

Nachtrag: Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?

Ergänzend zu den Beiträgen, die im ifo Schnelldienst Nr. 20/2018 zu den Finanzhilfen bei Dürreschäden veröffentlicht wurden, stellt Julia Klöckner, Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, die Position der Bundesregierung vor.

*Julia Klöckner**

Wann Hilfen für unsere Bauern richtig sind

Die extreme Trockenheit war eines der beherrschenden Themen in diesem Sommer. Vor allem natürlich für die Landwirtschaft. In weiten Teilen Deutschlands konnten viele Bauern nur noch hilflos zuschauen, wie ihnen das Getreide auf den Feldern verdorrte. Weil das Gras nicht nachgewachsen ist, mussten die Vorräte für die Winterfütterung teilweise schon im Sommer an die Tiere gegeben werden. Weil die Böden zu trocken waren und noch immer sind, konnte die Herbstsaat in vielen Regionen bisher nicht erfolgen.

Ich habe in diesem Sommer angesichts dieser dramatischen Situation entschieden, dass unsere Landwirte, die wegen der dürrebedingten Ernteverluste in ihrer Existenz bedroht sind, Unterstützung erhalten. Nicht aus einem Bauchgefühl heraus, sondern auf der Grundlage von Zahlen, Daten und Fakten. Nicht mit der Gießkanne, sondern anhand von strengen Kriterien. Und nicht für alle, sondern nur für diejenigen, die in Not sind.

In dieser Situation haben viele gesagt, dass es doch auch für Landwirte ein unternehmerisches Risiko gibt. Wo ist der Unterschied, wurde gefragt, zwischen dem Biergartenbesitzer, der bei schlechtem Wetter keinen Umsatz macht, und dem Landwirt, der wegen der Trockenheit eine schlechte Ernte einfährt? Ich bin davon überzeugt: Es gibt ihn.

Natürlich gehören Landwirtschaft und Wetter zusammen. Ohne Regen, ohne Sonne, ohne Wind gäbe es keine Landwirtschaft. Deshalb gehören extreme Wetterereignisse grundsätzlich auch zum unternehmerischen Risiko landwirtschaftlicher Betriebe. Und Landwirte sind natürlich gehalten, ihre Betriebe so zu organisieren, dass sie gegen Risiken hinreichend

abgesichert sind. Und sie tun das auch, wo es möglich ist – schon im eigenen Interesse. Indem sie zum Beispiel für schlechte Zeiten vorsorgen und in wirtschaftlich guten Zeiten Reserven anlegen. Indem sie auf verschiedene wirtschaftliche Standbeine setzen, indem sie für bestimmte Risiken Versicherungen abschließen. Aber gerade für Dürreschäden gibt es kein wirtschaftlich vertretbares Versicherungsangebot!

Gleichzeitig, sind für Hilfen zum Ausgleich von Schäden bei außergewöhnlichen Witterungsereignissen grundsätzlich erst einmal die Länder zuständig. Der Bund kann in solchen Fällen nur ausnahmsweise und ergänzend helfen, wenn es sich um ein Ereignis von nationalem Ausmaß handelt.

Deshalb haben wir, also Bund und Länder gemeinsam, es uns bei der Entscheidung, ob die Landwirtschaft Dürrehilfen erhalten sollen, auch nicht einfach gemacht. Die Kosten der Dürrehilfe werden vom Bund und den Ländern zu gleichen Teilen getragen.

2018 – EIN JAHR DER EXTREME

Eines vorab: Das Jahr 2018 war kein gewöhnliches Jahr. Laut dem Deutschen Wetterdienst haben wir in diesem Jahr die bisher höchste Temperaturanomalie seit Beginn der Wetteraufzeichnung im Jahr 1881 erlebt. So war es zwischen April und August im Vergleich zum Durchschnitt früherer Jahre – gemeint ist der Zeitraum von 1960 bis 1991 – um 3,6 °C wärmer.

Das zentrale Problem war aber der fehlende Niederschlag: In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen war der Zeitraum von April bis August der niederschlagsärmste seit 1881! In Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Sachsen war es der zweittrockenste. In den laut Deutschem Wetterdienst (DWD) am stärksten betroffenen Bundesländern Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen fiel in den Sommermonaten nur die Hälfte der sonst üblichen Niederschlagsmengen. Gleichzeitig hätten die Pflanzen wegen der hohen Temperaturen aber mehr Wasser gebraucht.



Julia Klöckner

* Julia Klöckner ist Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft.

Der Deutsche Wetterdienst macht die extremen Auswirkungen der Dürre aber noch an einem weiteren Parameter fest: der Bodenfeuchte – auch hier mit eindrucksvollen Zahlen. Denn die Bodenfeuchte ist ein idealer Zeiger für den Wasserversorgungsgrad der Pflanzen. Ausgedrückt wird sie in Prozent nutzbarer Feldkapazität (Prozent nFK). Wenn die Bodenfeuchte unter 30% nFK sinkt, dann nimmt die Photosyntheseleistung und somit das Wachstum der Pflanze stark ab. Je länger die Pflanze in diesem Zustand bleibt, desto größer können die Schäden werden.

Für Winterweizen, die wichtigste Getreideart in Deutschland, wurden 2018 zwischen März und Juli neue Negativrekorde für die Zahl an Tagen erreicht, in denen die Bodenfeuchte unter 30% nFK lag. Der Mittelwert im gleichen Monatszeitraum 1991 bis 2017 betrug in Brandenburg 19 Tage. Im Jahr 2018 lag er dort bei 35 Tagen. Noch dramatischer war die Situation in Mecklenburg-Vorpommern – mit fast 44 anstelle von 15 Tagen.

Entsprechend niedrig ist die Ernte in vielen Bereichen ausgefallen: Die Getreideernte 2018 ist die kleinste seit 1994. Die Hektarerträge liegen im Mittel für ganz Deutschland um 16% unter dem dreijährigen Durchschnitt der Vorjahre. Die Bundesländer Schleswig-Holstein (–29%), Brandenburg (–26%) Mecklenburg-Vorpommern (–26%) und Sachsen-Anhalt (–25%) waren dabei am stärksten betroffen.

Auch die Kartoffelernte war nicht gut. Die Erträge liegen hier im Bundesmittel um rund 22% unter dem dreijährigen Durchschnitt; in den ostdeutschen Ländern generell um mehr als 30% unter dieser Marke. Die viehhaltenden Betriebe haben mit großen Ausfällen bei der Futtermittelversorgung zu kämpfen. Auf dem Grünland konnte oftmals nur ein Schnitt geerntet werden.

Daraus ergeben sich finanzielle Schäden von mehr als 3 Mrd. Euro. Allein in den Betrieben, die durch die Dürre existenzgefährdet sind, beträgt der Schaden nach Schätzungen der Länder rund 770 Mio. Euro.

Auf der Grundlage der Erntezahlen und der Schadensmeldungen der Länder, habe ich die Dürre dieses Jahres als außergewöhnliches Wetterereignis von nationalem Ausmaß eingestuft. Der Bund stellt dafür deshalb bis zu 170 Mio. Euro bereit, die Länder die gleich Summe, so dass insgesamt 340 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Für Betriebe, die in ihrer Existenz bedroht sind. Nach Schätzungen der Länder sind das rund 10 000 Betriebe.

STRENGE KRITERIEN FÜR DIE AUSZAHLUNG DER HILFEN

Was heißt »in der Existenz bedroht«? Das heißt, dass die Weiterbewirtschaftung bis zum nächsten Wirtschaftsjahr nicht gewährleistet, also keine ausreichende Liquidität gegeben ist. Bei der Berechnung der Dürrehilfen werden sowohl die positiven Einkünfte als auch das kurzfristig zumutbar verwertbare Privatvermögen berücksichtigt. Dies gilt für jede Betriebsform,

unabhängig davon, ob es sich um eine juristische Person oder um Familienbetriebe im Haupt- oder im Nebenerwerb handelt. Die maximale Förderhöhe je Unternehmen ist auf 500 000 Euro begrenzt.

Bei der Prüfung der Dürrehilfen darf die Summe der Einkünfte aus gewerblichen nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen nicht mehr als 35% der Gesamteinkünfte betragen. Es werden maximal 50% der Schäden ausgeglichen. Damit beihilfeberechtigte Betriebe Hilfen erhalten, muss der Naturalertrag in der gesamten Bodenproduktion des Betriebes 2018 um mindestens 30% geringer sein als im Durchschnitt der vergangenen Jahre.

Strenge und klare Auflagen also, die wir den Betrieben gestellt haben. Aber nur so ist es der richtige Weg, denn es sind Steuergelder, über die wir hier reden.

Und vor diesem Hintergrund, aber auch auf der Grundlage der genannten Kriterien, ist es richtig, den Bauern zu helfen. Denn am Ende geht es nicht nur um sie, sondern um uns alle. Denn es ist in unser aller Interesse, dass in Deutschland eine Landwirtschaft erhalten bleibt, die nachhaltig wirtschaftet und für uns regionale Produkte erzeugt.

In der deutschen Landwirtschaft vollzieht sich aufgrund unterschiedlicher Faktoren seit längerer Zeit ein kontinuierlicher Strukturwandel. 1,5% oder 4 000 unserer Betriebe gehen jedes Jahr verloren. Ich befürchte, dass der Strukturwandel durch die Dürre und die bereits angesprochene Existenzgefährdung zahlreicher landwirtschaftlicher Betriebe diesen Prozess zusätzlich beschleunigen könnte. Das könnte dem Ziel der Bundesregierung zuwiderlaufen, eine multifunktional ausgerichtete, bäuerlich-unternehmerische, familiengeführte und regional verwurzelte Landwirtschaft zu unterstützen und die damit verbundene Entwicklung von ländlichen Regionen schädigen. Und für diese Art der Landwirtschaft haben wir im Koalitionsvertrag ein klares Bekenntnis abgelegt.

BESSERE ABSICHERUNG DURCH STEUERLICHE TARIFGLÄTTUNG

Hilfe aus Steuermitteln kann aber natürlich keine Dauerlösung sein. Deshalb müssen wir aus der Situation auch lernen, wir müssen uns einstellen auf häufigere Extremwettersituationen.

Viele haben im Sommer deshalb nach einer Versicherung gerufen, unterstützend finanziert durch staatliche Zuschüsse. Seitens des Bundes halte ich das für keine gute Lösung. Für die deutsche Landwirtschaft gibt es ein breites Angebot verschiedener privatwirtschaftlicher Versicherungen. Die Folgen von Dürre und Hochwasser lassen sich dagegen bisher nicht zu wirtschaftlich tragfähigen Kosten versichern, da das Risiko für die Versicherungswirtschaft in diesen Fällen nicht wirtschaftlich kalkulierbar ist.

Um die Bauern bei der Risikoabsicherung zu unterstützen, haben wir als Bundesregierung des-

halb eine dreijährige steuerliche Tarifglättung auf den Weg gebracht. Ziel ist, dass sich gute und nicht so gute Jahre bei der steuerlichen Gewinnermittlung über drei Jahre ausgleichen. So gibt es eine Absicherung gegen einzelne schlechte Jahre, ohne dass dafür zum richtigen Zeitpunkt Geld – das auch erstmal da sein muss – zurückgelegt werden muss.

Deshalb haben wir uns für die Tarifglättung entschieden und nicht für eine steuerliche Risikoprüfung. Denn sie hilft besser, Gewinnschwankungen steuerlich abzufedern – das haben auch die Berechnungen verschiedener Agrarökonomen gezeigt. Und sie kommt allen Betrieben zugute. Und was Versicherungen angeht: Die Länder haben heute über die zweite Säule bereits die Möglichkeit, sie zu fördern, wenn es denn ein Angebot gibt.

Neben den finanziellen Hilfeleistungen hat der Bund auch mit anderen Instrumenten reagiert. Um die Futtermittelversorgung der Tiere zu verbessern, habe ich eine Verordnung erlassen, die es den Ländern ausnahmsweise ermöglicht, Zwischenfrüchte auf ökologischen Vorrangflächen in den betroffenen Gebieten für die Futtermittelherstellung freizugeben, die ansonsten nicht genutzt werden könnten. Für die Wirksamkeit dieser Maßnahme bedarf es natürlich ausreichender Niederschläge.

WEITERE ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL NOTWENDIG

Wir müssen damit rechnen, dass künftig mehr Extremwittersituationen eintreten und uns auf sie einstellen. Für die Zukunft gilt es, die landwirtschaftlichen Betriebe robuster gegen Witterungsrisiken zu machen. Weder die Landwirtschaft noch die Politik werden künftig auf jede Extremwetterlage sofort passende Antworten haben.

Die Landwirtschaft ist aber bereits heute dabei, sich an den Klimawandel anzupassen und sich darauf einzustellen, dass die Witterungsextreme zunehmen werden. Aber hier muss die Landwirtschaft, müssen wir alle mehr tun als bisher.

Die Landwirte müssen das im Rahmen ihrer unternehmerischen Verantwortung tun, z.B. indem sie ihren Betrieb so organisieren, dass sie durch verschiedene Betriebszweige einen gewissen Risikoausgleich schaffen. Sie können ihre Produktionsweise so anpassen, dass Standortbedingungen besser berücksichtigt werden und geeignete Anbautechniken nutzen. Eine weite Fruchtfolge oder zumindest eine Anbaudiversifizierung wären weitere Möglichkeiten. Sie können Sorten anbauen, die widerstandsfähiger sind, gegen Schadorganismen ebenso wie gegen Hitze, Frost oder Trockenstress. Zur Schadensreduzierung bei vermehrter Trockenheit kann auch eine Beregnung beitragen, wenn sie wasserrechtlich genutzt werden kann.

Und die Politik? Dennoch stellen wir uns dieser großen Herausforderung. Der Koalitionsvertrag for-

dert eine Fortentwicklung der »Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel«. Mein Ministerium wird sich explizit dafür einsetzen, dass auch die Landwirtschaft zu dieser Anpassungsstrategie einen angemesseneren Beitrag leistet.

ZENTRALE ANSATZPUNKTE SIND DIE AUSGESTALTUNG DER GAP UND DIE FORSCHUNG

Auch mein Ministerium wird seinen Beitrag dazu leisten: Fragen des Klimaschutzes spielen auch bei den aktuellen Diskussionen über die EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020 eine große Rolle. So hat die Europäische Kommission zur Weiterentwicklung der GAP vorgeschlagen, eine stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung zu erreichen und die Direktzahlungen an die Einhaltung von ambitionierteren Umwelt- und Klimavorschriften zu binden. Dies ist ein mögliches Instrument, um die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion zu fördern.

Gleichzeitig müssen und wollen wir stärker auf die Forschung setzen. Denn viele ertragswirksame Faktoren wie zum Beispiel steigende Ozonkonzentrationen und deren Zusammenhang mit Schädlingsbefall und Extremwetterereignissen sind noch weitgehend ungeklärt.

Für den Pflanzenbau brauchen wir angepasste und tolerante Sorten sowie Ertragsmodelle, die sowohl Schäden durch Extremwetterereignisse als auch durch Schaderreger vorbeugen, aber auch positive Faktoren und Interaktionen nutzen können. Wir brauchen wissenschaftliche Grundlagen, um zu entscheiden, wann der bestmögliche und effektivste Düngzeitpunkt ist, wie eine Bewässerung bestmöglich funktionieren kann oder wie Pflanzenschutz nachhaltiger werden kann. Hier wird auch die Digitalisierung helfen. Denn sie macht eine bessere Überwachung möglich, eine effizientere Bewässerung oder eine gezieltere Düngung.

Alle Klimaanpassungsmaßnahmen müssen gleichermaßen anhand ihrer Kosten und Nutzen aus ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Sicht bewertet werden. Insbesondere die Steigerung oder zumindest der konsequente Erhalt des Humusgehaltes in den landwirtschaftlichen Böden ist hierbei eine erfolgversprechende Maßnahme, die gleichermaßen zum Klimaschutz (Speicherung von Kohlenstoff) und zur Klimaanpassung beiträgt (Verbesserung der Wasserspeicherfähigkeit). Eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung kann langfristig sogar den Humusgehalt steigern und somit auch zu einer höheren Bodenfruchtbarkeit führen.

Bei vielen dieser Fragen ist die Ressortforschung meines Ministeriums bereits sehr aktiv. Im Rahmen eines zusätzlichen Forschungsprogramms zu Fragen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in der Landwirtschaft unterstützen wir in den kommenden Jahren mit rund 26 Mio. Euro Projekte, die an konkreten Lösungen für die Landwirte arbeiten.

Klar ist: Hilfen aus Steuermitteln können keine Dauerlösung sein. Finanzielle Hilfen für Landwirte, die unter den Folgen von Witterungsextremen leiden, waren bisher und müssen auch künftig die Ausnahme bleiben. Die extreme Trockenheit dieses Jahres ist eine solche Ausnahmesituation.