bei bundesweiten Naturkatastrophen sein könnten.¹⁰

5 Amtschef- und Agrarministerkonferenz 25. bis 27. September 2019 in Mainz, Bericht des BMEL, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/AMK-19-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

6 Amtschef- und Agrarministerkonferenz 25. bis 27. September 2019 in Mainz, Bericht des BMEL, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/AMK-19-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

7 27. November 2018, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/062/1906212.pdf>.

8 Eckpunkte der Verwaltungsvereinbarung: BMEL (2022), Trockenheit und Dürre im Jahr 2018, Überblick über getroffene Maßnahmen, Mai 2022, <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/klimaschutz/duerre-2018.html>.

9 Amtschef- und Agrarministerkonferenz 25. bis 27. September 2019 in Mainz, Bericht des BMEL (2019), S. 15, Fn. 14, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/AMK-19-09-Risiko-Krisenmanagement.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

10 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landtags Nordrhein-Westfalen am 4. November 2020, Schriftlicher Bericht Dürreschäden in der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft 2020, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-4033.pdf>.

4. Landwirtschaftliche Dürreversicherungen

Der Deutsche Bauernverband (DBV) befürwortete 2019 die Förderung von Versicherungen für Dürre und Extremwetterschäden.¹¹ Einige Bundesländer, wie Bayern und Baden-Württemberg, forderten 2019 die Absenkung der Versicherungssteuer. Zudem forderten sie, dass „landwirtschaftlichen Betrieben mittelfristig anstelle langwieriger und komplexer staatlicher Ad-hoc-Hilfen eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene, anteilige staatliche Bezuschussung von Versicherungsbeiträgen“ zu ermöglichen sei.¹²

4.1. Reduzierung der Versicherungssteuer seit 2020

Mit Gesetz¹³ vom 19. März 2020 wurde auf Empfehlung des Finanzausschusses der Katalog der wetterbedingten Elementargefahren rückwirkend zum 1. Januar 2020 um die Gefahr „Dürre“ erweitert¹⁴ und die **Versicherungssteuer reduziert**.¹⁵ Gem. § 6 Abs. 2 Nr. 4 Versicherungsteuergesetz beträgt nun die Steuer „bei der Versicherung von Schäden, die an den versicherten Bodenerzeugnissen durch [...] Dürre [...] entstehen [...] für jedes Versicherungsjahr 0,3 Promille der Versicherungssumme“.¹⁶

4.2. Dürreversicherungen als Indexversicherungen

Die Entschädigung von Dürreschäden erfolgt in der Regel aufgrund eines so genannten Index:

„Bei Dürreschäden handelt es sich nämlich um ein Kumulrisiko, bei dem große Regionen mit hohen Ertragsausfällen zu entschädigen sind. Da der Schaden im Gegensatz zu Hagel oder Starkregen allmählich entsteht und sämtliche Schäden in einem engen Zeitfenster begutachtet werden müssen, gerät eine intensive Begehung aller geschädigten Flächen durch Sachverständige schnell an ihre Grenzen. Zudem unterliegt eine passgenaue Bewertung des Schadens durch Trockenheit anderen Kriterien als Beschädigungen der Pflanzen durch Hagel. Die Entschädigungszahlung ist daher – anders als bei der Ertragsschadenversicherung – nicht an den Nachweis eines tatsächlich eingetretenen Schadens an den angebauten Kulturen geknüpft. Vielmehr wird das Recht gekauft, in Abhängigkeit von einem vertraglich definierten theoretischen Index eine Zahlung zu erhalten. Dabei ist es unerheblich, ob tatsächlich ein Schaden

11 2019, <https://www.bauernverband.de/themendossiers/pflanzenschutz/themendossier/qa-wie-geht-die-landwirtschaft-mit-duerre-und-anderen-extremwetterereignissen-um>.

12 7. Februar 2020, https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0005485.pdf.

13 „Gesetz zur Einführung von Sondervorschriften für die Sanierung und Abwicklung von zentralen Gegenparteien und zur Anpassung des Wertpapierhandelsgesetzes an die Unterrichts- und Nachweispflichten nach den Artikeln 4a und 10 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012“, BGBl. I 2020, S. 529.

14 BT-Drs. 19/17139, S. 3, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/171/1917139.pdf>.

15 Hierzu wurden § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 6 Abs. 2 Nr. 4 des Versicherungsteuergesetzes neu gefasst. BGBl. I 2020, S. 529.

16 https://www.gesetze-im-internet.de/versstg/VersStG_2021.pdf.

auf dem Feld entstanden ist. Genauso kann es passieren, dass ein Schaden existent ist, der Index aber noch nicht erreicht wurde (also auch keine Zahlung geleistet wird).“¹⁷

Zwei **Indexversicherungsmodelle** erläutert beispielsweise das Bayerische Landwirtschaftliche Wochenblatt wie folgt:

„Die Vereinigte Hagel (VH) bietet [...] zwei neue Modelle für Dürreversicherungen an. Ihre Angebote zur Versicherung von Trockenschäden hat sie unter dem Namen FarmIndex Dürre zusammengefasst. [...]

Bei **FarmIndex Dürre E** zählt der **Ertrag**. Diese Variante steht laut VH für eine Entschädigung, die so genau wie möglich dem tatsächlichen Schaden auf dem Feld entsprechen soll. Sie sei damit die einzige Dürreversicherung in Deutschland, die sich an Ertragskennzahlen orientiert. Dürre ist definiert über die nutzbare Feldkapazität und berücksichtigt damit bereits auch Niederschlagsdefizite aus dem Winter. Die Höhe der Entschädigung hängt neben weiteren Parametern von den durchschnittlichen Landkreiserträgen der versicherbaren Kulturen ab.

Daneben gibt es das Pauschalmodell **FarmIndex Dürre N**. Hier zählt der **Niederschlag**. Diese Variante steht für eine pauschale Entschädigung ohne Berücksichtigung weiterer Faktoren. Dürre wird ermittelt über ein so genanntes Niederschlagsraster des Deutschen Wetterdienstes. Als Standort für die Niederschlagsdaten kann der Landwirt seinen Betrieb oder jeden anderen Punkt auf oder in der Nähe seiner Flächen wählen.

Ist in einem gleitenden Zeitraum von acht Wochen während der Vegetationszeit der vereinbarte Niederschlagswert auch nur einmal unterschritten, kommt es automatisch zur Auszahlung – unabhängig von Ertragsdaten.

Der versicherte Landwirt kann damit wählen, ob er eine Entschädigung möchte, die seinen konkreten Schaden so genau wie möglich abbildet und auch regionale Faktoren wie Bodenbeschaffenheit, einzelne Hitzetage oder ein bereits bestehendes Niederschlagsdefizit einbezieht oder ob er lieber eine Entschädigung möchte, deren Auszahlung allein von dem gefallenem Regen während der Vegetationszeit abhängt.“¹⁸

Neben der Vereinigten Hagel (VH) bieten auch weitere Versicherungen, wie die Sparkassenversicherung, die Versicherungskammer Bayern, die Münchener & Magdeburger Agrar AG sowie das Startup-Unternehmen Wetterheld Dürreversicherungen an.¹⁹

17 DLG e.V. Fachzentrum Landwirtschaft, Dürreversicherung, https://www.dlg.org/fileadmin/downloads/landwirtschaft/themen/publikationen/kompakt/DLGKompakt_04_20.pdf.

18 Hervorhebung durch Verfasser des Sachstands, <https://www.wochenblatt-dlv.de/feld-stall/betriebsfuehrung/duerreversicherung-neue-angebote-markt-562525>.

19 <https://www.wochenblatt-dlv.de/feld-stall/betriebsfuehrung/duerreversicherung-neue-angebote-markt-562525>.