

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kersten Naumann, Uwe-Jens Rössel,
Roland Claus und der Fraktion der PDS
– Drucksache 14/5683 –**

Möglichkeiten für ein staatlich gefördertes nationales Agrarversicherungssystem

Die Landwirtschaft ist als ein mit lebenden Organismen produzierendes „Gewerbe unter freiem Himmel“ in besonderem Maße mit Naturkatastrophen wie Trockenheit und Überschwemmungen sowie Tierseuchen konfrontiert. Die Folgen haben oftmals erhebliche Auswirkungen auf das wirtschaftliche Ergebnis der Betriebe, die trotz Rücklagen aus guten Jahren zu erheblichen Liquiditätsproblemen bis hin zur Existenzgefährdung führen können. Es kommt immer wieder zu Situationen, in denen der Staat finanziell helfen muss. Da solche Hilfen von politischen Entscheidungen und der Haushaltslage abhängig sind, ist das mit nicht wenigen Problemen verbunden. Diese Unterstützungspraxis ist weder für die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe noch die Länder bzw. den Bund befriedigend.

Im Unterschied zu Deutschland gibt es in einigen Mitgliedsländern der EU (z. B. Spanien, Griechenland, Portugal, Italien, Frankreich, Österreich, Luxemburg) und in anderen Staaten (z. B. Japan, Kanada, USA) staatlich geförderte Agrarversicherungssysteme.

Auch in Deutschland wird darüber seit Jahren diskutiert, wobei das sächsische Modell einer Mehrgefahrenabsicherung konzeptionell am weitesten gediehen scheint. Seine Realisierung scheiterte bisher an der Frage der staatlichen Mitfinanzierung, da die Landesregierung des Freistaates Sachsen auf einer Beteiligung des Bundes besteht. Grundsätzlich ist mit dem „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor“, Ziffer 11.5 „Beihilfen zur Zahlung von Versicherungsprämien“ (2000/C 28/02), die EU-rechtliche Grundlage für staatliche Beihilfen gegeben. Seitens des früheren Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gab es im Vorjahr die öffentliche Zusage, die Problematik der Schaffung eines staatlich geförderten Agrarversicherungssystems zu prüfen.

1. Wie steht die Bundesregierung grundsätzlich zur Einführung eines staatlich geförderten Agrarversicherungssystems in Deutschland?

In Deutschland werden Witterungs- und Seuchenrisiken bislang, sofern sie nicht durch betriebliche Rücklagen abgepuffert werden, folgendermaßen abgedeckt:

- private Versicherungen (Hagel, Sturmschäden an Gebäuden, Betriebsunterbrechungsversicherungen für spezialisierte oder große Agrarbetriebe, Ertragsausfallversicherungen für die Tierproduktion);
- gesetzlich begründete Tierseuchenkassen;
- bei Katastrophen kann von den Ländern Nothilfe zur Existenzsicherung gewährt werden; bei nationalen Katastrophen kann sich der Bund an dieser Nothilfe beteiligen.

Die Bundesregierung ist von den Agrarministerinnen, -ministern und Senatoren der Länder auf der Agrarministerkonferenz am 23. März in Cottbus zu den Möglichkeiten und Auswirkungen von Mehrgefahrenversicherungssystemen um baldmöglichsten Bericht gebeten worden. In diesem Bericht wird sie auch das Für und Wider abwägen und zu Einsatzmöglichkeiten Stellung nehmen.

2. Aus welchen Gründen machte Deutschland bisher keinen Gebrauch von der Möglichkeit der Installation eines staatlich geförderten Versicherungssystems für Landwirtschaftsbetriebe?

Der Ausgleich von Schäden aus Naturereignissen – so auch die staatliche Förderung von entsprechenden Versicherungssystemen – liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder. Nach vorliegenden Informationen hat lediglich das Land Baden-Württemberg in der Vergangenheit von einer Förderung der Hagelversicherung Gebrauch gemacht. Die Maßnahme ist 1986 ausgelaufen. Die Gründe, warum die Länder von der Installation eines staatlich geförderten Versicherungssystems für Landwirtschaftsbetriebe bisher keinen Gebrauch machen, sind der Bundesregierung nicht bekannt.

3. Sieht die Bundesregierung im Nichtvorhandensein eines staatlich geförderten nationalen Agrarversicherungssystems zur Risikoabsicherung gegenüber Naturkatastrophen und Seuchen einen Wettbewerbsnachteil der deutschen Landwirtschaftsbetriebe?

Staatlich unterstützte Ertragsausfall- bzw. Einkommensausfallversicherungen bestehen in EU-Mitgliedstaaten (A, E, F, GR, I, P) und in Drittländern (Kanada, USA). Die Ausgestaltung im Hinblick auf die versicherten Risiken und die staatliche Beteiligung ist sehr unterschiedlich. Wichtige Mitwettbewerber wie DK, GB und die NL besitzen keine entsprechenden Systeme. Vor diesem Hintergrund, der staatlichen Nothilfen im Katastrophenfall in D (vgl. Antwort auf Frage 6) und den ungleich höheren Witterungsrisiken in den südlichen Mitgliedstaaten der EU, dürften evtl. Wettbewerbsnachteile deutscher Landwirte gering sein.

4. Was ist der Inhalt des ministeriellen Prüfauftrages zum Problemkreis Schaffung eines staatlich geförderten Agrarversicherungssystems?
5. Bis wann soll die Prüfung einer evtl. staatlich geförderten Versicherungslösung abgeschlossen werden?

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ist bemüht, rechtzeitig vor der Agrarministerkonferenz in Prenzlau im September 2001 den von den Ländern angeforderten Bericht vorzulegen und dabei die Erfahrungen mit Agrarversicherungssystemen weltweit und in der EU zu berücksichtigen.

6. Wie viele staatliche Mittel wurden in den letzten zehn Jahren zur Unterstützung von Landwirtschaftsbetrieben aufgrund von Witterungsunbilden und Seuchen insgesamt und unterteilt nach EU, Bund, Ländern sowie Unterstützungarten (verlorene Zuschüsse, Zinsausfallerstattungen an Banken zur Zinsverbilligung etc.) verausgabt?

In den vergangenen zehn Jahren sind in Deutschland für die Landwirtschaft vor allem in Fällen von Trockenheit und Hochwasser staatliche Unterstützungszahlungen zur Milderung der Schäden geleistet worden. Diese Zahlungen beruhen fast ausschließlich auf nationalen, d. h. auf von Bund und Ländern bereitgestellten Mitteln. Jeweils initiierte Programme waren zuvor der EU notifiziert worden. Rechtsgrundlage für die Maßnahmen zur Beseitigung von großräumigen Trockenschäden der Jahre 1992 und 2000 waren Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern, die eine Beteiligung des Bundes an den jeweiligen Länderprogrammen mit 50 % vorsahen. Darüber hinaus verfügen die meisten Länder über eigene Landesprogramme, die die Schadensregulierung bei Naturkatastrophen regeln. In den Hochwasserfällen kommen überwiegend Landesmittel zum Einsatz. Die Begleichung von Schäden aus Naturkatastrophen ist grundsätzlich Ländersache, der Bund darf sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit nur dann an Hilfsmaßnahmen beteiligen, wenn das Schadensausmaß einen nationalen Umfang angenommen hat und damit auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Länder überschritten wird.

Zwischen 1990 und 2000 wurden nach derzeit vorliegenden Angaben für:

Trockenschäden

durch den Bund: 214 Mio. DM

durch die Länder: 223 Mio. DM

Hochwasserschäden

durch die Länder: 45 Mio. DM

bereitgestellt.

Weitere Maßnahmen wie Stundungen von Kreditzahlungen, Zugang zu zinsverbilligten Darlehen, aber auch vorzeitige Auszahlung von Flächenbeihilfen zur Verbesserung der Liquidität standen bei vielen Schadensereignissen den betroffenen Landwirten zur Verfügung. Angaben über deren Inanspruchnahme liegen nicht vor.

Was Tierseuchen betrifft, so handelte es sich in den vergangenen zehn Jahren im Wesentlichen um Maßnahmen zur Bekämpfung der Schweinepest. Tierseuchenbekämpfung ist Ländersache. Bekämpfungsprogramme werden durch EU-Mittel (50 %), Ländermittel und Zahlungen der Tierseuchenkassen an die betroffenen Landwirte gespeist, die in den einzelnen Ländern differieren, je nachdem wie hoch der Anteil ist, der von den Tierseuchenkassen übernommen

wird. Für den Zeitraum 1993 bis 1999 wurden zur Bekämpfung der Schweinepest rd. 215 Mio. DM aufgewandt.

In Verbindung mit den Maßnahmen zur Bekämpfung der Schweinepest wurden von der EU „außergewöhnliche Marktstützungsmaßnahmen“ in Form von Ankaufaktionen für Schweine initiiert. Dafür wurden im Zeitraum 1992 bis 2000 für Deutschland rd. 271 Mio. Euro aufgewandt, die zu jeweils 70 % aus Gemeinschaftsmitteln und 30 % aus Bundesmitteln finanziert wurden.

Zudem wurden im Rahmen eines Bundesnotprogramms Schweinepest rund 16,1 Mio. DM als finanzielle Hilfe für von der Schweinepest betroffene Betriebe vom Bund zur Verfügung gestellt.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung das sächsische Modell einer Mehrgefahrenabsicherung (freiwillige Teilnahme der Landwirtschaftsbetriebe, Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, Pool-Lösung, keine Gewinnorientierung, allfällige Überschussbeteiligung, Nachschusspflicht etc.) und seine bundesweite Realisierbarkeit?

Die vom Sächsischen Landesbauernverband in Auftrag gegebene Studie für einen „Nothilfefonds in der Landwirtschaft des Freistaates Sachsen“ (Mehrgefahrenversicherung) vom April 2000 ist ein regionaler Ansatz. Er wurde vom Sächsischen Bauernverband in Zusammenarbeit mit der Versicherungswirtschaft erstellt und auf der Basis von Modellkalkulationen und in Abstimmung mit den Betroffenen auf sächsische Bedingungen zugeschnitten. Deshalb ist dieser Ansatz kaum als auf ganz Deutschland übertragbares Modell geeignet.

8. Welche Position hat die Bundesregierung zum sächsischen Vorschlag der Kostenteilung der Mehrgefahrenabsicherung zwischen Staat und Landwirtschaftsbetrieben im Verhältnis von 60 zu 40 in der Pflanzenproduktion und 50 zu 50 in der Tierproduktion?

Grundgedanke von Versicherungssystemen ist, dass die Rückzahlungen im Versicherungsfall und die mit der Versicherung verbundenen Verwaltungskosten über die von den Versicherten zu zahlenden Beiträge gedeckt werden. Dies gewährleistet, dass Versicherungen nur in dem für die Versicherungsnehmer wirtschaftlichen Umfang abgeschlossen werden. Bestehende Versicherungen z. B. gegen Witterungsrisiken wie Hagel spiegeln das eigene Interesse der jeweiligen Landwirte an einer Absicherung wider. Die derzeit fehlende Nachfrage der Landwirte nach einer privat finanzierten Mehrgefahrenversicherung deutet darauf hin, dass sie ein solches System aus betriebswirtschaftlicher Sicht derzeit als nicht wirtschaftlich ansehen.

Eine staatliche Beteiligung darf nicht dazu führen, dass die Prinzipien von Versicherungssystemen in Frage gestellt werden. Sie hat daher in jedem Fall die eigenen Interessen der Wirtschaftsbeteiligten zu berücksichtigen und ist auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen.

9. Teilt die Bundesregierung den Standpunkt der sächsischen Landesregierung, dass auch eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Pools einer Mehrgefahrenabsicherung erforderlich ist?

Sofern ein System mit staatlicher Beteiligung verfolgt wird, sind nach dem Grundgesetz, das von dem Grundsatz ausgeht, dass die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder ist, in erster Linie diese gefordert. Die Bundesregierung hält ein System der Mehrgefahrenversicherung auch ohne finanzielle Beteiligung des Bundes für möglich,

10. In welchem Umfang müssten nach dem derzeitigen Stand der ministeriellen Prüfung für eine Versicherungslösung Mittel durch die Landwirtschaftsbetriebe und durch den Staat aufgebracht werden?

Die notwendigen Haushaltsmittel für eine Mehrgefahrenversicherung hängen von den versicherten Gefahren, dem versicherten Produktionswert (Flächen, Tiere) und von dem staatlichen Beteiligungssatz an den Prämien ab. Zwischen diesen Einflussgrößen bestehen zudem enge Wechselbeziehungen. Angaben zu den erforderlichen Haushaltsmitteln können daher erst dann gemacht werden, wenn konkrete Modelle diskutiert werden.

Auf der Basis von Daten der Versicherungswirtschaft lässt sich aber folgende Beispielrechnung erstellen: Eine Mehrgefahrenversicherung für wichtige Ackerkulturen (einschließlich Sonderkulturen) unter Einschluss der Gefahren Trockenheit, Hagel, Sturm, Auswinterung, Starkniederschlag sowie Spätfrost würde ein Prämienaufkommen von rd. 1,0 Mrd. DM erfordern, um die gesamte in Frage kommende Fläche in Deutschland zu versichern. Bei einem Subventionssatz von 50 % und einem geschätzten Beteiligungssatz von 70 % an der versicherbaren Anbaufläche würden Haushaltsmittel von 350 Mio. DM jährlich erforderlich. Die versicherten landwirtschaftlichen Betriebe müssten noch einmal den gleichen Beitrag aufbringen.

11. Welche Finanzierungsquellen und Umschichtungsmöglichkeiten sieht die Bundesregierung im Einzelplan 10 des Bundeshaushaltes für die Mitfinanzierung einer Agrarversicherung durch den Bund?

Die Bundesregierung sieht angesichts ihrer in den vorhergehenden Antworten dargelegten grundsätzlichen Haltung zur Mehrgefahrenversicherung keinen Anlass, konkrete Überlegungen zu einer finanziellen Beteiligung des Bundes und dazu erforderlichen Einsparungen an anderer Stelle anzustellen.

12. Hält die Bundesregierung es für möglich, dass im Falle der Anwendung des Instruments der Modulation im Ergebnis der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 ein Teil der durch lineare Kürzungen der Direktzahlungen frei werdenden Mittel zur Finanzierung der staatlichen Beihilfen in einem künftigen Agrarversicherungssystem herangezogen wird und falls ja, in welcher Höhe?

Die Kommission hat kürzlich mit der Vorlage eines Arbeitsdokuments über Instrumente der Risikoabsicherung unter besonderer Berücksichtigung von Versicherungen den Anstoß für eine breit angelegte Debatte auf europäischer Ebene gegeben. Es ist derzeit noch nicht abzusehen, was das Ergebnis dieser Diskussion sein wird. Aus deutscher Sicht sind eventuell Vorschläge für ein europäisches Agrarversicherungssystem insbesondere vor dem Hintergrund der angestrebten Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition sorgfältig zu prüfen.

