LANDWIRTSCHAFTLICHES RISIKOMANAGEMENT ZUR STÄRKUNG DER RESILIENZ

Das Wichtigste in Kürze

- Landwirt*innen sind einer Vielzahl von Risiken ausgesetzt, die sich auf ihr Einkommen und ihre Innovationsfähigkeit auswirken. Durch den Klimawandel dürften die Risiken und Unsicherheiten in der Landwirtschaft zunehmen.
- Ein ganzheitlicher Risikomanagementansatz zur Stärkung der Resilienz sollte alle Faktoren berücksichtigen, die angesichts von Wettereignissen, Märkten, Krankheiten oder anderen Schocks Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Einkommen haben.
- Die Risikomanagementmaßnahmen in der Landwirtschaft sollten zum einen auf Katastrophenrisiken ausgerichtet werden, die zwar selten eintreten, aber bei vielen Landwirt*innen gleichzeitig beträchtliche Schäden verursachen, und zum anderen auf die Kapazitäten des Sektors, sich auf die Risiken in einer Vielzahl von Zukunftsszenarien vorzubereiten und geeignete Maßnahmen zu ergreifen.
- Die Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen nimmt zu. Daher ist es besonders wichtig, in der Landwirtschaft von Bewältigungsstrategien zu einer Stärkung der Resilienz gegenüber Risiken überzugehen.

Worum geht es?

Der Agrarsektor war schon immer Preisschwankungen ausgesetzt, wobei diese bei landwirtschaftlichen Produkten und Betriebsmitteln in der Regel stärker ausfallen als in anderen Sektoren. Die von Wetterschwankungen, Naturkatastrophen sowie Schädlings- und Krankheitsbefall ausgehenden Risiken können angesichts der Abhängigkeit des Sektors von natürlichen Ressourcen und klimatischen Bedingungen besonders große Schäden verursachen. Marktschocks, die durch inländische und internationale Faktoren ausgelöst werden, wie Angebotsengpässe aufgrund von Dürren oder Energiepreis- und Wechselkursschwankungen, können zu Preisvolatilität führen. Diese Risiken haben unmittelbare Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erträge, die Existenzgrundlage und letztlich die Investitions- und Innovationsfähigkeit von Landwirt*innen und schränken damit u. U. deren Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung ein.

Der Agrarsektor sieht sich in zunehmendem Maße mit einer immer komplexeren Kombination von Risiken konfrontiert. Klimawandel und Wasserknappheit werden den Projektionen zufolge mit intensiveren und häufigeren klimabedingten Schocks einhergehen, wodurch die Unsicherheiten sowie andere Risiken zunehmen werden. Die jüngsten Krisen, insbesondere die Covid-19-Krise, hatten Auswirkungen auf die Nahrungsmittellieferkette und lösten unvorhergesehene Nachfrageschocks und Arbeitskräfteengpässe aus. Russlands Angriff auf die Ukraine führte zu einem Anstieg der Getreidepreise und einer Angebotsverknappung bei wichtigen Betriebsmitteln wie Saatgut und Düngemitteln. Die unbeständige internationale Handelspolitik trägt ebenfalls zu wesentlich volatileren Marktbedingungen in der Landwirtschaft bei und könnte die globale Ernährungssicherheit gefährden.

Durch eine Stärkung der Resilienz, d. h. der Fähigkeit, sich auf widrige Ereignisse einzustellen und vorzubereiten, sie abzufedern, sich davon zu erholen und sich anzupassen, sind die Landwirt*innen besser in der Lage, mit diesen Risiken und Unsicherheiten fertigzuwerden und obendrein die neuen Chancen zu nutzen, die sich dadurch eröffnen.

Ganzheitliches Risikomanagement zur Stärkung der Resilienz

Ein effizienter und effektiver Politikansatz im Bereich des landwirtschaftlichen Risikomanagements muss die diesbezüglichen Wechselwirkungen und Zielkonflikte, die betrieblichen Strategien und die staatlichen Maßnahmen berücksichtigen. Außerdem ist es wichtig, dass die Landwirt*innen durch die Politikmaßnahmen nicht zu Produktionsstrategien ermutigt werden, die riskanter und nicht nachhaltig sind. Ein optimaler Ansatz würde geeignete Ex-ante- und Vorbeugungsmaßen umfassen, die Landwirt*innen in die Lage versetzen, sich angesichts einer zunehmend unsicheren Zukunft anzupassen bzw. zu verändern. Um eine effektive Politikgestaltung zu ermöglichen, hat die OECD drei Risikoebenen aufgezeigt, die jeweils unterschiedliche Maßnahmen erfordern:

- **Normale Produktions-, Preis- und Wetterschwankungen** erfordern keine besonderen Maßnahmen. Die Landwirt*innen können diese Risiken, die zwar häufig auftreten, aber relativ geringe Auswirkungen haben, im Rahmen der herkömmlichen Betriebsstrategie bewältigen, indem sie ihre Produktion diversifizieren oder entsprechende Technologien nutzen.
- **Marktfähige Risken können durch Marktinstrumente** wie Versicherungen und Terminmärkte oder durch Kooperationsvereinbarungen zwischen Landwirt*innen **transferiert werden**. Ein Beispiel hierfür sind Hagelschäden.
- **Selten auftretende Katastrophenereignisse** wie großflächige Dürren, Überschwemmungen oder Krankheitsausbrüche erfordern möglicherweise staatliche Maßnahmen. Diese Risiken verursachen beträchtliche Schäden und betreffen viele Landwirt*innen in einem großen Gebiet. Sie können nicht auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe oder der Märkte bewältigt werden.

Auch No-Regret-Maßnahmen und Investitionen in öffentliche Güter sind von entscheidender Bedeutung. Hierzu zählen z. B. Informationsquellen, Forschung und Entwicklung sowie Wissensaustausch in Bezug auf Markt, Wetter und Klima, um die landwirtschaftliche Resilienz gegenüber Risiken verschiedenster Zukunftsszenarien zu stärken. Diese Ansätze fördern die Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft unabhängig davon, ob Schocks auftreten oder nicht. Der Risikomanagementrahmen sollte Landwirt*innen zudem ermutigen, ihre eigene Risikomanagementfähigkeit zu verbessern – z. B. durch Weiterentwicklung ihrer unternehmerischen Kompetenzen und durch Veränderungen mithilfe von resilienzstärkenden Praktiken und Technologien.

Was sollten die Politikverantwortlichen tun?

Die Politikverantwortlichen sollten folgende Schlüsselmaßnahmen in Betracht ziehen, um die Resilienz gegenüber landwirtschaftlichen Risiken zu stärken.

- Die Resilienz durch ganzheitliches Risikomanagement stärken. Dabei gilt es, der langfristigen Risikolandschaft Rechnung zu tragen und stärker auf Ex-Ante-Maßnahmen zu setzen, die die Risikoexposition verringern und auf mögliche Risiken vorbereiten; die Risiken und ihr Zusammenspiel aufzuzeigen; die Zielkonflikte zwischen verschiedenen Risikomanagementstrategien und -maßnahmen zu analysieren und insbesondere zu untersuchen, wie sich die einzelnen Ansätze auf die Fähigkeit des Sektors auswirken, Risiken abzufedern und sich angesichts von Risiken anzupassen bzw. zu verändern.
- Die Zusammenarbeit und Kommunikation mit den Stakeholdern ausbauen, um ein besseres Verständnis der Risikomanagementfähigkeit von Landwirt*innen zu entwickeln und aufzuzeigen, welche zusätzlichen Ressourcen für bessere Maßnahmen nötig sind. Risikomanagementmaßnahmen sollten gemeinsam mit den Stakeholdern entwickelt werden, um sicherzustellen, dass sich alle über die bestehenden Risiken und über ihre Risikomanagementaufgaben im Klaren sind.
- Den Schwerpunkt der Maßnahmen auf Katastrophenrisiken legen, die selten auftreten, aber bei vielen Landwirt*innen gleichzeitig beträchtliche Schäden verursachen. Die Verfahren, Zuständigkeiten und Grenzen im Zusammenhang mit den Politikmaßnahmen sollten möglichst vor Ereigniseintritt festgelegt werden, einschließlich ausdrücklicher Auslösekriterien sowie von Art und Höhe der Hilfen.
- Unterstützungsmaßnahmen für das Management „normaler“ Risiken vermeiden. Feste Interventionspreise bzw. Zahlungen, die durch geringe Erträge ausgelöst werden, können de facto kontraproduktiv sein, da sie in der Regel zu riskanteren landwirtschaftlichen Praktiken führen.
- Maßnahmen vermeiden, die die Entwicklung privater Versicherungsmärkte verhindern wie z. B. subventionierte Versicherungen. Versicherungssubventionen können für den Staat mit hohen Kosten verbunden sein und haben den Druck, zusätzliche staatliche Ad-hoc-Hilfen nach Katastrophenereignissen zu gewähren, nicht verringert.
- Ein günstiges Umfeld für Investitionen schaffen, die die Resilienz gegenüber Risiken stärken, indem sie Landwirt*innen in die Lage versetzen, Schocks abzufedern und sich angesichts von Schocks anzupassen und zu verändern. Dies erfordert u. a. eine effektive Regulierung der Versicherungs- und Wassermärkte, Investitionen in die Information, Schulung und Beratung von Landwirt*innen sowie die Entwicklung betrieblicher und marktbasierter Risikomanagementinstrumente.

© OECD 2022

Weiterführende Informationen

Glauber, J. et al. (2021), „Design principles for agricultural risk management policies“, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 157, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1048819f-en.

OECD/FAO (2021), *Building Agricultural Resilience to Natural Hazard-induced Disasters: Insights from Country Case Studies*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/49eefdd7-en.

OECD (2020), *Strengthening Agricultural Resilience in the Face of Multiple Risks*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2250453e-en.

OECD (2009), *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264075313-en.

© OECD 2022