

**RISIKOMANAGEMENT UND
AGRARVERSICHERUNGEN
IN DER AGRAR- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT
CHINAS
BESTANDSAUFNAHMEN UND PERSPEKTIVEN**

Hannah Seidel

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Ernährung
und Landwirtschaft

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	i
Kurzfassung	ii
1. Einleitung	1
2. Staatliche Initiativen	4
2.1. Hintergründe des staatlichen Eingreifens in den Agrarversicherungssektor	3
2.2. Chinas policy-orientiertes Agrarversicherungssystem	5
3. Derzeitiger Stand	10
3.1. Überblick über den chinesischen Agrarversicherungsmarkt	10
3.2. Schwierigkeiten und Herausforderungen	14
3.3. Aktuelle Pläne und Pilotprojekte	15
4. Fazit und Ausblick	19
Literaturverzeichnis	21
Abbildungsverzeichnis	24
Anhänge	25

Abkürzungen

AoA	Agreement on Agriculture
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAAS	Chinese Academy of Agricultural Sciences
CIRC	China Insurance Regulatory Commission
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IIC	Insurance Institute of China
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
NDRC	National Development and Reform Commission
PICC	People's Insurance Company of China
RMB	Renminbi
UNWFP	United Nations World Food Programme
WTO	World Trade Organisation
VPI	Verbraucherpreisindex
XPCC	Xinjiang Production and Construction Corps

Kurzfassung

Nach 2000 initiierte die chinesische Regierung Pilotprojekte für die staatliche Subventionierung von landwirtschaftlichen Versicherungen und damit die Reform des Sektors, die auf der politischen und fiskalischen Unterstützung durch die Regierung und auf der Zusammenarbeit von Versicherungsunternehmen und Lokalregierungen basiert. Durch die Formulierung politischer Maßnahmen, die Bezuschussung von Versicherungsbeiträgen und die Ausarbeitung von Modellen durch subnationale Regierungen und Unternehmen wurde binnen kurzer Zeit ein neuer Markt für landwirtschaftliche Versicherungen aufgebaut.

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine Bestandsaufnahme des chinesischen Agrarversicherungssystems. Unter dem Aspekt der Ernteversicherung werden die staatlichen Initiativen und die Charakteristika des Agrarversicherungssystems, die Entwicklung und der derzeitige Stand des Marktes sowie aktuelle Planungen und Entwicklungstendenzen untersucht.

Das staatliche Eingreifen in den Agrarversicherungsmarkt hatte mehrere Hintergründe: Zum einen kam der Sektor in den 1990er Jahren aufgrund der geringen Rentabilität landwirtschaftlicher Versicherungen unter Druck und war reformbedürftig. Des Weiteren sah China sich angesichts seiner Aufnahme in die Welthandelsorganisation (WTO) und damit einhergehender Verpflichtungen zur Öffnung des Agrarsektors und dem Abbau von Unterstützungsmaßnahmen dazu veranlasst, alternative Möglichkeiten zur Förderung des Agrarsektors zu finden. Die Subventionierung von Beiträgen für landwirtschaftliche Versicherungen gilt unter bestimmten Voraussetzungen als WTO-konform.

Vor allem aber muss die Transformation des Agrarversicherungssystems und das dahinter stehende Engagement der Zentralregierung im Kontext der umfassenden Neuausrichtung der Politik in Bezug auf die Landwirtschaft und die ländlichen Räume nach 2000 gesehen werden. Mit dem Aufbau des Agrarversicherungssystems werden agrarpolitische Zielsetzungen, allen voran die Stabilisierung ländlicher Einkommen, die Sicherung der Ernährung und die Modernisierung des Agrarsektors, verfolgt.

Die Regierung hat bei den staatlich subventionierten Ernteversicherungen von Beginn an einen Schwerpunkt auf die Hauptarten Reis, Weizen und Getreide sowie weitere Grundnahrungsmittel und ökonomisch wichtige landwirtschaftliche Erzeugnisse mit einer großen Flächenproduktion gesetzt. Zurzeit können über geförderte Ernte-Mehrgefahrenversicherungen Reis, Weizen, Mais, Soja, Baumwolle, Erdnüsse, Raps, Kartoffeln, Naturkautschuk, Hochlandgerste und Zuckerpflanzen gegen Naturgefahren, Krankheiten und weitere Risiken versichert werden. Lokalregierungen stellen aus den von der Zentralregierung subventionierten Arten und Gefahren ein Paket zusammen und beauftragen Versicherungsunternehmen. Die Liste der auch von Peking geförderten Risiken und Produkten kann durch die Lokalregierungen erweitert und aus eigener Kasse gefördert werden.

Die Initiativen und die Einflussnahme des Staates beschränken sich nicht auf den fiskalischen Aspekt. So war neben der Formulierung von Politikmaßnahmen der Zentralregierung und der

Ausarbeitung lokaler Modelle durch die Lokalregierungen auch die Gründung von spezialisierten Agrarversicherungsunternehmen politisch initiiert. Die Propagierung und Organisation der Teilnahme von Bauern an Versicherungen durch Regierungen der unteren Ebenen war angesichts der Schwierigkeiten, die die kleinräumigen Betriebsstrukturen für Versicherungsunternehmen darstellen, ein weiterer wichtiger Faktor, der zum raschen Wachstum des Sektors beigetragen hat. Zudem nimmt der Staat Einfluss auf die Festlegung der Prämien, die Unternehmen nicht ohne Absprache mit den Provinzregierungen vornehmen dürfen.

Aufgrund der staatlichen Zuschüsse, die zurzeit bei fast 80% der Versicherungsbeiträge liegen, wurden Ernte-Mehrgefahrenversicherungen zu einem leistbaren Risikomanagement-Instrument für eine große Zahl landwirtschaftlicher Produzenten, die nun über einen elementaren Versicherungsschutz gegen wetter- und klimabedingte Risiken verfügen. Die Folgen daraus war die steigende Inanspruchnahme der prinzipiell freiwilligen Versicherung der Ernte und ein starkes Wachstum bei Prämieinnahmen und versicherten Flächen, die für das Jahr 2012 mit 24,06 Mrd. RMB und 40,2% der gesamten Anbauflächen angegeben wurden.

Das Agrarversicherungssystem befindet sich aber nach wie vor in einer frühen Phase. So ist die versicherte Summe zu niedrig, um Ertragsausfälle ausreichend zu kompensieren und das Interesse an den Produkten daher geringer, als es angesichts der Wachstumsdaten erscheinen mag. Weitere Versicherungsprodukte, die die Ernte-Mehrgefahrenversicherungen ergänzen können, befinden sich noch in der Testphase. Bislang fehlt auch ein umfassendes Konzept für den Umgang mit Katastrophenrisiken. Es ist weiterhin mit der starken staatlichen Unterstützung des Sektors zu rechnen, die auch in Zukunft die Entwicklung des Sektors haben wird.

1. Einleitung

Erkenntnisinteresse und Zielsetzung

Als in China vor einem Jahrzehnt mit den ersten Pilotprojekten die Reform des Agrarversicherungssektors initiiert wurde, handelte es sich dabei um einen unbedeutenden Markt, der seit einigen Jahren im Schrumpfen begriffen war. Vor allem durch die finanzielle Beteiligung der Zentral- und Lokalregierungen an Versicherungsbeiträgen seit 2007 wurde der Abwärtstrend der Jahre zuvor in sein Gegenteil verkehrt und eine Phase starken Wachstums setzte ein, in der binnen kurzer Zeit ein staatlich gefördertes Agrarversicherungssystem aufgebaut wurde.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen systematischen Überblick über das chinesische Agrarversicherungssystem und die Risikomanagement-Instrumente, die landwirtschaftlichen Produzenten in China derzeit zur Verfügung stehen, zu geben. Im Fokus stehen die staatlich geförderten Ernte-Mehrfahrenversicherungen. Dabei wird folgenden Fragen nachgegangen:

- o In welcher Weise und aus welcher agrarpolitischen Motivation heraus erfolgte ein Eingreifen des Staates in den Agrarversicherungsmarkt?
- o Wie hat sich der Agrarversicherungssektor über die letzten Jahre hinweg entwickelt und wie sieht der aktuelle Stand aus? Verbunden damit auch: Wo liegen die Schwierigkeiten und Herausforderungen auf dem Weg zu einem robusten Versicherungssystem für Chinas Agrar- und Ernährungswirtschaft?
- o Was ist aktuell in Planung und welche Pilotprojekte laufen?

Nach einer kurzen Einführung in das Thema stehen im ersten Teil die staatlichen Initiativen und die Charakteristika des chinesischen Agrarversicherungssystems sowie die Subventionspolitik im Vordergrund. Im zweiten Teil wird ein Überblick über den derzeitigen Stand des Agrarversicherungsmarktes gegeben und im Anschluss daran die Probleme und Herausforderungen, vor denen der Sektor steht, diskutiert. Darüber hinaus soll ein Einblick in die Inhalte der jüngsten relevanten Regierungsdokumente und derzeit laufende Pilotprojekte, in denen neue Versicherungsprodukte erprobt und entwickelt werden, Aufschluss über aktuelle Tendenzen geben.

Die Studie basiert auf offiziellen Regierungsdokumenten, dem chinesischen Forschungsstand, Zeitungsartikeln, statistischen Jahrbüchern und bestehenden Markt- und Versicherungsdaten, wissenschaftlicher Sekundärliteratur sowie auf Experteninterviews, die im September 2014 in Peking geführt wurden.

Problemstellung und Kontext

Die veränderten Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung, der wachsende Bedarf an landwirtschaftlichen Rohstoffen für Industrie und Viehzucht und die Politik der Ernährungssicherung stellen hohe Anforderungen an den chinesischen Agrarsektor. Dieser ist durch überwiegend kleine Betriebsgrößen, eine geringe Flächenproduktivität und die ineffiziente Nutzung knapper Ackerflächen und einen vergleichsweise geringen Grad der Mechanisierung gekennzeichnet.

Zugleich befindet sich der Sektor im Wandel: Die Regierung fördert die Modernisierung der Landwirtschaft und die Schaffung größerer Betriebsstrukturen, den Zusammenschluss zu landwirtschaftlichen Kooperativen, die Zusammenlegung brachliegender Flächen auf bis zu zehn Hektar große Familienfarmen und die Entstehung moderner Großbetriebe. (vgl. BMEL 2014: 7) In der stärkeren vertikalen Integration wird ein zentrales Mittel für die Modernisierung des Sektors gesehen. Konkret sind damit die Erhöhung der Produktion und die Integration von Aktivitäten und Akteuren entlang der Wertschöpfungskette, von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung, gemeint. (vgl. Zhang und Donaldson 2008: 29) Diese soll vor allem über die Einbindung landwirtschaftlicher Produzenten in große Agrarunternehmen, sogenannte „Dragon-Head-Unternehmen“ (*longtou qiye* 龙头企业), herbeigeführt werden.

Das Auftreten widriger Wetterverhältnisse ist in China vergleichsweise häufig und die Schäden für die Landwirtschaft entsprechend groß. Bei den Ursachen von durch Naturgefahren bedingten Ernteausfällen dominiert Trockenheit, gefolgt von Überschwemmungen, Hagel, Frost und in einem geringeren Ausmaß Taifunen. Die Risikoexposition variiert nach landwirtschaftlichen Kulturen und geographischen Regionen. So sind der Norden und Nordosten des Landes stärker von Trockenheit, Hagel und Frost betroffen, während südliche Provinzen unter Überschwemmungen leiden. (vgl. Air Worldwide 2009: 2)

Agrarversicherungen sind sowohl für kleine Bauern als auch für größere Betriebe und letztlich die Stabilität der Agrar- und Ernährungswirtschaft von größter Wichtigkeit. In einer Untersuchung der Langzeitfolgen von nicht versicherten Risiken im ländlichen China zeigt You (2014), dass Landwirte in Abwesenheit formalisierter Risikomanagement-Instrumente dazu tendieren, Ersparnisse zurückzuhalten und sich auf landwirtschaftliche Tätigkeiten die weniger risikoreich sind, dafür aber auch eine geringere Rentabilität aufweisen, beschränken und gewinnbringende Investitionen scheuen, was dazu führt, dass die Einkommen auf einem niedrigen Niveau bleiben. (vgl. You 2014: 27 f.)

Agrarversicherungen können eine Reihe positiver Effekte auf die Entwicklung der Agrar- und Ernährungswirtschaft haben. Zunächst stabilisieren sie im Falle unvorhergesehener Ertragsausfälle durch wetter- und klimabedingte Gefahren das Einkommen. Das kann die Investitionsbereitschaft in die Produktion und in Technologien fördern. Darüber hinaus kann der Abschluss einer Versicherung den Zugang zu Krediten erleichtern, da das Ausfallrisiko verringert wird, wodurch ebenfalls Investitionen möglich werden. Versicherungen können so auch zur Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität, Ernährungssicherung und der Modernisierung des Landwirtschaftssektors beitragen.

Die chinesische Regierung hat Agrarversicherungen als Instrument für die Unterstützung und Modernisierung des Agrarsektors, die Sicherung der Ernährung und in Form der Verknüpfung von Krediten und Versicherungen auch deren Bedeutung für den ländlichen Finanzsektor erkannt (vgl. Zhou 2009: 80) und sich den Aufbau eines Versicherungssystems für die Landwirtschaft zur Aufgabe gemacht.

2. Staatliche Initiativen

Agrarversicherungen wurden bereits kurz nach der Gründung der VR China 1949 von der staatlichen Versicherungsgesellschaft People's Insurance Company of China (PICC) angeboten. Als 1958 das System der Volkskommunen eingeführt und das Versicherungswesen eingestellt wurde, kam auch das Agrarversicherungsgeschäft der PICC für mehr als zwei Jahrzehnte zum Stillstand. Am Beginn der Reform- und Öffnungsphase Ende der 1970er Jahre wurde das Versicherungswesen wiederhergestellt, die PICC nahm das Agrarversicherungsgeschäft wieder auf und bot schließlich in mehreren Provinzen Vieh-, Ernte-, Fischerei- und Waldversicherungen an. Nach 2000 initiierte die Zentralregierung eine Reform im Agrarversicherungssektor, aus der das heutige Agrarversicherungssystem hervorging.

Im Folgenden werden die Hintergründe und Anlässe der damit einhergehenden staatlichen Initiativen untersucht. Der zweite Abschnitt zeigt, wie die Formulierung politischer Maßnahmen, die Bezuschussung von Versicherungsbeiträgen und die Ausarbeitung von Modellen durch subnationale Regierungen einen neuen Markt für landwirtschaftliche Versicherungen entstehen ließen. Zudem werden die Subventionspolitik und das chinesische Modell der Ernte-Mehrgefahrenversicherungen behandelt. Dieses Kapitel bildet somit die Grundlage für ein fundiertes Verständnis des derzeitigen Stands und der Planungen staatlicher Behörden in Bezug auf die weitere Entwicklung des Agrarversicherungssektors.

2.1. Hintergründe des staatlichen Eingreifens in den Agrarversicherungssektor

Bereits vor dem Aufbau des staatlich geförderten Agrarversicherungssystems nach 2000 arbeiteten Lokalregierungen in vielen Fällen mit Versicherungsgesellschaften zusammen. (vgl. Swiss Re 2008: 19) Die umfassende politische und fiskalische Unterstützung des Sektors war in dieser Phase aber nicht gegeben.

Dass die Zentralregierung nach 2000 in den Agrarversicherungsmarkt intervenierte, hing auch mit den Entwicklungen in den 1990er Jahren zusammen: Nach einer anfänglichen Phase des Wachstums, die 1992 mit Prämieinnahmen von 817 Mio. RMB einen Höhepunkt erreichte, setzte ein Abwärtstrend ein, der ein knappes Jahrzehnt lang anhielt. (vgl. Weltbank 2007: 8) Dieser ist nicht zuletzt auf die Umstrukturierung der staatlichen Versicherungsgesellschaft PICC zurückzuführen, mit der eine stärkere kommerzielle Orientierung einherging. Die PICC verzeichnete im Agrarversicherungssegment über mehrere Jahre hohe Schadenquoten¹. Hinzu kam eine geringe Nachfrage, die nicht zuletzt auf die niedrigen Einkommen der Bauern zurückzuführen war. Man konzentrierte sich daraufhin auf Versicherungssparten mit einer höheren Rentabilität und die Prämieinnahmen und die Anzahl der Produkte im Agrarversicherungsbereich gingen signifikant

¹ Die Schadenquote ist eine Kennzahl für die Rentabilität eines Versicherungsgeschäfts. Berechnet wird sie, indem man den Schadenaufwand durch die verdienten Beiträge teilt und mit Hundert multipliziert.

zurück. (vgl. Wang 2011: 11 f.)

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen diskutierte man in akademischen Kreisen und in der Versicherungswirtschaft mögliche Lösungsansätze. Unter dem Gesichtspunkt, dass Agrarversicherungen den Charakter eines quasi-öffentlichen Guts hätten und ein rein kommerziell betriebenes Agrarversicherungssystem zwangsläufig zu Marktversagen führe, fand das stärkere Eingreifen des Staates in den Agrarversicherungsmarkt zunehmend Befürworter. (vgl. Tuo 2013)

Der Beitritt zur Welthandelsorganisation bot einen weiteren Anlass, um das Agrarversicherungssystem zu revitalisieren. Im Vorfeld der Aufnahme Chinas in die WTO im Dezember 2001 bestanden Befürchtungen, dass die Umsetzung der WTO Vereinbarungen und Liberalisierungsmaßnahmen sich negativ auf den Agrarsektor auswirken würde. Die Frage, wie man die heimische Landwirtschaft, die nun stärker der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sein würde, unterstützen könnte, war daher von zentraler Bedeutung. Die Förderung von landwirtschaftlichen Versicherungen gilt laut dem WTO Agrarabkommen (Agreement on Agriculture bzw. AoA) von 1994 unter bestimmten Voraussetzungen als nicht bzw. minimal handelsverzerrend und fällt daher in den Bereich der zulässigen Agrarsubventionen.

Vor allem aber muss das starke staatliche Engagement im Agrarversicherungsmarkt im Zusammenhang mit der Priorität, die die politische Führung nach 2000 der Entwicklung der ländlichen Regionen und der Landwirtschaft beimaß und den damit verbundenen Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen gesehen werden. Mit der Übernahme der höchsten Partei- und Regierungsgremien der vierten Führungsgeneration unter Hu Jintao und Wen Jiabao wurde ein Schwerpunkt auf die lange Zeit zugunsten der exportorientierten Industrialisierung und Wirtschaftswachstum vernachlässigte ländliche Entwicklung und den Agrarsektor gesetzt.

Die Neugestaltung des Agrarversicherungssektors erfolgte als Teil der Ausrichtung der Regierungsarbeit Pekings auf die Lösung der „drei ländlichen Probleme“ (sannong wenti 三农问题), die für die sozioökonomische Situation der Landwirtschaft, der ländlichen Regionen und der ländlichen Bevölkerung stehen. Diese war zum einen den Einkommensunterschieden und Entwicklungsdisparitäten zwischen städtischen und ländlichen Regionen, die eine Gefahr für die soziale Stabilität darstellten geschuldet. Hinzu kam ein durch niedrige Getreidepreise ausgelöster Einbruch in der Getreideproduktion zwischen 1999 und 2003, der für die Zentralregierung ein Warnsignal war in Hinblick auf das Ziel der Ernährungssicherung war (vgl. Göbel 2010: 1). Die Sicherung der Ernährung, im Sinne einer „ausreichenden Versorgung zu stabil niedrigen Preisen“ (Hoering 2010: 7), ist einer der bestimmenden Grundsätze der chinesischen Agrarpolitik. Nicht weniger als 95% des Bedarfs an Grundnahrungsmitteln sollen demnach durch die Produktion im Inland gedeckt werden.

Mit einer Reihe von politischen und fiskalischen Maßnahmen und Investitionen in die ländliche Entwicklung wird seither darauf abgezielt, die Entwicklungsdisparitäten zwischen städtischen und ländlichen Räumen zu verringern.

Zu den zentralen Zielen gehören dabei die Modernisierung und Kommerzialisierung des Agrarsektors. Diese sollen unter anderem durch die Schaffung größerer Betriebsflächen, durch die Konsolidierung und Konzentration landwirtschaftlicher Nutzflächen, die Realisierung von Skaleneffekten, die Standardisierung und Spezialisierung der Produktion, einen höheren Grad der Mechanisierung und eine bessere technologische Ausstattung erreicht werden. (vgl. Trappel 2011: 17 f.)

Gezielte Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft, der Getreideproduktion und der Ernährungssicherung umfassen die Einführung von Subventionen für Getreideproduzenten, Subventionen in den Kauf von Landmaschinen, in verbessertes Saatgut und landwirtschaftliche Inputs, die Einrichtung von Mindestabnahmepreisen für Getreide und die Abschaffung der Landwirtschaftssteuern. In diesem Kontext wurde auch dem Agrarversicherungssektor die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger zuteil.

2.2. Chinas policy-orientiertes Agrarversicherungssystem

Von Pilotprojekten zur nationalen Policy

In der Revision des Landwirtschaftsgesetzes von 2002 wurde der Neuaufbau des Agrarversicherungssystems durch den Staat offiziell angekündigt. Kurz darauf starteten in ausgewählten Regionen Pilotprojekte, die schrittweise auf weitere Regionen ausgedehnt wurden und in denen der Rahmen des chinesischen Agrarversicherungssystems ausgearbeitet wurde, der mit der Agrarversicherungsverordnung von 2012 auf nationaler Ebene festgeschrieben wurde.

Im Chinesischen wird für die Charakterisierung des chinesischen Agrarversicherungssystems der Begriff policy-orientiert oder policy-basiert (*zhengcexing* 政策性) verwendet. Diese Bezeichnung enthält zwei Bedeutungsebenen: Zum einen handelt es sich dabei um ein Politikinstrument, mit dem die Ziele in Bezug auf die Landwirtschaft und die ländlichen Räume verfolgt werden. Zum anderen ist der Aufbau des Agrarversicherungssystems maßgeblich von der Formulierung und Implementierung politischer Maßnahmen und die finanzielle Förderung der Regierung abgängig.²

Mit der Erwähnung im Dokument Nummer 1, das jeweils am Beginn eines jeden Jahres von Staatsrat und Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) herausgegeben wird und in dem die Prioritäten der Regierungsarbeit des jeweiligen Jahres festgelegt werden, setzte die Zentralregierung Agrarversicherungen im Jahr 2004 auf die politische Tagesordnung. Konkret wurde darin der rasche Aufbau und der Start von Pilotprojekten für ausgewählte Produkte und Regionen, im Rahmen derer Lokalregierungen einen Teil der Versicherungsprämien für Landwirte bezuschussen sollten, initiiert. In Heilongjiang, Jilin, Shanghai, Xinjiang, der Inneren Mongolei, Hunan, Anhui, Sichuan und Zhejiang begann man daraufhin, die Umsetzbarkeit von subventionierten Landwirtschaftsversicherungen zu testen. Die Pilotprojekte wurden schrittweise auf weitere

² Interview der Autorin in Peking, 22.9.2014

Provinzen, autonome Regionen und regierungsunmittelbare Städte ausgeweitet.

2007 stellte auch die Zentralregierung eine Mrd. Renminbi (RMB) für Pilotprojekte von Ernte-Mehrgefahrenversicherungen in der Inneren Mongolei, Jilin, Jiangsu, Hunan, Xinjiang und Sichuan, zur Verfügung. Weitere 1,15 Mrd. RMB wurden für Pilotprojekte zur Subventionierung von Viehversicherungen für Zuchtsauen bereitgestellt. Die Pilotprojekte wurden schrittweise auf weitere Regionen ausgedehnt und zu regulären Programmen ausgebaut. Seit 2012 werden subventionierte Agrarversicherungen landesweit angeboten.

Mit der 2012 vom Staatsrat verabschiedeten Agrarversicherungsverordnung (*nongye baoxian tiaoli* 农业保险条例) wurden erstmals rechtliche Normen speziell für landwirtschaftliche Versicherungen und für die in die Kategorie policy-orientiert fallenden Versicherungen geschaffen. Die Verordnung trat mit dem 1. März 2013 in Kraft und ergänzt das Versicherungsgesetz und das Landwirtschaftsgesetz. Ihre Bedeutung im Prozess der Errichtung des Agrarversicherungssystems kann auch darin gesehen werden, dass sie den Übergang von Pilotprojekten zu einer neuen Phase markiert, in der es einen formalisierten Rahmen und nationale Regulierungen für die weitere Entwicklung dieses Systems gibt.³

Die Rolle von Lokalregierungen und Unternehmen

Dem chinesischen Modell für Agrarversicherungen liegt das Prinzip zugrunde, dass die Entwicklung des Sektors zwar durch die Regierung angeleitet wird, aber nicht-öffentliche Unternehmen das Agrarversicherungsgeschäft betreiben. Es liegt bei den Regierungen der Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städten ein Agrarversicherungsmodell, das den lokalen Bedingungen entspricht, auszuarbeiten. Spätestens seit dem Start der neuen Pilotprojekte 2004 wurden in den jeweiligen Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städten regionale Modelle entwickelt, die sich in der Art der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Unternehmen unterscheiden. Die Entscheidung, welche Unternehmen in der Provinz und in verschiedenen Regionen subventionierte Agrarversicherungen zeichnen dürfen, liegt ebenfalls bei den Lokalregierungen.

Für den Aufbau des neuen Agrarversicherungssystems wurden ab 2004 vier spezialisierte Agrarversicherungsunternehmen gegründet. Darüber hinaus erhielt auch das französische Unternehmen *Groupama* die Lizenz, Agrarversicherungen anzubieten. Zu den Unternehmen, die vor 2004 Agrarversicherungen angeboten haben, zählten neben der PICC zunächst nur zwei weitere Anbieter: Ab 1986 bot die *Agricultural and Animal Husbandry Insurance Company des Xinjiang Production and Construction Corps* (XPCC)⁴ in Xinjiang Agrarversicherungen an. 2002 ging daraus *China United Property Insurance Company, Ltd.* (China United) hervor, die inzwischen einer der größten Generalversicherer Chinas ist. In Heilongjiang entwickelte die *Heilongjiang Reclamation Group* ab 1992

³ Interview der Autorin in Peking, 24.9.2014

⁴ Das XPCC ist eine semi-militärische staatliche Organisation in Xinjiang. Die Landwirtschaft zählt zu den wichtigsten ökonomischen Aktivitäten des Korps.

ein System, das auf Versicherungen auf Gegenseitigkeit⁵ beruhte. 2004 wurde dann die *Yangguang Agricultural Mutual Insurance Company* gegründet, die eines der vier spezialisierten Agrarversicherungsunternehmen ist, die neben den staatlichen Generalversicherern *PICC* und *China United* in die Entwicklung des neuen Agrarversicherungssystems eingebunden waren. Die Gründung dieser Unternehmen ging ebenfalls auf politische Initiativen zurück. Hinter der Gründung der *Shanghai Anxin Agricultural Insurance Co. Ltd.* im Jahr 2004 standen die Stadtregierung und staatliche Investmentfirmen. In Jilin bereiteten die Versicherungs-Aufsichtsbehörde und lokale Behörden die Errichtung eines Agrarversicherungsunternehmens vor, dessen Ergebnis die 2004 gegründete *Anhua Agricultural Insurance Limited* war, eine von der staatlichen Jilin Grain Group und weiteren Anteilshabern aus der Provinz gegründete Aktiengesellschaft. 2008 wurde in Anhui der Agrarversicherer *Guoyuan* von einer großen staatlichen Finanzholding, der *Anhui Guoyuan Holding (Group) Co., Ltd.* und weiteren staatlichen Unternehmen gegründet.

Die spezialisierten Agrarversicherer müssen mindestens 60% ihrer Prämieinnahmen aus Agrarversicherungen beziehen. Zunächst hatten sie einen regionalen Fokus, sie expandieren inzwischen auch in andere Provinzen. *Anxin* hat inzwischen Zweigstellen in Zhejiang und Jiangsu errichtet, *Guoyuan* hat eine Zweigstelle in Henan, *Anhua* bietet auch in Beijing, der Inneren Mongolei, Liaoning und Shandong Agrarversicherungen an und *Yangguang* hat seit diesem Jahr neben Heilongjiang auch eine Niederlassung in Guangdong. Das umfassendste Dienstleistungsnetz hat die *PICC*, gefolgt von *China United*. Bei der Verbreitung von Agrarversicherungen kommt den Lokalregierungen der unteren Ebenen eine wichtige Rolle zu, da diese für Unternehmen angesichts der kleinräumigen Produktionsstrukturen eine große Herausforderung darstellt. Versicherungsverträge werden oft über das Dorfkomitee und für ein ganzes Dorf abgeschlossen. (vgl. Weltbank 2007: 47)

Welche Rolle, die Lokalregierungen und Versicherungsunternehmen spielen, ist regional mitunter sehr unterschiedlich. So teilen sich beispielsweise in Jiangsu, einer der wirtschaftlich stärksten Regionen des Landes, Regierung und die Versicherungsunternehmen *PICC* und *China United*, Prämieinnahmen und Schadenzahlungen. Zhejiang richtete einen Versicherungspool ein, der aus einer Reihe von Versicherungsunternehmen besteht, die Risiken in einen Pool einbringen und sich gemäß einem festgelegten Schlüssel Gewinne und Verluste teilen. In Shanghai wurde mit *Anxin* nur ein Unternehmen von der Regierung beauftragt, subventionierte Agrarversicherungen zu zeichnen. Diese unterstützt das Unternehmen durch Subventionen und Steuererleichterungen. In Beijing führen mit *Anhua*, *PICC*, *China United* u.a. mehrere Unternehmen das Agrarversicherungsgeschäft durch, während die Regierung primär für die Formulierung politischer Maßnahmen und die fiskalische Unterstützung zuständig ist. In Jilin kommt den „Dragon-Head-Unternehmen“ eine Schlüsselrolle zu, die für sämtliche ihnen unterstehenden landwirtschaftliche Haushalte eine Versicherung abschließen.

In manchen Fällen tritt die Regierung auch als Rückversicherer auf. In Zhejiang teilen sich die

⁵ Bei Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit sind die Versicherungsnehmer zugleich die Mitglieder des Vereins.

Regierung und die Unternehmen bei einer Schadenquote zwischen 200% und 300% die Schadenzahlungen im Verhältnis 1:1. Erreicht die Schadenquote der Erstversicherungsunternehmen einen Wert zwischen 300% und 500%, so liegt der Schlüssel bei 1:2. In Henan verpflichteten sich die Lokalregierung und die Versicherungsunternehmen bei Schadenquoten zwischen 200% und 300% jeweils die Hälfte der Schadenzahlungen zu leisten, während bei über 300% die Regierung als Rückversicherer auftritt, die Schadenleistungen aber sinken. (vgl. Wang/ Ran undZhang 2013)

Die Subventionspolitik des chinesischen Modells der Ernte-Mehrgefahrenversicherung

Die Regierung subventioniert derzeit Versicherungsprämien für Agrarversicherungen in den Bereichen Ernte-, Vieh- und Forstversicherung. 2007 wurden zunächst nur Versicherungen für die drei Hauptgetreidearten Reis, Weizen, Mais, sowie Baumwolle und Soja gefördert. Im selben Jahr folgten Subventionen für Zuchtsauen in 22 Provinzen und das XPCC. Die Liste der subventionierten Agrarprodukte wurde ständig erweitert. Inzwischen beteiligt sich die Zentralregierung an Versicherungsprämien für insgesamt 15 Produkte aus den Bereichen Ernte-, Vieh- und Forstversicherungen darunter sind Ölsaaten (Erdnuss und Raps), Kartoffeln, Hochlandgerste, Zuckerpflanzen (Zuckerrohr und Zuckerrübe), Naturkautschuk und Waldversicherungen (kommerziell genutzte und öffentliche Wälder). Neben Versicherungen für Zuchtsauen wurden auch Nutztiersversicherungen für Mastschweine, Milchkühe, u.a. staatlich subventioniert. Der Schwerpunkt der Subventionen liegt auf Ernteversicherungen.

Seit 2012 sind subventionierte Agrarversicherungen in 22 Provinzen, fünf autonomen Regionen und vier regierungsunmittelbare Städte erhältlich. Die Anteile, die der Staat an den Prämien übernimmt, wurden seit 2007 von 50% auf beinahe 80% angehoben. Welchen Anteil die Zentralregierung an der Finanzierung übernimmt, ist je nach Provinz und Produkt unterschiedlich geregelt. Bei der Höhe der Zuschüsse wird seit 2009 zwischen Zentral- und Westchina und den wirtschaftlich stärkeren Regionen in Ostchina unterschieden. Für Ernteversicherungen liegen sie in Zentral- und Westchina bei 40% und in den Provinzen Zhejiang, Jiangsu, Liaoning, Fujian, Shandong und Guangdong bei 35%. Voraussetzung für die Subventionen der Zentralregierung ist, dass Provinzregierungen mindestens 25% zu den Prämien beitragen. In den meisten Provinzen übernehmen neben diesen beiden Ebenen auch die Regierungen auf der Kreisebene einen Teil der Prämien. Die höchsten Zuschüsse durch die Zentralregierung erhalten das XPCC, die Heilongjiang State Farms Beidahuang Group, die China National Agricultural Development Group und Sinograin mit 65%.

Neben den von der Zentralregierung geförderten Agrarprodukten subventionieren Lokalregierungen zusätzlich und aus den eigenen Kassen weitere Getreidearten und Cash Crops, Gemüse, Obst, Tabak, Tee, und andere landwirtschaftliche Erzeugnisse. Unter dem Stichwort der Landwirtschaft mit lokalen Besonderheiten oder Charakteristika (tese nongye 特色农业) wird die Spezialisierung auf landwirtschaftliche Produkte gefördert, die den lokalen bzw. regionalen Voraussetzungen besonders gut entsprechen und eine hohe Wettbewerbsfähigkeit aufweisen.

Lokalregierungen und Versicherungsunternehmen wurden wiederholt dazu aufgefordert, Pilotprojekte dazu durchzuführen, was in zahlreichen Provinzen auch bereits der Fall ist.

Die Grundsätze der Subventionspolitik für Ernte-Mehrgefahrenversicherungen wurden in einem Dokument des Finanzministeriums aus dem Jahr 2008 definiert. (siehe Finanzministerium 2008) Demnach können die oben genannten Kulturen im Rahmen der geförderten Ernte-Mehrgefahrenversicherungen gegen die Gefahren Starkregen, Überschwemmungen, Staunässe, Sturm, Hagel, Frost, Trockenheit, Pflanzenkrankheiten, Insektenbefall u.a. versichert werden. Die Lokalregierungen stellen ein Paket aus Gefahren und Agrarprodukten zusammen, das sie neben weiteren landwirtschaftlichen Produkten auch um weitere Gefahren ergänzen können.

Abgedeckt werden die Kosten eines Teils des für die landwirtschaftliche Produktion benötigten materiellen Inputs wie Saatgut, Düngemittel, Pestizide, Maschinen und Mulchfolie, während die Kosten für Arbeit nicht inkludiert sind. Die Versicherungssumme ist niedrig gehalten und entspricht auch nur einem Teil der genannten Kosten. Das von der Zentralregierung festgelegte Prinzip lautet dabei, bei einer niedrigen Deckung eine möglichst große Fläche zu versichern.

Die Höhe der Deckungssumme und der Prämienrate soll auf Basis der durchschnittlichen Schäden vorangegangener Jahre bestimmt werden. Bei der Festlegung der Prämien haben laut der Agrarversicherungsverordnung auch die lokalen Behörden ein Mitspracherecht. Die Prämienrate gilt jeweils für ein Produkt in der gesamten Provinz, die unterschiedliche Risikoexposition die mitunter innerhalb der Provinzen besteht, wird dabei nicht berücksichtigt.

Im Jahr 2012 subventionierte die Zentralregierung Landwirtschaftsversicherungen mit 9,5 Mrd. RMB. (Ding und Li 2013: 12) Die Subventionen in die Landwirtschaft betragen insgesamt 160,6 Mrd. RMB. (BMEL 2014: 7) Es war vor allem die kontinuierliche Anhebung der staatlichen Anteile an Versicherungsbeiträgen und die Ausweitung der Prämien subventionen auf weitere Provinzen und Agrarprodukte, die zusammen mit der Verbreitung von Versicherungen durch die Regierungen verschiedenster Ebenen für das kräftige Wachstum des Sektors der letzten sieben Jahre verantwortlich war.

3. Derzeitiger Stand

Kurz nach dem Start erster Pilotprojekte 2004 für durch Lokalregierungen bezuschusste Versicherungsprämien erholte sich der Agrarversicherungssektor vom Abwärtstrend der vorangegangenen Jahre und verzeichnete wieder ein leichtes Wachstum. Ab dem Jahr 2007, ab dem auch die Zentralregierung sich an der Finanzierung von Versicherungsbeiträgen beteiligte, setzte ein bis heute ungebremst starkes Wachstum ein (siehe Abbildung 3, S. 13).

Neben einer Übersicht über die Entwicklung und den derzeitigen Stand des Agrarversicherungsmarktes werden in diesem Kapitel auch die Probleme und Herausforderungen des staatlich geförderten Ernteversicherungsmodells und des Agrarversicherungssystems diskutiert, die jenseits der imposanten Wachstumsdaten bestehen. Abschließend wird ein Einblick in jüngere Politikdokumente und exemplarische Pilotprojekte gegeben.

3.1. Überblick über den chinesischen Agrarversicherungsmarkt

Allgemeine Zahlen und Daten

Der Agrarversicherungssektor hat sich aus einer unbedeutenden Ausgangssituation heraus in kurzer Zeit zu einem dynamischen Versicherungszweig entwickelt. Agrarversicherungen hatten 2012 einen Anteil von 4,4% am Schaden- und Unfallsegment, in dem sie nach Kraftfahrtversicherungen und Sachversicherungen den drittgrößten Zweig bilden. (Yearbook of China's Insurance 2013: 12 f.)

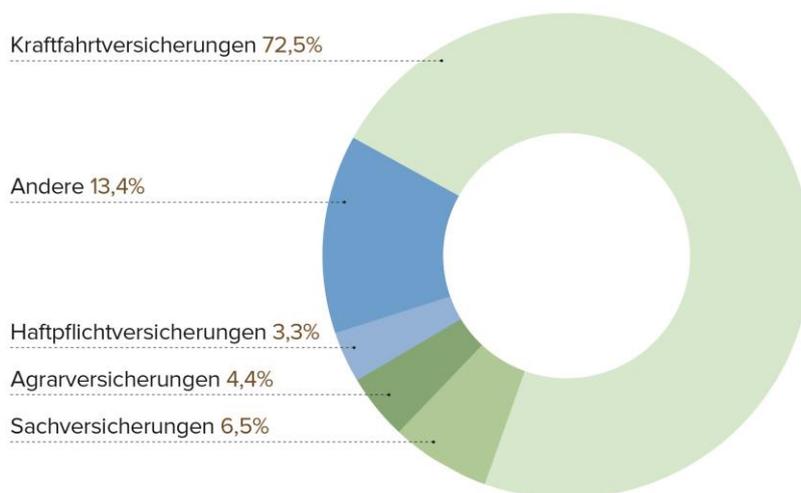


Abbildung 1: Schaden- und Unfallversicherungssegment 2012
Quelle: Yearbook of China's Insurance 2013

Schadenleistungen in der Höhe von insgesamt 14,82 Mrd. RMB. (Yearbook of China's Insurance 2013: 16) Die Versicherungssumme betrug insgesamt 900,6 Mrd. RMB und ist relativ niedrig, da

damit nur 10,62% des landwirtschaftlichen Bruttoinlandsprodukts versichert waren. (vgl. Ding und Li 2013: 11)

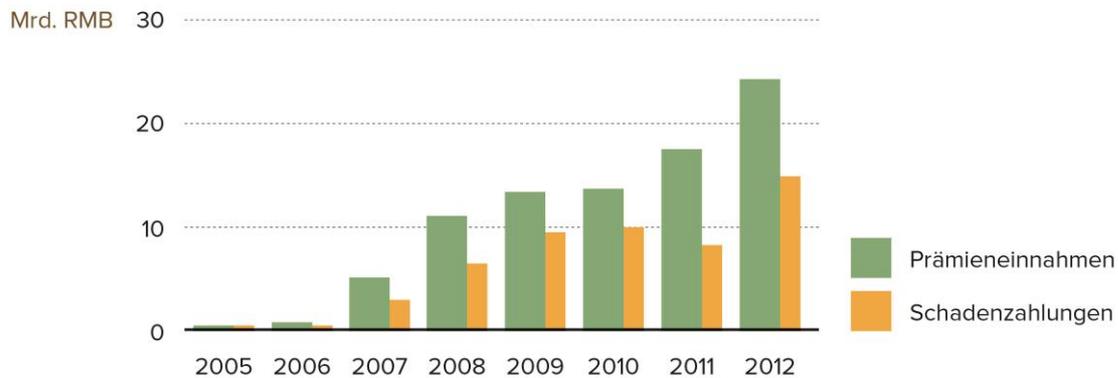


Abbildung 1: *Prämieneinnahmen und Schadenzahlungen 2005-2012*
 (Quelle: Yearbook of China's Insurance 2006-2013)

Der Anteil der versicherten Fläche an der gesamten Anbaufläche stieg von 10% im Jahr 2007 auf 40,2% im Jahr 2012, wobei die Anteile der versicherten Flächen für Reis, Weizen und Mais am höchsten sind. Dieser Anteil soll laut der Versicherungsaufsichtsbehörde bis 2020 bei 60% liegen.

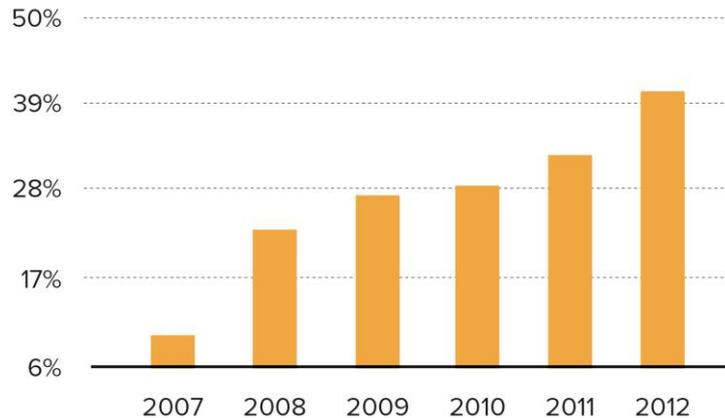


Abbildung 2: *Anteil der versicherten Fläche an der gesamten Anbaufläche (2007-2012)*
 (Quelle: Yearbook of China's Insurance 2008-2013)

Marktstruktur

Was für die Struktur des chinesischen Schadens- und Unfallversicherungsmarktes gilt, trifft auch für den Agrarversicherungsmarkt zu: Er weist eine hohe Konzentration auf. Die PICC ist mit einem Anteil von über 50% an den Versicherungsbeiträgen unverändert der Marktführer, gefolgt von China United, die 2012 für 15,8% der Prämieinnahmen verantwortlich war. Die PICC, China United, die vier Spezialversicherer *Anhua*, *Anxin*, *Guoyuan* und *Yangguang* sowie das französisch-chinesische Joint

Venture *Groupama-AVIC* kommen zusammen auf einen Marktanteil von über 90%.

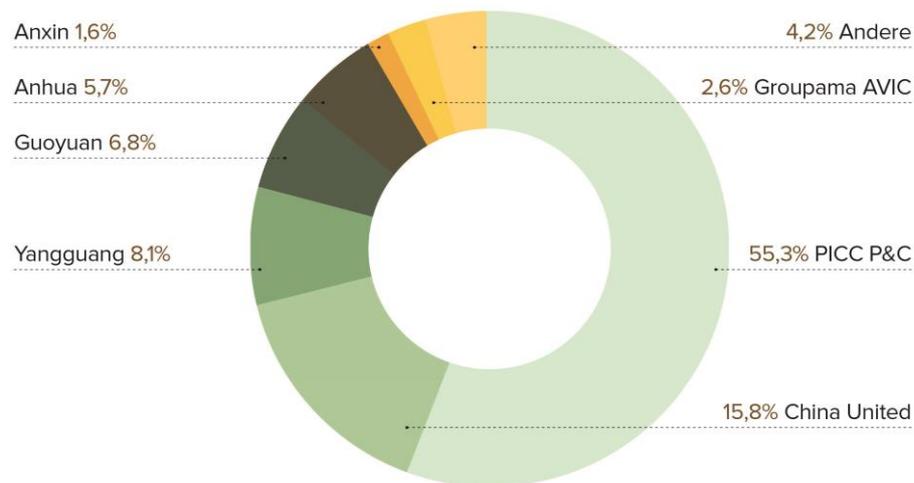


Abbildung 3: Marktanteile Agrarversicherungen 2012
Quelle: Yearbook of China's Insurance 2013

Die Zahl der Marktteilnehmer ist aber im Wachsen begriffen. Insgesamt gibt es zurzeit 23 Unternehmen, von der Versicherungsaufsichtsbehörde zugelassen sind, Agrarversicherungen anzubieten. Auch die Versicherungsgiganten *China Life*, *China Pacific* und *Ping An* und weitere Schaden- und Unfallversicherer sind inzwischen im Agrarversicherungsgeschäft tätig. In Henan ist derzeit die Gründung eines weiteren spezialisierten Agrarversicherers, der *Zhongyuan Agricultural Insurance*, in Vorbereitung.

Laut dem Versicherungsgesetz der VR China müssen Versicherungsunternehmen entweder eine Aktiengesellschaft mit beschränkter Haftung oder ein Staatsunternehmen sein. Die Agrarversicherungsverordnung bestätigt, was bereits im Landwirtschaftsgesetz (2002) festgehalten wurde, nämlich, dass auch Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit rechtlich zulässig sind. Neben der *Yangguang Agricultural Mutual Insurance Company* in Heilongjiang gibt es im Bereich der Fischzuchtversicherungen seit 1994 die *China Fishery Mutual Insurance Association*, der als Mitglieder und Träger die Versicherungsnehmer, Schiffseigner und Reedereien aus mehr als 20 Provinzen, angehören.

Rückversicherungen

Die staatliche *China Reinsurance (Group) Corporation*, kurz *China Re*, hatte zunächst eine Monopolstellung im Agrarversicherungssektor inne. Erstversicherer waren verpflichtet, 20% der Prämieinnahmen an *China Re* abzutreten. Diese verpflichtende Rückversicherung wurde nach dem WTO Beitritt schrittweise abgebaut. (vgl. Weltbank 2007: 33)

Inzwischen kaufen Erstversicherer Rückversicherungen neben der staatlichen *China Re* in geringem Ausmaß auch von internationalen Rückversicherern wie der *SwissRe* und *MunichRe*. Laut

Aon Benfield entsprechen die Rückversicherungskapazitäten derzeit der Nachfrage. Ausnahmen stellen Provinzen mit einer besonders hohen Risikoexposition und die Sektoren der Fischerei, Waldversicherungen und Tierseuchen dar. (vgl. Aon Benfield 2013: 30)

3.2 Schwierigkeiten und Herausforderungen

Mit den subventionierten Ernte-Mehrgefahrenversicherungen, auf die landwirtschaftliche Produzenten derzeit zurückgreifen können, können Einkommensverluste durch wetter- und klimabedingte Schäden abgemildert werden. Da die Deckung niedrig ist und nur ein Teil der Kosten für landwirtschaftliche Inputs abgedeckt ist, reichen die Schadenzahlungen in der Regel nicht, um Ertragsausfälle vollständig zu kompensieren.

Die Auswirkungen, die Agrarversicherungen auf das Investitionsverhalten und Produktionsentscheidungen der Landwirte und die landwirtschaftliche Produktion haben können, werden von Experten daher auch als bislang gering eingeschätzt.⁶

Die niedrige Deckung bewirkt auch, dass das Interesse an den subventionierten Ernteversicherungsprodukten geringer ist, als man angesichts der hohen Zahl an Versicherungsabschlüssen annehmen möchte. Laut einer Umfrage, die das *Insurance Institute of China* (IIC) mit Landwirten und landwirtschaftlichen Unternehmen sowie Vertretern lokaler Behörden auf einer landesweiten Basis durchgeführt hat, ist der Abschluss von Erntemehrgefahrenversicherungen in den meisten Fällen eher durch den Abschluss gemeinsamer Verträge für ein ganzes Dorf motiviert und nur vereinzelt auf die Eigeninitiative der Landwirte zurückzuführen. (Vgl. Xinhua 2014)

Die Innovation bei der Gestaltung von Versicherungsprodukten, die verschiedenen Betriebsformen wie kleinen Bauern, Kooperativen und landwirtschaftlichen Unternehmen entsprechen, ist wird in der akademischen und politischen Diskussion ebenso als zentrale Herausforderung benannt. In Zukunft sollen neben den Input-Kosten verstärkt Versicherungen, die auf Erträgen, Einkommen und Preisen für Agrarprodukte basieren, entwickelt und angeboten werden.

Gerade das Wachstum des Marktes macht auch das Thema des Umgangs mit großen Naturkatastrophen dringlicher. Eine wachsende Abdeckung und Marktdurchdringung bringen wachsende Risikoeinheiten und ein wachsendes Schadenspotenzial, das für Unternehmen und ab einem gewissen Punkt nicht mehr tragbar ist. (vgl. Yang 2014) In jedem der seit 2007 erschienenen *Dokumente Nummer 1* findet in Verbindung mit Agrarversicherungen auch das Thema Risikotransfer bei Katastrophenrisiken Erwähnung. Auch laut Artikel 8 der Agrarversicherungsverordnung ist ein vom Staat errichteter und finanziell unterstützter Mechanismus zur Diversifikation von Katastrophenrisiken in der Landwirtschaft vorgesehen. Zwar macht die Zentralregierung deutlich, dass das Thema Priorität hat. Es fehlt aber sowohl in der Verordnung als auch in den *Dokumenten Nummer 1* an konkreten Details dazu, wie ein solcher Mechanismus aufgebaut sein könnte.

Darüber hinaus sind es grundlegende Dinge, wie der Mangel an qualifiziertem Personal und eine solide Datenbasis die Schwierigkeiten bieten. Auch die Prämientarifierung ist unausgereift: ein Preis gilt pro Produkt für eine gesamte Provinz, womit unterschiedliche Risikoexpositionen innerhalb der

⁶ So akademische Experten in Interviews der Autorin zwischen dem 22.9.2014 und 27.9.2014

Provinzen gänzlich außer Acht gelassen werden.

3.3. Aktuelle Pläne und Pilotprojekte

Schwerpunkte in aktuellen Regierungsdokumenten

Die jüngsten offiziellen Dokumente, die Richtlinien für die Entwicklung des Agrarversicherungssystems enthalten, sind das *Dokument Nummer 1* von Jänner 2014 und zwei Papiere des Staatsrats mit den Titeln *Several Opinions of the General Office of the State Council on Financial Services Facilitating the Development of Agriculture, Rural Areas and Farmers* (April 2014) und *Opinions of the State Council on Accelerating the Development of a Modern Insurance Industry* (August 2014). Darin sind folgende Schwerpunkte auszumachen:

- Erhöht werden sollen die Abdeckung und der Versicherungsschutz für die drei Hauptgetreidearten und die Ausdehnung der Produkte und der Abdeckung für Vieh- und Forstversicherung und Gemüse.
- Die Regierungen großer Getreide produzierender Kreise sollen künftig für einen geringeren oder gar keinen Anteil an Beiträgen für Landwirtschaftsversicherungen aufkommen müssen.
- Die Zentralregierung ruft zur Innovation bei der Gestaltung von Versicherungsprodukten und der Erweiterung der Risikomanagement-Instrumente auf: Versicherungen zur Stabilisierung von Preisen, Wetterindexversicherungen⁷ und die Kombination von Mikrokrediten und Versicherungen sollen erforscht und getestet werden.
- Versicherungen für Landwirtschaftsgebäude, Landmaschinen, landwirtschaftliche Infrastruktur sowie Saatgut-Produktion und Fischereiversicherungen sollen verbreitet werden.
- Lokalregierungen und Versicherer sollen Versicherungsprodukte für landwirtschaftliche Erzeugnisse entwickeln und testen, bei denen eine Spezialisierung und ein Wettbewerbsvorteil der jeweiligen Provinzen und bestimmten Regionen vorliegt.
- Die Dienstleistungen für Agrarversicherungen auf der Basisebene sollen verbessert werden.
- Die Errichtung eines Mechanismus zum Transfer von Katastrophenrisiken in der Landwirtschaft, der fiskalisch unterstützt wird, soll vorangetrieben und die Resilienz gegen schwere Naturkatastrophen erhöht werden.

Viele der oben genannten Punkte stehen schon länger auf der Agenda. Wie in den Jahren zuvor sind Katastrophenrisiken ein Thema in den Politikdokumenten. Ebenfalls zum wiederholten Mal weisen die besagten Dokumente der Zentralregierung darauf hin, Versicherungsprodukte für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu entwickeln und zu testen, bei denen eine Spezialisierung und ein Wettbewerbsvorteil der Provinzen und verschiedenen Regionen vorliegen, was in vielen Provinzen bereits geschieht.

⁷ Bei Wetterindexversicherungen erhalten Versicherungsnehmer Schadenzahlungen, wenn ein vertraglich definierter und an einer Wetterstation gemessener Wert, der Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion hat (Niederschlagsmenge, Temperatur, etc.) über- oder unterschritten wird.

Eine Neuerung stellt die geplante allmähliche Verringerung bis hin zur Abschaffung von Subventionen auf der Kreisebene, insbesondere in den großen, Getreide produzierenden Kreisen dar. Damit reagiert die Regierung auf das Problem, dass gerade diese Regionen oft über knappere finanzielle Ressourcen verfügen und die Motivation, die subventionierte Agrarversicherungen zu verbreiten dadurch geringer ist. Stattdessen sollen nun die Provinz- und Zentralregierung höhere Anteile übernehmen und die Regierungen der unteren Ebenen entlasten. Hervorgehoben wird einmal mehr auch die Innovation bei Versicherungsprodukten. Während Versicherungsprodukte, die Kredite und Versicherungen verbinden schon länger ein Thema sind, werden nun auch Preisversicherungen ins Auge gefasst. Wetterindexversicherungen werden seit 2009 getestet, die Pilotprojekte dazu sollen nun weiter vorangetrieben werden. Im Folgenden wird auf aktuelle Pilotprojekte, in denen Lokalregierungen und Versicherungsunternehmen an der Innovation von Versicherungsprodukten arbeiten eingegangen und ein weiteres derzeit hoch gehandeltes Thema – Katastrophenanleihen - angeschnitten.

Versicherungen zur Abfederung von Preisvolatilitäten

Der Einsatz von Versicherungen zur Abfederung von Preisschwankungen ist ein aktuell viel diskutiertes Thema. Im diesjährigen Dokument Nr. 1 wurde der Einsatz von Agrarversicherungen erstmals im Zusammenhang mit einer Reform des Preisbildungsmechanismus für Getreide und andere wichtige Agrarprodukte erwähnt. Unter volatilen Preisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse leiden neben den Produzenten auch die Verbraucher, die in China durchschnittlich ein Drittel ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben. Die Preise nicht zu hoch und nicht zu niedrig zu halten, ist daher von politisch strategischer Bedeutung. (vgl. Wang et al. 2014) Neben Subventionen für Mindestpreise, die bei zu hohen Marktpreisen an Konsumenten mit niedrigen Einkommen und bei zu niedrigen Marktpreisen Produzenten zu Gute kommen sollen, wird auch der Einsatz von Zielpreisversicherungen angeführt. Für 2014 wurde der Start von Pilotprojekten für die Subventionierung von Zielpreisversicherungen für Soja in Nordostchina und in der Inneren Mongolei und für Baumwolle in Xinjiang angekündigt. Des Weiteren sollen in Pilotprojekten die Anwendbarkeit von Zielpreisversicherungen für Getreide, Schweine und andere Agrarprodukte erforscht werden.

In ersten Pilotprojekten kommen Preisindexversicherungen, bei denen die Auszahlung der Schadenzahlung durch den Versicherer an das Unterschreiten eines bestimmten Preisindex gebunden ist, bereits seit 2011 zum Einsatz. Die Versicherungsnehmer in diesen Pilotprojekten sind in der Regel größere Betriebe. Getestet werden sie in erster Linie für Schweinefleisch und Gemüse, also Agrarprodukten die einen wesentlichen Anteil am chinesischen Verbraucherpreisindex (VPI) haben.

2013 hat die *PICC P&C* in Zhangjiaxiang, Jiangsu, eine Preisindexversicherung für Blattgemüse eingeführt. Auch hier bei der Gestaltung neuer Versicherungsprodukte wird eng mit lokalen Behörden kooperiert. Die Stadtregierung wählte Gemüsefarmen aus und übernimmt 90% der Prämien. Wenn der Großhandelspreis für Gemüse innerhalb der Versicherungszeit unter das

vertraglich definierte Niveau fällt, erfolgt eine Entschädigungszahlung. In Shanghai hat *Anxin* im Jahr 2011 mit Pilotprojekten für Preisindexversicherungen für Gemüse begonnen, die ebenso von der Stadtregierung mit Beihilfen für die Versicherungsprämien gefördert werden. Weitere Pilotprojekte für Preisindexversicherungen für Gemüse finden in Peking, Sichuan und weiteren Regionen statt. (vgl. Wang et al. 2014)

Auch Preisindexversicherungen für Mastschweine werden derzeit in mehreren Provinzen getestet. *Anhua* und lokale Behörden führen dazu seit Mai 2013 Testläufe durch. Die Versicherungsnehmer sind große Zuchtbetriebe. Als Grundlage für den Index wird das Preisverhältnis von Schweinefleisch zu Mais (auch *hog-to-corn price ratio*) herangezogen, das die Reform- und Entwicklungskommission (NDRC) berechnet. Wenn das Verhältnis unter einen Wert von 6:1 fällt, müssen Schweineproduzenten mit Verlusten rechnen, weshalb der Wert als Index ausgewählt wurde: Liegt der Preis im Versicherungszeitraum von einem Jahr darunter, erfolgt eine Entschädigungszahlung. (vgl. Wang et al. 2014) Auch dieses Projekt wird mit Zuschüssen von 80% der Prämien aus den Regierungskassen unterstützt. Die Preise für Schweinefleisch schwankten in den letzten Jahren und auch in der Versicherungsperiode 2013 und 2014 relativ stark: Im Mai 2014 zahlte *Anhua* nach starken Rückgängen bei Schweinepreisen daher erstmals Schadenszahlungen an über 140 große Zuchtbetriebe. Weitere Pilotprojekte laufen in Sichuan, wo das französisch-chinesische Joint Venture *Groupama-AVIC* sowie die *PICC* Testläufe durchführen.

Wetterindexversicherungen

Pilotprojekte für Wetterindexversicherungen laufen in China bereits seit mehreren Jahren, sie beschränken sich aber bis dato auf wenige Provinzen und Kreise. In Anhui wurde im Rahmen einer 2008 offiziell beschlossenen Kooperation des UN World Food Programme (WFP), des International Fund for Agricultural Development (IFAD), des chinesischen Landwirtschaftsministeriums und des Institute of Environment and Sustainable Development in Agriculture der chinesischen Akademie für Agrarwissenschaften (CAAS) an der Entwicklung von Wetterindexversicherungen geforscht. 2009 startete ein Pilotprojekt mit Guoyuan an Bord. Im Kreis Chanfeng, Hefei wurde eine Wetterindexversicherung für Trockenheit und hohe Temperaturen für Reis abgeschlossen. Die Pilotprojekte wurden später auf Weizen und weitere Regionen ausgedehnt. Die Prämien werden von der Lokalregierung subventioniert. Ein weiteres erfolgreiches Pilotprojekt ist die seit 2010 in Jiangxi entwickelte Wetterindexversicherung für niedrige Temperaturen für Mandarinen, die die *PICC P&C* auf den Markt brachte. Entschädigungen erfolgen, wenn die Temperatur unter 5°C fällt. In Shanghai testet *Anxin* seit 2014 verschiedene Indexversicherungen für Gemüse. Zuletzt wurden Wetterindexversicherungen wiederholt in wichtigen Politikdokumenten unter den Instrumenten angeführt, die Landwirten beim Umgang mit wetter- und klimabedingten Risiken helfen sollen.

Katastrophenanleihen

Die Ausgabe von Katastrophenanleihen (Englisch: *cat-bonds*) als Instrument, mit dem Versicherer,

Rückversicherer und auch Staaten, große, durch Natur- oder Klimakatastrophen bedingte Risiken an Finanzmärkte weitergeben können, wird in China derzeit ebenfalls erwogen. Die nationale Reform- und Entwicklungskommission, Chinas oberste Behörde für Wirtschaftsplanung, stellte im Dezember 2013 die *Nationale Strategie zur Anpassung an den Klimawandel* vor, in der sie sich für die Nutzbarmachung von Finanzmarktinstrumenten und die Erforschung von Katastrophenanleihen und weiteren wetter-/klimabasierten Finanzmarktinstrumenten aussprach. Bis dato werden sie noch nicht ausgegeben oder getestet. Medienberichten zufolge plant die Versicherungsaufsichtsbehörde zusammen mit Versicherungsunternehmen die Emission von Katastrophenanleihen: In entsprechende Pilotversuche werden demnach aller Voraussicht nach die *PICC P&C* und *China Re* eingebunden sein. (vgl. IFR Asia 2014)

4. Fazit und Ausblick

Vor einem Jahrzehnt initiierte die chinesische Regierung die ersten Pilotprojekte für staatlich geförderte Agrarversicherungen und setzte damit den Aufbau eines neuen Agrarversicherungssystems in Gang. Binnen weniger Jahre entwickelte sich aus einem unbedeutenden und reformbedürftigen Sektor ein schnell wachsender Markt. Dazu trugen die politischen Maßnahmen der Zentralregierung und die starke Subventionierung von Versicherungsbeiträgen ebenso bei wie die Ausarbeitung von Modellen durch subnationale Regierungen, die Gründung spezialisierter Agrarversicherer und die Verbreitung und Organisation von Versicherungsabschlüssen auf der Ebene der Dörfer.

Die Regierung verfolgt mit dem Aufbau eines Versicherungssystems für die Landwirtschaft agrarpolitische Ziele: In erster Linie geht es dabei um die Stabilisierung ländlicher Einkommen und die Sicherung der Ernährung. So sollte mit den bezuschussten Ernte-Mehrgefahrenversicherungen ein leistbares Risikomanagement-Instrument für einen breiten Anteil von Agrarproduzenten geschaffen und ein möglichst großer Anteil der landwirtschaftlichen Flächen unter Versicherungsschutz gebracht werden. Die Subventionspolitik der Zentralregierung setzt einen Schwerpunkt auf Grundnahrungsmittel und Cash Crops mit einer hohen Flächenproduktion, wobei von Beginn an ein besonderes Augenmerk auf den Hauptgetreidearten Reis, Mais und Weizen, die grundlegend für die Ernährungssicherung sind und auch den höchsten Anteil an versicherten Flächen verzeichnen, gerichtet war.

Inzwischen sind subventionierte Agrarversicherungen landesweit erhältlich und eine große Anzahl von Landwirten und landwirtschaftlichen Betrieben hat einen einfachen Versicherungsschutz gegen wetter- und klimabedingten Gefahren erworben.

Mit der Agrarversicherungsverordnung von 2012 wurde ein rechtlicher Rahmen für die weitere Entwicklung des Sektors geschaffen und die Phase lokaler Pilotprojekte abgeschlossen. Das Agrarversicherungssystem befindet sich aber nach wie vor in einer frühen Phase. So ist die versicherte Summe in der Regel noch zu niedrig, um Ertragsausfälle ausreichend zu kompensieren. Darüber hinaus fehlt ein umfassendes Konzept für den Umgang mit Katastrophenrisiken. Bislang gab es zwar zahlreiche Bekenntnissen von Seiten der Regierung, einen fiskalisch gestützten Mechanismus zum Risikotransfer bei Katastrophenrisiken in der Landwirtschaft einzurichten und Initiativen auf Provinzebene, aber keinen umfassenden Plan auf nationaler Ebene.

Agrarversicherungen genießen sowohl die Aufmerksamkeit der Versicherungs-Aufsichtsbehörde als auch der Zentralregierung und es ist weiterhin mit der starken staatlichen Unterstützung des Sektors zu rechnen. Auch die zukünftige Entwicklung des Sektors wird maßgeblich von der staatlichen Einflussnahme und Förderung abhängen.

Mit der Umstrukturierung der Landwirtschaft hin zu größeren Betriebsstrukturen, die größere Investitionen erfordern, wird auch der Bedarf nach Risikomanagement-Instrumenten und Agrarversicherungen weiter steigen. An der Erforschung neuer Versicherungsprodukte arbeiten

Unternehmen, staatliche Forschungsinstitutionen und Behörden bereits. Die Innovation bei der Produktgestaltung wird stark gefördert. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird in Zukunft eine größere Auswahl an Versicherungsprodukten verfügbar sein und Versicherungen ein zunehmend wichtigeres und wirkungsmächtigeres Risikomanagement-Instrument werden, was sich positiv auf die Stabilität der Agrar- und Ernährungswirtschaft auswirken kann.

Literaturverzeichnis

Air Worldwide. 2009. *Agricultural Risk and the Crop Insurance Market in China*. Boston.

Aon Benfield. 2013. *China P&C Insurance and Reinsurance Market Report*. Chicago.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). 2014. *Länderbericht China 2014*. Berlin.

Ding S.Q./ Li M.B. 2013. Zhongzhiye baoxian fazhanbaogao [Bericht über die Entwicklung von Ernteversicherungen], in Tuo G.Z. (Hg.), *Zhongguo nongyebaoxian fazhan baogao 2013 nian [Bericht über die Entwicklung des chinesischen Agrarversicherungssektor 2013]*. Beijing: Zhongguo nongye chubanshe [China Agricultural Press], 1-18.

Editorial Committee of Yearbooks of China's Insurance. 2006-2013. *Yearbook of China's Insurance (2006–2013)*. Beijing: Editorial Department of Yearbooks of China's Insurance.

Finanzministerium. 2008. *Caizhengbu guanyu yinfa 'zhongyangcaizheng zhongzhiyebaoxian baofeibutie guanlibanfa' de tongzhi*. [Notice on the Administrative measures of subsidies in crop insurance by central finance]. http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2008/caizhengbuwengao20085/200807/t20080701_55466.html (1.7.2014).

Göbel, C. 2010 *The Politics of Rural Reform in China: state policy and village predicament in the early 2000s*. New York: Routledge.

Hoering, U./ Sausmikat, N. 2010. *Landwirtschaft in China: Zwischen Selbstversorgung und Weltmarktintegration*. http://www.globe-spotting.de/fileadmin/user_upload/globe-spotting/China/eu-china_2010_landwirtschaft_in_china.pdf (20.9.2014).

Huang Yanxin/ Li Weiyi (2013) Jiakuai zhidu chuangxin tuijin nongyebaoxian kechixu fazhan [Die Innovation des Systems beschleunigen und die nachhaltige Entwicklung von Agrarversicherungen vorantreiben], in Tuo G.Z. (Hg.), *Zhongguo nongyebaoxian fazhan baogao 2013 nian [Bericht über die Entwicklung des chinesischen Agrarversicherungssektor 2013]*. Beijing: Zhongguo nongye chubanshe [China Agricultural Press], 107-115.

IFR Asia (2014) „China considers cat bonds“ (30. August 2014). <http://www.ifrasia.com/china-considers-cat-bonds/21162069.article>. (10.9.2014).

Long Wenjun. 2009. *Nongye fengxianguanli yu nongyebaoxian*. [Agriculture Risk Management and Agriculture Insurance]. Beijing: Zhongguo nongye chubanshe [China Agricultural Press].

Nationale Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC). 2013. *Guojia shaying qiboubianhua zhanlue [Nationale Strategie zur Anpassung an den Klimawandel]*. <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201312/P020131209533290709659.pdf> (20.08.2014).

Staatsrat. 2006. *Guowuyuan guanyu baoxian gaige fazhan de ruogan yijian [Several Suggestions of the State Council on the Reform and Development of the Insurance Industry]*. http://www.gov.cn/zwggk/2006-06/26/content_320050.htm (1.7.2014).

Staatsrat. 2013. *Nongyebaoxian tiaoli [Agrarversicherungsverordnung]*. http://www.gov.cn/zwggk/2012-11/16/content_2268392.htm (1.7.2014).

Staatsrat. 2014a. *Guowuyuan bangongting guanyu jinrong fuwu sannong fazhan de ruogan yijian [Several Opinions*

of the General Office of the State Council on Financial Services Facilitating the Development of Agriculture, Rural Areas and Farmers]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-04/22/content_8771.htm (1.7.2014).

Staatsrat. 2014b. *Guonvuyuan guanyu jiakuai fazhan xiandai baoxian fuvuyue de ruogan yijian* [Several opinions of the State Council of China on Accelerating the Development of a Modern Insurance Industry]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/13/content_8977.htm (1.7.2014).

Swiss Re. 2008. *An insurance recipe for the Chinese food and agricultural industry*. Zürich.

Swiss Re. 2014. *World insurance in 2013: steering towards recovery*. Sigma 03/2014. Zürich.

Trappel, R. 2011. Agrarian change in China: the commodification of collective land. In Alpermann, B. (Hg.) *Politics and markets in rural China*. London und New York: Routledge, 15-29.

Tuo Guozhu .2013. Rang kexue yanjiu geng haode fuwu yu nongyebaoxian zhidu jianshe- Zhongguo nongyebaoxian 32nian yanjiu licheng jianshu [Wissenschaft und Forschung sollen der Errichtung des Agrarversicherungssystems noch besser dienen - Ein historischer Abriss der Forschung zu Agrarversicherungen der letzten 32 Jahre]. <http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab7313/info3889343.htm> (30. Juli 2014).

Tuo G.Z./ Zhu J.S. 2014. Wanshan woguo nongyebaoxianzhidu xuyao jiejiu de jigge zhongyayai wenti [Einige zentrale Probleme, deren Lösung es zur Verbesserung des chinesischen Agrarversicherungssystems bedarf]. <http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab7308/info3907145.htm> (1.11.2014).

Wang K./ Ran H./ Zhang Q. 2013. Study on optimal risk sharing policy of Chinese crop insurance: a case study from government perspective. http://www.iarfic.org/IARFIC_2013/22.pdf (10.11.2014).

Wang K./ Zhang Q. u.a. 2014. Nongchanpin jiage zhishubaoxian de kexingxing [Zur Durchführbarkeit von Preisindexversicherungen für Agrarprodukte] <http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab7308/info3907143.htm> (1.9.2014).

Wang, M./ Shi, P.J./ Ye, T./ Liu, M./ Zhou, M.Q. 2011. Agriculture insurance in China: history, experience, and lessons learned. *International Journal of Disaster Risk Science* 2(2), 10-22.

Weltbank. 2007. *China: Innovations in agricultural insurance. Promoting access to agricultural insurance for small farmers*. Washington, DC.

Xinhua. 2014. Nongyebaoxian diaocha: Jin 14,61% nonghu neng kandong tiaokuan [Umfrage zu Agrarversicherungen: nur 14,62% der Landwirte verstehen die Vertragsklauseln] http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-09/10/c_1112428156.htm (11.9.2014).

Yang J. 2014. Woguo nongyebaoxian dazafengxian jizhijianli de yanjiu [Untersuchung zur Errichtung eines Risikotransfermechanismus für Katastrophenrisiken in der Landwirtschaftsversicherung]. <http://218.28.6.75:81/DRCNet.Mirror.Documents.Web/docView.aspxDocID=3655883&leafID=30> (11.09.2014).

You, J. 2014. Risk, under-investment in agricultural assets and dynamic asset poverty in rural China. *China Economic Review* 29, 27-45.

Zhang, Q.F./ Donaldson, J.A. 2008. The rise of agrarian capitalism with

Chinese characteristics: agricultural modernization, agribusiness and collective land rights. *China Journal* 60, 25-48.

Zhou, Y.L. 2009. An introduction to the development and regulation of agricultural insurance in China. *The Geneva Papers* 34, 78-84.

Verzeichnisse

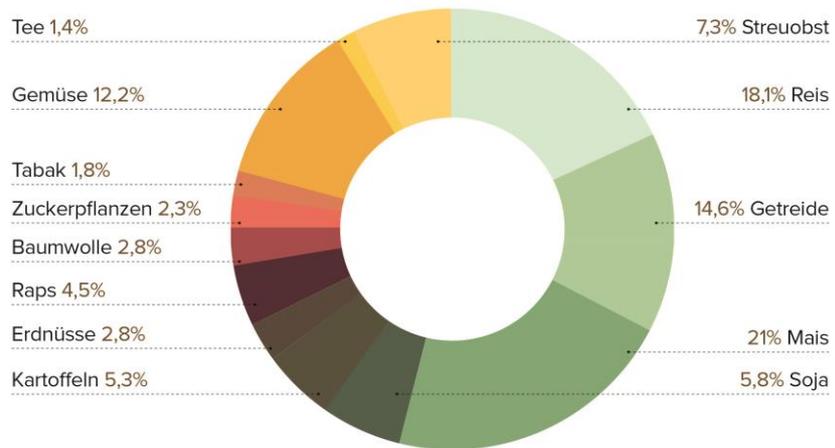
Abbildungen

Abbildung 1:	Schaden- und Unfallversicherungssegment 2012 (Quelle: Yearbook of China's Insurance 2013)	10
Abbildung 2:	Prämieneinnahmen und Schadenzahlungen 2005-2012 (Quelle: Yearbook of China's Insurance 2006-2013)	11
Abbildung 3:	Anteil der versicherten Fläche an der gesamten Anbaufläche (2007-2012) (Quelle: Yearbook of China's Insurance 2008-2013)	11
Abbildung 4:	Marktanteile Agrarversicherungen 2012 (Quelle: Yearbook of China's Insurance 2013)	13

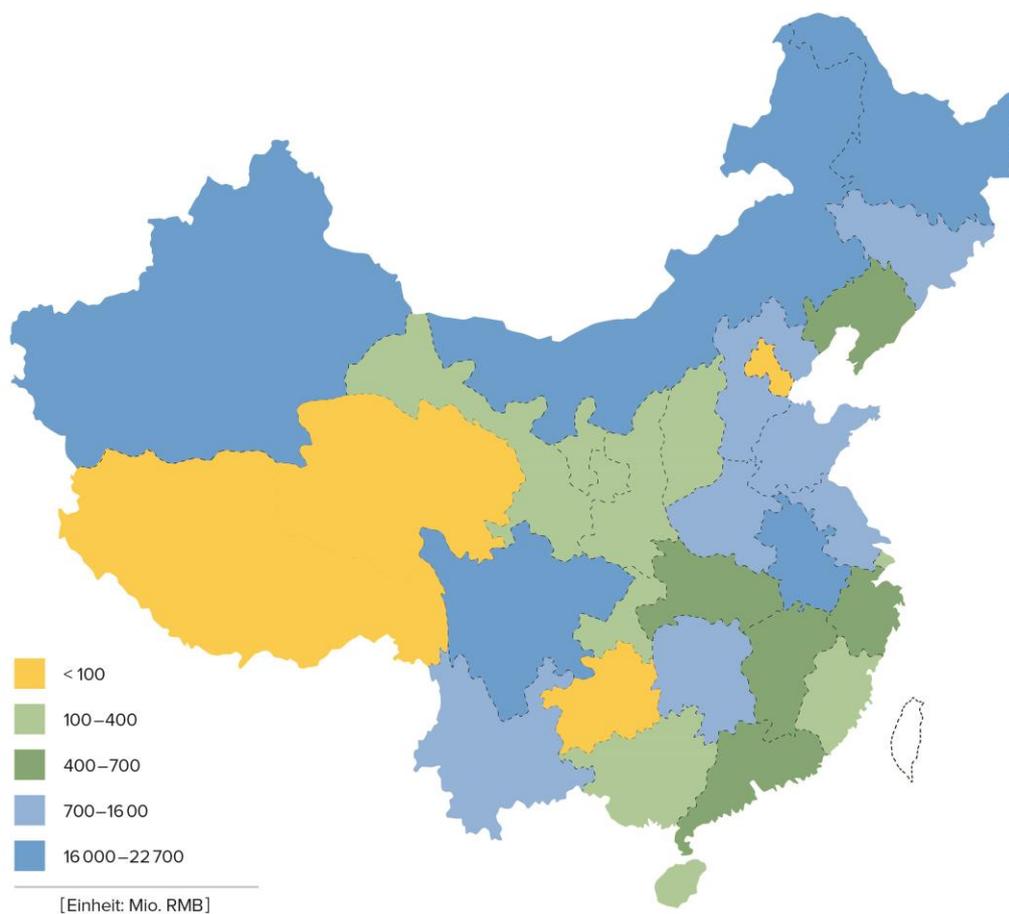
Anhänge

Anhang 1:	Anteile landwirtschaftlicher Kulturen 2012 (Quelle: China Statistical Yearbook 2013)	26
Anhang 2:	Prämieneinnahmen nach Provinzen 2012 (Quelle: Tuo und Zhu 2014)	26
Anhang 3:	Prämieneinnahmen und landwirtschaftliches BIP 2012 (Quelle: Tuo und Zhu 2014)	27

Anhänge



Anhang 1: *Anteile landwirtschaftlicher Kulturen 2012*
(Quelle: China Statistical Yearbook 2013)



Anhang 2: *Prämieinnahmen nach Regionen 2012*
(Quelle: Tuo und Zbu 2014)

Provinzen, Autonome Regionen, Regierungsunmittelbare Städte	Prämieinnahmen Mio. RMB	Landwirtschaftliches BIP 100 Mio. RMB
Sichuan	2266,5048	3297,21
Heilongjiang	2215,9001	2113,66
Xinjiang	1923,3175	1320,57
Innere Mongolei	1920,6196	1448,58
Anhui	1756,5633	2178,73
Hunan	1593,1702	3004,21
Hebei	1289,1695	3186,66
Jiangsu	1189,3361	3418,29
Henan	1178,7012	3769,54
Jilin	883,3616	1412,11
Shandong	807,0729	4281,70
Yunnan	716,9572	1654,55
Liaoning	691,7446	2155,82
Hubei	647,0086	2848,77
Jiangxi	622,7722	1520,23
Beijing	512,6377	150,20
Guangdong	438,9909	2847,26
Zhejiang	415,1510	1667,88
Shanxi	390,6765	698,32
Gansu	378,3620	780,50
Shanghai	364,7347	127,80
Shaanxi	309,3781	1370,16
Fujian	306,0073	1776,71
Chongqing	191,5933	940,01
Hainan	167,2662	711,54
Ningxia	154,5412	199,40
Guangxi	129,6199	2172,37
Tianjin	93,4978	171,60
Qinghai	88,6162	176,91
Tibet	86,3035	80,38
Guizhou	68,7566	891,91

Anhang 3: *Prämieinnahmen und landwirtschaftliches BIP 2012*
(Quelle: Tuo und Zhu 2014)

Impressum

© OAV, Hamburg 2014

Herausgeber:

Arbeitsgruppe Agrarwirtschaft/ German Agribusiness Alliance im OAV - German Asia-Pacific Business Association

Kontakt:

Alina Gumpert

Director Agribusiness

Arbeitsgruppe Agrarwirtschaft / German Agribusiness Alliance

OAV - German Asia-Pacific Business Association

Bleichenbruecke 9

20354 Hamburg, Germany

Tel.: +49 40 35 75 59-36

Fax: +49 40 35 75 59-25

Mobil: +49 151 67 60 72 31

E-Mail: gumpert@oav.de

Internet: www.oav.de

Titel:

„Risikomanagement und Agrarversicherungen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft Chinas: Bestandsaufnahme und Perspektiven.“

Autorin:

Hannah Seidl

(Die Autorin ist Master-Studentin der Sinologie am Institut für Ostasienwissenschaften der Universität Wien.

Für sämtliche Inhalte ist die Autorin selbst verantwortlich.)

Stand:

November 2014