

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wilhelm Priesmeier, Petra Crone, Elvira Drobinski-Weiß, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/1481 –

Risikomanagement in der Land- und Forstwirtschaft

Vorbemerkung der Fragesteller

Witterungsbedingte Ernteschwankungen nehmen in der Land- und Forstwirtschaft zu, die Volatilität der Preise für landwirtschaftliche Produkte steigt. Die Ursachen liegen in einer stärkeren Marktorientierung der Agrarpolitik, im Klimawandel, aber auch in einer Verengung von Pflanzensorten, Rassen und Fruchtfolgen. Die Folge sind schwer kalkulierbare Preise, schwankende landwirtschaftliche Einkommen bis hin zu kompletten Ernte- bzw. Erlösausfällen.

Durch innerbetriebliche Anpassungsstrategien lassen sich die ökonomischen Auswirkungen abfedern. Dazu zählen beispielsweise der Anbau verschiedener Kulturen oder eine Diversifizierung der Betriebe, private Risikoabsicherung durch Bildung von Rücklagen, privatwirtschaftliche Versicherungen oder vertragliche Regelungen wie Terminkontrakte sowie andere Formen der Erlösabsicherung im Rahmen der Wertschöpfungsketten.

Die EU-Kommission hat im Rahmen des „Health Checks“ die Anwendungsmöglichkeiten des Artikels 68 erweitert und dadurch den Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel für Maßnahmen des Risikomanagements ermöglicht. Dazu gehören etwa Ernteversicherungen, die bei Naturkatastrophen greifen, oder Fonds auf Gegenseitigkeit, die beim Ausbruch von Tierseuchen helfen. Diskutiert wird daneben auch eine steuerfreie Risikoausgleichsrücklage.

1. Welche Markt- und Produktionsrisiken werden nach Einschätzung der Bundesregierung auf die unterschiedlichen Produktionszweige der Landwirtschaft zukommen, und wie hoch werden die jeweiligen finanziellen Belastungen eingeschätzt?

Landwirtschaft als natürlicher Produktionsprozess ist vielen Faktoren ausgesetzt, die Einfluss auf Wachstum und Erträge nehmen und sich somit auf die Preise und das landwirtschaftliche Einkommen auswirken. Diese Situation ist nicht neu, die Landwirtschaft ist seit jeher z. B. der Witterung, dem Auftreten von Krankheiten und Tierseuchen sowie außergewöhnlichen Naturereignissen ausgesetzt. Auch Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hat es immer gegeben.

Auch zukünftig muss sich die Landwirtschaft auf Veränderungen einstellen. Neben Änderungen der natürlichen Rahmenbedingungen, z. B. in Folge des Klimawandels, gehören hierzu auch die Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, z. B. Änderungen des Konsumverhaltens der Verbraucher. Die einzelnen Produktionszweige der Landwirtschaft sind hiervon in unterschiedlichem Maße betroffen, je nachdem, ob die Produktion im Freien oder unter kontrollierten Bedingungen, z. B. im Stall oder im Unterglasanbau, erfolgt. Hinsichtlich der Marktrisiken ist auch zu berücksichtigen, dass bereits unter den bisherigen Bedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik viele Märkte durch eine sehr liberale Marktorganisation gekennzeichnet und die Erzeuger es gewöhnt sind, ihre Produktionsentscheidung an den Marktsignalen von Angebot und Nachfrage auszurichten. Dem stehen landwirtschaftliche Märkte entgegen, die bisher durch ein höheres Niveau staatlicher Marktsteuerung gekennzeichnet waren, hier besteht ein höherer Anpassungsbedarf für die landwirtschaftlichen Erzeuger im Umgang mit sich verändernden Marktsituationen.

Die finanziellen Risiken können je nach Produktionsrichtung bzw. von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich ausfallen. Eine verlässliche Quantifizierung ist daher nicht möglich. Es steht aber außer Frage, dass sie im Einzelfall erheblich sein können und die Fragen des eigenen betrieblichen Risikomanagements für die landwirtschaftlichen Betriebe immer wichtiger werden. Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf evtl. vermehrt auftretende Extremwetterlagen infolge des Klimawandels sowie zunehmender Volatilität auf den Agrarmärkten, sehr sorgfältig beobachten.

2. Welche dieser Risiken sind nach Ansicht der Bundesregierung von den landwirtschaftlichen Unternehmen abzusichern, und für welche finanziellen Risiken soll die Gesellschaft einstehen?

Der Umgang mit den verschiedenen produktions- und marktbedingten Risiken ist die ureigenste Aufgabe des landwirtschaftlichen Unternehmers. Die Abschätzung und Beherrschung dieser Risiken zählt neben der Kenntnis der Produktionstechnik und der Märkte zu den wichtigsten Aufgaben des Landwirts. Je nach Produktionsstruktur, Finanzierung und persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen ist der Grad des Risikos jedoch individuell sehr verschieden. Eine Situation, die für einen Betrieb von geringer Bedeutung ist, kann für andere Betriebe existenzbedrohend sein. Es obliegt somit den jeweiligen Betriebsleitern, aufgrund ihrer individuellen Situation sich entsprechend darauf einzustellen. Neben der Bildung von Rücklagen, z. B. bei stark zyklischen Produktionsprozessen wie der Schweinehaltung, kann hierzu auch der Abschluss entsprechender Versicherungen bzw. die Ausgestaltung der vertraglichen Bindungen zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette gehören.

In diesem Zusammenhang sind auch die Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu nennen. Hierzu zählen zuvorderst die Direktzahlungen, die unabhängig von der Produktion und der Marktlage eine verlässliche Basis für die finanzielle Situation des Betriebes darstellen. Daneben gibt es im Rahmen der Gemeinsamen Marktordnung eine Vielzahl verschiedener Instrumente, um auf außergewöhnliche Situationen auf einzelnen Märkten reagieren zu können, das sog. Sicherheitsnetz. Hierzu gehören z. B. Intervention bzw. private Lagerhaltung oder – in einem sehr begrenzten Umfang – Sondermaßnahmen zur Stützung der Märkte. Aber auch die gesetzlich vorgeschriebene Mitgliedschaft in der Tierseuchenkasse unter finanzieller Beteiligung der Länder trägt zur Reduzierung existenzbedrohender Risiken bei. Bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Naturereignissen kann es nationale staatliche Hilfen geben. Dafür sind aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung die Länder zuständig. Nur bei Ereignissen nationalen Ausmaßes kann sich der Bund im Rahmen der gesamtstaatlichen Repräsentation einbringen.

3. Welche Möglichkeiten der Unterstützung kollektiver und einzelbetrieblicher Risikomanagementsysteme sind im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik vorgesehen?

Die Regelungen zu den Direktzahlungen sehen in der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 verschiedene Möglichkeiten der Unterstützung kollektiver und einzelbetrieblicher Risikomanagementsysteme vor, die von den Mitgliedstaaten bei entsprechender Kürzung der Direktzahlungen optional angewendet werden können. Hierzu zählen zum einen die Möglichkeiten von EU-kofinanzierten finanziellen Beiträgen der Mitgliedstaaten zu Versicherungsprämien für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen sowie zum anderen die Option von EU-kofinanzierten finanziellen Beiträgen zu Fonds auf Gegenseitigkeit für Tier- und Pflanzenkrankheiten und Umweltvorfälle. Bei den Regelungen für Obst und Gemüse sowie für Wein gibt es darüber hinaus spezielle Instrumente des Krisenmanagements zur Bewältigung schwieriger Marktsituationen.

- a) Denkt die Bundesregierung daran, die Möglichkeiten des Artikels 68 für die Risikoabsicherung einzusetzen?

Wenn ja, für welche Risiken sieht sie dies als sinnvoll an?

Die EU-Mittel für die Finanzierung von Maßnahmen gemäß Artikel 68 ff. der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 müssten über eine Kürzung der Direktzahlungen aller Betriebsinhaber bzw. der Betriebsinhaber des betroffenen Sektors bereitgestellt werden. Angesichts der im Health Check beschlossenen zusätzlichen Modulation und des bis 2013 andauernden Anpassungspfads der Zahlungsansprüche, der für viele Betriebe mit einem Rückgang der Direktzahlungen verbunden ist, ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Artikel 68 ff. für diese Maßnahmen bis 2013 in Deutschland keine Anwendung finden sollte.

- b) Wie steht die Bundesregierung zum Einsatz von Optionen, Terminkontrakten und SWAPS zur Risikoabsicherung?

Die genannten Derivate können einen sinnvollen Beitrag zur Risikoabsicherung, insbesondere im Hinblick auf Preisvolatilitäten, leisten.

In der Praxis haben sich im Agrarbereich aber insbesondere die Warenterminbörsen etabliert. Voraussetzungen für das Funktionieren dieser Märkte sind insbesondere, dass

- es standardisierte Kontrakte über homogene Produkte gibt, die den tatsächlichen Markt widerspiegeln,
- ein ausreichendes Volumen gehandelt wird und
- die Branche das Instrument annimmt und ihre Ein- und Verkaufspolitiken hierauf abstimmt.

Zu berücksichtigen ist, dass ein Futures-Markt zwar die Risiken von Preisschwankungen dämpfen, aber nicht die Preise auf einem dauerhaft hohen Niveau sichern kann.

Zudem dürfte der Einsatz von Optionen, Terminkontrakten und Swaps voraussichtlich eher für die Verarbeiter und den Handel von Interesse sein. Die Landwirte profitieren in diesem Fall jedoch indirekt von diesen Instrumenten.

- c) Wie beurteilt die Bundesregierung die Funktionsfähigkeit von bestehenden Börsen für standardisierte Agrarprodukte?

Auf den Agrarmärkten haben sich insbesondere die Warenterminbörsen in Chicago, Paris, London und Amsterdam erfolgreich etabliert und erfüllen nach Kenntnis des BMELV die in sie gesetzten Erwartungen.

Die Erfahrungen mit dem Instrument der Warenterminbörse in Deutschland, vor allem im Schweinebereich, waren eher enttäuschend; die Landwirte haben sich bisher offensichtlich stark genug eingeschätzt, um die Preisschwankungen auf dem Schweinemarkt selbst abfedern zu können. Die Warenterminbörse in Hannover hat seit ihrer Gründung nie die Gewinnzone erreicht. Im Ergebnis hat die EUREX in Frankfurt im letzten Jahr die Kontrakte der Warenterminbörse in Hannover übernommen.

d) Gibt es Verbesserungsbedarf?

Wenn ja, an welchen Stellen?

Dass die Warenterminbörsen auf die Signale des Marktes reagieren, zeigt die Ankündigung der EUREX, ihr Angebot neben den bestehenden Futures auf Schweine, Ferkel und Kartoffeln demnächst um Futures auf Butter und Magermilchpulver zu ergänzen. Auch die EURONEXT in London und Paris hat für die zweite Jahreshälfte einen Future auf Magermilchpulver angekündigt. Ob sich die neuen Futures erfolgreich etablieren können muss letztlich der Markt entscheiden.

Darüber hinaus haben die Staats- und Regierungschefs der G20 vereinbart, die Regulierung, Funktionsweise und Transparenz der Finanz- und Warenmärkte zu verbessern und gegen übermäßige Schwankungen der Rohstoffpreise vorzugehen. Die Kommission hat angekündigt, sich im Rahmen der Mitteilung „Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“ mit diesen Fragen intensiver auseinanderzusetzen. Das Ziel von Regulierungsmaßnahmen dürfte sein, dafür zu sorgen, dass Agrar derivative ihren ursprünglichen Zweck behalten, nämlich als Preisfeststellungs- und Hedginginstrumente zu fungieren, um die Volatilität der Preise einzudämmen. Diese Maßnahmen sollen parallel zu den schon laufenden Arbeiten für Transparenzanforderungen für alle Derivatmärkte eingeführt werden, möglicherweise im Rahmen der anstehenden Arbeiten zur Überarbeitung der Finanzmarkttrichtlinie.

e) Sieht die Bundesregierung Unterstützungsbedarf für die Landwirte?

Wenn ja, an welchen Stellen?

Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz der Warenterminbörsen und der Nutzung o. g. Derivate liegen in der Zuständigkeit der Finanzwirtschaft und der betroffenen Sektoren.

f) Wie beurteilt die Bundesregierung Überlegungen, einen europäischen Fonds zur Risikoabsicherung einzurichten?

Die Vorstellungen über einen derartigen Fonds sind noch sehr vage und entziehen sich daher einer konkreten Bewertung. In jedem Falle wirft ein solches Instrument erhebliche finanzielle, organisatorische, administrative und zusätzlich WTO-rechtliche Fragen auf. Außerdem konkurrieren staatliche Instrumente der Risikovorsorge mit den häufig flexibleren Instrumenten auf einzelbetrieblicher Ebene.

Mit dem Fonds könnte unter Umständen in Krisenzeiten zwar ein schnell einsetzbares Hilfsinstrument zur Verfügung stehen, zugleich würde aber auch die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Landwirte verringert, weil ein verpflichtender Fonds die selbstständige Entscheidung über Art und Umfang des betrieblichen Risikomanagements ersetzen und die Bereitschaft, risikominimierende Maßnahmen zu ergreifen, verringern würde. Zudem würden die Beiträge der Landwirte in krisenfreien Jahren das Betriebseinkommen verringern und damit die Möglichkeiten der Betriebe, zu investieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, schmälern.

4. Welche Formen des kollektiven und einzelbetrieblichen Risikomanagements hat die Bundesregierung geprüft, und mit welchem Ergebnis?

Das Instrumentarium des Risikomanagements in der Landwirtschaft hat sich im Wesentlichen bewährt.

Ergänzend zu den in den Fragen 3a bis 3f gemachten Ausführungen hat das BMELV 2008 im Hinblick auf eine mögliche Zunahme von Extremwetterlagen infolge des Klimawandels das Konzept einer Mehrgefahrenversicherung geprüft. Gegenstand der Prüfung war das vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft herausgegebene „Konzept einer umfassenden und nachhaltigen Mehrgefahrenversicherung für landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland“ vom 20. März 2008. Das BMELV hat seinerzeit entschieden, bis 2013 auf die fakultative Kürzung von Direktzahlungen zur Mitfinanzierung von Mehrgefahrenversicherungen zu verzichten.

Mit zunehmender Öffnung des EU-Agrarmarktes wirken sich Preisschwankungen auf dem Weltmarkt auch auf dem EU-Binnenmarkt aus. Deshalb ist die Ressortforschung des BMELV beauftragt worden, zum Thema Preisvolatilität auf den landwirtschaftlichen Märkten eine Bewertung der Instrumente zur Begrenzung der Volatilitäten bzw. deren Auswirkungen vorzunehmen. Ergebnisse werden im Herbst erwartet.

5. Wie steht die Bundesregierung zu der in Kreisen der Landwirtschaft bevorzugten steuerbegünstigten Risikoausgleichsrücklage?
- Welche Risiken können nach Ansicht der Bundesregierung eine steuerbegünstigte Risikoausgleichsrücklage rechtfertigen?
 - Wie können diese Risiken definiert und von Einkommensschwankungen, die ein normales Unternehmerrisiko darstellen, abgegrenzt werden?
 - Nach welchen Kriterien könnte die Höhe der steuerbegünstigten Risikoausgleichsrücklage festgelegt werden?
 - Wie viele Betriebe könnten zukünftig aufgrund ihrer bisherigen Einkommenssituation diese steuerbegünstigte Risikorücklage bilden?
 - Wie können diese Rückstellungen technisch bei den unterschiedlichen Gesellschaftsformen der landwirtschaftlichen Betriebe umgesetzt werden?
 - Kann eine solche Risikorücklage bei nicht buchführenden Betrieben umgesetzt werden?
 - Bei vielen landwirtschaftlichen Betrieben ist eine Trennung des Privat- und Unternehmenskapitals buchhalterisch äußerst schwierig bzw. nicht umzusetzen.
Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass es in diesem Fall nicht zu unberechtigten Steuerverkürzungen kommt?
 - Welche Betriebseinnahmen sollen zur Berechnung der Höhe der steuerbegünstigten Risikoausgleichsrücklage herangezogen werden?
 - Wie hoch wird der bürokratische Aufwand für die Umsetzung der steuerbegünstigten Risikoausgleichsrücklage eingeschätzt?
 - Wie wird die Bundesregierung eine steuerliche Gleichbehandlung aller Betriebe sicherstellen?
 - Wie hoch werden die Steuerausfälle für den Bund, die Länder und die Kommunen eingeschätzt, wenn die steuerbegünstigte Risikoausgleichsrücklage umgesetzt wird?

Die Teilfragen 5a bis 5k werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam wie folgt beantwortet:

In Wissenschaft und Praxis wird die Frage der Einführung einer Risikoausgleichsrücklage zurzeit intensiv diskutiert. Hierbei hat es sich gezeigt, dass vor einer Umsetzung noch zahlreiche Fragen zu klären sind. Das BMELV plant daher, eine Studie in Auftrag zu geben, die umfassend die Probleme der Einführung einer Risikoausgleichsrücklage zum Ausgleich wetter- und marktbedingter Risiken untersuchen soll. Im Übrigen wird hinsichtlich des aktuellen Sachstands auf die Antwort der Bundesregierung zur schriftlichen Anfrage von der Abgeordneten Veronika Bellmann (CDU/CSU) vom 15. April 2010 verwiesen.

