



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dezember 2016

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Bericht in Erfüllung der Postulate Bourgeois
14.3023 und 14.3815

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	13
1.1	Auftrag	13
1.2	Struktur des Berichts	13
2	Bedeutung des Agrarsektors: EU, USA, Kanada, Schweiz.....	14
3	Agrarpolitischer Vergleich: EU, USA, Kanada, Schweiz	16
3.1	EU	16
3.1.1	Entwicklung und Grundzüge der europäischen Agrarpolitik	16
3.1.2	Massnahmen	16
3.1.3	Finanzierung der GAP 2014–2020.....	22
3.2	USA	23
3.2.1	Entwicklung und Grundzüge der US-amerikanischen Agrarpolitik	23
3.2.2	Massnahmen	24
3.2.3	Finanzierung der 2014 Farm Bill	27
3.3	Kanada	28
3.3.1	Entwicklung und Grundzüge der kanadischen Agrarpolitik.....	28
3.3.2	Massnahmen	29
3.3.3	Finanzierung von Growing Forward 2	32
3.4	Vergleich der Agrarpolitiken	33
3.4.1	Kriterien	33
3.4.2	Qualitativer Vergleich	33
3.4.3	Quantitativer Vergleich	36
3.5	Fazit	41
4	Einführung Risikomanagement in der Landwirtschaft.....	43
4.1	Risikobegriff und Risikotypen	43
4.2	Eingrenzung der analysierten Instrumente.....	44
5	Internationaler Vergleich von Instrumenten zur Risikoabsicherung	47
5.1	Vergleich von Risikomanagementinstrumenten: EU, USA, Kanada, Schweiz	47
5.1.1	Versicherungen	47
5.1.2	Staatliche geförderte Sparprogramme	58
5.1.3	Öffentliche Intervention	59
5.1.4	Antizyklische Massnahmen	61
5.1.5	Ad-hoc Zahlungen	69
5.2	Länderspezifische Charakterisierung der Risikomanagementinstrumente	71
5.2.1	EU	71
5.2.2	USA	72
5.2.3	Kanada	73
5.2.4	Schweiz	73
5.3	Referenzgrößen bei Versicherungen und antizyklischen Zahlungen im Ländervergleich	75
5.4	OECD-Grundsätze bezüglich Rolle des Staates im landwirtschaftlichen Risikomanagement	76
5.5	WTO-Verpflichtungen	78
5.6	Vor- und Nachteile staatlicher und staatlich geförderter Instrumente	80
6	Analyse zusätzlicher Risikomanagementinstrumente in der Schweiz	84
6.1	Landwirtschaftsspezifische Massnahmen im IRM.....	85
6.1.1	Vorbeugung	85
6.1.2	Bewältigung	87
6.1.3	Regeneration	88
6.2	Aktivitäten von Agroscope	90
6.2.1	Forschungsgebiete biologische Naturgefahren bei Agroscope	90
6.2.2	Aktivitäten von Agroscope im Bereich biologische Naturgefahren am Beispiel der Schadorganismen.....	90

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

6.3	Risikomanagement in der Schweiz am Beispiel Trockenheit.....	93
7	Schlussfolgerungen	95
8	Abkürzungsverzeichnis	99
9	Bibliographie.....	100
10	Anhang	104

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die GAP 2014–2020	17
Abbildung 2: Das Direktzahlungssystem der GAP 2014–2020.....	18
Abbildung 3: Die Titel der 2014 Farm Bill.....	24
Abbildung 4: Growing Forward 2.....	29
Abbildung 5: PSE-Kategorien.....	37
Abbildung 6: Entwicklung Weltmarktpreise 1990–2015.....	37
Abbildung 7: Entwicklung des PSE in Prozent der landwirtschaftlichen Bruttoeinnahmen 1990–2014	38
Abbildung 8: Entwicklung des TSE in Prozent des BIP 1990–2014	40
Abbildung 9: Modell Integrales Risikomanagement.....	45
Abbildung 10: Beispiel SCO-Deckung in Kombination mit einer traditionellen Ernteversicherung.....	54
Abbildung 11: Öffentliche Intervention am Beispiel von Magermilchpulver	60
Abbildung 12: Private Lagerhaltung am Beispiel von Butter.....	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich der Agrarsektoren 2013.....	15
Tabelle 2: Massnahmen Ländliche Entwicklung GAP 2014–2020	20
Tabelle 3: Finanzierung der GAP 2014–2020	22
Tabelle 4: Finanzierung der 2014 Farm Bill	27
Tabelle 5: Bundesausgaben (in Millionen kanadische Dollar) 2013–2018	32
Tabelle 6: Agrarpolitischer Zielvergleich zwischen EU, USA, Kanada und der Schweiz.....	35
Tabelle 7: Entwicklung der PSE-Kategorien 1990–2014 EU	38
Tabelle 8: Entwicklung der PSE-Kategorien 1990–2014 USA.....	39
Tabelle 9: Entwicklung der PSE-Kategorien 1990–2014 Kanada.....	39
Tabelle 10: Entwicklung der PSE-Kategorien 1990–2014 Schweiz.....	39
Tabelle 11: Synoptische Darstellung der Ähnlichkeiten und Unterschiede der vier Agrarpolitiken	42
Tabelle 12: Analysegegenstände internationaler Vergleich	47
Tabelle 13: Angebotene Produkte der Schweizer Hagel	55
Tabelle 14: Gedeckte Schäden der Schweizer Hagel.....	57
Tabelle 15: Interventionspreise und Höchstmengen 2015 der öffentlichen Intervention	60
Tabelle 16: Berechnung der PLC-Zahlung für eine Farm am Beispiel von Weizen und Mais	63
Tabelle 17: Berechnung der ARC County Zahlungen für einen Betrieb am Beispiel Weizen und Mais	64
Tabelle 18: Berechnung der ARC Individual Zahlung für einen Betrieb an den Beispielen Mais, Sojabohnen und Sorghum.....	65
Tabelle 19: Beispiel einer Berechnung einer DMPP Zahlung	67
Tabelle 20: Beispiel einer Berechnung der staatlichen Zahlung im Rahmen von AgriStability	68
Tabelle 21: Referenzgrößen im Ländervergleich.....	75
Tabelle 22: Rollenverteilung für verschiedene Gruppen von Risiken	77
Tabelle 23: Synoptische Darstellung der Vor- und Nachteile ausgewählter staatlicher und staatlich geförderter Instrumente	83
Tabelle 24: Analysegegenstände Schweiz	84
Tabelle 25: Prognose-Modelle von Agroscope	86

Management Summary

Ausgangslage

Nationalrat Jacques Bourgeois reichte 2014 die beiden Postulate «Agrarpolitiken. Vergleich und Bilanz 14.3023» und «Elementarschäden in der Landwirtschaft vorbeugen und sie entschädigen 14.3815» ein. Der Bundesrat wird darin beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der in einem ersten Schritt die Agrarpolitiken der EU, USA, Kanada und der Schweiz vergleicht und in einem zweiten speziell auf die Risikomanagementinstrumente in der Landwirtschaft der genannten Länder eingeht. Für das Ausland konzentrieren sich die Erläuterungen zum Risikomanagement auf wichtige staatliche und staatlich geförderte Instrumente. Für die Schweiz wird ein breiterer Überblick geboten. Wie von Postulat 14.3815 verlangt, wird für die Schweiz speziell auf Melde- und Überwachungssysteme und die Forschung eingegangen. Basierend auf den Folgerungen aus den Analysen sollen gemäss dem Postulat Massnahmen aufgezeigt werden, die der Bundesrat im Rahmen der Agrarpolitik zu prüfen bereit wäre.

Vergleich der Agrarpolitiken

Der Vergleich der Agrarpolitiken der EU, USA, Kanada und der Schweiz zeigt, dass es sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede gibt. Gemeinsam ist allen Agrarpolitiken, dass sie in einer oder andern Form Instrumente für den Schutz der Landwirtschaft einsetzen.

Die Agrarpolitiken der USA und von Kanada weisen zahlreiche gemeinsame Elemente auf. So haben beide Länder die Reduktion von Einkommensschwankungen als Hauptziel ihrer Politik. Dies versuchen sie über antizyklische Zahlungen und die staatliche Förderung von Versicherungslösungen zu erreichen. Die Agrarpolitiken der EU und der Schweiz weisen ihrerseits zahlreiche gemeinsame Elemente auf, die sich wesentlich von denjenigen der USA und von Kanada unterscheiden. Das Hauptziel in der EU und in der Schweiz liegt auf der Einkommenssicherung und die Direktzahlungen sind ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der Landwirtschaft. In den USA und in Kanada werden keine Direktzahlungen gezahlt. In der EU und insbesondere in der Schweiz haben dagegen antizyklische Zahlungen und die staatliche Förderung von Versicherungslösungen eine weit geringere Bedeutung.

Gemeinsam ist allen Ländern, dass sie Zölle und Zollkontingente für den Schutz ihrer Landwirtschaft einsetzen. Allerdings sind die Unterschiede über das Ausmass des Einsatzes und die damit verbundene Schutzwirkung gross. Die weitaus höchste Schutzwirkung entfalten diese Instrumente in der Schweiz. Weit weniger bedeutend sind sie in der EU, in Kanada und den USA.

Der finanzielle Rahmen und die Entwicklung der Instrumente werden in allen Ländern für mehrere Jahre festgelegt.

EU

Die europäische Agrarpolitik wird durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) geregelt. Aktuell ist es die GAP 2014–2020 mit einer Laufzeit von sieben Jahren.

Die aktuelle Agrarpolitik der EU besteht aus zwei Säulen. Die erste Säule beinhaltet die Marktstützung (einheitliche gemeinsame Marktorganisation) und die Einkommensstützung (Direktzahlungen). Die Mittel dafür stammen volumnäßig aus dem Budget der EU. Die zweite Säule beinhaltet die ländliche Entwicklung. Sie wird mittels nationaler oder regionaler Programme unterstützt. Die Mitgliedstaaten müssen dabei ihre Programme auf den gemeinsamen EU-Schwerpunkten aufbauen und von der Europäischen Kommission bewilligen lassen. Anders als bei der ersten Säule sehen die Massnahmen der zweiten Säule eine Co-Finanzierung der Mitgliedstaaten vor.

In der EU ist die Einkommenssicherung das Hauptziel der Agrarpolitik. Knapp drei Viertel der Mittel der GAP werden für die Direktzahlungen ausgegeben. Zusätzlich spielt der Umweltschutz eine wichtige Rolle. Die Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen ist ein primäres Ziel der GAP 2014–2020. Auf Massnahmenebene ist die neue Greening-Prämie im Rahmen der Direktzahlungen der ersten Säule als zentrales Element zu erwähnen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Neben EU-Massnahmen stehen den einzelnen Ländern zusätzlich noch nationale Programme und Massnahmen zur Verfügung, zu nennen sind vor allem Forschung und Bildung.

Die Ausgaben für die GAP werden aus zwei Fonds finanziert, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft, welcher die Massnahmen der ersten Säule finanziert und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, welcher Beiträge der EU an die Programme der zweiten Säule leistet. Gesamthaft beanspruchen die Gelder für die GAP heute rund 40 Prozent des EU-Haushalts. Das jährliche GAP-Budget beträgt rund 50 Milliarden Euro.

USA

In den USA wird die Agrarpolitik durch die Farm Bill, aktuell die 2014 Farm Bill, geregelt. Alle fünf Jahre wird das Programm überprüft und bei Bedarf weiterentwickelt.

Die 2014 Farm Bill ist in 12 Titel gegliedert. Zwei davon (Agrarrohstoffe und Ernteversicherung) beinhalten die Aspekte des Risikomanagements. Dieses Thema steht im Fokus der US-Agrarpolitik. Wichtige Massnahmen sind antizyklische Zahlungen, Ernteversicherungen und Margenabsicherungen. Der budgetmäßig wichtigste Titel der Farm Bill ist die Ernährung mit seinem Hauptfokus der Verbilligung von Nahrungsmitteln für Bedürftige (Food Stamps). Weitere Titel sind Umweltschutz, Handel, Kredite, ländliche Entwicklung, Forschung, Forstwirtschaft, Energie, Gemüse und biologische Landwirtschaft und diverses. Neben Massnahmen auf nationaler Ebene bestehen auch solche auf Ebene Bundesstaat.

Jährlich wird mit Ausgaben von knapp 100 Milliarden US-Dollar für die Farm Bill gerechnet. Rund 80 Prozent des Budgets steht dem Titel Ernährung (mehrheitlich für Food Stamps) zur Verfügung, 9 Prozent fließen in die Unterstützung von Ernteversicherungen und 5 Prozent in diejenige von antizyklischen Zahlungen unter dem Titel von Agrarrohstoffen.

Kanada

In Kanada wird die Agrarpolitik durch das Growing Forward geregelt. Das aktuelle Programm Growing Forward 2 (GF2) hat eine Laufzeit von fünf Jahren (2013–2018).

Das jüngste Politikprogramm fokussiert auf die wichtigen Bereiche Risikomanagement, Supply Management sowie Forschung und Innovation. Die kanadische Agrarpolitik ist stark auf die Reduktion beziehungsweise die Abfederung der hohen Risiken des Sektors ausgerichtet. Konkret werden die Produzenten bei Einkommensverlusten, bei Ernteverlusten durch Naturgefahren sowie bei der Vermarktung ihrer Produkte unterstützt. Themen wie Umweltschutz oder Ernährungssicherheit spielen in der kanadischen Agrarpolitik eine untergeordnete Rolle. Aus diesem Grund bestehen dazu auch keine konkreten Instrumente.

Die kanadische Agrarpolitik untersteht der geteilten Verantwortung zwischen der Provinz- und Zentralregierung. Die Programme werden entsprechend durch beidseitige Kostenbeteiligung finanziert. Die Provinzen können zudem eigene Programme entwickeln, welche auf ihre Bedürfnisse abgestimmt sind und, im Rahmen von definierten Grenzen, die finanziellen Mittel eigenständig auf die verschiedenen Programme verteilen.

Die jährlichen Ausgaben der Zentralregierung unter GF2 betragen zwischen 2.2–2.5 Milliarden kanadische Dollar. Die Provinzausgaben sind nicht miteinberechnet, sie entsprechen in etwa den Bundesausgaben (Bundesausgaben machen 51 Prozent, die Provinzausgaben 49 Prozent des Gesamtbudgets aus).

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Schweiz

Die aktuelle Schweizer Agrarpolitik bezieht sich auf die Jahre 2014–2017.

In der Schweiz ist die Palette der Ansprüche von Konsumenten und Gesellschaft an die Landwirtschaft am breitesten. Diese Zielvielfalt spiegelt sich in einem grossen und ausdifferenzierten agrarpolitischen Instrumentarium wider. In Verbindung mit den natürlichen Voraussetzungen (hoher Anteil benachteiligter Gebiete) und dem wirtschaftlichen Umfeld (hohes Kostenumfeld) resultiert in der Schweiz die höchste finanzielle Stützung zugunsten der Landwirtschaft.

Die entsprechende rechtliche Bestimmung in der Bundesverfassung bildet die Grundlage der Schweizer Agrarpolitik und regelt Aspekte der gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft und der dafür benötigten Instrumente. Die Einkommenssicherung und die Förderung gemeinschaftlicher Leistungen sind die Hauptziele der Schweizer Agrarpolitik. Wichtige Instrumente der Einkommenssicherung sind die Direktzahlungen und der Grenzschutz. Zusätzliches Ziel der Direktzahlungen ist die Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Weitere agrarpolitische Instrumente bestehen in den Bereichen Produktion und Absatz sowie Grundlagenverbesserung. Die Instrumente im Bereich Produktion und Absatz schaffen Rahmenbedingungen, die es der Schweizer Landwirtschaft ermöglichen, durch eine nachhaltige und qualitativ hochstehende Produktion eine möglichst hohe Wertschöpfung auf den in- und ausländischen Märkten zu erzielen. Die Instrumente im Bereich Grundlagenverbesserung sollen vor allem zur Kostensenkung und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Die Instrumente der Schweizer Agrarpolitik sind weitgehend auf nationaler Ebene definiert.

Der Bund wendet jährlich rund 3.7 Milliarden Franken für Landwirtschaft und Ernährung auf. Rund drei Viertel davon sind Ausgaben für Direktzahlungen. Weitere 10 Prozent der Ausgaben fallen im Bereich Produktion und Absatz an.

Vergleich der Instrumente zur Risikoabsicherung

Unter dem Begriff Risikomanagement wird der systematische Zugang zu und Umgang mit Risiken verstanden, um potenzielle Schäden und Verluste zu minimieren.

Die Postulate verlangen im Kern einen internationalen Vergleich von staatlichen und staatlich geförderten Versicherungssystemen respektive ähnlich wirkenden Instrumenten wie Sparprogramme, öffentliche Interventionen, antizyklische Zahlungen oder ad-hoc Zahlungen. Während für das Ausland (EU, USA, Kanada) nur staatliche und staatlich geförderte Instrumente angeschaut werden, wird für die Schweiz zusätzlich auf private Versicherungen eingegangen.

EU

In der GAP spielen staatliche oder staatlich geförderte Risikomanagementinstrumente in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle. So werden im Zeitraum 2014–2020 schätzungsweise lediglich sechs Prozent des EU-Agrarbudgets für Instrumente zur Absicherung von Risiken eingesetzt. Der grösste Teil davon im Rahmen der ersten Säule.

Im Rahmen der zweiten Säule kann die EU Versicherungsprämien für Ertragsausfallversicherungen mitfinanzieren, wenn die Mitgliedstaaten diese Massnahme in ihre Programme zur ländlichen Entwicklung aufnehmen. Dies ist in der Programmperiode 2014–2020 in zehn Ländern der Fall. Das gleiche gilt auch für Beiträge an private Fonds auf Gegenseitigkeit, die ihren Mitgliedern klassische Ertragsausfall- oder Einkommensversicherungen anbieten. Für 2014–2020 haben drei Länder eine entsprechende Massnahme in ihre Programme aufgenommen. Für alle Massnahmen gilt, dass eine Förderung nur unter bestimmten Bedingungen möglich ist. Insbesondere müssen die Instrumente so ausgestaltet sein, dass erst Ertrags- beziehungsweise Einkommenseinbussen von 30 Prozent im Vergleich zu einem historischen Durchschnitt, Zahlungen auslösen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Zudem gibt es im Rahmen der ersten Säule der GAP in der EU einerseits produktsspezifische, anderseits nicht produktsspezifische Massnahmen.

Zu den produktsspezifischen Massnahmen zählt die öffentliche Intervention. Sie bietet für wichtige Produkte (Weizen, Gerste, Mais, Reis, Rindfleisch, Butter, Magermilchpulver) eine Grundabsicherung auf sehr tiefem Niveau. Für Butter und Magermilchpulver sowie für eine Reihe von Produkten, die nicht von der öffentlichen Intervention profitieren können, besteht auch die Möglichkeit von Beihilfen für die private Lagerhaltung.

Für Früchte, Gemüse und Wein existieren spezifische Instrumente, welche die entsprechenden Branchen bezüglich preislicher Risiken und Ertragsrisiken unterstützen. Bei Früchten und Gemüse werden Erzeugerorganisationen unterstützt, indem die EU sich finanziell an deren Betriebsfonds beteiligt. Die Mittel der Fonds werden für die Finanzierung operationeller Programme verwendet. Im Rahmen dieser Programme können verschiedene Massnahmen im Bereich Krisenprävention und -management umgesetzt werden. Bei Wein unterstützt die EU nationale Stützungsprogramme. Zu den förderfähigen Massnahmen gehört die Lese unreifer Trauben zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts, die Errichtung von Fonds auf Gegenseitigkeit durch Erzeuger, die sich gegen Marktschwankungen absichern wollen.

Ergänzend zu den produktsspezifisch ausgestalteten Massnahmen umfasst die erste Säule zwei nicht produktsspezifische Massnahmen: Erstens sogenannte «aussergewöhnliche Massnahmen», welche die Kommission zur Behebung von Marktstörungen treffen kann. Zweitens eine Krisenreserve in der Höhe von jeweils 400 Millionen Euro pro Jahr, die zu allen vorher erwähnten Massnahmen explizit einen komplementären Charakter hat.

Insgesamt haben präzise definierte Instrumente zur Unterstützung des Risikomanagements in der GAP eine geringe Bedeutung. Erstens werden dafür in der Regel wenig finanzielle Mittel eingesetzt, zweitens ist das durch die wichtigsten Instrumente gespannte Sicherheitsnetz tief und drittens greift ein Teil der Massnahmen nur, wenn die Mitgliedsstaaten sie im Rahmen ihrer Pläne für die ländliche Entwicklung anbieten.

USA

Im Rahmen der 2014 Farm Bill werden in den USA geschätzte zwei Drittel der Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft für Instrumente zur Absicherung von Risiken eingesetzt.

Staatlich geförderte Ernteverversicherungen haben in den USA eine lange Tradition. Die Crop Insurance ist ein zentrales Instrument der amerikanischen Agrarpolitik zur Stabilisierung und Unterstützung der Landwirtschaft. Sie deckt mit 130 Kulturen ein breites Spektrum von Agrarrohstoffen ab. Dazu zählen Weizen, Mais, Soja, Reis oder Erdnüsse, aber auch Gras- und Weideland. Ebenso vielfältig sind die Schadereignisse, die abgedeckt werden können, sie reichen von Trockenheit, Hochwasser, Sturm, Starkregen, Insektenbefall, Pflanzenkrankheiten bis hin zu Vulkanausbrüchen und Erdbeben.

Das Crop Insurance Programm ist als Public-Private Partnership konzipiert. Der Staat setzt die Kriterien und Konditionen fest, die einzelnen Verträge werden durch private Versicherungsunternehmen abgeschlossen. Die Landwirtinnen und Landwirte können jährlich entscheiden, welche Versicherungen sie abschliessen wollen. Pro Kultur gibt es die Möglichkeit, Verluste auf der Basis von Erträgen oder Erlösen abzusichern. Bei der Höhe der Deckung besteht die Wahl zwischen 50 bis 85 Prozent. In der Regel wird eine Deckung von 70 Prozent gewählt. Im Durchschnitt kommt der Staat für 62 Prozent der Prämien auf.

Die Crop Insurance bietet auch Versicherungen im Tierbereich an. Die Preisversicherung ist möglich für Schweine, Rinder, Lämmer und Milch.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Mit der 2014 Farm Bill wurden zusätzliche antizyklische Massnahmen in Kraft gesetzt oder bestehende neu konzipiert. Bei den antizyklischen Zahlungen handelt es sich um rein staatliche Instrumente. Sie haben zum Ziel, die Verluste der Landwirte aufgrund ungünstiger Marktentwicklungen zu verringern. Als Basis für den Ausgleich kommen die Preise, die Erlöse oder Margen in Frage. Im Zentrum der antizyklischen Massnahmen stehen die Programme «Price Loss Coverage (PLC)», «Agriculture Risk Coverage (ARC)» und «Dairy Margin Protection Plan (DMPP)».

Die beiden Programme PLC und ARC decken eine begrenzte Anzahl von Agrarrohstoffen ab. Dazu gehören Weizen, Hafer, Gerste, Mais, Hirse, Reis, Sojabohnen, Sonnenblumensamen, Raps, falscher Safran, Leinsamen, Senfsamen, Sesamsamen, getrocknete Erbsen, Linsen, Kichererbsen und Erdnüsse. Während das Programm PLC bei den Preisen ansetzt, ist beim Programm ARC der Erlös die Referenzgröße. Die Anbauflächen der Kulturen, die von antizyklischen Zahlungen profitieren können, basieren entweder auf dem Durchschnitt der Jahre 2009–2012 oder alternativ dem Jahr 2013. Die Landwirte müssen sich zudem zu Beginn der Laufzeit der Farm Bill entscheiden, bei welchem Programm sie mitmachen wollen. Die Entscheide gelten dann für die gesamte Dauer der 2014 Farm Bill.

Im Rahmen von PLC werden Zahlungen je Agrarrohstoff gewährt, wenn der durchschnittliche nationale Marktpreis pro Jahr unter den vom Kongress im 2014 Farm Act bestimmten Referenzpreis fällt. Beim ARC Programm gibt es zwei Möglichkeiten der Absicherung. Mit dem ARC County Programm erhalten Landwirte Leistungen, wenn der tatsächliche Erlösdurchschnitt einer bestimmten Kulturart in einer definierten Region (meist County) für das Pflanzenbaujahr mehr als 14 Prozent unter den vorher definierten Referenzerlös fällt. Die Zahlungen können für maximal 85 Prozent der Kulturen der Basisflächen ausgelöst werden. Im Gegensatz zum ARC County Programm werden beim ARC Individual Programm für die Erlösberechnungen des Zahlungsjahres die effektiv im Zahlungsjahr angebauten versicherbaren Kulturen herangezogen.

Beim Dairy Margin Protection Plan erfolgt die Absicherung auf der sogenannten Marge. Neben dem Milchpreis sind die Futterkosten relevant für die Bestimmung der Ausgleichszahlung. Für die Berechnung werden vom United States Department of Agriculture veröffentlichte nationale Durchschnittswerte herangezogen. Milcherzeuger erhalten gegen eine Gebühr Ausgleichszahlungen, wenn die effektiv erzielte Marge unter die im Voraus vertraglich abgesicherte Marge fällt.

Die Höhe der Margen, für die eine Absicherung abgeschlossen werden kann, ist für die ganze Periode vorab festgelegt. Sie beträgt zwischen vier US-Dollar pro Hundredweight («Hundredweight», entspricht ca. 45.4 Kilogramm Milch) und acht US-Dollar pro Hundredweight. Möglich sind Absicherungen zwischen 25 und 90 Prozent der Referenzmenge. Unabhängig von der Betriebsgröße fällt für die Basisabdeckung auf der Minimalmarge von vier US-Dollar pro Hundredweight nur eine Anmeldegebühr von 100 US-Dollar an. Wird eine höhere Margenabdeckung gewählt, sind zusätzliche Gebühren zu bezahlen. Die Teilnehmenden können die Höhe der Absicherung jedes Jahr neu wählen, für die Periode der 2014 Farm Bill aber nicht aus dem Programm aussteigen.

Insgesamt ist das US-System von grosser Komplexität. Es bietet eine Vielzahl von Absicherungsmöglichkeiten sowohl im Rahmen des Versicherungssystems als auch im Rahmen der antizyklischen Zahlungen. Zum Teil können die Instrumente auch miteinander kombiniert werden. Die Instrumente unterscheiden sich nicht nur bezüglich Referenzgrößen (Preis, Menge, Erlös, Marge) und Referenzjahren (aktuelle, historische oder über mehrere Jahre fixe Werte), sondern auch bezüglich der Höhe der Absicherung. Damit stehen auch die Landwirte vor komplexen Managemententscheiden.

Der Ausbau der antizyklischen Zahlungen im Rahmen der 2014 Farm Bill hatte zwei Ziele. Zum einen wurden die Direktzahlungen abgeschafft, zum andern soll damit verhindert werden, dass ad-hoc Zahlungen weiter zunehmen. Zu diesen Zahlungen zählt das Noninsured Crop Disaster Assistance Programm. Es bietet finanzielle Unterstützung für Landwirte, die nicht versicherbare Agrarrohstoffe anbauen und kommt zur Anwendung bei tiefen Erträgen, dem Verlust von Inventar oder verhinderter Pflanzung aufgrund von Naturkatastrophen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Kanada

Für die Laufzeit von GF2 2013–2018 werden in Kanada Ausgaben für Instrumente des Risikomanagements von rund 55 Prozent der Ausgaben der Zentralregierung geschätzt. Da die Programme co-finanziert sind, kommen zu den Ausgaben der Zentralregierung noch solche der Provinzen und Territorien dazu.

In Kanada besteht mit Agrilnsurance ein rein staatliches Versicherungsangebot. Versichert werden können Weizen, Mais, Hafer, Gerste wie auch Früchte und Gemüse, z.B. Erdbeeren, Salat, Karotten und Auberginen. Die Verantwortung für die Programmplanung und Durchführung von Agrilnsurance liegt bei den Provinzen. Die Programmplanung muss von der Zentralregierung genehmigt werden. Diese übernimmt auch einen Teil der Prämiensubvention und die administrativen Kosten.

Die Kostenbeteiligung der Landwirte an den Prämien ist unterschiedlich. Bei Basis-Mehrgefahrenversicherungen zahlt der Landwirt rund 40 Prozent der Prämien, der Staat (Zentralregierung oder Provinz) übernimmt den Rest sowie 100 Prozent der administrativen Kosten. Für die Hagelversicherung bezahlen die Landwirte die vollen Prämien, der Bund übernimmt lediglich die administrativen Kosten. Bei der Deckung von Verlusten aufgrund von Katastrophen zahlt der Landwirt keine Prämien und der Staat übernimmt die Kosten.

Leistungen werden ausgezahlt, wenn der tatsächliche Ertrag tiefer ist als der Referenz ertrag, welcher ein prognostizierter oder ein historischer Wert sein kann. Landwirte können ihre Deckung individuell zwischen 50 und 80 Prozent (in 10 Prozent-Abstufung) wählen.

Ein weiteres Instrument ist das AgriInvest Konto. Der Staat belohnt diejenigen Landwirte, die Gelder auf dieses Konto einzahlen mit einer staatlichen Einlage auf dieses Konto. Dieser Beitrag soll einen Anreiz für private Spareinlagen schaffen, damit geringe individuelle Einkommensverluste durch die Landwirte selber abgedeckt werden können.

Im Bereich der antizyklischen Zahlungen wird in Kanada das AgriStability Programm angeboten. Es ermöglicht die Absicherung auf der Basis des Einkommens. Zahlungen werden fällig, wenn das Einkommen in einem bestimmten Jahr unter 70 Prozent des Referenzeinkommens sinkt.

Mit dem AgriRecovery Programm hat Kanada auch ein klar definiertes Instrument für ad-hoc Zahlungen. Es definiert einen Rahmen für ein koordiniertes und zielgerichtetes Vorgehen bei Katastrophen (z.B. Krankheiten, Seuchen, Natur- oder Wetterereignisse wie Trockenheit, Überschwemmungen, Erdbeben, Tornados, Kontaminationen der Umwelt oder Bedrohungen der Nahrungssicherheit). Es findet immer dann Anwendung, wenn bei Problemen ausgelöst durch ausserordentliche Ereignisse mit den anderen Instrumenten nicht geholfen werden kann. Eine Unterstützung im Rahmen des AgriRecovery Programms setzt die Zustimmung der Regierung voraus. Dabei können bis 70 Prozent der entstandenen Kosten übernommen werden.

Das kanadische Instrumentarium orientiert sich an der Grundidee, wonach die Absicherung kleiner Risiken vorwiegend in der Verantwortung der Landwirte selbst liegen soll. Bei grossen Risiken soll hingegen der Staat wesentlich zur Absicherung beitragen.

Schweiz

Bei den Versicherungen dominiert in der Schweiz im Unterschied zu den USA und Kanada und zum Teil im Unterschied zur EU der privatwirtschaftliche Ansatz. Trotzdem steht auch in der Schweiz eine Vielzahl an Versicherungsprodukten zur Verfügung, welche vor allem im Pflanzenbau verschiedene Schäden abdecken, nicht aber Erlöseinbussen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Die Schweizer Agrarpolitik kennt lediglich punktuell staatliche antizyklische Zahlungen (Fleisch, Eier). Die Tatsache, dass in der Schweiz nur wenige explizite staatliche Instrumente im Bereich der antizyklischen Zahlungen existieren, lässt sich dadurch erklären, dass hier mit dem Grenzschutz und den Direktzahlungen wichtige Instrumente zur Anwendung gelangen, die zwar nicht geschaffen wurden, um die Risikoexponiertheit der Landwirtschaft zu reduzieren, faktisch aber eine entsprechende Wirkung entfalten.

Ähnlich wie im Ausland gibt es auch in der Schweiz gesetzliche Bestimmungen, welche staatliche ad-hoc Zahlungen zur Bewältigung von Schadensereignissen möglich machen, wenn andere Instrumente nicht greifen. Dazu gehören die Bestimmungen zur Marktentlastung und zur Betriebshilfe.

Analyse zusätzlicher Risikomanagementinstrumente für die Schweiz

Das Postulat 14.3815 verlangt zusätzlich zum internationalen Vergleich von staatlichen und staatlich geförderten Versicherungssystemen die Analyse der Melde- und Überwachungssysteme für Naturgefahren, Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen sowie Ausführungen zur Forschungstätigkeit im Bereich Naturgefahren für die Schweiz.

Staatliche Rahmenbedingungen und Massnahmen im Bereich Naturgefahren ausserhalb der Agrargesetzgebung spielen auch für die Landwirtschaft eine bedeutende Rolle. Zu erwähnen ist beispielsweise die Raumplanung, welche eine angepasste Nutzung des Raums, unter anderem durch die Ausscheidung von Gefahrenzonen, zum Ziel hat.

Melde- und Überwachungssysteme des Bundes wie das Naturgefahrenportal des Bundes sind auch für die Landwirtschaft relevant. Dazu kommen Prognose-Modelle von Agroscope für landwirtschaftsspezifische Gefahren wie die Verbreitung von Schadorganismen oder Pflanzenkrankheiten. Innerhalb der Agrargesetzgebung haben zusätzlich Massnahmen in den Bereichen Pflanzenschutz und Produktionsmittel einen präventiven Charakter.

Der Staat spielt bei der Bekämpfung von Schadorganismen und Tierseuchen eine wichtige Rolle. Zusätzlich leisten Hilfen im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen einen Beitrag zur Schadensbewältigung. Subsidiär hilft auch der Elementarschädenfonds bei der Bewältigung von Schäden und der Deckung von Verlusten.

Die staatliche Forschung von Agroscope erbringt ihre Leistungen insbesondere bei Schäden durch Schadorganismen, in der Resistenzzüchtung und der Erarbeitung von Vermeidungsstrategien (z.B. Fruchtfolgeempfehlungen).

Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund des Vergleichs der Agrarpolitiken und der vertiefenden Analyse im Bereich Risikomanagementinstrumente können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Die Agrarpolitiken in der Schweiz und der EU haben ein deutlich umfangreicheres Wirkungsfeld als diejenigen in den USA und Kanada. Der Staat unterstützt die Landwirtschaft in den USA und Kanada primär, um die Folgen von Ertrags- und Preisschwankungen aufgrund von witterungsbedingten Risiken abzumildern. Gesellschaftliche Anforderungen an die Landwirtschaft spielen eine geringere Rolle.
- In der EU und in noch höherem Ausmass in der Schweiz spielen gesellschaftliche Anliegen an die Landwirtschaft eine sehr wichtige Rolle. Produktionsrisiken sind weniger ausgeprägt als in den USA und Kanada. Eine stabile Entwicklung in der Landwirtschaft und die Förderung gesellschaftlich erwünschter Leistungen sind die Hauptziele der Agrarpolitiken.
- Die Agrarpolitiken sind ein Abbild der gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft und der natürlichen Voraussetzungen. Die Instrumente der staatlichen Unterstützung sind entsprechend ausgestaltet. In den USA und Kanada stehen Instrumente des Risikomanagements wie die staatliche Förderung von Versicherungslösungen und antizyklische Zahlungen im Vordergrund. In der EU und in der Schweiz sind die Direktzahlungen, die Stabilität bieten und gesellschaftlich erwünschte Leistungen unabhängig von der Produktion fördern, das zentrale Element.
- In der Schweiz haben der Grenzschutz und die Direktzahlungen eine stabilisierende Wirkung. Die Produktionsrisiken können mit privaten Versicherungslösungen ausreichend abgedeckt werden. Die Entwicklung zusätzlicher Massnahmen würde sich erst aufdrängen, wenn offenere Märkte oder der Klimawandel zu starken Marktschwankungen führen.
- Die Schweizer Agrarforschung und insbesondere Agroscope beschäftigt sich intensiv mit Fragen des Risikomanagements im Zusammenhang mit Naturgefahren, die für die Landwirtschaft besonders relevant sind. Die Ressortforschung ist so ausgerichtet, dass sie jederzeit auf unvorhergesehene und dringliche Arbeiten reagieren kann.

In Anbetracht der im Rahmen des internationalen Vergleichs festgestellten Schweizer Spezifitäten bezüglich der gesellschaftlichen Ansprüche und der natürlichen Voraussetzungen ist es nicht zweckmäßig, die Grundausrichtung der Agrarpolitik in Richtung der analysierten ausländischen Agrarpolitiken, insbesondere derjenigen der USA und Kanadas, anzupassen. Zudem haben wichtige Pfeiler der heutigen Agrarpolitik eine stabilisierende Wirkung (Direktzahlungen, Grenzschutz). Für die Schweiz besteht unter den aktuellen Rahmenbedingungen deshalb kein Handlungsbedarf, neue staatliche Risikomanagementinstrumente einzuführen bzw. private Instrumente finanziell zu fördern. Der Bundesrat wird aber die Entwicklung der in diesem Bericht analysierten ausländischen Agrarpolitiken und insbesondere der Instrumente im Bereich Risikomanagement weiter verfolgen und überprüft im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP22+), ob es notwendig ist, die Thematik weiter zu analysieren.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Am 4. März 2014 reichte Nationalrat Jacques Bourgeois das Postulat Agrarpolitiken. Vergleich und Bilanz (14.3023) und am 24. September 2014 ergänzend dazu das Postulat Elementarschäden in der Landwirtschaft vorbeugen und sie entschädigen (14.3815) ein. Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu diesen zwei Themen vorzulegen (Fragestellungen vgl. Kasten).

Agrarpolitiken. Vergleich und Bilanz (14.3023)

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der Folgendes enthält:

- a. einen Vergleich zwischen der staatlichen Unterstützung, die den Landwirtinnen und Landwirten in den USA und in Europa gewährt wird oder gewährt werden soll, und der mit der Agrarpolitik 2014–2017 beschlossenen Unterstützung in der Schweiz;
- b. die Art der Massnahmen, die der Bundesrat basierend auf den Ergebnissen des Vergleichs im Rahmen der Agrarpolitik 2018–2021 zu prüfen bereit wäre.

Elementarschäden in der Landwirtschaft vorbeugen und sie entschädigen (14.3815)

Ich beauftrage den Bundesrat, in Ergänzung zum Postulat 14.3023 einen Bericht zu erstellen, der die folgenden, für die Landwirtschaft wichtigen Punkte enthält:

1. Die Ernteversicherungssysteme in den Ländern der EU, in den USA und in Kanada im Vergleich zur Risikodeckung bei Naturgefahren in der Schweiz.
2. Melde- und Überwachungssysteme für Naturgefahren und präventive Massnahmen, die ergriffen werden können, und die Möglichkeiten, diese zu optimieren.
3. Die Mittel, die der Forschung im Bereich der verschiedenen Naturgefahren zur Verfügung stehen, und ihre Möglichkeiten, je nach Dringlichkeit einer bestimmten Situation zusätzliche Mittel freizusetzen, um den Erwartungen der von den Elementarschäden betroffenen Produzentinnen und Produzenten zu entsprechen.
4. Die Möglichkeiten, basierend auf Modellen verschiedener EU-Länder, um den von Elementarschäden betroffenen Produzentinnen und Produzenten zu helfen, damit die erlittenen Verluste nicht den Fortbestand ihres Betriebs bedrohen.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich bezüglich Umgang mit Naturgefahren primär auf landwirtschaftsspezifische Ansätze. Der Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016 über den Umgang mit Naturgefahren in der Schweiz, gibt einen umfassenden Überblick über die Handlungsfelder und Massnahmen im Bereich Naturgefahren.

1.2 Struktur des Berichts

In Kapitel 2 wird zunächst die Bedeutung des Agrarsektors in der EU, den USA, Kanada sowie der Schweiz aufgezeigt. Kapitel 3 vergleicht anschliessend die vier Agrarpolitiken miteinander. Kapitel 4 gibt eine Einführung in das Risikomanagement in der Landwirtschaft. In Kapitel 5 werden die Risikomanagementinstrumente im Bereich Versicherungssysteme respektive ähnlich wirkende Instrumente in den vier Ländern verglichen. Kapitel 6 analysiert zusätzlich zum internationalen Vergleich von staatlichen und staatlich geförderten Versicherungssystemen für die Schweiz Melde- und Überwachungssysteme für Naturgefahren und präventive Massnahmen und macht Ausführungen zur Forschungstätigkeit im Bereich Naturgefahren. Basierend auf den vorangehenden Kapiteln werden in Kapitel 7 Schlussfolgerungen für die Schweiz abgeleitet.

2 Bedeutung des Agrarsektors: EU, USA, Kanada, Schweiz

In diesem Kapitel werden die Agrarsektoren der EU, der USA, Kanadas und der Schweiz aufgrund von ausgewählten Kennzahlen verglichen. Die Kennzahlen können Tabelle 1 entnommen werden.

Landwirtschaftlich genutzte Fläche, Betriebsgrösse und Beschäftigung

Mit Abstand am meisten landwirtschaftlich genutzte Fläche weisen die USA auf, gefolgt von der EU, Kanada und der Schweiz. Beim ackerfähigen Land ist die Reihenfolge dieselbe. Bei der landwirtschaftlich genutzten Fläche pro Kopf der Bevölkerung ist Kanada der Spatenreiter, gefolgt von den USA. Die EU und vor allem die Schweiz liegen weit dahinter. Dasselbe gilt für das ackerfähige Land pro Kopf der Bevölkerung. Die Landwirtschaftsbetriebe in Kanada bewirtschaften im Durchschnitt fast doppelt so viel Fläche wie jene in den USA. Diese wiederum sind aber immer noch zehnmal so gross wie die Durchschnittsbetriebe der EU und der Schweiz. Der Anteil der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze in der EU und der Schweiz ist rund doppelt so hoch wie in den USA und Kanada.

Wirtschaftliche Kennzahlen

Beim landwirtschaftlichen Produktionswert liegt die EU vor den USA. Der Anteil der pflanzlichen Agrarproduktion am gesamten landwirtschaftlichen Produktionswert ist in der EU, den USA und Kanada vergleichbar und in der Schweiz wesentlich geringer. Der Anteil der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion am Bruttoinlandprodukt (BIP) ist in der EU und in Kanada am höchsten, gefolgt von den USA. Die Schweiz weist hier mit Abstand den tiefsten Wert auf. Die Schweiz ist zudem das einzige Land im Vergleich, welches mehr Agrargüter importiert als exportiert.

In der Schweiz liegen die Produzentenpreise mehr als 40 Prozent über den Weltmarktpreisen. Die Preise der EU, der USA und Kanadas liegen hingegen etwa auf dem Niveau der Weltmarktpreise. Die Höhe der staatlichen Stützung insgesamt wird in Kapitel 3.4 genauer untersucht.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung**Tabelle 1: Vergleich der Agrarsektoren 2013**

	EU	USA	Kanada	Schweiz
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (ha)	186 584 000	408 707 000	65 346 000	1 529 000 ¹
Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche an der Gesamtfläche (%) ²	43	42	6.5	37
Landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Kopf (ha) ²	0.37	1.3	1.8	0.19
Ackerfähiges Land gemäss Definition der Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (ha) ³	108 218 720	155 308 660	45 742 200	397 540
Anteil ackerfähiges Land an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (%)	58	38	70	26
Ackerfähiges Land pro Kopf (ha) ²	0.21	0.5	1.3	0.05
Durchschnittliche Betriebsgröße (ha)	14.4 ⁴	176 ⁵	315 ⁶	25.1 ⁷
Anteil der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft (%)	4.4	2.2	2.0	3.9
Landwirtschaftlicher Produktionswert (Millionen USD)	501 074	391 580	50 645	7 226
Anteil pflanzlicher Agrarproduktion (%)	56	59	58	29
Anteil tierischer Agrarproduktion (%)	44	41	42	71
Anteil des 1. Sektors am BIP (%)	1.7	1.3	1.6	0.8
Verhältnis Produzentenpreis – Weltmarktpreis ⁸	1.05	1.02	1.08	1.45
Agrarexporte (Millionen USD) ⁹	144 350	149 300	44 280	8 800
Agrarimporte (Millionen USD) ⁹	142 580	113 330	33 420	11 720
Agrarexporte pro Kopf (USD) ²	284.5	470.6	1 271.1	1 065.9
Agrarimporte pro Kopf (USD) ²	281.0	357.2	959.4	1 419.6

¹ inklusive Sömmerrungsfläche² eigene Berechnung

³ FAO-Definition von ackerfähigem Land: Arable land is the land under temporary agricultural crops (multiple-cropped areas are counted only once), temporary meadows for moving pasture, land under market and kitchen gardens and land temporarily fallow (less than five years). The abandoned land resulting from shifting cultivation is not included in this category. Data for «Arable land» are not meant to indicate the amount of land that is potentially cultivable.

⁴ Zahlen von (Eurostat, 2014)⁵ Zahlen von (United States Department of Agriculture, 2014a)⁶ Zahlen von (Government of Canada, 2012a)⁷ inklusive Sömmerrungsbetriebe mit Direktzahlungen⁸ als Durchschnitt von 2012–2014⁹ 2012

Quelle: (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015)

3 Agrarpolitischer Vergleich: EU, USA, Kanada, Schweiz

In diesem Kapitel werden zuerst die Agrarpolitiken der EU, der USA und Kanadas kurz erläutert (Kapitel 3.1–3.3). Die Darstellung besteht jeweils aus zwei Teilen. Der erste Teil zeigt die Entwicklung der Agrarpolitik seit 1990 auf und legt die Grundzüge der aktuellen Agrarpolitik dar. Der zweite Teil erläutert die Massnahmen der aktuellen Agrarpolitik und gibt einen summarischen Überblick der dafür aufgewendeten Mittel. Abschliessend werden in Kapitel 3.4 die Agrarpolitiken der EU, der USA und Kanadas mit jener der Schweiz verglichen und daraus in Kapitel 3.5 ein Fazit gezogen.

3.1 EU

3.1.1 Entwicklung und Grundzüge der europäischen Agrarpolitik

Bis Ende der 1980er Jahre bestand die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU mehrheitlich aus preisstützenden Massnahmen. Hohe Preise und eine unbeschränkte Abnahmegarantie führten zu einer Kluft zwischen Angebot und Nachfrage sowie steigenden Agrarausgaben. Diese Entwicklungen lösten zu Beginn der 1990er Jahre einen umfassenden Reformprozess aus. Der erste Schritt erfolgte 1992 mit dem Wechsel von Einkommensstützung über Preisgarantien hin zu einem System ergänzender Einkommensbeihilfen. Die dadurch entstandenen Einkommenseinbussen wurden durch hektarbezogene sowie bestandesabhängige Direktzahlungen ausgeglichen. In einem weiteren Reformschritt wurden diese Direktzahlungen an Umweltauflagen (Cross-Compliance) gebunden sowie eine neue Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums (vgl. Kapitel 3.1.2.2) geschaffen. Mit der GAP 2003 wurden die Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt und eine einheitliche gemeinsame Marktorganisation (vgl. Kapitel 3.1.2.1) für den Binnenmarkt eingeführt.

Die aktuelle GAP (Laufzeit von 2014 bis 2020) schliesst nun diesen Reformprozess vorerst ab. Hauptänderungen sind die Einführung eines zielgerichteteren, gerechteren und ökologischeren Direktzahlungssystems (vgl. Abbildung 2), eines verbesserten Sicherheitsnetzes (Krisenreserve und ein neues Angebot an Risikomanagementinstrumenten) sowie eine intensivierte Förderung des ländlichen Raums (Europäisches Parlament, 2015d; Europäische Kommission, 2013).

Übergreifendes, langfristiges Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik der EU ist, eine rentable Lebensmittelproduktion, eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmassnahmen und eine ausgewogene räumliche Entwicklung zu gewährleisten.

Mit der GAP 2014–2020 sollen diese übergreifenden Ziele sowie die Wechselwirkung der Massnahmengruppen der GAP verstärkt gefördert werden. Deshalb wurden die drei oben genannten übergeordneten Ziele im Zuge der GAP 2014–2020 wie folgt präzisiert (Europäische Kommission, 2013):

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft;
- Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutz;
- Ausgewogene räumliche Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaft, einschliesslich der Schaffung und der Erhaltung von Arbeitsplätzen.

3.1.2 Massnahmen

Die aktuelle Agrarpolitik der EU besteht aus zwei Säulen, welche die drei Bereiche Marktstützung (einheitliche gemeinsame Marktorganisation), Einkommensstützung (Direktzahlungen) und ländliche Entwicklung beinhalten:

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Abbildung 1: Die GAP 2014–2020

GAP 2014–2020	
Erste Säule	Zweite Säule
a. Marktstützung (einheitliche gemeinsame Marktorganisation) b. Einkommensstützung (Direktzahlungen)	a. Ländliche Entwicklung

Quelle: eigene Darstellung

3.1.2.1 Erste Säule: Markt- und Einkommensstützung

Die Mittel für Markt- und Einkommensstützung stammen vollumfänglich aus dem Budget der EU. Zu den Massnahmen der ersten Säule gehören die folgenden Programme:

Marktstützung – einheitliche gemeinsame Marktorganisation

In der einheitlichen gemeinsamen Marktorganisation sind die Marktstützungsregelungen für die einzelnen Agrarmärkte der EU verankert. Ziel ist es, die Märkte zu stabilisieren und einen Beitrag zu einer angemessenen Lebenshaltung zu leisten.

Die einheitliche gemeinsame Marktorganisation besteht aus einer nach innen gerichteten Komponente, der Binnenmarktorganisation, und einer nach aussen gerichteten Komponente, der Regelung des Handels mit Drittländern. Die Binnenmarktorganisation beinhaltet die öffentliche und private Lagerhaltung, produktsspezifische Beihilferegelungen (Milch, Olivenöl und Tafeloliven, Obst und Gemüse, Wein, Bienenzuckerzeugnisse, Hopfen) (vgl. Kapitel 5.1.1.1), Vermarktungsnormen sowie Regelungen zu Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden. Die Regelungen zum Handel mit Drittländern umfassen Ein- und Ausfuhrizenzen, Einfuhrzölle sowie Ausfuhrerstattungen (Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, 2013; Europäisches Parlament, 2015e). Ausführungen zur Höhe der Marktstützung können dem Kapitel 3.4 entnommen werden.

Einkommensstützung – Direktzahlungen

Das neue Direktzahlungssystem der GAP 2014–2020 orientiert sich verstärkt an spezifischen Zielen und Funktionen. Insbesondere gelten die Cross-Compliance-Auflagen neu für alle Direktzahlungen.

Cross-Compliance

Cross-Compliance bedeutet die Verknüpfung von Prämienzahlungen mit der Einhaltung von Umweltstandards. Den Verpflichtungen der Cross-Compliance unterliegen alle Betriebe, welche Direktzahlungen (Erste Säule), Zahlungen für flächen- und tierbezogene Massnahmen (Zweite Säule) sowie Umstrukturierungsbeihilfen im Weinsektor beziehen. Die Cross-Compliance Regelung umfasst:

- 1) Die Grundanforderungen an die Betriebsführung: Einhalten der wichtigsten Regelungen aus 13 für Landwirte relevanten Europäischen Rechtsakten in den Bereichen Umweltschutz, Lebens- und Futtermittelsicherheit, Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, Tierseuchenbekämpfung, Pflanzenschutzmittel Einsatz sowie Tierschutz.
- 2) Die Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand: dazu gehören sieben Standards, welche unter anderem die Bodenerosion verringern, die Beseitigung von Landschaftselementen verhindern, aus der Erzeugung genommene Flächen begrünen oder Gewässer schützen sollen (Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft, 2015).

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Das Direktzahlungssystem ist wie folgt ausgestaltet:

Abbildung 2: Das Direktzahlungssystem der GAP 2014–2020

Für die Mitgliedstaaten obligatorische Prämien

Basisprämie	- Beitrag pro Hektar - Vereinheitlichung des Beitrages EU-weit	- Kein fester Prozentsatz des nationalen Finanzrahmens - 5 % Degravität über 150 000 Euro
Greening-Prämie	- Beitrag pro Hektar - Erfüllen der Greening-Auflagen oder gleichwertiger Auflagen	- Obligatorisch, 30 % des nationalen Finanzrahmens
Regelung für Junglandwirte	- Anhebung der Basisprämie um 25 % - Höchstens 5 Jahre	- Maximal 2 % des nationalen Finanzrahmens

Für die Mitgliedstaaten fakultative Prämien

Umverteilungsprämie	- Möglich für die ersten 30 Hektar - Beitrag pro Hektar darf höchstens 65 % des durchschnittlichen nationalen Direktzahlungsbeitrags betragen	- Maximal 30 % des nationalen Finanzrahmens
Gekoppelte Stützung	- An Produktionsmenge gekoppelte Stützung - Für Agrarsektoren von besonderer Bedeutung	- Maximal 10–15 % des nationalen Finanzrahmens
Stützungen in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen	- Zahlungen für z.B. Berggebiete, aride Gebiete etc.	- Maximal 5 % des nationalen Finanzrahmens

Quelle: (Europäische Kommission, 2013)

Basisprämie

Die Basisprämie ist ein Beitrag pro Hektar, welcher das Fundament des Direktzahlungssystems bildet. Durch die GAP 2014–2020 sollen die historisch bedingt zum Teil stark unterschiedlichen Basisprämien innerhalb der EU schrittweise angeglichen werden, damit sie bis 2019 EU-weit mindestens 196 Euro pro Hektare betragen. Mitgliedstaaten, in welchen die Basisprämie unter 90 Prozent des EU-27 Durchschnitts liegt, müssen die Lücke bis 2017 um 30 Prozent schliessen. Um dies zu erreichen werden in denjenigen Staaten, in welchen der Betrag über dem Durchschnitt liegt, anteilmässige Kürzungen der Basisprämie vorgenommen. Die Basisprämie wird aus dem Restanteil (Direktzahlungsbudget abzüglich Zahlungen für die übrigen Prämien) des nationalen Finanzrahmens bezahlt.

Greening-Prämie

Ziel der Greening-Prämie ist die Förderung von klima- und umweltfreundlichen Bewirtschaftungsmethoden durch eine zusätzliche Hektarzahlung für Umweltleistungen. Die Zahlung gilt für die gesamte beihilfefähige Hektarfläche. Die einzuhaltenden Massnahmen sind:

- Anbaudiversifizierung: Bei einer Betriebsfläche zwischen 10 und 30 Hektaren müssen mindestens zwei landwirtschaftliche Kulturpflanzen angebaut werden, wobei die Hauptkultur maximal 75 Prozent der Anbaufläche einnehmen darf. Bei über 30 Hektaren Betriebsfläche sind mindestens drei landwirtschaftliche Kulturpflanzen anzubauen, wobei die Hauptkultur maximal 75 Prozent und die beiden grössten Kulturen zusammen maximal 95 Prozent der Anbaufläche einnehmen dürfen.
- Erhaltung von Dauergrünland: Die Erhaltung wird auf Ebene Mitgliedstaat berechnet, wobei die Toleranz für Abweichungen maximal 5 Prozent des nationalen Referenzwertes für Dauergrünland betragen darf.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

- Fläche für Umweltzwecke: Mindestens 5 Prozent des Ackerlands müssen als «Flächen für Umweltzwecke» wie Ackerränder, Hecken, Bäume, Brachflächen, Aufforstungsfläche, stickstoffbindende Pflanzen etc. genutzt werden.

Erfüllt ein Betrieb gleichwertige Umweltmassnahmen, gelten diese anstelle der Greening-Massnahmen. Die Teilnahme an der Greening-Massnahme ist obligatorisch und der Verstoss gegen die Auflagen wird durch Kürzung der Direktzahlungen sanktioniert. Für diese Prämie sind 30 Prozent des nationalen Finanzrahmens vorgesehen.

Regelung für Junglandwirte

Diese Massnahme will den Generationenwechsel fördern. Dafür erhalten Junglandwirte unter 40 Jahren auf den ersten 90 Hektaren eine Anhebung der Basisprämie um 25 Prozent. Die Anhebung gilt für fünf Jahre. Die Mitgliedstaaten können dafür maximal 2 Prozent des nationalen Finanzrahmens aufwenden.

Umverteilungsprämie

Die Umverteilungsprämie ist eine Hektarprämie für die ersten 30 Hektaren oder für die durchschnittliche Betriebsfläche des Mitgliedsstaats, falls diese über 30 Hektaren liegt. Durch die Umverteilungsprämie sollen finanzielle Einbussen für kleine und mittlere Agrarbetriebe kompensiert werden, die sich aus der Reform des Systems der Direktzahlungen ergeben. Es dürfen maximal 30 Prozent des nationalen Finanzrahmens für diese Prämie verwendet werden.

Gekoppelte Stützung

Um die Zukunft potenziell anfälliger Sektoren oder Regionen zu sichern, können die Mitgliedstaaten auch eine begrenzte, an die Produktionsmenge gekoppelte Stützung gewähren. Den entsprechenden Agrarsektoren muss jedoch eine aus wirtschaftlichen, sozialen oder Umweltgründen besondere Bedeutung zukommen. Dafür sind zwischen 10 und 15 Prozent des nationalen Finanzrahmens vorgesehen.

Stützung in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen

Die Mitgliedstaaten können Zahlungen für Landwirte in naturbedingten benachteiligten Gebieten, wie z.B. Berggebiete, trockene Gebiete oder Gebiete mit tiefen Temperaturen, ausrichten. Diese Stützung darf maximal 5 Prozent des nationalen Finanzrahmens in Anspruch nehmen.

Kleinerzeugerregelung

Nebst den in Abbildung 2 aufgeführten Prämien gibt es zusätzlich im neuen Direktzahlungssystem die Kleinerzeugerregelung. Alle beitragsberechtigten Betriebe können an dieser Regelung teilnehmen.

Teilnehmende Betriebe erhalten einen maximalen jährlichen Zahlungsbetrag von 1 250 Euro. Vorteile der Regelung sind:

- Keine Sanktionen wegen nicht gemeldeten Flächen
- Befreiung von den Greeningauflagen
- Befreiung von den Cross-Compliance-Auflagen

Die Kleinerzeugerregelung ist für die Mitgliedstaaten freiwillig und es dürfen maximal 10 Prozent des nationalen Finanzrahmens für die Kleinerzeugerregelung aufgewendet werden (Europäisches Parlament, 2015c; Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, 2013).

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

3.1.2.2 Zweite Säule: Ländliche Entwicklung

Die ländliche Entwicklung wird mittels nationaler und / oder regionaler Programme unterstützt. Die Laufzeit der Programme beträgt jeweils sieben Jahre. Die Mitgliedstaaten müssen dabei ihre Programme auf den gemeinsamen EU-Schwerpunkten aufbauen und von der Europäischen Kommission bewilligen lassen. In Tabelle 2 werden diese Schwerpunkte sowie die dazugehörigen Massnahmen und deren Ausgestaltung aufgeführt.

Anders als bei der ersten Säule sehen die Massnahmen der zweiten Säule eine Co-Finanzierung der Mitgliedstaaten vor. Die Beteiligung der EU an Massnahmen der zweiten Säule variiert zwischen 85 Prozent für weniger entwickelte Regionen und 53 Prozent für entwickelte Regionen.

Tabelle 2: Massnahmen Ländliche Entwicklung GAP 2014–2020

Massnahmen, welche gleichzeitig mehreren Prioritäten der EU entsprechen	
Massnahmen	Ausgestaltung
Beratungs-, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste	Beratung sowie Aufbau von Beratungsdiensten
Investitionen in materielle Vermögenswerte	Investitionen zur Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit der Vermarktung von Erzeugnissen, der Infrastruktur und der Umwelt- und Klimaleistung
Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Betriebe	Existenzgründungsbeihilfen, Investitionen in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten, Zahlungen im Rahmen der Kleinerzeugerregelung
Zusammenarbeit	Förderung von Cluster und Netzwerken sowie der Zusammenarbeit zwischen Akteuren
Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten	
Massnahmen	Ausgestaltung
Wissenstransfer und Informationsmassnahmen	Berufsbildung, Erwerb von Qualifikationen, Informationsmassnahmen
Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von landwirtschaftlichen Betrieben und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen sowie Förderung von innovativen landwirtschaftlichen Techniken und nachhaltiger Waldbewirtschaftung	
Massnahmen	Ausgestaltung
Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel	Teilnahme von Landwirten an Qualitätsprogrammen und Zertifizierungssystemen
Förderung von Organisationen in der Nahrungsmittelkette, einschliesslich Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie Tierschutz und Risikomanagement in der Landwirtschaft	
Massnahmen	Ausgestaltung
Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial sowie Treffen von geeigneter vorbeugender Massnahmen	Präventive Massnahmen sowie Wiederaufbau von betroffenem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial
Gründung von Erzeugergemeinschaften und -organisationen	Gründung von Erzeugergemeinschaften mit dem Ziel Erzeugnisse an Markterfordernisse anzupassen und deren Absatz zu steigern
Tierschutz	Zahlungen für die Einhaltung von Tierschutzverpflichtungen

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Risikomanagement	Finanzbeiträge für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherung, für Fonds auf Gegenseitigkeit für Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten und Umweltvorfälle sowie für Fonds auf Gegenseitigkeit zur Einkommensstabilisierung
Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosystemen	
Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft	
Massnahmen	Ausgestaltung
Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern	Aufforstung und Anlage von Wäldern, Einrichtung von Agrarforstsystmen, Schadensvorbeugung, Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme sowie in Techniken der Forstwirtschaft
Agrarumwelt- und Klimamassnahmen	Förderung von landwirtschaftlichen Verfahren mit positiven Umwelt- und Klimaauswirkungen
Ökologischer/biologischer Landbau	Hektarzahlung für ökologischen/biologischen Landbau
Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (EU-Netzwerk für Naturschutzgebiete) und der Wasserrahmenrichtlinie (EU-Richtlinie für den nachhaltigen Gewässerschutz)	Hektarzahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten durch Natura 2000 und Wasserrahmenrichtlinien
Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete	Hektarzahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten aufgrund naturräumlicher Nachteile
Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder	Hektarzahlung für die Durchführung von Vorhaben der Waldumwelt- und Klimaverpflichtungen
Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten	
Massnahmen	Ausgestaltung
Basisdienstleistung und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten	Dorfentwicklungen, Infrastrukturaufbau, Breitbandtechnologie, Basisdienstleistungen, touristische Angebote, Erhaltung des kulturellen Erbes
LEADER (Förderprogramm der Europäischen Union, mit dem seit 1991 innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert werden)	Förderung von lokalen LEADER-Aktionsgruppen, LEADER Start-up-Kit und LEADER-Kooperationstätigkeiten

Quelle: (Europäisches Parlament, 2015b; Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, 2013)

Die Massnahmen unter den sechs Schwerpunkten sollen dazu beitragen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gefördert wird, Klimaschutz sowie die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen gewährleistet ist und eine ausgewogenen räumliche Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und Gemeinschaften erreicht werden kann.

3.1.3 Finanzierung der GAP 2014–2020

Die Ausgaben der EU für die GAP werden aus zwei Fonds finanziert, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft finanziert die Massnahmen der ersten Säule, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums die Beiträge der EU an die Programme der zweiten Säule. Gesamthaft beanspruchen die Gelder für die GAP heute rund 40 Prozent des EU-Haushalts.

Tabelle 3: Finanzierung der GAP 2014–2020

Mittel in Milli- onen Euro	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
EU Budget To- tal (EU-28) ¹	134 138	135 328	136 050	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988 (100 %)
Davon EU Budget GAP	54 450	53 602	52 787	51 961	50 966	49 989	49 031	362 787 (37.79 %)
Aufschlüsselung EU Budget GAP 2014–2020:								
GAP – Erste Säule	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851 (76.59 %)
Davon Di- rektzahlun- gen (EU-28)	39 681	39 112	38 570	38 013	37 289	36 579	35 883	262 127 (72.25 %)
GAP – Zweite Säule ¹	12 865	12 613	12 366	12 124	11 887	11 654	11 426	84 936 (23.41 %)

¹ Diese Summe wird erreicht, wenn die Mitgliedstaaten genug Mittel einsetzen, um die gesamten EU-Mittel, welche im Rahmen der zweiten Säule zur Verfügung stehen, abholen zu können.

Quelle: (Europäisches Parlament, 2015a)

3.2 USA

3.2.1 Entwicklung und Grundzüge der US-amerikanischen Agrarpolitik

In den USA wird die Agrarpolitik durch die Farm Bill geregelt. Sie wird alle fünf Jahre überprüft und bei Bedarf weiterentwickelt. Bestimmte agrarpolitische Aspekte, wie z.B. Umweltstandards, werden durch weitere zum Teil übergreifende Gesetze geregelt.

Der Grundstein für die heutige Agrarpolitik wurde in den 1930er Jahren gelegt. Im Rahmen des New Deal wurde der Agricultural Adjustment Act verabschiedet und damit Instrumente der Preis- und Einkommensstützung, der Mengensteuerung sowie Ernteversicherungen in die Agrarpolitik aufgenommen. Diese Mischung aus Preis- und Einkommensstützung sowie der Mengensteuerung blieb bis in die 1980er Jahre bestehen. Eine gestiegene staatliche Lagerhaltung und ein schwacher landwirtschaftlicher Export stellten diese Agrarpolitik jedoch in Frage. Durch eine tiefere Preisstützung und eine verstärkte Exportförderung sollte dieser Entwicklung entgegengewirkt werden. Zudem wurden die Auflagen für staatliche Zahlungen reduziert, was zu einer erhöhten Flexibilität bei der Anbauentscheidung führte. Eine weitere Neuerung war die Schaffung von Umweltauflagen. In den 1990er Jahren wurden dann Direktzahlungen und antizyklische Zahlungen wichtige Stützungsinstrumente für den Agrarsektor. Auch wurden kontinuierlich neue Umweltprogramme geschaffen. Über die gesamte Zeitdauer wurde zudem das Ernteversicherungssystem stetig ausgebaut (Sumner, 2007).

Wurde der Agrarsektor durch die 2008 Farm Bill noch durch Direktzahlungen, antizyklische Zahlungen, Einnahmengarantien sowie Preisstützungen für bestimmte Produkte unterstützt, liegt der Fokus der 2014 Farm Bill primär auf antizyklischen Zahlungen, Ernteversicherungen und Margenabsicherungen. Nebst der Kürzung der Ausgaben für die inländische Ernährungssicherheit (food stamps), bilden die Streichung der Direktzahlungen und der Umbau der antizyklischen Zahlungen die bedeutendsten Änderungen im Rahmen der 2014 Farm Bill. Durch die 2014 Farm Bill sollen:

- neue Chancen und Arbeitsstellen für die ländlichen Regionen geschaffen,
- neue inländische und ausländische Märkte erschlossen,
- allen Menschen in den USA den Zugang zu sicheren, gesunden und ausgewogenen Nahrungsmittel garantiert,
- Umweltschutzbemühungen verstärkt,
- neue Möglichkeiten für lokale und regionale Nahrungssysteme entwickelt sowie
- eine biobasierte Wirtschaft gefördert werden.

3.2.2 Massnahmen

Die 2014 Farm Bill ist in 12 Titel gegliedert:

Abbildung 3: Die Titel der 2014 Farm Bill

2014 Farm Bill											
Titel I: Commodities	Titel II: Conservation	Titel III: Trade	Titel IV: Nutrition	Titel V: Credit	Titel VI: Rural Development	Titel VII: Research	Titel VIII: Forestry	Titel IX: Energy	Titel X: Horticulture and Organic Agriculture	Titel XI: Crop Insurance	Titel XII: Miscellaneous

Quelle: (Lubben, 2014)

Sowohl Titel I «Commodities» als auch Titel XI «Crop Insurance» der 2014 Farm Bill beinhalten Aspekte des Risikomanagements. Die Massnahmen dieser Titel werden in Kapitel 5.1 detailliert erläutert. Nachfolgend wird ein allgemeiner Überblick zu den verschiedenen Titeln gegeben.

Titel I – Commodities (Agrarrohstoffe)

Durch die Streichung der Direktzahlungen und die Umgestaltung der antizyklischen Stützung besteht Titel I neu primär aus zwei antizyklischen Programmen: Der Agricultural Risk Coverage (ARC) und der Price Loss Coverage (PLC). Produzenten, welche an den Programmen teilnehmen wollen, sind verpflichtet, sich für die Laufzeit der 2014 Farm Bill für eines der beiden Programme zu entscheiden. Die Programmwahl hat zudem Auswirkungen auf die Zulassung zu anderen Programmen (vgl. Kapitel 5.1.4.2). Eine weitere wichtige Massnahme ist das neu geschaffene Dairy Margin Protection Plan, welches Milchproduzenten gegen tiefe Produktionsmargen absichert und das alte Milk Income Loss Contract Programm ersetzt. Die bisherigen Marketingmassnahmen Assistance Loan Programms und Loan Deficiency Payments bleiben bestehen. Die Zahlungen unter Titel I sind auf 125 000 US-Dollar pro natürliche oder juristische Person und Jahr beschränkt. Zudem sind sie, ab einem durchschnittlichen bereinigten Bruttoeinkommen von mehr als 900 000 US-Dollar (landwirtschaftliches und ausserlandwirtschaftliches Einkommen), bei den meisten staatlichen Programmen nicht berechtigt Zahlungen und Leistungen zu beziehen.

Titel II – Conservation (Umweltschutz)

Das Agricultural Conservation Easement Programm und das Regional Conservation Partnership Programm bilden die Hauptprogramme dieses Titels. Das Agricultural Conservation Easement Programm unterstützt den Erhalt von Grasland und Feuchtgebieten durch Kompensationszahlungen an die Besitzer. Das Regional Conservation Partnership Programm leistet technische und finanzielle Hilfe an Landwirte, um eine ressourcenschonende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu gewährleisten.

Durch die 2014 Farm Bill wurden die Conservation Compliance Bestimmungen (vgl. Kasten) auf die Ernteversicherungen (vgl. Titel XI «Crop Insurance») ausgeweitet. Dadurch wird garantiert, dass die Bestimmungen, auch nach der Abschaffung der Direktzahlungen, weiterhin an die Hauptstützungsmaßnahmen gebunden sind.

Conservation Compliance

Die Conservation Compliance Massnahmen haben zum Ziel, die Erosion von stark erosionsgefährdeten Landflächen zu reduzieren sowie Feuchtgebiete respektive ihre diversen Leistungen zu schützen. Die Massnahmen gelten für alle Produzenten, welche an Programmen der Farm Service Agency, des Natural Resources Conservation Services und der Risk Management Agency teilnehmen, also den Programmen unter Titel I, Titel II und Titel XI.

Um die erwähnten Ziele zu erreichen, müssen die Produzenten folgende Bestimmungen einhalten:

- Auf als stark erosionsgefährdet eingestuftem Land darf nur unter Einhaltung der Regeln eines vom Natural Resources Conservation Services genehmigten Naturschutzkonzepts produziert werden.
- Auf nach 1985 drainierten oder sonstig für die landwirtschaftliche Produktion modifizierten Feuchtgebieten darf nicht produziert werden.
- Zudem dürfen noch unberührte Feuchtgebiete nicht verändert werden, um die landwirtschaftliche Produktion zu ermöglichen.

Hält sich ein Produzent nicht an die Vorlagen, werden Programmzahlungen gekürzt oder eingestellt (United States Department of Agriculture, 2014c).

Titel III – Trade (Handel)

Unter diesen Titel fallen Programme in den Bereichen internationale Nahrungsmittelhilfe und Handelsförderung. Programmbeispiele sind das Market Access Programm zur Unterstützung der weltweiten Vermarktung und Förderung von US-Agrarprodukten oder das McGovern-Dole Food for Education Programm, welches Initiativen zur Verringerung von Hunger und der Förderung von Grundschulbildung in Entwicklungsländern unterstützt.

Titel IV – Nutrition (Ernährung)

Dieser Titel hat die Ernährungssicherheit innerhalb der Vereinigten Staaten zum Ziel. Das Hauptprogramm ist das Supplemental Nutrition Assistance Programm, besser bekannt als Food Stamps (Lebensmittelmarken). Im Rahmen des Supplemental Nutrition Assistance Programm werden bedürftigen Personen vergünstigte Lebensmittel zur Verfügung gestellt. Die dadurch generierte Nachfrage führt zudem zu einer Stützung der Inlandpreise. Weitere Programme zur Ernährungssicherheit und Ernährung wie das Schulmilchprogramm unterstützen z.B. Schulkantinen bei der Bereitstellung von gesunden Nahrungsmitteln.

Titel V – Credit (Kredite)

Hauptpunkt bildet der Consolidated Farm and Rural Development Act, welcher einen Grossteil der Kreditvergaben durch das United States Department of Agriculture regelt. Unter dem Consolidated Farm and Rural Development Act werden für drei verschiedene Zwecke Darlehen vergeben: für den Kauf von Immobilien, für den Kauf von Produktionsmitteln und für die Deckung von Kosten im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und Quarantänen.

Titel VI – Rural Development (Ländliche Entwicklung)

Die 2014 Farm Bill führt die Subventions- und Darlehensprogramme für die ländliche Entwicklung weiter. Dadurch werden Massnahmen zur Förderung der ländlichen Infrastruktur, zur Geschäftsentwicklung, für das Marketing von Spezialitäten, für die Bereitstellung von Breitbandtechnologie in ländlichen Gebieten, etc. unterstützt.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Titel VII – Research (Forschung)

Dieser Titel ermöglicht dem United States Department of Agriculture agrarwissenschaftliche Forschung auf staatlicher Ebene durchzuführen und Forschungsinitiativen sowie die landwirtschaftliche Hochschul- und Berufsbildung zu fördern. Auch Beiträge an die Ausbildung von Landwirten werden unter diesem Titel geregelt.

Titel VIII – Forestry (Forstwirtschaft)

Titel VIII zur Forstwirtschaft beinhaltet Programme zur Erhaltung von Waldbeständen, zum sparsamen Umgang mit der Ressource Wald, zur Produktvermarktung aber auch Schutzprogramme, wie z.B. der Schutz vor Waldbränden.

Titel IX – Energy (Energie)

Das Ziel dieses Titels ist die Förderung der Forschung, der Entwicklung und der Anpassung von Projekten im Bereich erneuerbare Energien. Der Hauptfokus des Titels liegt dabei auf der Produktion und Nutzung von US-Biokraftstoff.

Titel X – Horticulture and Organic Agriculture (Gemüsebau und Biologische Landwirtschaft)

Die Massnahmen unter Titel X fördern die Produktion von Spezialkulturen und deren Absatz. Die Unterstützung geht mehrheitlich in Bereiche wie Marketing und Werbung, Daten- und Informationssammlung, Schädlings- und Krankheitskontrolle, Nahrungsmittelsicherheit und Qualitätsstandards sowie in die Förderung der lokalen Produktion und die Unterstützung des Bio-Labels. Die Förderung von Spezialkulturen und der biologischen Landwirtschaft fällt zum Teil auch in andere Titel wie z.B. Forschung, Ernährung oder Handel.

Titel XI – Crop Insurance (Ernteversicherung)

Titel XI umfasst Programme zur finanziellen Unterstützung von Versicherungslösungen. Zusammen mit den Massnahmen von Titel I bilden sie die Risikomanagementinstrumente der Farm Bill. Massnahmen unter Titel XI sind die Subventionierung von Versicherungsprämien, um die Kosten der Ernteversicherungen für die Produzenten zu verringern, die finanzielle Unterstützung administrativer und operativer Kosten staatlich anerkannter Versicherer und die Beteiligung an Rückversicherungskosten. Die subventionierten Versicherungen sind für über 130 Kulturen verfügbar und decken Ertrags- und Erlösverluste. Unter diesen Titel fallen zudem eine Versicherung für Baumwolle-Produzenten (STAX) wie auch ein Programm zur teilweisen Deckung von Versicherungsselbstbehälten (SCO). Milchproduzenten können an einem Programm teilnehmen, welches sie gegen Katastrophen (z.B. Krankheiten, mit Pestiziden kontaminierte Milch etc.) wie auch gegen Margenverluste schützt. Sofern die Programme von Titel I und XI untereinander kombinierbar sind, können sich die Landwirte den Programmen aus beiden Titeln freiwillig anschliessen.

Titel XII – Miscellaneous (Divers)

Der letzte Titel fasst alle Programme zusammen, die nicht einem spezifischen Titel zugeordnet werden können. Die Programme beinhalten Massnahmen zur Tierhaltung (Tiergesundheit und -wohl, Marketing- und Produktionsunterstützung für Schafhalter, Inspektionsregeln für die Welszucht etc.), für sozial benachteiligte und ressourcenarme Produzenten (Technische Assistenz, Forschungszentren, Einbindung von Veteranen in die Landwirtschaft, etc.), zur Ölwärmeeffizienz sowie weitere Programme zu Forschung und Ausbildung, welche nicht unter Titel VII geregelt sind. (Lubben, 2014; United States Department of Agriculture, 2014b; Zulauf & Orden, 2014).

3.2.3 Finanzierung der 2014 Farm Bill

Gesamthaft wurde im Rahmen der 2014 Farm Bill ein Budget von 956 Milliarden US-Dollar für die nächsten zehn Jahre freigegeben. In den USA werden die Budgets immer über zehn Jahre freigegeben, auch wenn wie in diesem Fall das Gesetz nur eine fünfjährige Laufzeit hat. Der Congressional Research Service geht davon aus, dass in den fünf Jahre Laufzeit der aktuellen Farm Bill 489 Milliarden US-Dollar ausgegeben werden.

Bei der Verteilung der finanziellen Mittel fällt auf, dass die Mittel stark auf einzelne Titel konzentriert sind. Rund 99 Prozent der 489 Milliarden US-Dollar fliessen in nur vier Titel. 80 Prozent des Budgets steht dem Titel Ernährung (mehrheitlich dem Supplement Nutrition Assistance Programm) zur Verfügung. 9 Prozent fliessen in die Unterstützung von Ernteversicherungen und 5 Prozent in die Unterstützung von Agrarrohstoffen.

Tabelle 4: Finanzierung der 2014 Farm Bill

Farm Bill 2014 Titel	Geschätzte Ausgaben 2014–2018 (Millionen USD)	Anteil am Budget
I: Commodities	29 888	4.8 %
II: Conservation	28 373	5.8 %
III: Trade	1 718	0.4 %
IV: Nutrition	393 930	79.9 %
V: Credit	-1 011 ¹	-0.2 %
VI: Rural Development	13	0.04 %
VII: Research	111	0.2 %
VIII: Forestry	3	0.002 %
IX: Energy	84	0.1 %
X: Horticulture and Organic Agriculture	536	0.2 %
XI: Crop Insurance	39 592	8.5 %
XII: Miscellaneous	705	0.3 %
Total	493 941	100 %

¹ Der negative Betrag entsteht durch Haushaltsüberschüsse entstanden durch Zinsen und andere Einkünfte im Zusammenhang mit dem Darlehensprogramm dieses Titels.

Quelle: (Monke, 2014)

3.3 Kanada

3.3.1 Entwicklung und Grundzüge der kanadischen Agrarpolitik

Steigende staatliche Ausgaben im Agrarsektor sowie Handelsliberalisierungsabkommen in den 1980er und 1990er Jahren führten dazu, dass die kanadische Regierung begann, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors sowie den Handel von Agrarprodukten zu fördern. Ziel war es, die Rentabilität der Agrarwirtschaft zu verbessern. Die vorgenommenen agrarpolitischen Reformen fokussierten konkret auf die Ausrichtung des Agrarsektors an Marktbedürfnissen durch den Abbau von Handelsbarrieren, höhere Eigenständigkeit durch verbesserte Sicherheitsnetze, regionale Diversität, ökologische Nachhaltigkeit sowie Nahrungsmittelsicherheit und Qualitätskontrolle.

Von diesen Reformen ausgeschlossen blieb das staatliche Supply Management in den Bereichen Milchprodukte, Geflügel und Eier (vgl. Kapitel 3.3.2.3). Dies weil der internationale Druck nie gross genug war und durch das Supply Management das staatliche Budget nicht belastet wird. Die mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen wurden hingegen durch Zollkontingente ersetzt. Verschlechterte Marktbedingungen und die BSE-Krise führten dazu, dass das landwirtschaftliche Einkommen in Kanada um die Jahrtausendwende sank. Als Reaktion darauf begannen die Provinzen, durch ad-hoc Massnahmen, als Ergänzung zum staatlichen Sicherheitsnetz, ebenfalls die Rentabilität der Landwirtschaft zu fördern. Zeitgleich verstärkten sich die negativen Umweltauswirkungen der kanadischen Landwirtschaft. Um dem entgegenzuwirken, verabschiedeten die Provinz- und Zentralregierungen im Jahr 2002 das Agricultural Policy Framework. Das Agricultural Policy Framework war die erste kanadische Agrarpolitik mit einer Laufzeit von fünf statt drei Jahren. Ziel dieser Laufzeiterhöhung war die Stabilität der kanadischen Agrarpolitik zu erhöhen. Um den Umweltproblemen entgegenzuwirken, wurden die Risikomanagementinstrumente mit der Förderung des Umweltschutzes, der Gemeinschaftsgüter und der Nahrungsmittelsicherheit verbunden.

Die darauffolgende fünfjährige Agrarpolitik Growing Forward führte den eingeschlagenen Kurs weiter. Der Fokus von Growing Forward lag auf einer wettbewerbsfähigen und innovativen Land- und Ernährungswirtschaft, welche gesellschaftlichen Bedürfnissen bezüglich Nahrungsmittelsicherheit und Umweltschutz gerecht wird und ein proaktives Risikomanagement betreibt. Wie schon das Agricultural Policy Framework war auch Growing Forward ein Schritt in Richtung Harmonisierung der Landwirtschaftspolitiken der Provinzen und der Bundesregierung.

Am 1. April 2013 trat mit Growing Forward 2 (GF2) der dritte solche Rahmen in Kraft. Auch unter GF2 sind Risikomanagement, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit wichtige Ziele. Gerade die zwei letzten werden unter GF2 mit drei neuen Programmen zusätzlich gefördert. GF2 setzt auf marktwirtschaftliche Lösungen, Ressourceneffizienz sowie zielgerichtete, resultatorientierte und gemeinsame Ansätze. GF2 hat zwei strategische Ziele:

- einen wettbewerbsfähigen und marktorientierten Agrar- und Ernährungssektor, welcher Risiken proaktiv angeht («A competitive and market-oriented agriculture, agri-food and agri-based products sector that proactively manages risk»);
- einen innovativen und nachhaltigen Agrar- und Ernährungssektor («an innovative and sustainable agriculture, agri-food and agri-based products sector»).

Da die kanadische Agrarpolitik der geteilten Verantwortung der Provinz- und Zentralregierung untersteht, müssen Reformentscheidungen zwischen den beiden Ebenen abgesprochen werden. Die Programme werden zudem durch beidseitige Kostenbeteiligung finanziert. Nebst der gemeinsamen Verantwortung bietet die kanadische Agrarpolitik den Provinzen jedoch genügend Flexibilität, eigene Programme zu entwickeln, welche auf ihre Bedürfnisse abgestimmt sind. Die Provinzen können, im Rahmen von definierten Grenzen, die finanziellen Mittel eigenständig auf die verschiedenen Programme verteilen (World Trade Organization, 2015a; Skogstad, 2011; Government of Canada, 2012b).

3.3.2 Massnahmen

Die kanadische Agrarpolitik besteht aus drei Teilen, den beiden strategischen Initiativen Wettbewerbsfähigkeit / Marktorientierung und Innovation / Nachhaltigkeit sowie dem Supply Management. Das Supply Management bildet ein Fundament, welches über die Zeit relativ stabil geblieben ist.

Abbildung 4: Growing Forward 2

Growing Forward 2	
Strategische Initiative: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung	Strategische Initiative: Innovation und Nachhaltigkeit
1) Business Risk Management <ul style="list-style-type: none"> a. AgriStability b. AgriInvest c. AgriRecovery d. AgriInsurance e. AgriRisk f. Agricultural Marketing Programs Act g. Canadian Agricultural Loans Act 2) Market Access, Negotiations, Sector Competitiveness and Assurance System <ul style="list-style-type: none"> a. AgriMarketing 3) Farm Products Council of Canada	1) Science, Innovation, Adoption and Sustainability <ul style="list-style-type: none"> a. AgriInnovation 2) Industry Capacity <ul style="list-style-type: none"> a. AgriCompetitiveness 3) Canadian Pari-Mutuel Agency
Supply Management: Preisstützung, Produktionsquoten, Grenzschutz	

Quelle: (Government of Canada, 2012b)

3.3.2.1 Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung

Die Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung sind in drei Hauptkategorien unterteilt:

Business Risk Management

Ziel ist es, den Produzenten die nötigen Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit sie mit allfälligen Geschäftsrisiken besser umgehen können. Konkret werden die Produzenten bei Einkommensverlusten, bei Ernteverlusten durch Naturgefahren sowie bei der Vermarktung ihrer Produkte unterstützt (vgl. Kapitel 5.1). Das Business Risk Management besteht aus den Programmen gemäss Abbildung 4.

Market Access, Negotiations, Sector Competitiveness, and Assurance System

Massnahmen dieser Kategorie haben zum Ziel, der Agrar- und Ernährungsindustrie zu kommerziellem Erfolg zu verhelfen und dadurch die Langzeitrentabilität und Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors zu erhalten. Dies soll primär anhand von Marktzugang, der Unterstützung von Initiativen zur Erschließung neuer Märkte, dem Bereitstellen von Marktinformationen oder einem Qualitätssicherungssystem geschehen.

Eine Hauptmassnahme ist die AgriMarketing Initiative, bestehend aus:

- Market Development: Dieses Programm bietet dem Agrarsektor Unterstützung bei der Erschließung von neuen Märkten, aber auch beim Erkennen von neuen Konsummustern oder Ernährungstrends. Ziel ist es, dass der Agrarsektor sowohl im heimischen als auch auf dem

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Exportmarkt kompetitiv bleibt. Ein Beispiel ist die Unterstützung des Sektors bei der Ausarbeitung von Langzeitmarktstrategien für ausländische Märkte.

- Assurance System: Durch dieses Programm werden nationale Organisationen bei der Ausarbeitung von nationalen Kontrollsystmenen, -standards und -instrumenten unterstützt, welche im Zusammenhang mit Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Produktqualität sowie Rückverfolgbarkeit von Produkten stehen.
- Zusätzlich sollen durch die AgriMarketing Initiative Handelsbarrieren abgebaut und Provinzprogramme im Bereich Marktzugang und Wettbewerbsfähigkeit unterstützt werden.

Farm Products Council of Canada

Aufgabe des Farm Products Council of Canada ist es, die staatlich geförderten Marketingagenturen sowie die staatlich geförderte Forschung zu überwachen und zu garantieren, dass das Supply Management im Bereich Geflügel und Eier sowie die Forschung im Bereich Rindfleisch dem Interesse aller betroffenen Stakeholder entspricht (Government of Canada, 2015c; Government of Canada, 2014).

3.3.2.2 Massnahmen zu Innovation und Nachhaltigkeit

Die Massnahmen zur Förderung von Innovation und Nachhaltigkeit des Agrar- und Ernährungssektors sind in folgende drei Hauptkategorien unterteilt:

Science, Innovation, Adoption and Sustainability

Forschung und Entwicklung sowie Wissenstransfer sollen zu Innovationsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft beitragen. Ziel ist es, die Resilienz des Sektors zu stärken, sowie die Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Die wichtigste Massnahme ist AgriInnovation mit dem Ziel den Innovationsprozess in der Agrar- und Ernährungswirtschaft zu beschleunigen sowie die Einführung und Entwicklung von neuen Produkten, Praktiken und Prozessen zu fördern.

Konkret besteht AgriInnovation aus den Unterprogrammen:

- Research, Development and Knowledge Transfer: Dieses Programm bietet Forschungsanstalten à-fonds-perdu Beiträge sowie allgemeine Forschungsunterstützung.
- Enabling Commercialization and Adoption: Dieses Programm gibt Beiträge für Vermarktungs- sowie Einführungsprojekte. Konkret werden Investitionshilfen für Infrastruktur, Ausrüstung, Vermarktung, Ausbildung etc. ausbezahlt.

Zusätzliche Programme fördern die agrarwissenschaftliche Grundlagenforschung, die Aufrechterhaltung eines nationalen Forschungsnetzwerkes, die Forschung über zukünftige Chancen und Risiken des kanadischen Agrarsektors, die Vereinfachung der Wissenstransformation in die agrar- und ernährungswirtschaftliche Praxis sowie die Forschung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft. Ebenfalls werden Provinzprogramme im Bereich Innovationsförderung und -vereinfachung sowie nachhaltiger Ressourcennutzung unterstützt.

Industry Capacity

Die sektorale Leistungsfähigkeit soll durch eine verbesserte betriebswirtschaftliche Ausrichtung des Agrar- und Ernährungssektors insgesamt sowie der einzelnen Firmen und Betriebe erhöht werden. Um dies zu erreichen wurde die AgriCompetitiveness Initiative gestartet. AgriCompetitiveness unterstützt Aktivitäten zur Verbesserung der Unternehmensführung. Zudem werden Value-Chain-Roundtables des Agrar- und Ernährungssektors, Projekte zur Förderung von Junglandwirten sowie Projekte zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit von Landwirten unterstützt. Die Vereinfachung und Weiterentwicklung der Gesetzgebung mittels Stakeholderprozessen ist eine weitere Massnahme von AgriCompetitiveness.

Canadian Pari-Mutuel Agency

Die Überwachung und Regulierung von Pferderennwetten fällt unter die Zuständigkeit des kanadischen Landwirtschaftsministeriums. Aus diesem Grund betreibt das Agriculture and Agri-Food Canada die Canadian Pari-Mutuel Agency (Government of Canada, 2015a; Government of Canada, 2014).

3.3.2.3 Supply Management

Das Supply Management bildet die Basis der kanadischen Agrarpolitik und umfasst Grenzschutz- und Marktmaßnahmen in den Bereichen Milchprodukte, Geflügel und Eier. Das Supply Management besteht aus drei Pfeilern (Hall Findley, 2012):

- Preisfestlegung: Nationale Produzentenorganisationen (z.B. Canadian Dairy Commission oder Chicken Farmers of Canada), welche im Rahmen eines Abkommens (z.B. für Milchprodukte der Canadian Dairy Commission Act von 1966) zwischen Provinz- und Zentralregierung einen entsprechenden Auftrag erhalten haben, bestimmen einen Richtpreis für das jeweilige Produkt. Die definitive Festlegung des Preises geschieht durch die Organisationen in den Provinzen in Verhandlung mit den Abnehmern. Der Richtpreis wird aufgrund von Produktionskosten, Marktbedingungen, Interessen von Stakeholdern sowie einem angenommenen fairen Produzentenertrag ermittelt.
- Grenzschutz: Um die unter dem Supply Management stehenden Sektoren zu schützen, erlässt die kanadische Regierung Importkontingente (z.B. acht Prozent der Binnenmarktproduktion für Käse, ein Prozent für Joghurt) für zollfreie Importe. Ausserhalb der Zollkontingente sind die Zölle hoch (z.B. 246 Prozent für Käse, 300 Prozent für Butter).
- Mengensteuerung: Um eine Überproduktion zu verhindern, werden von den nationalen Produzentenorganisationen (wiederum im Rahmen eines Auftrags, welcher auf demselben Abkommen zwischen Provinz- und Zentralregierung basiert) Produktionskontingente erlassen und auf die Provinzen verteilt. Die Zuteilung auf die Produzenten und die Kontrolle der Einhaltung wird durch die entsprechenden Organisationen der Provinzen vorgenommen.

3.3.3 Finanzierung von Growing Forward 2

Die detaillierten Ausgaben der Bundesregierungen über die Laufzeit von GF2 sind in Tabelle 5 aufgelistet. Die jährlichen Ausgaben unter GF2 betragen zwischen 2.2–2.5 Milliarden kanadische Dollar. Die Ausgaben der einzelnen Provinzen sind nicht miteinberechnet. Zusammengezählt entsprechen diese jedoch vom Umfang in etwa den Bundesausgaben (Bundesausgaben machen 51 Prozent der Gesamtausgaben aus, die Provinzausgaben 49 Prozent). Hauptausgabeposition ist mit rund 55 Prozent des Budgets das Business Risk Management. 23 Prozent fliessen in «Science, Innovation, Adoption and Sustainability». Die restlichen Programme erhalten noch rund 20 Prozent der Ausgaben.

Tabelle 5: Bundesausgaben (in Millionen kanadische Dollar) 2013–2018

	2013–2014	2014–2015	2015–2016	2016–2017	2017–2018
Strategisches Ziel: A competitive and market-oriented agriculture, agri-food and agri-based products sector that proactively manages risk					
Business Risk Management	1 335	1 297	1 301	1 306	1 307
Market Access, Negotiations, Sector Competitiveness, and Assurance Systems	–	212	201	178	171
Farm Products Council of Canada	3	2	2	2	3
Subtotal	1 338	1 511	1 504	1 486	1 481
Strategisches Ziel: An innovative and sustainable agriculture, agri-food and agri-based products sector					
Science, Innovation, Adoption and Sustainability	–	519	519	518	531
Industry Capacity	–	72	72	72	66
Canadian Pari-Mutuel Agency	0.4	0.03	0.3	0.5	1
Subtotal	0.4	591	591	591	598
Gelder, welche der Struktur von GF2 nicht zugeordnet werden können	889	–	–	–	–
Interne Dienste	322	150	148	146	147
Total	2 549.4	2 252	2 243	2 223	2 226

Quelle: (Government of Canada, 2013; Government of Canada, 2014)

3.4 Vergleich der Agrarpolitiken

Die Ausführung in den Kapiteln 3.1–3.3 zeigen, dass die Agrarpolitiken der EU, der USA und Kanadas alle über ein äusserst umfangreiches Instrumentarium verfügen. Die Akzentsetzung und die Abgrenzung zu verwandten Politikbereichen sind zum Teil sehr verschieden. Um die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten, müssen zuerst die relevanten Kriterien für den Vergleich definiert werden (vgl. Kapitel 3.4.1). Auf dieser Grundlage werden die drei Politiken mit der Schweizer Agrarpolitik verglichen (vgl. Kapitel 3.4.2).

3.4.1 Kriterien

Für den Vergleich werden Kriterien qualitativer und quantitativer Art herangezogen.

Qualitative Kriterien

In den Kapiteln 3.1–3.3 sind für die EU, die USA und Kanada die Ziele der aktuell gültigen Agrarpolitiken beschrieben. Ausgehend von diesen Zielen und den entsprechenden Hauptstossrichtungen wird basierend auf einer von der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) entwickelten Systematik ein qualitativer Vergleich angestellt. Die Systematik umfasst acht Ziele: Einkommenssicherung, Reduktion der Einkommensschwankungen, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Lebensmittelsicherheit und -qualität, Ernährungssicherheit, Umweltschutz und Biodiversität, Kulturlandschaft sowie Lebensfähigkeit des ländlichen Raums (van Tongeren, 2008). Beim Vergleich nicht berücksichtigt wird lediglich das mögliche von der OECD erwähnte agrarpolitische Ziel eines Beitrags der Agrarpolitik zum Ziel der Versorgungssicherheit im Bereich Energie. Für die Schweiz wird auf die Ziele und Schwerpunkte der Agrarpolitik 2014–2017 abgestellt.

Quantitative Kriterien

Hier stehen Kriterien respektive Indikatoren im Vordergrund, welche das Mass der finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft erfassen. Unterschieden wird zwischen Instrumenten, welche direkte Transfers staatlicher Mittel zur Landwirtschaft zur Folge haben (z.B. Direktzahlungen) und solchen, welche indirekt zu einer Stützung führen (z.B. via Grenzschutzmassnahmen). Die OECD erfasst diese finanzielle Unterstützung im Rahmen ihrer Berechnungen zum Producer Support Estimate (PSE) (vgl. Kasten für die Definition des PSE in Kapitel 3.4.3). Die auf der Grundlage der PSE-Indikatoren erhobenen Daten liegen für alle OECD-Mitglieder und damit auch für die EU, USA, Kanada und die Schweiz vor. Weil sie gegenüber anderen verwandten Indikatoren, wie sie z.B. von der World Trade Organisation (WTO) eingesetzt werden, gewichtige materielle Vorteile aufweisen (unter anderem Aktualität, systematische Überprüfung der Datenlieferung der Mitglieder, umfassende Erfassung der Unterstützung), stützt sich die Analyse auf diese Daten ab (European Parliament, 2012).

Neben dem PSE-Indikator verwendet die OECD drei weitere zentrale Indikatoren für agrarpolitische Vergleiche. Mit dem General Services Support Estimate (GSSE) werden staatliche Massnahmen erfasst, die dem Agrarsektor nicht unmittelbar, sondern eher indirekt beziehungsweise längerfristig zu Gute kommen (z.B. Ausgaben für die Forschung). Der Consumer Support Estimate (CSE) misst die Höhe von Transfers an die Konsumenten. Der dritte Indikator der Total Support Estimate beziffert die Summe des PSE, GSSE und CSE (vgl. Kasten zu den Definitionen der beiden Indikatoren in Kapitel 3.4.3). Auch diese drei Grössen werden für den Vergleich herangezogen.

3.4.2 Qualitativer Vergleich

Einkommenssicherung

In der EU ist das Ziel der Einkommenssicherung zwar nicht ein Ziel der GAP 2014–2020, allerdings dienen die Direktzahlungen der ersten Säule, für die knapp drei Viertel der GAP Mittel eingesetzt werden, explizit der Einkommensstützung (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, 2013). In der Schweizer Agrarpolitik 2014–2017 figuriert das Einkommen (respektive die Reduktion des Rückgangs des sektoralen Arbeitseinkommens) als explizites Ziel. Die Direktzahlungen und wichtige Teile von Massnahmen

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

im Rahmen der Ausgaben von Produktion und Absatz haben eine permanent einkommensstützende Wirkung (Botschaft Agrarpolitik 2014–2017, 2012). Gegenüber früher hat die (permanente) Einkommenssicherung in den USA heute eine untergeordnete Bedeutung (Zulauf & Orden, 2014). Dasselbe gilt für Kanada.

Reduktion Einkommensschwankungen

Die Reduktion von Einkommensschwankungen sind Hauptziele der aktuellen Agrarpolitiken sowohl in den USA und in Kanada. Im Gegensatz zur letzten Farm Bill der USA enthält Titel I «Commodities» der neuen Farm Bill nur noch antizyklische Zahlungen, die von der Preis-, Erlös- beziehungsweise Einkommensentwicklung abhängig sind. Die von der Entwicklung dieser Größen unabhängigen Direktzahlungen wurden hingegen abgeschafft. In Kanada steht im Rahmen von GF2 wie schon in den Vorgängerprogrammen eine breite Palette an antizyklischen Massnahmen zur Verfügung. Beide Länder fördern zudem auf breiter Basis Versicherungslösungen. In der EU sind die Möglichkeiten, im Rahmen der ersten Säule der GAP Interventionskäufe zu tätigen und Beihilfen zur privaten Lagerhaltung auszurichten im Zuge der GAP Reform stark eingeschränkt worden. Die Mitgliedstaaten können zwar heute zusätzlich Instrumente zur Reduktion von Einkommensschwankungen im Rahmen der zweiten Säule anbieten, insgesamt bleiben die Massnahmen zur Reduktion von Einkommensschwankungen aber von untergeordneter Bedeutung. Dasselbe gilt für die Schweiz, wo lediglich gewisse Instrumente (z.B. Kalbfleischeinlagerung oder Eieraufschlagsaktionen) im Rahmen der Massnahmen für Produktion und Absatz einen gewissen stabilisierenden Charakter aufweisen (z.B. in den Bereichen Fleisch, Eier, Futtergetreide).

Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die EU und die Schweiz haben die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit als Hauptziel definiert. Dieses soll mit ihren weiterentwickelten Agrarpolitiken erreicht werden. Dasselbe gilt für Kanada: Dort ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit eines der beiden strategischen Ziele. Hier wird eine enge Verbindung zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Risikomanagement hergestellt. Einzig in den USA wird dieses Ziel nicht explizit erwähnt.

Lebensmittelsicherheit und -qualität

Lebensmittelsicherheit ist in allen Ländern und der EU primär Gegenstand eines entsprechenden eigenständigen Politikbereichs. Deshalb wird sie als Ziel nicht erwähnt. In der Schweiz wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 die Förderung der Ausrichtung auf Qualität verstärkt. Weder in der EU, den USA noch in Kanada ist die Verbesserung der Qualität hingegen im Rahmen der letzten Reformen ein deklariertes Ziel. In der EU spielt die Förderung der Qualität im Zusammenhang mit der Produktekennzeichnung allerdings seit längerem eine gewisse Rolle (Verordnung (EU) Nr. 1151/2012, 2012).

Ernährungssicherheit

Die sichere Versorgung bleibt mit der Agrarpolitik 2014–2017 auf der Basis des Verfassungsartikels für die Landwirtschaft in der Schweiz ein wichtiges Thema. Dies kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass zwei damit in Verbindung stehende Ziele zu Brutto- und Nettoproduktion formuliert wurden. Unter dem Aspekt des Zugangs zu Nahrungsmitteln ist die Ernährungssicherheit auch ein Hauptziel der US-Agrarpolitik. Die Wichtigkeit des Ziels widerspiegelt sich im hohen finanziellen Mitteleinsatz für das Supplemental Nutrition Assistance Programm. In der EU und Kanada wird dieses Ziel nicht explizit erwähnt.

Umweltschutz und Biodiversität

Die Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen ist in der EU ein primäres Ziel der GAP 2014–2020. Auf Massnahmenebene ist die neue Greening-Prämie im Rahmen der Direktzahlungen der ersten Säule der GAP als zentrales Element zu erwähnen. 30 Prozent des nationalen Finanzrahmens für die Direktzahlungen müssen dafür eingesetzt werden. Die Verstärkung

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

von Umweltschutzbemühungen wird explizit als Ziel der 2014 Farm Bill erwähnt. Eine Verstärkung erfahren die entsprechenden Bemühungen unter anderem deshalb, weil die Teilnahme an Versicherungsprogrammen nur noch möglich ist, wenn verschiedene Umweltbestimmungen eingehalten werden. In Kanada umfasst das zweite strategische Ziel neben der Stärkung der Innovationskraft auch die Verbesserung der Nachhaltigkeit. Allerdings geht es hier auf Massnahmenebene primär um die Forschung. In der Schweiz ist die effiziente Ressourcennutzung ein zentraler Schwerpunkt der Agrarpolitik 2014–2017. Dies zeigt sich auch dadurch, dass im Umweltbereich fünf konkrete Ziele formuliert worden sind.

Kulturlandschaften

Die Erhaltung von Kulturlandschaften taucht in keiner der untersuchten Politiken mit Ausnahme der Schweiz auf. Die Erhaltung der vielfältigen Kulturlandschaft ist hier ein explizites Ziel. Unter diesem Begriff ist zudem mit der Reduktion des Waldeinwuchses ein quantitatives Ziel formuliert worden. Die neuen Kulturlandschafts- und Landschaftsqualitätsbeiträge zeigen ebenfalls die Bedeutung der Thematik für die Schweizer Agrarpolitik.

Lebensfähigkeit ländlicher Räume

Die Förderung der ländlichen Entwicklung ist ein explizites Ziel der GAP 2014–2020 wie auch der 2014 Farm Bill. Die Stärkung der Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums ist auch einer der vier Schwerpunkte der Agrarpolitik 2014–2017. Unerwähnt bleibt die Thematik einzig bei den Zielen von GF2 in Kanada.

Tabelle 6: Agrarpolitischer Zielvergleich zwischen EU, USA, Kanada und der Schweiz

Zielgruppen	Ziele	EU	USA	Kanada	Schweiz
Landwirtennen und Landwirte	Einkommenssicherung	•••	•	•	•••
	Reduktion Einkommensschwankungen	•	•••	•••	•
	Verbesserung Wettbewerbsfähigkeit	•••	•	•••	•••
Konsumentinnen und Konsumenten	Lebensmittelsicherheit und -qualität im Rahmen der Agrarpolitik	••	•	•	••
	Ernährungssicherheit	•	•••	•	•••
Gesellschaft	Umweltschutz und Biodiversität	•••	••	•	•••
	Kulturlandschaften	•	•	•	•••
	Lebensfähigkeit ländlicher Räume (Beitrag)	•••	•••	•	•••

Legende:

- geringe Bedeutung
- Mittlere Bedeutung
- Grosse Bedeutung

Quelle: eigene Darstellung, Kategorisierung der Zielgruppen basierend auf (van Tongeren, 2008)

3.4.3 Quantitativer Vergleich

Der quantitative Vergleich basiert auf den OECD-Indikatoren Producer Support Estimate, General Services Support Estimate, Consumer Support Estimate, sowie Total Support Estimate (vgl. Kasten zu den Definitionen).

Definition OECD-Indikatoren

Producer Support Estimate (PSE): Der PSE misst Transferzahlungen von Konsumenten und Steuerzahlern zu *landwirtschaftlichen Erzeugern*. Zu diesen Transfers gehören Marktpreisstützungen, Haushaltszahlungen und Transfers im Rahmen von Massnahmen, die sich an der laufenden Produktion, am Einsatz von Vorleistungen, an Bezugsgrößen wie Anbaufläche, Zahl der gehaltenen Tiere, Einkünfte oder Einnahmen sowie an nichtproduktbezogenen Kriterien orientieren.

General Services Support Estimate (GSSE): Der GSSE misst die Transferzahlungen von Konsumenten und Steuerzahlern zugunsten des gesamten Agrarsektors. Zu diesen Transfers gehören Zahlungen für Forschung und Entwicklung, landwirtschaftliche Ausbildung, Inspektionsdienste, Infrastruktur, Absatzförderung, öffentliche Lagerhaltung und weitere Dienste, welche nicht einer oben genannten Kategorie zugeordnet werden können.

Consumer Support Estimate (CSE): Der CSE misst Transferzahlungen zu *Konsumenten* von landwirtschaftlichen Produkten. Er fasst alle Zahlungen an Konsumenten zur Kompensation ihres Beitrags an der Marktpreisstützung sowie an Produzenten für ihre Kosten, aufgrund der durch die Marktpreisstützung verursachten Mehrkosten beim Futtermittel, zusammen.

Total Support Estimate (TSE): Der TSE ist die *Summe* von:

- Bruttotransfers von Steuerzahlern zu landwirtschaftlichen Produzenten (PSE)
- Bruttotransfers von Steuerzahlern für allgemeine Dienstleistungen für die Landwirtschaft (GSSE)
- Bruttotransfers von Steuerzahlern zu Konsumenten landwirtschaftlicher Güter (CSE)

Quelle: (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009)

Producer Support Estimate

Die OECD gliedert die Transferzahlungen von Konsumenten und Steuerzahlern zu landwirtschaftlichen Erzeugern nach der Stärke ihrer marktverzerrenden Wirkung. Am stärksten marktverzerrend ist die produktionsgebundene Stützung (Marktpreisstützung durch Grenzschutz und produktionsgebundene Zahlungen pro Outputeinheit). An zweiter Stelle stehen die an den Vorleistungseinsatz gebundenen Zahlungen. Am wenigsten marktverzerrend sind Zahlungen auf der Grundlage nichtproduktbezogener Kriterien. Diese und weitere Unterkategorien der Transferzahlungen sind in Abbildung 5 ausgewiesen. Abbildung 7 zeigt die Entwicklung dieser Kategorien für die EU, die USA, Kanada und die Schweiz für die Jahre 1990, 2000, 2010 und 2014 auf. Die Transfers werden in der Abbildung in Verhältnis zu den Bruttoeinnahmen (die Bruttoeinnahmen setzen sich aus dem Gesamtwert der Produktion und der Summe der PSE-Kategorien A–G zusammen) gesetzt, um Wechselkursveränderungen beim Quervergleich zwischen den Ländern auszuschliessen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Abbildung 5: PSE-Kategorien

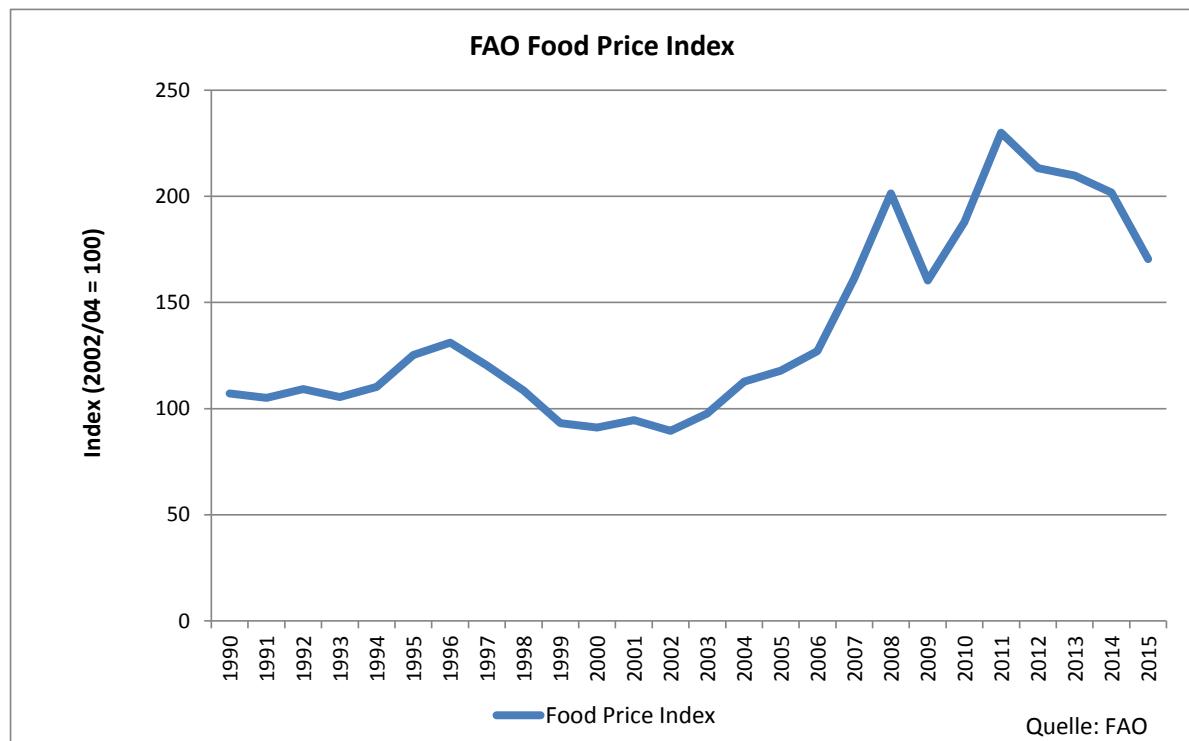
- A. Produktionsgebundene Agrarstützung
- A.1 Marktpreisstützung
- A.2 Produktionsgebundene Zahlungen
- B. An den Vorleistungseinsatz gebundene Zahlungen
- C. Zahlungen auf der Grundlage aktueller Werte für Anbaufläche / Tierzahl / Einnahmen / Einkommen – Produktion erforderlich
- D. Zahlungen auf der Grundlage langfristiger Werte für Anbaufläche / Tierzahl / Einnahmen / Einkommen – Produktion erforderlich
- E. Zahlungen auf der Grundlage langfristiger Werte für Anbaufläche / Tierzahl / Einnahmen / Einkommen – Produktion nicht erforderlich
- F. Zahlungen auf der Grundlage nichtproduktbezogener Kriterien
- G. Sonstige Zahlungen

Abnehmende marktverzerrnde Wirkung

Quelle: (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009a)

Die Marktpreisstützung als wesentliches Element der produktionsgebundenen Stützung (A) entspricht der Differenz zwischen Binnenmarkt- und Weltmarktpreisen. Entsprechend hat die Entwicklung der Weltmarktpreise einen wichtigen Einfluss auf die Höhe der Stützung. Der FAO Food Price Index fasst die Entwicklung der Weltmarktpreise von 55 Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln. Er ist in Abbildung 6 wiedergegeben.

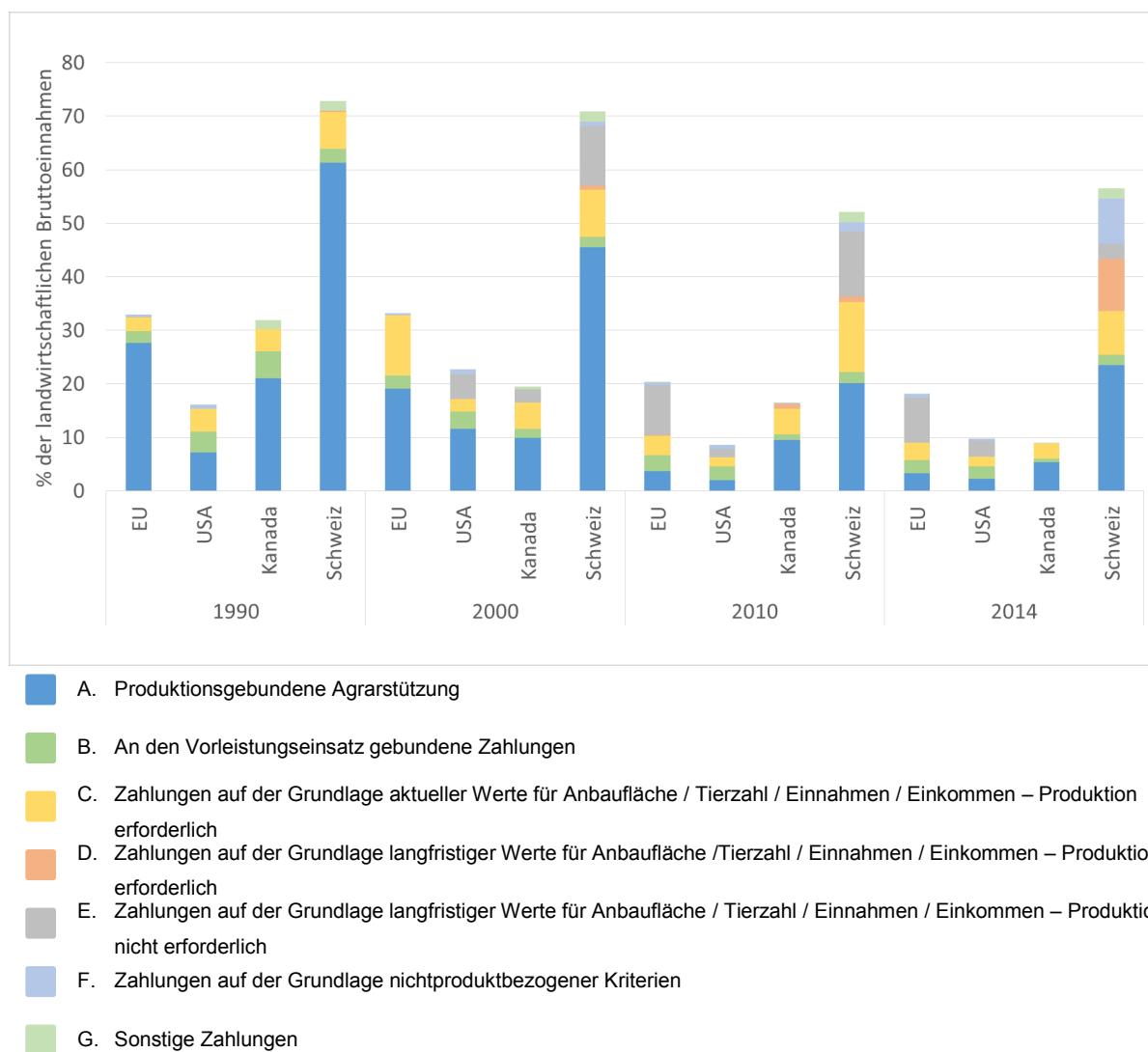
Abbildung 6: Entwicklung Weltmarktpreise 1990-2015



Quelle: (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2015)

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

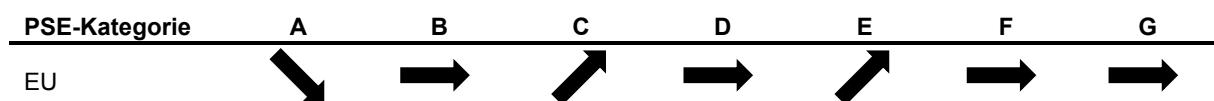
Abbildung 7: Entwicklung des PSE in Prozent der landwirtschaftlichen Bruttoeinnahmen 1990-2014



Quelle: (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015)

In der EU haben sich zwischen 1990 und 2014 die Transferzahlungen im Verhältnis zu den Bruttoeinnahmen ungefähr halbiert. Besonders markant ist die Reduktion der produktionsgebundenen Stützung (A). Die Abnahme wiederspiegelt die schrittweise Entkoppelung der Marktmaßnahmen von der Produktion, aber auch die Zunahme der Weltmarktpreise ab 2006. Die von der aktuellen Produktion entkoppelten Direktzahlungen sind heute das wichtigste Element der Transfers (E).

Tabelle 7: Entwicklung der PSE-Kategorien 1990–2014 EU



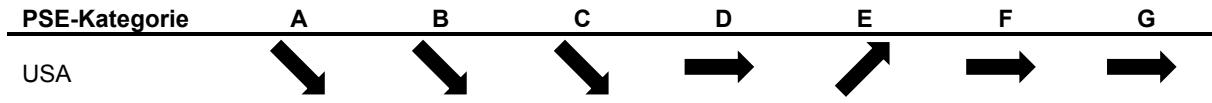
Quelle: eigene Darstellung

In den USA sind die Transfers im Verhältnis zu den Bruttoeinnahmen 2014 im Vergleich zu 1990 einen Drittel tiefer. Am stärksten ist die Abnahme auf die ab 2006 angestiegenen Weltmarktpreise zurückzuführen. Dies führte auch zu einer Abnahme der Ausgaben für agrarpolitische Instrumente, welche Marktpreisschwankungen abfedern (z.B. Marketing Loan Gains). Damit sind die produktions-

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

gebundenen Zahlungen pro Outputeinheit und die produktionsgebundene Stützung insgesamt gesunken (A). 2014 machen in den USA die Zahlungen der Kategorie E den grössten Anteil an den Gesamttransfers aus. Darunter fallen die neuen Programme Price Loss Coverage und Agriculture Risk Coverage (vgl. Kapitel 5.1.4.2), aber auch die mit der 2014 Farm Bill auslaufenden Direktzahlungen. Die Ausgaben für die Subventionierung von Versicherungsprämien sind in der Kategorie C enthalten.

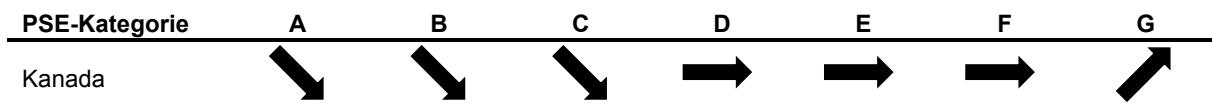
Tabelle 8: Entwicklung der PSE-Kategorien 1990–2014 USA



Quelle: eigene Darstellung

In Kanada liegen die Transfers im Verhältnis zu den Bruttoeinnahmen 2014 im Vergleich zu 1990 um über zwei Dritteln tiefer. Bis 2001 gab es im abnehmenden Mass noch produktionsgebundene Zahlungen pro Outputeinheit, seither entspricht die Marktpreisstützung 100 Prozent der produktionsgebundenen Stützung (A). Diese ist heute auf Massnahmen in den Bereichen Milch, Geflügel und Eier zurückzuführen und macht den grössten Teil des PSE aus. An zweiter Stelle folgen die Ausgaben für Risikomanagementinstrumente, welche in der Kategorie C eingeteilt sind. Keine Zahlungen gibt es im Rahmen der am wenigsten marktverzerrenden Kategorien von Zahlungen (E oder F), weil Kanada über kein Direktzahlungssystem verfügt.

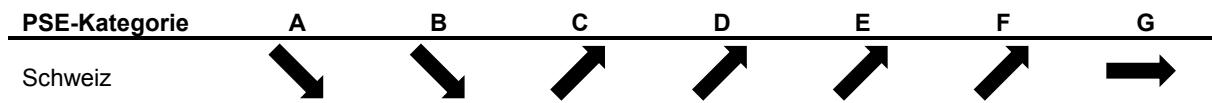
Tabelle 9: Entwicklung der PSE-Kategorien 1990–2014 Kanada



Quelle: eigene Darstellung

Auch in der Schweiz haben die Transfers relativ zu den Bruttoeinnahmen abgenommen. Die Abnahme beläuft sich zwischen 1990 und 2014 auf rund 20 Prozent und ist auf die Abnahme der produktionsgebundenen Stützung (A) aufgrund gestiegener Weltmarktpreise und einer Reduktion des Grenzschutzes zurückzuführen. Auch aufgrund des Umbaus der Agrarpolitik seit Beginn der neunziger Jahre hat sich die Zusammensetzung des Schweizer PSE verändert. Mit der Agrarpolitik 2014–2017 werden verschiedene neue Beiträge in die Kategorie C eingeteilt (unter anderem ein Teil der Versorgungssicherheitsbeiträge: Zonenbeitrag Produktionserschwernis und Beiträge für Ackerfläche und Dauerkulturen sowie Produktionssystembeiträge). Der im Rahmen der Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtete Basisbeitrag ist in der Kategorie D eingeteilt, die Übergangsbeiträge hingegen in die Kategorie E. Die Schweiz ist von den untersuchten Ländern das einzige Land mit wesentlichen Beiträgen in der am wenigsten marktverzerrenden Kategorie F. Darin sind primär die Kulturlandschaftsbeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge und ein Teil der Biodiversitätsbeiträge (Qualitätsstufe 2 und Vernetzungsbeiträge) eingeteilt.

Tabelle 10: Entwicklung der PSE-Kategorien 1990–2014 Schweiz



Quelle: eigene Darstellung

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

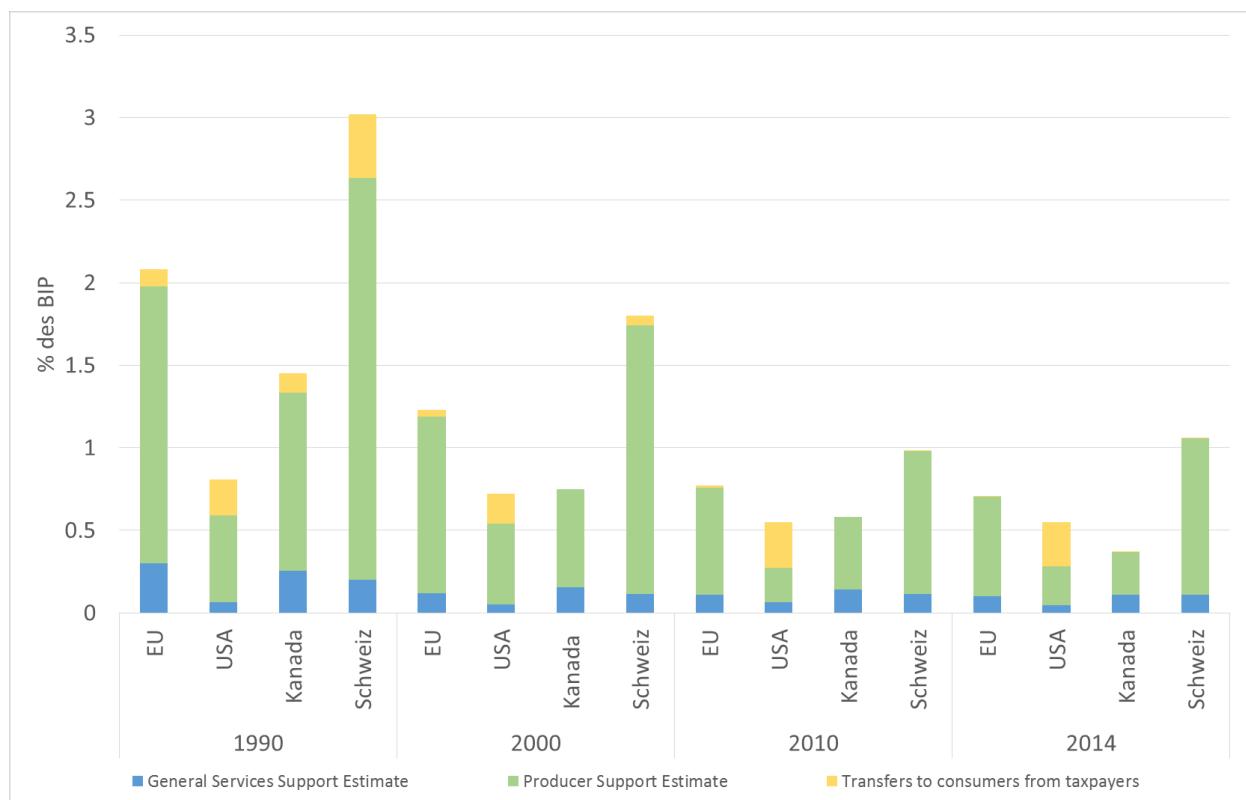
Total Support Estimate

Die gesamte Stützung TSE setzt sich aus PSE, CSE, und GSSE zusammen. Das TSE wird in Abbildung 8 im Verhältnis zum jeweiligen Bruttoinlandprodukt ausgewiesen.

Das TSE im Verhältnis zum BIP liegt in der Schweiz heute eineinhalbmal so hoch wie in der EU, doppelt so hoch wie in den USA und dreimal so hoch wie in Kanada. Entscheidend für das höhere TSE der Schweiz ist der höhere PSE-Wert. Mit Ausnahme der USA macht der PSE den grössten Anteil des TSE aus. In den USA machen die Transferzahlungen an Konsumenten (CSE) den grössten Anteil aus. Hier fällt vor allem die inländische Nahrungsmittelhilfe (Supplemental Nutrition Assistance Programm und Programme zur Schulverpflegung) ins Gewicht. Alle Länder und die EU investieren relativ betrachtet ähnlich viele Gelder in Dienstleistungen, welche der Land- und Ernährungswirtschaft zugutekommen (GSSE). Darunter fallen Ausgaben für Forschung und Bildung.

Seit Anfang der neunziger Jahre haben die TSE-Werte überall abgenommen. Dies ist primär auf die gesunkene PSE-Stützung zurückzuführen.

Abbildung 8: Entwicklung des TSE in Prozent des BIP 1990–2014



Quelle: (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015)

3.5 Fazit

Die Agrarpolitiken der EU, der USA und der Schweiz haben sich in den letzten 25 Jahren alle stark weiterentwickelt. Während in der EU und der Schweiz die Entwicklung relativ stetig verläuft und vom Leitgedanken geprägt ist, sowohl die Marktorientierung als auch die Ausrichtung auf gesellschaftliche Bedürfnisse zu stärken, ist bei der amerikanischen Politik mehr Unbeständigkeit feststellbar. So wurden dort beispielsweise die im Rahmen der letzten Farm Bill eingeführten Direktzahlungen bereits wieder abgeschafft. Am meisten Kontinuität weist die kanadische Politik auf. Auch mit dem jüngsten Politikprogramm (GF2) hat es keine wesentlichen Akzentverschiebungen gegeben. Zentral sind weiterhin Instrumente in den Bereichen Risikomanagement, Supply Management sowie Forschung und Innovation.

Von der Breite der Ausrichtung her sticht ebenfalls die kanadische Agrarpolitik heraus. Im internationalen Vergleich ist ihr Spektrum am engsten, indem sie stark auf die Reduktion beziehungsweise Abfederung der (insbesondere klimatisch bedingten) hohen Risiken des Sektors ausgerichtet ist. Diesen Schwerpunkt hat sie mit der amerikanischen Politik gemeinsam. In den USA ist das Massnahmen-spektrum aber wesentlich breiter. Das hat mit der grösseren Produktpalette zu tun, aber auch damit, dass Ziele primär gesellschaftlicher Natur eine stärkere Rolle spielen. Zu nennen sind insbesondere die Massnahmen, welche dazu dienen, bedürftigen Konsumenten gezielt die Nahrungsmittel zu verbilligen.

Ebenfalls breit im Spektrum sind die Agrarpolitiken der EU und der Schweiz. Auch hier besteht ein Zusammenhang mit der starken Ausrichtung auf gesellschaftliche Bedürfnisse. Allerdings geht es nicht wie in den USA darum, einem Teil der Konsumenten das private Gut Nahrungsmittel zu vergünstigen, sondern darum, den Bedürfnissen der Gesellschaft nach einer grossen Palette von öffentlichen Gütern primär in den Bereichen Umwelt und ländliche Entwicklung Rechnung zu tragen. In der Schweiz ist zudem die Thematik der Ernährungssicherheit wichtig. Vor diesem Hintergrund und dem für die EU und die Schweiz ebenfalls wichtigen Ziel der Einkommenssicherung ist hier die bedeutende Rolle der Direktzahlungen (und in der Schweiz des Grenzschutzes) zu sehen.

Bezüglich Höhe der finanziellen Stützung, welche der Landwirtschaft direkt zugutekommt, steht die Schweiz an der Spitze. Sie hat im Vergleich sowohl die bedeutendste produktgebundene Stützung, was auf die darin enthaltene höchste Marktpreisstützung (Grenzschutz) zurückzuführen ist, als auch die wichtigste Stützung in der Form anderer Massnahmen. Sie ist gleichzeitig das Land mit dem höchsten Anteil an nicht marktverzerrenden Formen der Stützung, was vor allem auf den hohen Anteil Direktzahlungen zurückzuführen ist, der nicht an die Produktion gekoppelt ist. Setzt man alle Ausgaben zugunsten der Land- und Ernährungswirtschaft ins Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Wert schöpfung (TSE), sind die Ausgaben in der Schweiz im Vergleich zu den anderen analysierten Ländern beziehungsweise zur EU ebenfalls am höchsten. Der Abstand zur EU, den USA und Kanada ist aber wesentlich kleiner, als wenn man nur die direkt der Landwirtschaft zukommende finanzielle Stützung (PSE) dem Vergleich zugrunde legt. Synoptisch können die Ähnlichkeiten und Unterschiede der untersuchten Agrarpolitiken gemäss Tabelle 11 zusammengefasst werden.

Tabelle 11: Synoptische Darstellung der Ähnlichkeiten und Unterschiede der vier Agrarpolitiken

	EU	USA	Kanada	Schweiz
Landwirtschaft				
Hauptfokus Ziele	Einkommen stützen	Einkommens-schwankungen abfedern	Einkommens-schwankungen abfedern	Einkommen stützen
Hauptfokus Instrumente	Direktzahlungen	Antizyklische Zah-lungen und Versi-cherungen	Antizyklische Zah-lungen und Versi-cherungen	Grenzschutz und Direktzahlungen
Finanzielle Förderung	Stabil mittel	Schwankend	Schwankend	Stabil hoch
Konsumenten / Gesellschaft				
Hauptfokus Ziele	Umwelt, Lebens-fähigkeit ländli-cher Raum	Verbilligung von Nahrungsmitteln für Bedürftige	–	Versorgungssi-cherheit, Kultur-landschaft und Umwelt
Hauptfokus Instrumente	Direktzahlungen	Food Stamps	–	Direktzahlungen
Finanzielle Förderung	Stabil mittel	Stabil hoch	–	Stabil hoch

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an (van Tongeren, 2008)

4 Einführung Risikomanagement in der Landwirtschaft

Kapitel 4 gibt eine kurze Einführung zum Thema Risikomanagement und definiert, welche Instrumente analysiert werden. In Kapitel 4.1 werden zuerst die Begriffe Risiko und Risikomanagement erläutert und eine Typisierung der landwirtschaftlichen Risiken vorgenommen. In Kapitel 4.2 wird auf der Grundlage der beiden Postulattexte eingegrenzt, welche Instrumente für die Schweiz und das Ausland (EU, USA, Kanada) und welche ausschliesslich für die Schweiz näher analysiert werden. Zusätzlich wird das integrale Risikomanagement im Bereich Naturgefahren, wie es in der Schweiz Anwendung findet, dargestellt.

4.1 Risikobegriff und Risikotypen

Der Begriff *Risiko* wird als Kombination der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses und dessen Konsequenzen definiert (Internationale Organisation für Normung, 2015). Lässt diese Definition sowohl positive wie auch negative Konsequenzen zu, beinhaltet die Definition der United Nations International Strategy for Disaster Reduction (United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009) einzig die negativen Konsequenzen. Dieser Bericht orientiert sich an letzterer Definition.

In der Literatur gibt es verschiedene Ansätze zur Klassifizierung von Risiken im Agrarsektor. Die OECD teilt die Risiken in ihrem Bericht «Risk Management in Agriculture: A Holistic Conceptual Framework» in die fünf nachfolgenden Kategorien ein (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009b). Anzumerken ist, dass eine klare Trennung der verschiedenen Risiken nicht immer möglich ist, da sie sich zum Teil auch gegenseitig bedingen.

Produktionsrisiken werden als Unsicherheiten bezüglich Ertragsmenge und -qualität definiert. Produktionsrisiken sind meist an Naturereignisse oder Umwelteinwirkungen gekoppelt (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009b).

Die Auswirkungen von Risiken im Zusammenhang mit Naturgefahren betreffen allerdings nicht nur die Landwirtschaft, sondern alle Bereiche von Gesellschaft und Wirtschaft. Umfassende Informationen zum Thema Naturgefahren enthält die Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT (www.planat.ch). Im vorliegenden Bericht wird nur auf das Risikomanagement im Bereich Landwirtschaft eingegangen. Der Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016 über den Umgang mit Naturgefahren in der Schweiz gibt zudem einen umfassenden Überblick über die Handlungsfelder und Massnahmen im Bereich Naturgefahren.

Preis- und Wechselkursänderungen auf Absatz- und Beschaffungsmärkten. Preisrückgänge auf den Produktemärkten können durch Angebotsausdehnungen (kurzfristig naturbedingt; längerfristig durch technologischen Fortschritt, Eintritt neuer Marktteilnehmer etc.) oder Nachfragerückgang (kurzfristig z.B. wetterbedingt; längerfristig durch Veränderungen von Konsumpräferenzen, Einkommensveränderungen etc.) bedingt sein. Preis- oder Wechselkursrisiken können sich negativ auf den Erlös und / oder die Kosten der Produzenten auswirken und zu einem geringeren Einkommen führen.

Institutionelle Risiken ergeben sich durch veränderte institutionelle Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzesanpassungen, Änderung der Agrarpolitik), insbesondere in den Bereichen der Agrar-, Handels- oder Umweltpolitik und Vorschriften zur Tiergesundheit und zur Lebensmittelsicherheit. Veränderte institutionelle Rahmenbedingungen können zu Erlöseinbussen oder Kostensteigerungen führen, was sich dann wiederum im Einkommen niederschlägt.

Technologische Risiken stehen im Zusammenhang mit den sich ständig verändernden Produktions-technologien und -methoden. Neue Technologien können den Wert von vorausgegangenen Investitionen stark verringern oder ganz zunichtenmachen. Gegenteilig ist es möglich, dass Produzenten mit

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

dem technologischen Wandel nicht schritthalten können, was negative Konsequenzen in der Produktion und somit Ertrags- und Erlöseinbussen mit sich bringen kann (Miller, Dobbins, Pritchett, Boehlje, & Cole, 2004).

Persönliche Risiken sind personenbezogene Risiken wie z.B. Krankheit, Unfall oder Tod.

Als *Risikomanagement* wird der systematische Zugang zu und Umgang mit Risiken bezeichnet, um potenzielle Schäden und Verluste zu minimieren. Risikomanagement umfasst die Risikoanalyse und -beurteilung wie auch die Implementierung von Strategien und Massnahmen um Risiken zu kontrollieren, zu verringern und zu transferieren (United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009).

4.2 Eingrenzung der analysierten Instrumente

Die Postulate verlangen im Kern einen internationalen Vergleich von staatlichen und staatlich geförderten Versicherungssystemen respektive ähnlich wirkenden Instrumenten wie Sparprogramme, öffentliche Interventionen, antizyklische Zahlungen oder ad-hoc Zahlungen. Kapitel 5 vergleicht diese Risikomanagementinstrumente in der EU, den USA, Kanada und der Schweiz. Während für das Ausland nur staatliche und staatlich geförderte Instrumente angeschaut werden, wird für die Schweiz zusätzlich auf private Versicherungen eingegangen. In Kapitel 5.2 werden die vier Politiken im Bereich Risikomanagement integral miteinander verglichen. Danach werden in Kapitel 5.4 die OECD Grundsätze bezüglich der Rolle des Staates dargelegt und in Kapitel 5.5 die wichtigsten der im Ausland eingesetzten Instrumente bezüglich Vor- und Nachteile beurteilt.

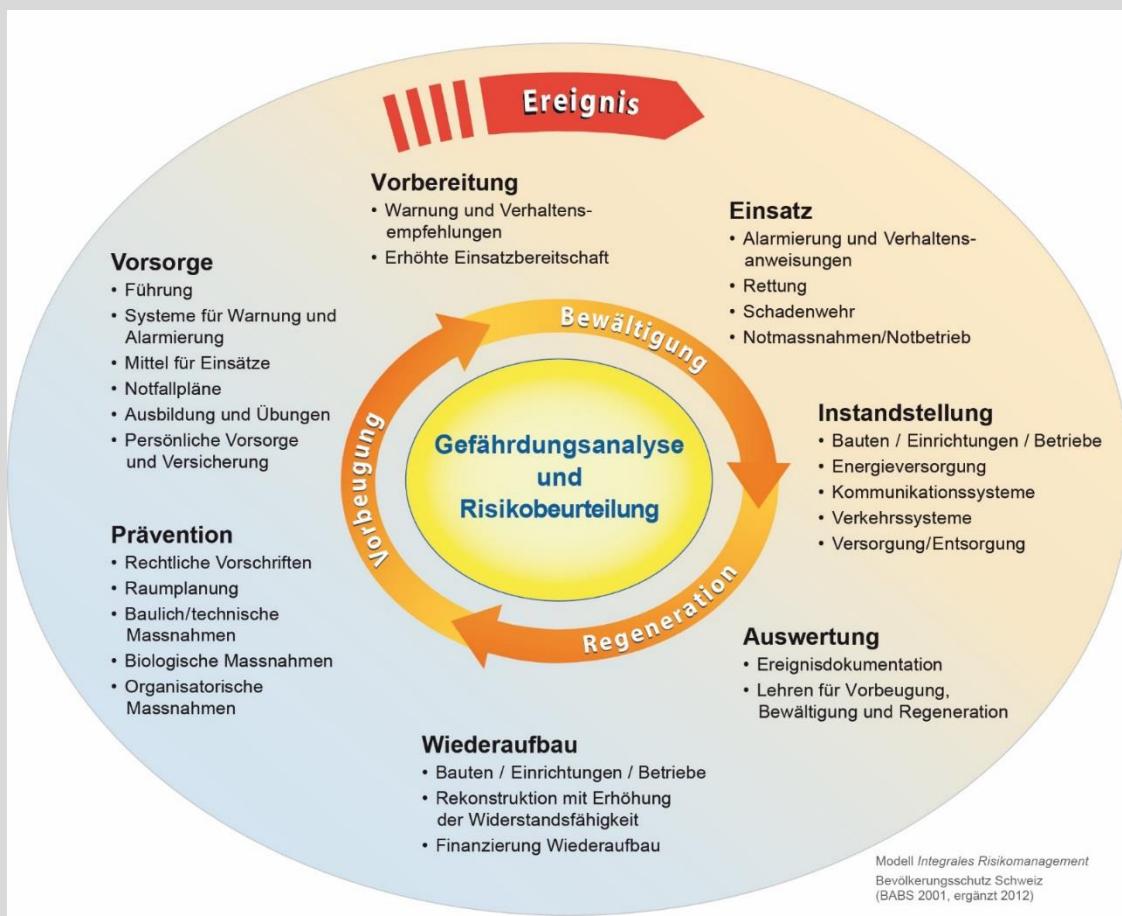
Das Postulat 14.3815 verlangt zusätzlich zum internationalen Vergleich von staatlichen und staatlich geförderten Versicherungssystemen die Analyse der Melde- und Überwachungssysteme für Naturgefahren und präventive Massnahmen und Ausführungen zur Forschungstätigkeit im Bereich Naturgefahren. Diese Aspekte sind national ausgerichtet und werden im Kapitel 6 behandelt. Zusätzlich werden in diesem Kapitel landwirtschaftsspezifische Massnahmen im Rahmen des integralen Risikomanagements angeschaut.

Exkurs: Integrales Risikomanagement

Integrales Risikomanagement (IRM) im Bereich Naturgefahren heisst, schadenrelevante Prozesse laufend zu beobachten sowie basierend auf den Gefahrengrundlagen die Risiken periodisch zu erfassen. Die erfassten Risiken werden anschliessend bezüglich ihrer Akzeptierbarkeit bewertet. Daraus werden der Handlungsbedarf und die Prioritäten abgeleitet. Mit einer Massnahmenplanung, die alle Handlungsoptionen berücksichtigt, soll die Entwicklung der Risiken nachhaltig gesteuert werden. Neue inakzeptable bzw. nicht zumutbare Risiken sind durch eine risikoorientierte Nutzung zu vermeiden, inakzeptable Risiken zu vermindern und die entstandenen Schäden, die trotz allen Massnahmen entstehen (verbleibende Risiken) solidarisch zu tragen.

Das IRM orientiert sich an den Phasen der «Vorbeugung» (Prävention und Vorsorge), «Bewältigung» (Vorbereitung, Einsatz und Instandstellung) und «Regeneration» (Auswertung und Wiederaufbau). Dies ist in der nachfolgenden Abbildung im inneren Kreis dargestellt.

Abbildung 9: Modell Integrales Risikomanagement



Quelle: (Bevölkerungsschutz Schweiz)

Die Vorbeugungsphase umfasst alle Massnahmen, die vor dem Eintritt eines Ereignisses zu dessen Vermeidung, Verminderung oder Bewältigung getroffen werden. Innerhalb dieser Phase sind Aufgaben der «Prävention» und der «Vorsorge» zu unterscheiden. Als Massnahmen der Prävention werden jene bezeichnet, mit denen primär die physische Verletzlichkeit verringert werden kann; das heisst Schadensereignisse entstehen gar nicht erst oder sie können sich nur begrenzt auswirken.

Die Vorsorge umfasst die Gesamtheit der Vorkehrungen zur effizienten und zeitgerechten Bewältigung eines eingetretenen Ereignisses. Als Massnahmen der Vorsorge werden jene bezeichnet, die der Vorbereitung für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen dienen und deren Wirkung erst

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

bei oder nach der Entstehung eines Schadenereignisses eintritt. Sie haben zum Ziel, das Ausmass von Schäden zu begrenzen bzw. diese soweit wie möglich abzuwehren oder günstig zu beeinflussen sowie die eingetretenen Auswirkungen möglichst rasch zu bewältigen.

Die Bewältigungsphase umfasst die Begrenzung von Schadensausmass und Dauer eines bevölkerungsschutzrelevanten Ereignisses. Diese Phase beginnt mit der Ereignisvorbereitung, wenn sich das Ereignis abzeichnet und endet nach dem Einsatz, wenn die Phase der Regeneration anschliesst. Massnahmen zur Bewältigung von Naturereignissen sollen Ausmass und Dauer eines Ereignisses begrenzen und eine optimale Ausgangslage für eine rasche Regeneration schaffen. Unmittelbar vor dem Ereignis muss die Lage laufend analysiert werden, damit Warnungen, Alarmierungen und Verhaltensempfehlungen im Ereignisfall verbreitet werden können. Im Einsatz werden organisatorische Massnahmen getroffen, um Personen und wichtige Einrichtungen zu schützen und die Schäden zu begrenzen, wie beispielsweise die Sperrung betroffener Verkehrswege oder die Evakuierung von Personen. Die provisorische Instandstellung wichtiger Infrastruktur ist ebenfalls wichtiger Bestandteil der Bewältigungsphase.

Die Regenerationsphase umfasst die Auswertung eines Ereignisses und den Wiederaufbau. Die Regeneration beginnt mit dem Abschluss der Instandstellung und umfasst die Ereignisauswertung und den Wiederaufbau. In dieser Phase nach dem Ereignis soll der Zustand vor dem Ereignis bzw. wenn immer möglich sogar eine Verbesserung des Ausgangszustandes möglichst rasch und nachhaltig wiederhergestellt werden. Die ersten Massnahmen zielen auf einen Aufbau einer minimalen Sicherheit und den Betrieb wichtiger Infrastrukturen ab. Der Wiederaufbau von Gebäuden, Infrastruktur und die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Wirtschaft haben in dieser Phase Priorität. Eine Aufgabe besteht auch darin, die Lehren aus den Ereignissen zu ziehen und diese in der langfristigen Planung umzusetzen.

Das IRM ist eines der zentralen Elemente vieler risikoorientierter Planungshilfen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS). Dies wird auch von anderen Bundesämtern, Kantonen und Organisationen entsprechend gehandhabt und ist in der Schweiz in zahlreichen Publikationen dargestellt. Das IRM ist nicht explizit auf landwirtschaftliche Aspekte ausgerichtet und Instrumente wie antizyklische Zahlungen oder ad hoc Zahlungen, die im Rahmen des Risikomanagements in der Landwirtschaft eine wichtige Rolle spielen, sind im IRM nicht vorgesehen und eine Zuordnung zu den einzelnen Phasen ist nicht möglich. Aus diesem Grund wird beim internationalen Vergleich von Risikomanagementinstrumenten in Kapitel 5 auf eine solche Zuordnung verzichtet. Im Zusatzkapitel zur Schweiz (Kapitel 6) werden die Instrumente aber den drei Phasen des IRM zugeteilt.

5 Internationaler Vergleich von Instrumenten zur Risikoabsicherung

5.1 Vergleich von Risikomanagementinstrumenten: EU, USA, Kanada, Schweiz

In Kapitel 5.1 werden die staatlichen und staatlich geförderten Risikomanagementinstrumente im Bereich Versicherungssysteme respektive ähnlich wirkenden Instrumenten der EU, der USA und von Kanada dargestellt. Als Grundlagen für die Ausführungen wurden die EU-Verordnungen, die Farm Bill in den USA und die Bestimmungen zum Business Risk Management in Kanada herangezogen. Für die Schweiz wird ein breiterer Überblick geboten. Neben den staatlichen werden auch private Versicherungen dargestellt.

Sowohl in den USA, Kanada und auch in der EU gehören die Hauptinstrumente des Risikomanagements in der Landwirtschaft zu den Kategorien Versicherungen, Sparprogramme, öffentliche Interventionen, antizyklische Massnahmen und ad-hoc Zahlungen. Aus diesem Grund wird in diesem Bericht der internationale Vergleich anhand dieser fünf Kategorien durchgeführt.

Tabelle 12 bietet einen Überblick über die in den Kapiteln 5 analysierten Instrumente des Risikomanagements.

Tabelle 12: Analysegegenstände internationaler Vergleich

Staatliche Instrumente	Land
Versicherungen	EU, USA, Kanada, Schweiz
Sparprogramm	Kanada
Öffentliche Intervention	EU
Antizyklische Zahlungen	EU, USA, Kanada, Schweiz
Ad-hoc Zahlungen	EU, USA, Kanada, Schweiz

Quelle: eigene Darstellung

5.1.1 Versicherungen

Dieses Kapitel beschreibt die staatlichen und staatlich geförderten Versicherungen in der EU, den USA und in Kanada. Für die Schweiz wird zusätzlich auf private Versicherungen eingegangen. Ausführungen zur Theorie der Versicherungen finden sich im Anhang.

5.1.1.1 Staatlich geförderte Versicherungen in der EU

Die staatlich geförderten Versicherungen der EU decken eine breite Palette von Schadereignissen ab. Das reicht von Ernteausfällen als Folge widriger Wetterverhältnisse über Tierseuchen bis hin zu Ertragsausfällen als Folge von Schädlingsbefall. Unterstützungsmöglichkeiten gibt es sowohl im Rahmen der ersten als auch der zweiten Säule der GAP. Im Rahmen der ersten Säule ist die Unterstützung auf die Sektoren Obst, Gemüse und Wein beschränkt, die Unterstützung im Rahmen der zweiten Säule ist nur möglich, wenn die entsprechenden Massnahmen in das mehrjährige Programm «Ländliche Entwicklung» der einzelnen Mitgliedsländer Eingang gefunden haben.

Staatliche Förderung von Versicherungen im Rahmen der ersten Säule

Die staatliche Förderung im Rahmen der ersten Säule beschränkt sich auf die Unterstützung von Erntever sicherungen bei den Sektoren Obst, Gemüse und Wein.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Sektor Obst und Gemüse

Betriebe, die im Obst- und Gemüseanbau tätig sind, können sich zu Erzeugerorganisationen zusammenliessen. Die EU unterstützt diese bei der Umsetzung operationeller Programme, die auf einer nationalen Strategie beruhen. Zur Finanzierung von operationellen Programmen kann eine anerkannte Erzeugerorganisation einen Betriebsfonds einrichten. Dieser wird durch die Beiträge der Mitglieder (oder der Erzeugerorganisation selbst) und die Finanzhilfe der EU gespeist. Generell ist der EU-Beitrag auf 50 Prozent des Gesamtbetrags des Betriebsfonds beschränkt. In bestimmten Fällen kann er jedoch auf 60 Prozent erhöht werden.

Ein wichtiges Element der operationellen Programme ist die finanzielle Unterstützung beim Abschluss von Erntever sicherungen mit Mitteln aus dem Betriebsfonds. Daneben können im Rahmen der operationellen Programme auch andere Risikomanagementinstrumente wie z.B. Marktrücknahmen, Ernte vor Reifung, Nichternten, Hilfe bei der Beschaffung von Bankdarlehen und Abdeckung von Verwaltungskosten für die Einrichtung von Risikofonds auf Gegenseitigkeit angeboten werden (Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, 2013).

Sektor Wein

Mitgliedstaaten können im Sektor Wein fünfjährige nationale Stützungsprogramme einführen. Die Kosten der Programme werden ausschliesslich mit Finanzmitteln der EU gedeckt (Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, 2013).

Im Bereich Risikomanagement werden im Rahmen der Stützungsprogramme Beiträge für Prämien von Erntever sicherungen ausgerichtet und die Errichtung von Fonds auf Gegenseitigkeit unterstützt.

Staatliche Förderung von Versicherungen im Rahmen der zweiten Säule

Mit den Massnahmen im Rahmen der zweiten Säule der GAP wird die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert. Die Mitgliedstaaten müssen bei der EU-Kommission ein Programm mit einem Massnahmenplan für sieben Jahre einreichen und genehmigen lassen. Die Massnahmen der zweiten Säule sind grundsätzlich freiwillig und erfordern eine finanzielle Beteiligung des jeweiligen Mitgliedstaates.

Die Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014–2020 (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013) setzt in Artikel 36 den Rahmen für Risikomanagementinstrumente im Bereich Versicherungen sowie von Fonds auf Gegenseitigkeit:

- Finanzbeiträge für Prämien für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen gegen wirtschaftliche Einbussen an Landwirte infolge widriger Witterungsverhältnisse, Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall oder eines Umweltvorfalls (Artikel 37);
- Finanzbeiträge an Fonds auf Gegenseitigkeit, um finanzielle Entschädigungen an Landwirte für wirtschaftliche Einbussen infolge von widrigen Witterungsverhältnissen, des Ausbruchs einer Tierseuche oder Pflanzenkrankheit, von Schädlingsbefall oder eines Umweltvorfalls zu zahlen (Artikel 38);
- Finanzbeiträge an Fonds auf Gegenseitigkeit für die Einkommensstabilisierung, um Landwirte für einen erheblichen Einkommensrückgang zu entschädigen (Artikel 39) (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, 2013).

Alle drei Instrumente basieren auf Freiwilligkeit. Nur wenn ein Mitgliedstaat diese in sein(e) Programm(e) aufnimmt und entsprechende Beiträge leistet, fließen auch Mittel aus der zweiten Säule im Rahmen der in der Verordnung definierten Ansätze. Im Detail sehen diese drei Instrumente wie folgt aus:

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung**Prämienverbilligung von privaten Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen**

Die Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ist Basis für die finanzielle Beteiligung des Staates an den Prämien, welche Landwirte für den Abschluss von privat angebotenen Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen bezahlen müssen. Insgesamt ist die staatliche Beteiligung auf 65 Prozent der Prämien beschränkt. Die Palette der Schadereignisse, bei denen eine Prämienverbilligung gewährt wird, ist breit. Sie reicht von widrigen Witterungsverhältnissen (Frost, Hagel, Eis, Regen, Dürre), Tierseuchen, Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall, Umweltereignisse bis hin zu erlassenen Massnahmen zur Ausrottung beziehungsweise Eindämmung der Ausbreitung einer Pflanzenkrankheit oder eines Schädlings.

Ausgelöst werden Zahlungen, wenn die Jahreserzeugung des versicherten Risikos 30 Prozent unter den Vergleichswerten der drei vorhergehenden Jahre respektive der fünf vorhergehenden Jahren unter Ausschluss des besten und schlechtesten Jahres (olympischer Durchschnitt) zu liegen kommt. Zur Berechnung der Jahreserzeugung des Landwirts können Indizes (z.B. Wetterindizes) herangezogen werden (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, 2013).

Exkurs: Vergleich der landwirtschaftlichen Versicherungen einzelner Länder

Österreich

Die Österreichische Hagelversicherung wurde 1947 auf Initiative der Landwirtschaft von Österreichischen Versicherern als Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit gegründet. Sie vertreibt ihre Produkte über Partnerversicherungen. Die staatlichen Prämiensubventionen gehen einerseits an Versicherungsunternehmen, die Hagelversicherungen für alle landwirtschaftlichen Kulturen bundesweit anbieten und andererseits an Frostversicherungen, welche Versicherungen für Weinkulturen und gewisse Ackerkulturen ebenfalls bundesweit anbieten.

Der Staat beteiligt sich insgesamt bis 50 Prozent an der Prämienzahlung (jeweiliges Bundesland max. 25 Prozent, Bund maximal 25 Prozent aus dem nationalen Katastrophenfonds). Rückversicherungen werden ausschließlich von privaten Versicherern angeboten (Bundeskanzleramt, 2015; Bielza, Conte, Dittmann, Gallego, & Stroblmair, 2008).

Frankreich

In Frankreich besteht seit 1964 der Fonds national de garantie de calamités agricoles (seit 2010: Fonds national de gestion des risques en agriculture), ein staatlicher Fonds, aus dem Entschädigungsleistungen für die Landwirtschaft bei witterungsbedingten Katastrophenschäden geleistet werden. Seit 2005 operiert dieser als eine Public-Private-Partnership-Konstruktion. Die Versicherungsprämien werden aus dem Fonds subventioniert. Für die Mehrgefahrenversicherung werden Prämienzuschüsse bis zu 65 Prozent gewährt. Dabei hat der Landwirt die Möglichkeit, zwischen einem Einzelkulturvertrag oder einer gesamtbetrieblichen Lösung zu wählen. Ab 2016 wird ein Fonds auf Gegenseitigkeit die Prämienzuschüsse finanzieren. Neu soll ein «Sockelvertrag» (Basisschutz) allen Betrieben zur Verfügung stehen, zusätzliche Garantiestufen sind möglich. Unterschieden wird, mit unterschiedlichen Tarifstufen, zwischen den vier Betriebstypen Acker-, Obst-, Weinbau sowie Dauergrünland.

Die Rückversicherung gewährleisten private Versicherer, unter anderem die Caisse centrale de réassurance, eine private Aktiengesellschaft mit Staatsgarantie, die auch vom Fonds national de gestion des risques en agriculture verwaltet wird (Fédération françaises des sociétés d'assurances, 2011; Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2015; Bielza, Conte, Dittmann, Gallego, & Stroblmair, 2008) (Fédération françaises des sociétés d'assurances, 2011; Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2015; Bielza, Conte, Dittmann, Gallego, & Stroblmair, 2008).

Italien

In Italien besteht seit 1970 ein staatlicher Solidaritätsfonds Fondo di Solidarietà Nazionale. Dieser wurde 2005 in eine Public-Private-Partnership-Konstruktion mit staatlicher Unterstützung der Prämienzahlung der Landwirte an die Versicherer überführt. Der Staat unterstützt Prämien bis zu 65 Prozent der Mehrgefahrenversicherung. In Italien werden auch gewisse Versicherungen für Tierhalter subventioniert.

In Ergänzung zu privaten Rückversicherern werden Rückversicherungen auch durch einen staatlichen Fonds (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare), der privaten Versicherern zugänglich ist, ermöglicht. Das Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare ist dem Ministerium für Landwirtschafts-, Ernährungs- und Forstpolitik unterstellt (Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, 2015a; Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, 2015b; Centro per lo sviluppo agricolo e rurale (CESAR), 2015).

Spanien

Innerhalb der EU besitzt Spanien das umfassendste gesetzlich geregelte Versicherungssystem. Das spanische Modell besteht seit 1978 und ist die älteste Public-Private-Partnership-Regelung in diesem Bereich. Der Staat, genauer Entidad Estatal de Seguros Agrarios, eine an das Landwirtschafts-, Ernährungs- und Umweltministerium angegliederte Abteilung, organisiert und kontrolliert das Agrarversicherungssystem: Er bietet standardisierte Versicherungsprodukte an, die von den privaten Versicherern des Konsortiums Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados AGROSEGURO vertrieben werden.

Versichert werden Katastrophenschäden in der Landwirtschaft, Ernteschäden fast aller Kulturen und verschiedene Risiken in der Tierhaltung. Der Staat übernimmt neben der Prämiensubventionierung bis rund 55 Prozent (dabei 40 Prozent durch Entidad Estatal de Seguros Agrarios, Rest durch die autonomen Regionen) auch die Rückversicherung der extremsten Risiken. Die Rückversicherung des Agroseguro-Pools beim staatlichen Rückversicherer Consorcio de Compensación de Seguros ist obligatorisch (Machetti Bermejo, 2015; Bielza, Conte, Dittmann, Gallego, & Stroblmair, 2008).

Exkurs (Fortsetzung)

Kriterien	Schweiz	Deutsch-land	Österreich	Frankreich	Italien	Spanien
Name	Z.B. Schweizer Hagel	Z.B. Vereinigte Hagel	Hagel- und Frostversicherung	Mehrgefahrenversicherung	Mehrgefahrenversicherung	Mehrgefahrenversicherung
Rolle/Aufgabe des Staates	–	–	Die Prämien der Hagel- und Frostversicherung werden staatlich subventioniert.	Die Prämien werden über einen staatlichen Fonds subventioniert, welcher durch einen privaten Rückversicherer verwaltet wird.	Die Prämien werden staatlich subventioniert. Rückversicherungen werden unter anderem durch den Staat ermöglicht.	Der Staat bietet Versicherungsprodukte an, die von privaten Versicherern (Agroseguro) vertrieben werden; er hat auch die Aufsicht über Agroseguro. Die Prämien werden subventioniert. Die staatliche Rückversicherung untersteht dem Wirtschaftsministerium.
Prämiensubvention	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Staatliche Rückversicherung	–	–	Nein (nur private Rückversicherer)	Nein (aber Rückversicherungen haben zum Teil Staatsgarantie)	Ja (in Ergänzung zu privaten Rückversicherern)	Ja, der extremsten Risiken wie Dürre und Überschwemmungen
Herkunft nationaler Subventionsmittel (neben EU-Mitteln)	–	–	Mittel aus Katastrophengeld und aus Agrarbudgets der einzelnen Bundesländer	Mittel aus Nationalem Fonds zur Bewältigung landwirtschaftlicher Risiken	Mittel aus Nationalem Solidaritätsfonds	Mittel aus Budgets der Zentralregierung sowie der Regionalregierungen
Art der versicherbaren, subventionierten Risiken	–	–	<u>Hagelschäden</u> für alle landwirtschaftlichen Kulturen <u>Frostversicherungen</u> für Weinbau und versicherbare Ackerkulturen	<u>Klimatische Risiken</u> : Hagel, Trockenheit, Frost, Sturm, Wasserüberschuss, Überschwemmung (dabei Einzelkulturvertrag oder Gesamtbetriebsvertrag)	<u>Naturgefahren</u> : Erdbeben, Erdutsche, Lawinen, Überschwemmungen <u>Widrige Wetterbedingungen</u> : übermäßiger Regen, Eis, Hagel, Frost, Trockenheit Tierhaltung: Tierseuchen	<u>Mehrgefahren</u> : Frost, Hagel, Überschwemmung, Feuer, Regen, Dürre, stürmische oder heiße Winde Tierhaltung: Unfall, Krankheit oder Tierseuchen, Dürre der Viehweiden
Anteil der staatlichen Unterstützung bei Prämien	–	–	Bis 50 %	Bis 65 %	Bis 65 %	Bis ca. 55 % (je nach Zuordnung: Landwirtschaft als Haupterwerb, Beteiligung an Erhaltungs- und Umweltschutzmaßnahmen, Mitglied von Obst- und Gemüseproduzentenorganisationen, Junglandwirte sowie BetriebsleiterInnen)
Subventionsempfänger	–	–	Versicherer (mit bundesweitem Angebot)	Landwirte	Landwirte	Versicherer (Mitglieder von Agroseguro – Konsortium, 22 Versicherer)
Entschädigungs- schwelle	–	–	Minderverlust von 30 %	Minderverlust von 30 %	Minderverlust von 30 %	Minderverlust von 30 %

Quelle: eigene Darstellung

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Finanzbeiträge an Fonds auf Gegenseitigkeit zur Deckung von Verlusten bei Schadereignissen

Bei diesen Fonds handelt es sich um ein Instrument im Bereich der Selbsthilfemassnahmen. Die Mitgliedstaaten legen die Regeln für die Errichtung und Verwaltung der Fonds sowie für die Gewährung von Entschädigungen fest, die Initiative für die Errichtung muss von der Landwirtschaft her kommen.

Im Rahmen der Fonds auf Gegenseitigkeit sind dieselben Schadereignisse wie bei den Prämienverbilligungen von privaten Versicherungen Gegenstand von möglichen Zahlungen. Der Auslösemechanismus ist ebenfalls gleich. Im Gegensatz zu den Prämienverbilligungen beziehen sich die Zahlungen im Rahmen der Fonds auf Gegenseitigkeit auf die Verluste, die bei einem Ereignis entstehen, wobei die Kompensation sich auf jenen Teil beschränkt, der 30 Prozent übersteigt. Die staatlichen Zahlungen sind auf 65 Prozent der Kompensation beschränkt und gehen an den Fonds und nicht direkt an die Landwirte. Zusätzlich können Finanzbeiträge gewährt werden für die Verwaltungskosten zur Einrichtung von Fonds und für Zinsen, die vom Fonds für zu Marktbedingungen aufgenommene Darlehen zur Zahlung von Entschädigungen an die Landwirte bezahlt wurden (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, 2013).

Fonds auf Gegenseitigkeit für die Einkommensstabilisierung

Den Mitgliedstaaten wird auch die Möglichkeit gegeben, Fonds auf Gegenseitigkeit zur Einkommensstabilisierung zu unterstützen. Im Gegensatz zu den zwei vorhergehenden Instrumenten setzt dieses Instrument nicht bei den Ertragsverlusten, sondern bei den Einkommen an. Das Einkommen ist dabei definiert als die Summe der Einnahmen aus dem Markt einschließlich jeder Art öffentlicher Unterstützung, unter Abzug der Kosten für Betriebsmittel.

Die Funktionsweise des Fonds und die Kriterien zur Auslösung von Zahlungen sind grundsätzlich dieselben wie beim Fonds zur Deckung von Verlusten aus Schadereignissen. Das heißt, das Einkommen muss 30 Prozent unter dem Durchschnitt von drei Vorjahren liegen. Die Auszahlungen aus dem Fonds an die Landwirte gleichen maximal 70 Prozent des die 30 Prozent übersteigenden Einkommensverluste in dem Jahr aus, in dem der Erzeuger für diese Hilfe in Betracht kommt, wobei maximal 65 Prozent staatliche Mittel sein dürfen. Die staatlichen Zahlungen gehen auch hier an den Fonds und nicht direkt an die Landwirte (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, 2013).

5.1.1.2 Staatliche Förderung von Versicherungen in den USA

Eine staatlich geförderte Erntever sicherung hat in den USA eine lange Tradition. Schon 1938 verabschiedete der Kongress eine erste Rechtsgrundlage dafür. Es handelte sich um eine erste Form der heutigen Crop Insurance. Diese wurde danach in mehreren Schritten der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung angepasst und ausgebaut. Sie wird in Titel XI «Crop Insurance» der 2014 Farm Bill behandelt. Mit der 2014 Farm Bill wurden außerdem mit der Supplemental Coverage Option (SCO) und dem Stacked Income Protection Plan (STAX) für Baumwolle zusätzliche staatlich unterstützte Risikomanagementinstrumente im Versicherungsbereich geschaffen.

Crop Insurance

Die Crop Insurance ist ein zentrales Risikomanagementinstrument der amerikanischen Agrarpolitik zur Stabilisierung und Unterstützung der US-Landwirtschaft. Sie deckt mit rund 130 Kulturen ein breites Sortiment von Agrarrohstoffen ab. Dazu zählen z.B. die Ackerkulturen Weizen, Mais, Sojabohnen, aber auch Reis oder Erdnüsse, Spezialkulturen sowie Gras- und Weideland. Ebenso vielfältig wie die versicherbaren Kulturen sind die Schadereignisse, die mit der Crop Insurance abgedeckt werden können. Diese reichen von den Elementargefahren wie Trockenheit, Hochwasser, Sturm, Starkregen, Starkfrost, Feuer über Insektenbefall, Pflanzenkrankheiten, Wildschäden bis hin zu Vulkanausbrüchen und Erdbeben. Versicherbar ist aber auch einfach ein ungünstiger Witterungsverlauf. Hagelschäden werden in der Regel nicht über die staatliche geförderte Crop Insurance versichert, sondern über private Firmen.

Im Jahr 2014 wurden im Rahmen der staatlich geförderten Crop Insurance auf 120 Millionen Hektaren 1.2 Millionen Versicherungskontrakte abgeschlossen. Versichert wurden 120 verschiedene Kulturen

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

mit einem Versicherungswert von 110 Milliarden US-Dollar. Für Produzenten, die nicht versicherbare Kulturen anbauen, gibt es das Noninsured Crop Disaster Assistance Program (Kapitel 5.1.5.2).

Das Crop Insurance Programm ist als Public-Private Partnership organisiert. Der Staat setzt die Kriterien und Konditionen fest, die einzelnen Verträge werden durch private Versicherungsunternehmen abgeschlossen. Sie sind also quasi für den Vollzug zuständig. Die Verwaltung des Federal Crop Insurance Programms erfolgt durch die Risk Management Agency des United States Department of Agriculture. Ausführendes Organ ist die Federal Crop Insurance Corporation, die der Risk Management Agency unterstellt ist. Über sie erfolgt der direkte Kontakt der staatlichen Programmverwaltung zu den Versicherungsunternehmen. Da die Tarife und Bedingungen weitgehend vorgegeben sind, besteht kaum Wettbewerb zwischen den Versicherern. Für den Fall, dass die Auszahlungen die Summe der Versicherungsprämien einschließlich des staatlichen Subventionsanteils übersteigen, sind die Versicherungsunternehmen über das Standard Reinsurance Agreement bei der Federal Crop Insurance Corporation rückversichert.

Die Landwirte müssen jährlich entscheiden, welche Versicherungsprodukte sie abschliessen wollen. Der Versicherungsvertrag wird in der Regel zum Zeitpunkt der Aussaat abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt werden Versicherungsfläche, Ertrag und der zur Ernte erwartete Produktpreis festgelegt.

Der Landwirt hat pro Kultur verschiedene Wahlmöglichkeiten:

- Er kann einerseits die Verluste auf der Basis der Erträge, anderseits auf der Basis des Erlöses absichern.
- Er kann wählen, ob der Verlust auf seine Farm bezogen werden soll oder auf denjenigen seines Bezirkes.
- Er kann die Höhe der Deckung wählen: Durch einen Prämienenaufschlag (buy-up) kann er die Deckung von 50 Prozent (Normaldeckung) bis auf 85 Prozent einer Referenzgröße erhöhen und damit den Selbstbehalt reduzieren. Der Selbstbehalt entspricht 100 Prozent des Verlustes minus dem Grad der Deckung.

Die fälligen Prämien werden zwischen dem Landwirt als Versicherungsnehmer und dem Staat aufgeteilt. Im Durchschnitt übernimmt der Staat 62 Prozent der Prämien. Zusätzlich zahlt er die Verwaltungskosten der Versicherer und die Rückversicherungskosten. Für den Landwirt steigt sein Prämienanteil mit dem Anstieg des Deckungsniveaus. Bei manchen Versicherungsvarianten kommt der Staat sogar für die gesamte Prämie auf (z.B. bei der Catastrophic Risk Protection).

Eine Entschädigungsleistung wird in der Regel dann fällig, wenn der Referenzwert (Menge, Erlös) über dem tatsächlich erzielten Wert liegt. Die Höhe der Referenz kann ein prognostizierter oder ein historischer Wert sein (United States Department of Agriculture, 2015; Europäisches Parlament, 2015d; Zulauf & Orden, 2014; Shields, 2014).

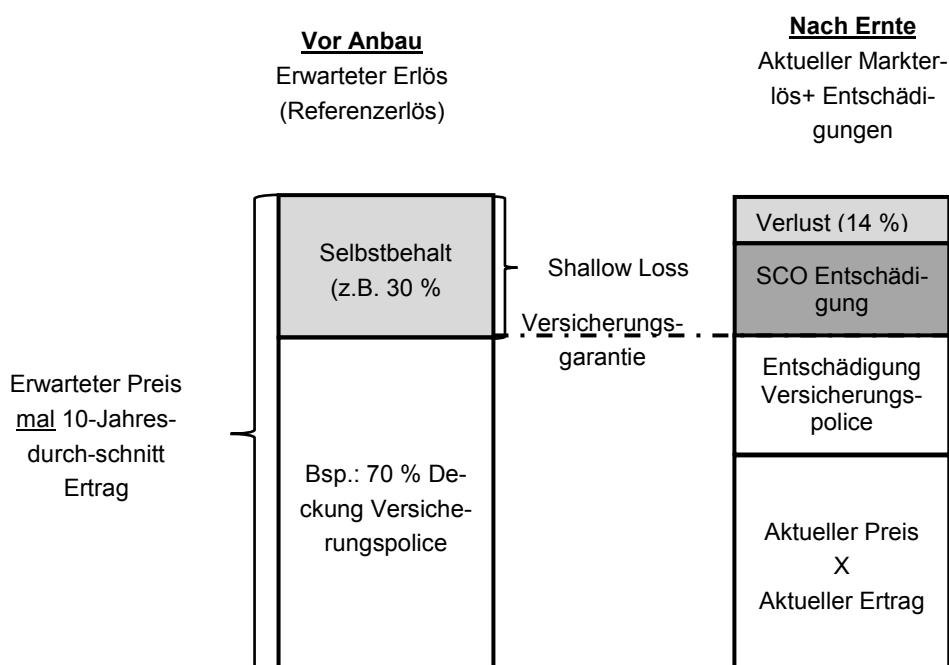
Die Crop Insurance bietet auch Versicherungen im Tierbereich an. So ist es möglich, Versicherungen gegen sinkende Marktpreise respektive Margen abzuschliessen. Die Preisversicherung ist möglich für Schweine, Rinder, Lämmer und Milch.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Supplemental Coverage Option (SCO) und Stacked Income Protection Plan (STAX)

Die SCO bietet den Landwirten die Möglichkeit, die Versicherungsdeckung durch eine Zusatzversicherung zu verbessern. Mit ihr kann ein Teil des Selbstbehaltes aus den individuellen Versicherungspolicen der Crop Insurance versichert und damit der Verlust zusätzlich verringert werden. Die Landwirte können so bis 86 Prozent von allfälligen Verlusten versichern. Zwar kann bei der Crop Insurance auch eine Deckung bis 85 Prozent versichert werden, dies aber mit entsprechend hohen Prämien. Deshalb wählen die Landwirte bei der Crop Insurance in der Regel nur eine Deckung zwischen 70 und 75 Prozent. Interessant ist der Abschluss einer SCO, weil die Prämiensubvention höher ist als bei der Crop Insurance. Wie die traditionelle Ernteversicherung hat die SCO keine Zahlungsgrenzen oder Berechtigungslimiten in Abhängigkeit zum Einkommen. Dies macht das Produkt auch den Landwirten zugänglich, die nicht berechtigt sind Leistungen aus dem rein staatlichen Agriculture Risk Coverage Programm (vgl. Kapitel 5.1.4.2) oder auch anderen staatlichen Programmen zu beziehen.

Abbildung 10: Beispiel SCO-Deckung in Kombination mit einer traditionellen Ernteversicherung



Quelle: (Shields, 2014)

5.1.1.3 Staatliche Versicherung in Kanada

In Kanada besteht mit AgrilInsurance ein rein staatliches Versicherungsangebot. Versichert werden können Weizen, Mais, Hafer, Gerste wie auch Früchte und Gemüse, z.B. Erdbeeren, Salat, Karotten und Auberginen. Einige Provinzen bieten auch eine Deckung für Bienensterben und die Ahornsirupproduktion an.

Die Verantwortung für die Programmplanung und Durchführung von AgrilInsurance liegt bei den Provinzen. Diese entwickeln auch die konkreten Versicherungsangebote und vermarkten diese. Die Programmplanung muss von der Zentralregierung genehmigt werden. Dieser übernimmt auch einen Teil der Prämiensubvention und die administrativen Kosten. Er stellt darüber hinaus Rückversicherungsarrangements (Defizitfinanzierung) zur Verfügung. Momentan haben fünf Provinzen (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick und Nova Scotia) ein Rückversicherungsarrangement.

Die Kostenbeteiligung der Landwirte an den Prämien ist unterschiedlich. Bei Basis-Mehrgefahrenversicherungen zahlt der Landwirt rund 40 Prozent der Prämien, der Staat (Zentralregierung / Provinz)

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

übernimmt den Rest sowie 100 Prozent der administrativen Kosten. Für die Hagelversicherung bezahlen die Landwirte die vollen Prämien, der Bund übernimmt lediglich die administrativen Kosten. Bei der Deckung von Verlusten aufgrund von Katastrophen bezahlt der Landwirt keine Prämien und der Staat übernimmt die Kosten.

Leistungen werden ausgezahlt, wenn der tatsächliche Ertrag tiefer ist als der Referenztrag. Der Referenztrag kann ein prognostizierter oder ein historischer Wert sein. Landwirte können ihre Deckung individuell zwischen 50 und 80 Prozent (in 10 Prozent-Abstufung) wählen. Die versicherte Anbaufläche ist die vom Landwirt aktuell angebaute Fläche. Wenn eine Kultur versichert werden soll, müssen alle angebauten Flächen dieser Kultur versichert werden (Antón, Kimura, & Martini, 2011; Government of Canada, 2015a).

Das Programm der Agrilnsurance wird stetig weiterentwickelt, insbesondere auch für die Nutztierproduktion. Unter dem Growing Forward 2 gibt es dazu klare Richtlinien für die Provinzen. Einige Angebote an Tierversicherungen gibt es in den Provinzen aber schon heute.

5.1.1.4 Private und staatliche Versicherungen in der Schweiz

Für diesen Bericht von Bedeutung sind die Angebote von Schweizer Hagel, die indexbasierte Ertragsversicherung von CelsiusPro, die regionalen Viehversicherungen und die kantonale Gebäudeversicherung.

Privatversicherung Schweizer Hagel

Bei der Schweizerischen Hagel-Versicherungsgesellschaft «Schweizer Hagel» (www.hagel.ch) handelt es sich um eine rein private Versicherung. Der Landwirt kann Versicherungen für die Risiken Hagel, Überschwemmung, Abschwemmung, Geschiebeablagerungen, Erdrutsch, Blitz, Brand, Erdbeben, Sturm, Schneedruck, Frost (nur für Reben und mit Zusatzversicherung), Trockenheit sowie Starkregen abschliessen. Nicht nur der Schaden an der Kultur, auch die Kosten für die Wiederherstellung des Kulturlandes werden bezahlt, wenn der festgelegte Mindestbetrag überschritten wird. Die Prämienhöhe richtet sich nach angebauter Kultur, örtlicher Hagelgefahr und Anzahl Jahre ohne Schadensmeldungen, die Entschädigungssumme nach Arenwerten oder Versicherungssummen.

Tabelle 13: Angebotene Produkte der Schweizer Hagel

Produkt (Versicherungsform)	Basis für Entschädigungen
Einzelversicherung ¹	Versicherungssumme gemäss Police
Ackerbau-Pauschalversicherung	Arenwerte für Ackerkulturen
Ackerbau-Pauschalversicherung-Plus	Arenwerte für Ackerkulturen
Gras-Pauschalversicherung	Arenwerte für Grasbetriebe
Gärtnerei-Pauschalversicherung	Arenwerte für Blumen
	Arenwerte für Gemüse
Baumschul-Pauschalversicherung	Arenwerte für Baumschulen
Weinversicherung	Versicherungssumme gemäss Police
Versicherung für Obst und Beeren	Versicherungssumme gemäss Police
Tabakversicherung	Versicherungssumme gemäss Police
Frostversicherung für Wein	Versicherungssumme gemäss Police
Versicherung von Kulturen unter Hagelschutznetzen und unter Regendächern	Versicherungssumme gemäss Police

¹ Mit der Einzelversicherung kann jede Kultur individuell versichert werden. Jede zu versichernde Parzelle wird in einem entsprechenden Anbauverzeichnis aufgeführt. Die Höhe der Versicherungssumme wird vom Landwirt gewählt. Voraussetzung ist, dass die gesamte Fläche einer Kultur versichert wird.

Quelle: (Schweizer Hagel, 2015)

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Bei der Entschädigung nach Arenwerten wird die Versicherungssumme mittels von der Schweizer Hagel festgelegten Werten pro Are und Kultur ermittelt. Zur Bestimmung der Versicherungssumme wird die Anbaufläche einer Kultur folglich mit dem entsprechenden Arenwert multipliziert. Liegt der Erlös nach einem Schadensfall unter dieser Versicherungssumme, zahlt die Schweizer Hagel eine Entschädigung. Dem gegenüber stehen Versicherungen, wie z.B. die Tabakversicherung, bei denen die Versicherungssumme individuell in der Police festgelegt wird.

Generell kann für jedes Produkt eine Einzelversicherung, also eine Versicherung für eine Kultur, abgeschlossen werden. Alternativ zur Einzelversicherung ist eine Pauschalversicherung, eine Versicherung für alle Kulturen, für Ackerbau, Futterbau, Gärtnereien sowie Baumschulen möglich.

Die von der Schweizer Hagel versicherten Elementarschäden sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt. Die Versicherungsdeckung unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Kulturen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Tabelle 14: Gedeckte Schäden der Schweizer Hagel

Entschädigung im Schadenfall

(vor Abzug Selbstbehalt):

- bis 100 % des Ersatzwertes
 - bis 90 % des Ersatzwertes
 - andere

¹ Geschiebetransport in Gebirgsflüssen mit einer oft flächendeckenden Ablagerung der Feststoffe (Steine, Geröll, grober Schutt und Murgangmaterial) ausserhalb des Gerinnes

² nur mit Zusatzversicherung

³ WHK: Kosten für die Wiederherstellung des Kulturlandes (=Aufräumkosten) für alle versicherten Ereignisse der entsprechenden Kultur

Quelle: (Schweizer Hagel, 2015)

Privatversicherung CelsiusPro

CelsiusPro (www.celsiuspro.com) bietet wetterabhängigen Unternehmen, unter anderem in der Landwirtschaft, die Möglichkeit, sich gegen wetterbedingte Ertragsrisiken abzusichern. Das Unternehmen beziehungsweise der Landwirt kann ein individuelles Wetterzertifikat (auch Wetterderivat genannt) kaufen und sich so gegen wetterbedingte Kosten und Umsatzeinbussen absichern. Ein Landwirt hat die Möglichkeit, sich grundsätzlich gegen Frost, Regen und Trockenheit sowie Hitze abzusichern (El Benni, 2012).

Zudem haben die landwirtschaftlichen Betriebe die Möglichkeit, mit dem Full Season Weather Certificate ihr Wetterrisiko umfassend abzusichern. Full Season Weather Certificate deckt die Risiken Starkregen, Dürre, Frost und Hitze ab.

Regionale Viehversicherungen

Das Viehversicherungswesen ist heute hauptsächlich auf regionaler genossenschaftlicher Ebene organisiert. In den letzten Jahren haben viele Kantone die obligatorische Viehversicherung aufgehoben. Mit der Aufhebung des Obligatoriums entfiel meist auch der bis anhin gewährte kantonale Beitrag an die Versicherungskassen.

Versichert wird gegen Unfall, Krankheit sowie gegen Tod. Die Entschädigungen für Tierverluste infolge Seuchenfällen werden nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung geleistet. In solchen Fällen sind gemäss Artikel 31 ff. TSG je nach Seuche der Bund oder die Kantone verpflichtet, einen Teil der Tierverluste zu entschädigen (vgl. Kapitel 6.1.2.2).

Kantonale Gebäudeversicherungen

Die Elementarschaden-Versicherung in der Schweiz ist heute ein fester Bestandteil im Rahmen des integralen Risikomanagements des Bundes. Mehr als 99 Prozent aller Gebäude, Hausrat und Betriebsinventar in der Schweiz sind gegen Elementarschäden versichert. In 19 Kantonen bestehen kantonale Gebäudeversicherungen, welche Kraft eines Monopols die Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden versichern. Der Deckungsumfang für die kantonale Elementarschadenversicherung ist in diesen Kantonen gemäss kantonalem Recht geregelt. In den Kantonen Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Innerrhoden, Wallis und Obwalden sind die Gebäude bei der Privatassekuranz versichert. Hausrat und Betriebsinventar sind in der ganzen Schweiz durch private Versicherer gedeckt, mit Ausnahme der Kantone Waadt und Nidwalden. Der Deckungsumfang ist auf Bundesebene gesetzlich geregelt und in der Aufsichtsverordnung detailliert umschrieben.

5.1.2 Staatliche geförderte Sparprogramme

Diese Form des Risikomanagements wird einzig in Kanada angeboten.

5.1.2.1 Staatlich gefördertes Sparprogramm in Kanada

Das staatlich geförderte Sparprogramm wird unter dem Begriff AgrilInvest angeboten. Der Staat belohnt diejenigen Landwirte, die Gelder auf ein spezielles AgrilInvest Konto einzahlen mit einer staatlichen Einlage auf dieses Konto. Dieser Beitrag soll einen Anreiz für private Spareinlagen schaffen, damit geringe individuelle Einkommensverluste durch die Landwirte selber abgedeckt werden können.

Für die Landwirte besteht unter diesem Programm die Möglichkeit, einen bestimmten Betrag auf ein AgrilInvest Konto einzuzahlen. Der Staat verdoppelt dann das erste Prozent dieser Einzahlung. Maximal kann diese staatliche Einlage 15 000 kanadische Dollar pro Jahr betragen. Dieser Betrag wird erreicht, wenn die maximal möglichen 1.5 Millionen kanadische Dollar auf das Konto einbezahlt werden. Die staatliche Einlage wird zu 60 Prozent durch die Zentralregierung und zu 40 Prozent durch die Provinzen / Territorien finanziert.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Das Geld kann jederzeit wieder abgehoben werden. Damit wird die notwendige Flexibilität geschaffen, um Einkommenseinbussen zu kompensieren oder, falls dies nicht notwendig ist, das Geld für notwendige Investitionen einzusetzen (Antón, Kimura, & Martini, 2011; Government of Canada, 2015c).

5.1.3 Öffentliche Intervention

Öffentliche Interventionen haben zum Ziel, die Stabilität zu erhöhen. Dieses Instrument kommt immer dann zur Anwendung, wenn die Preise aufgrund des Marktgeschehens auf ein tieferes Niveau fallen als der Referenzpreis.

5.1.3.1 Öffentliche Intervention in der EU

In der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse werden verschiedene Instrumente zur Risikoabsicherung aufgeführt. Darunter fällt auch die öffentliche Intervention. Sie kommt immer dann zur Anwendung, wenn die Preise aufgrund des Marktgeschehens auf ein sehr tiefes Niveau fallen. Es handelt sich also um ein tief gespanntes Auffangnetz für die Landwirtschaft. Charakteristisch für dieses Instrument ist, dass keine staatlichen Zahlungen an Landwirte oder Betriebe der Ernährungswirtschaft fließen. Die öffentliche Intervention war vor der Einführung der Direktzahlungen ein wichtiges Element der gemeinsamen EU-Agrarpolitik. Heute hat die öffentliche Intervention nur noch eine untergeordnete Bedeutung, da die Referenzpreise für die Intervention so tief liegen, dass die Marktpreise nur noch selten unter dieses Niveau fallen. Einzig für Magermilchpulver war dies 2015 der Fall.

Bei der öffentlichen Intervention kauft die Interventionsbehörde der Mitgliedstaaten (z.B. in Deutschland das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) in einem bestimmten Zeitraum die von den Produzenten angebotenen Erzeugnisse auf. Der Aufkauf erfolgt zu einem fixen Preis, dem Interventionspreis, welcher sich an dem in der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 pro Produkt fixierten Referenzschwellenwert als Obergrenze orientiert. Bei bestimmten Produkten besteht zudem eine mengenmässige Beschränkung der Aufkäufe. Überschreiten die Angebote diese Menge, kann die Europäische Kommission die Interventionskäufe aussetzen. Weitere Interventionskäufe werden dann nur noch im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens getätigten. Die aufgekauften Erzeugnisse werden zu einem späteren Zeitpunkt wieder auf den Markt gebracht.

Die öffentliche Intervention kann bei folgenden Erzeugnissen angewendet werden:

- Weichweizen, Hartweizen, Gerste und Mais
- Rohreis
- Frisches oder gekühltes Rindfleisch
- Butter und Magermilchpulver (Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, 2013).

Die Interventionspreise und Mindestmengen für das Jahr 2015 sind in Tabelle 15 angegeben.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Tabelle 15: Interventionspreise und Höchstmengen 2015 der öffentlichen Intervention

	Interventionspreis (EUR/Tonne)	Interventionszeitraum	Mengenmässige Beschränkungen (Ton- nen)
Weichweizen	101.31	01.11–31.05	3 000 000
Hartweizen	101.31	01.11–31.05	–
Gerste	101.31	01.11–31.05	–
Mais	101.31	01.11–31.05	–
Rohreis	150.00	01.04–31.07	–
Rindfleisch ¹	1 890.40	Gesamtes Jahr	–
Butter ²	2 217.51	01.03–30.09	50 000
Magermilchpulver	1 698.00	01.03–30.09	109 000

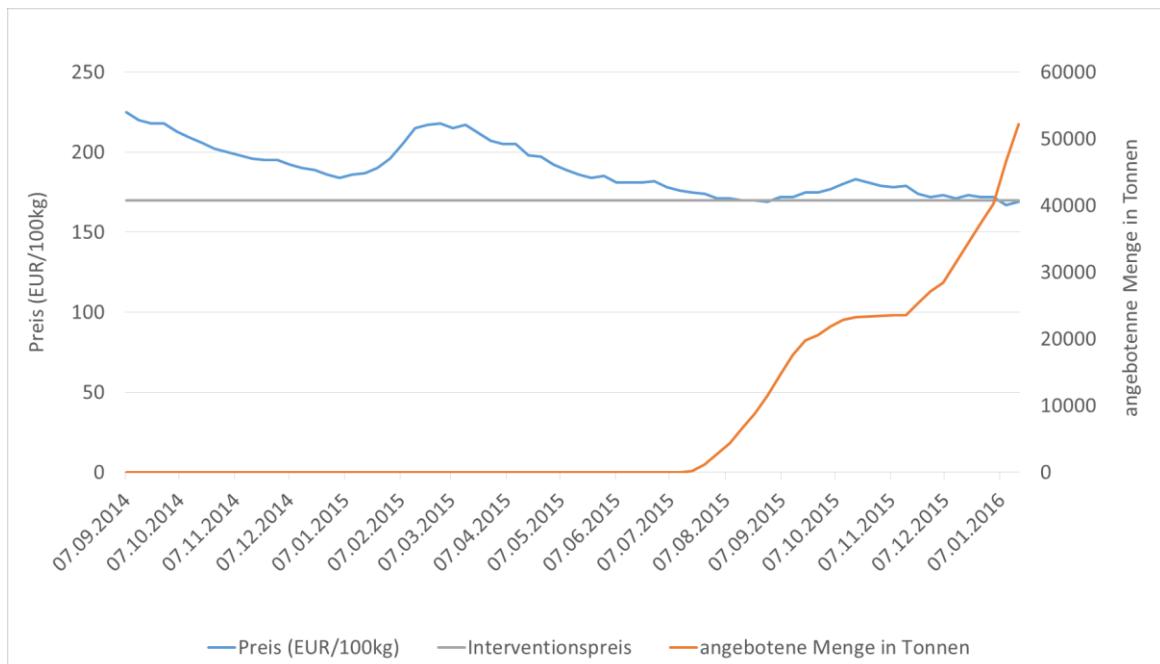
¹ Der Referenzpreis für Rindfleisch ist 2 224 Euro pro Tonne. Der Interventionspreis beträgt 85 % des Referenzschwellenwerts.

² Der Referenzpreis für Butter ist 2 463.90 Euro pro Tonne. Der Interventionspreis beträgt 90 % des Referenzschwellenwerts.

Quelle: (World Trade Organization, 2015b)

Abbildung 11 zeigt am Beispiel von Magermilchpulver die Funktionsweise der öffentlichen Intervention. Der Marktpreis für Milchpulver lag im Juli 2015 unter dem Referenzschwellenwert und näherte sich dem Interventionspreis an. Weil dies im Interventionszeitraum geschah, hatten die Milchpulverproduzenten nun die Möglichkeit, ihre Erzeugnisse zum Interventionspreis den Interventionsstellen anzubieten. Grundsätzlich wird diese Möglichkeit umso attraktiver, je näher der Marktpreis dem Interventionspreis kommt. Die jeweiligen Interventionsstellen der Mitgliedstaaten kaufen das Produkt, solange die Obergrenze von 109 000 Tonnen noch nicht erreicht ist.

Abbildung 11: Öffentliche Intervention am Beispiel von Magermilchpulver



Quelle: (Europäische Kommission, 2015)

5.1.4 Antizyklische Massnahmen

Antizyklische Zahlungen sollen die Stabilität erhöhen. Das Ziel kann sein, eine Stabilisierung auf der Ebene der Märkte zu erreichen. Dies gilt für die Beihilfen zur privaten Lagerhaltung in der EU. Antizyklische Zahlungen können aber auch auf der Ebene der Landwirtschaft ansetzen. Dies gilt für die Massnahmen in den USA und in Kanada. In der Schweiz bestehen im Bereich antizyklische Zahlungen Marktmassnahmen bei Fleisch und Eier.

5.1.4.1 Antizyklische Massnahmen EU

Für diesen Bericht von Bedeutung sind die Beihilfen zur privaten Lagerhaltung.

Beihilfen zur privaten Lagerhaltung in der EU

Anders als bei der öffentlichen Intervention werden die Erzeugnisse nicht von den Interventionsbehörden aufgekauft, sondern die privaten Lagerhaltungskosten subventioniert. Diese Beihilfen an die Lagerkosten ermöglicht es privaten Firmen, Waren erst nach einer bestimmten Lagerzeit auf den Markt zu bringen.

Die Beihilfen zur privaten Lagerhaltung kann für nachstehende Erzeugnisse gewährt werden:

- Weisszucker
- Olivenöl
- Faserflachs
- frisches oder gekühltes Fleisch von mindestens acht Monate alten Rindern
- Butter aus Rahm, der unmittelbar und ausschliesslich aus Kuhmilch gewonnen wurde
- Käse
- Magermilchpulver aus Kuhmilch
- Schweinefleisch
- Schaf- und Ziegenfleisch

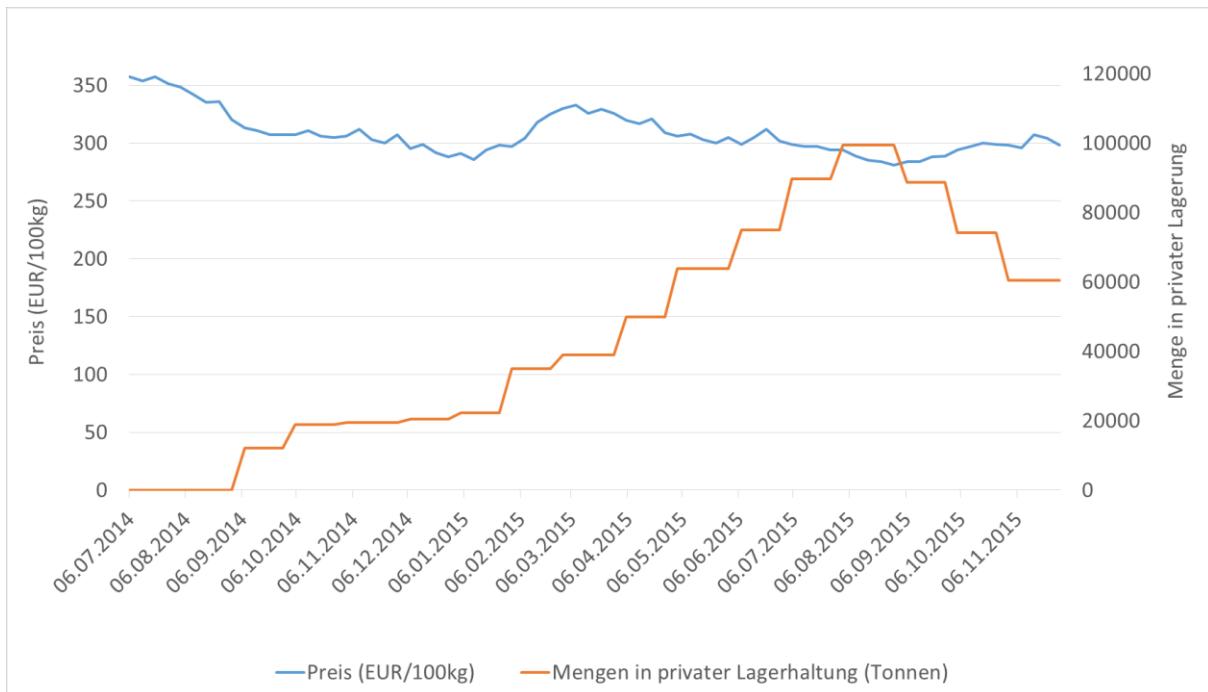
Teilweise handelt es sich um dieselben Produkte wie bei der öffentlichen Intervention (Butter, Magermilchpulver). Es liegt in der Kompetenz der Europäischen Kommission, die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe zu erlassen. Sie hat sich dabei an verschiedenen Kriterien wie den aktuellen Marktpreisen, den in der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 festgelegten Referenzschwellenwert oder den Produktionskosten der betreffenden Erzeugnisse zu orientieren. Für die Erzeugnisse, welche auch für die öffentliche Intervention zugänglich sind, stellt sie eine mögliche ergänzende Massnahme dar.

Anfang September 2014 hat die EU-Kommission, aufgrund der negativen Auswirkungen des russischen Importstopps auf den Milchmarkt, die private Lagerhaltung für Magermilchpulver, Butter und Käse eröffnet. Die private Lagerhaltung für Käse wurde am 23. September 2014 EU-weit wieder beendet, nachdem sie in einigen Ländern in überraschend hohem Ausmass in Anspruch genommen wurde. Die private Lagerhaltung für Milchpulver und Butter hätte per Ende Februar 2015 beendet werden sollen. Da sich die Lage auf dem Milchmarkt nicht verbesserte, wurde die Massnahme zweimal verlängert (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2015a; Deutsch-Russischer Agrarpolitischer Dialog, 2015).

Für die Butter heisst das konkret, dass die Produzenten, welche Butter einlagern, 18.93 Euro pro Tonne Butter an die Fixkosten der Lagerhaltung bekommen und 0.28 Euro pro Tonne pro Tag für die variablen Kosten der Lagerung. Weiter muss die Butter mindestens 90 Tage eingelagert und nach spätestens 210 Tagen ausgelagert werden. Die Entwicklung der Lagerbestände für Butter seit Beginn der Massnahme kann Abbildung 12 entnommen werden.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Abbildung 12: Private Lagerhaltung am Beispiel von Butter



Quelle: (Europäische Kommission, 2015)

5.1.4.2 Antizyklische Massnahmen in den USA

Die antizyklischen Massnahmen der USA setzen auf Stufe Landwirtschaft an. Sie haben zum Ziel, die Verluste der Landwirte aufgrund ungünstiger Marktentwicklungen zu verringern. Als Basis für den Ausgleich kommen die Preise, die Erlöse oder Margen in Frage. Die antizyklischen Massnahmen sind in Title I «Commodities» der 2014 Farm Bill geregelt.

Mit der 2014 Farm Bill wurden unter Titel I folgende Massnahmen zusätzlich oder neu konzipiert in Kraft gesetzt:

- Das Programm Price Loss Coverage (PLC)
- Das Programm Agriculture Risk Coverage (ARC)
- Der Dairy Margin Protection Plan (DMPP)

Die beiden Programme PLC und ARC decken nur eine begrenzte Anzahl von Agrarrohstoffen ab. Dazu gehören Weizen, Hafer, Gerste, Mais, Hirse, Reis, Sojabohnen, Sonnenblumensamen, Raps, falscher Safran, Leinsamen, Senfsamen, Sesamsamen, getrocknete Erbsen, Linsen, Kichererbsen und Erdnüsse.

Bei den Programmen PLC und ARC sind die Zahlungen auf 125 000 US-Dollar pro Person oder Rechtspersönlichkeit und Jahr limitiert. Bei beiden Programmen handelt es sich um rein staatliche Massnahmen.

Das Programm ARC ist aufgeteilt in zwei Unterprogramme. Zum einen gibt es das Programm ARC County, bei welchem sich gewisse Bezugsgrößen auf einen Bezirk beziehen. Zum andern das Programm ARC Individual, wo gewisse Bezugsgrößen betriebsindividuell sind. Die Anbauflächen der Kulturen, die von antizyklischen Zahlungen profitieren können, basieren entweder auf dem Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012 oder alternativ dem Jahr 2013. Die Landwirte konnten sich für eine der beiden Varianten entscheiden. Diese sogenannten Basisflächen bleiben dann für die Dauer der 2014 Farm Bill in Kraft.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Die Landwirte müssen sich zu Beginn der Laufzeit der Farm Bill entscheiden, bei welchem Programm sie mitmachen wollen. Sie haben die Wahl zwischen PLC oder ARC County mit Bezirksbezugsgrößen und dem Anbauplan auf historischer Basis oder dem ARC Individual mit betriebsindividuellen Bezugsgrößen und aktuellen Anbauplänen. Der Entscheid hat dann für die gesamte Dauer der Farm Bill, im aktuellen Fall von 2014 bis 2019, Gültigkeit. Beim DMPP kann hingegen von Jahr zu Jahr über eine Teilnahme entschieden werden.

PLC

Das Programm PLC setzt bei den Preisen an. Im Rahmen von PLC werden Zahlungen je Agrarrohstoff gewährt, wenn der durchschnittliche nationale Marktpreis pro Jahr unter den vom Kongress im 2014 Farm Act bestimmten Referenzpreis fällt. Die Zahlung je Bushel entspricht der Differenz zwischen dem Referenzpreis und dem Marktpreis (oder der Loan Rate, wenn diese höher liegt; vgl. Marketing Assistance Loan Programm). Der Referenzpreis gilt für die gesamte Dauer der 2014 Farm Bill. Die Zahlungen werden auf 85 Prozent der vom Landwirt gewählten historischen Anbaufläche gewährt. Diese ist für jede Kultur einzeln festgelegt. Da die Zahlungen auf der historischen Anbaufläche gewährt werden, ist es nicht zwingend, dass die Kulturen tatsächlich im Jahr der Leistungszahlung gepflanzt worden sind, sie müssen nur Bestandteil der definierten historischen Anbaufläche sein.

Tabelle 16: Berechnung der PLC-Zahlung für eine Farm am Beispiel von Weizen und Mais

Grunddaten:

Kultur	Basisflächen (historische An- bauflächen)	Angebaute Fläche	Historischer Ertrag der Farm je Acre
Weizen	100 Acres	0 Acres	30 Bushel
Mais	100 Acres	120 Acres	80 Bushel

Berechnung der Prämie je Kultur:

Kultur	Referenzpreis	Marktpreis aktuell	PLC-Zahlung je Bushel
Weizen	\$ 5.50	\$ 5.00	\$ 0.5
Mais	\$ 3.70	\$ 4.00	\$ 0

Berechnung der PLC Zahlung:

Kultur	Basisfläche (historische An- baufläche)	Anrechenbare Fläche	PLC- Zahlung je Bushel	Historischer Ertrag der Farm	PLC Zahlung der Farm 2014
Weizen	100 Acres	85 Acres	\$ 0.5	30 Bushel	\$ 1 275
Mais	100 Acres	85 Acres	\$ 0	80 Bushel	\$ 0

Quelle: (Farm Service Agency, 2014a)

Die 200 Acres entsprechen rund 81 Hektaren. Dafür würde dieser Betrieb für seine durch das PLC Programm abgesicherten Kulturen 1 275 US-Dollar erhalten. Dies entspricht knapp 16 Franken je Hektare. Bei den meisten Kulturen, die mit PLC abgesichert werden können, entspricht der Referenzpreis aktuell in etwa dem Marktpreis. Dies bedeutet, dass keine Zahlungen ausgelöst werden können.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

ARC County

Das Programm ARC County setzt bei den Erlösen an. Neben den Preisen spielen damit auch die erzielten Erträge eine Rolle. Mit dem ARC County Programm erhalten Landwirte Leistungen, wenn der tatsächliche Erlösdurchschnitt einer bestimmten Kulturart in einer definierten Region (meist County) für das Pflanzenbaujahr mehr als 14 Prozent unter den vorher definierten Referenzerlös fällt. Dieser Betrag wird als Erlösgarantie bezeichnet. Die Zahlung je Acre entspricht dann maximal der Differenz zwischen Erlösgarantie und dem aktuellen Erlös, also dem Erlösverlust und ist auf 10 Prozent des Referenzerlöses beschränkt. Für die Berechnung des Referenzerlöses wird der Durchschnitt der Marktpreise und Erträge aus drei der fünf zurückliegenden Jahre (höchster und tiefster Wert fallen aus der Berechnung) herangezogen. Wie beim PLC Programm werden die Zahlungen pro Kultur gewährt und sind auf 85 Prozent der historischen Anbaufläche begrenzt. Dies bedeutet wie beim PLC Programm, dass die Kultur im Jahr der Leistungszahlung nicht zwingend angebaut werden muss.

Tabelle 17: Berechnung der ARC County Zahlungen für einen Betrieb am Beispiel Weizen und Mais

1. Schritt: Berechnung des Referenzerlöses je Acre

Kultur	Preis ¹	Ertrag ¹	Referenzerlös
Weizen	\$ 6.48	47 Bushel	\$ 304.56
Mais	\$ 5.30	112 Bushel	\$ 593.60

¹ Bei den Preisen und den Erträgen handelt es sich um den Durchschnitt von drei der zurückliegenden fünf Jahren (tiefster und höchster Wert gehen nicht in die Berechnung ein).

2. Schritt: Berechnung des aktuellen Erlöses je Acre

Kultur	Preis	Ertrag	Erlös 2014
Weizen	\$ 6.50	29 Bushel	\$ 188.50
Mais	\$ 5.00	100 Bushel	\$ 500.00

3. Schritt: Berechnung der ARC County Zahlung je Acre

Kultur	Erlösgarantie ¹	Erlösverlust ²	Maximale ARC County Zahlung ³	ARC County Zahlung 2014
Weizen	\$ 261.92	\$ 73.42	\$ 30.46	\$ 30.46
Mais	\$ 510.50	\$ 10.50	\$ 59.36	\$ 10.50

¹ Die Erlösgarantie beträgt 86 % des Referenzerlöses

² Der Erlösverlust ergibt sich aus der Differenz zwischen Erlösgarantie und Erlös 2014

³ Die ARC County Zahlung kann maximal 10 % des Referenzerlöses betragen

4. Schritt: Berechnung der ARC County Zahlung für den Betrieb

Kultur	Basisflächen	Anrechenbare Flächen	ARC County Zahlung je Acre 2014	ARC County Zahlung für die Farm 2014
Weizen	100 Acres	85 Acres	\$ 30.46	\$ 2 589.10
Mais	100 Acres	85 Acres	\$ 10.50	\$ 892.50
Total				\$ 3 481.60

Quelle: (Farm Service Agency, 2014a)

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

In diesem Beispiel erhält der Landwirt für die rund 81 Hektaren eine Zahlung von 3 482 US-Dollar. Pro Hektare entspricht dies 43 US-Dollar.

ARC Individual

Das Programm ARC Individual setzt ebenfalls bei den Erlösen an. Im Gegensatz zum ARC County Programm werden für die Erlösberechnungen des Zahlungsjahres die effektiv im Zahlungsjahr angebauten versicherbaren Kulturen herangezogen. Die prozentuale Verteilung dieser Kulturen auf der Farm werden sowohl zur Berechnung der Referenzerlöse als auch des Zahlungsjahres verwendet. Die übrigen Berechnungsmodalitäten sind mit einer Ausnahme gleich wie bei ARC County. Die Zahlungen werden nicht auf 85 Prozent der historischen Anbaufläche gewährt, sondern nur auf 65 Prozent. Wenn der Landwirt sich für ARC Individual entscheidet, gilt dies für alle versicherbaren Kulturen der Farm.

Tabelle 18: Berechnung der ARC Individual Zahlung für einen Betrieb an den Beispielen Mais, Sojabohnen und Sorghum

Grunddaten

Kultur	Basisfläche	Angebaute Fläche 2014	Verteilung	Produktion 2014
Mais	100 Acres	110 Acres	36.67 %	11 550 Bushel
Sojabohnen	100 Acres	25 Acres	8.33 %	1 000 Bushel
Sorghum	0 Acres	165 Acres	55.00 %	9 900 Bushel

1. Schritt: Berechnung Referenzerlös, Erlösgarantie und maximale ARC Individual Zahlung je Acre

Kultur	Durchschnitts-Erlös ¹ 2009–2013	Verteilung	Gewichteter Erlös
Mais	\$ 579.47	36.67 %	\$ 212.49
Sojabohnen	\$ 418.36	8.33 %	\$ 34.85
Sorghum	\$ 408.50	55.00 %	\$ 224.68
Referenzerlös: Summe der gewichteten Erlöse			\$ 472.02
Erlösgarantie: 86 % des Referenzerlöses			\$ 405.94
Maximale ARC Individual Zahlung: 10 % des Referenzerlöses			\$ 47.20

¹ Beim Durchschnittserlös gehen drei der fünf zurückliegenden Jahre in die Berechnung ein (tiefster und höchster Wert werden gestrichen).

2. Schritt: Berechnung des aktuellen Erlöses und des ARC Individual Erlöses je angebaute Acre

Kultur	Produktion 2014	Preis	Erlös
Mais	11 550 Bushel	\$ 5.25	\$ 60 637.50
Sojabohnen	1 000 Bushel	\$ 8.50	\$ 8 500.00
Sorghum	9 900 Bushel	\$ 4.98	\$ 49 302.00
ARC Individual Erlös des Betriebes 2014			\$ 118 439.50
ARC Individual Erlös 2014 je angebaute Acre			\$ 394.80

3. Schritt: Berechnung der ARC Individual Zahlung der Farm:

Wie bei der ARC County wird die Erlösdifferenz berechnet, indem der Wert der Erlösgarantie (\$ 405.94) mit dem Wert des aktuellen Erlöses (\$ 394.80) verglichen wird. Daraus resultiert ein Erlösverlust von \$ 11.14. Da dieser Wert deutlich geringer ist als die maximal mögliche ARC Individual Zahlung (\$ 47.20) werden die \$ 11.14 für die weitere Berechnung verwendet.

Basis für die Auszahlung sind wie bei ARC County und PLC die Basisflächen des Betriebs (200 Acres). Die Zahlung erhält der Landwirt für 65 % dieser Flächen. Seine ARC Individual Zahlung 2014 beträgt \$ 1 448.20 ($200 \times 0.65 \times 11.14$). Wird diese Zahlung auf die 117 Hektaren effektiv angebaute Fläche seiner Kulturen bezogen ergibt sich pro Hektare ein Wert von 12 Franken.

Quelle: (Farm Service Agency, 2014a)

Dairy Margin Protection Plan (DMPP)

Beim Dairy Margin Protection Plan sind neben dem Milchpreis die Futterkosten relevant für die Bestimmung der Ausgleichszahlung. Die Absicherung erfolgt also auf der sogenannten Marge aus diesen beiden Größen. Für die Berechnung werden vom United States Department of Agriculture veröffentlichte nationale Durchschnittswerte herangezogen. Milcherzeuger erhalten gegen eine Gebühr Ausgleichszahlungen, wenn die effektiv erzielte Marge unter die im Voraus vertraglich abgesicherte Marge fällt. Die Milchmenge, die Landwirte im ersten Programmjahr 2014 absichern können, ergibt sich aus der höchsten Produktionsmenge während der Jahre 2011, 2012 oder 2013. Nach 2014 wird die jährliche Referenzmenge an das vom United States Department of Agriculture geschätzte Wachstum der US-Milchproduktion angepasst. Individuelle Anpassungen gibt es nicht.

Die Höhe der Margen, für die eine Absicherung abgeschlossen werden kann, ist für die ganze Periode vorab festgelegt. Sie beträgt zwischen vier US-Dollar pro Hundredweight («Hundredweight», entspricht ca. 45.4 Kilogramm Milch) und acht US-Dollar pro Hundredweight. Gewählt werden kann auch die Milchmenge, die abgesichert werden soll. Möglich sind Absicherungen zwischen 25 und 90 Prozent der Referenzmenge. Unabhängig von der Betriebsgröße fällt für die Basisabdeckung auf der Minimalmarge von vier US-Dollar pro Hundredweight nur eine Anmeldegebühr von 100 US-Dollar an. Wird eine höhere Margenabdeckung gewählt, sind zusätzliche Gebühren zu bezahlen. Die Teilnehmenden können die Höhe der Absicherung jedes Jahr neu wählen, für die Periode der 2014 Farm Bill aber nicht aus dem Programm aussteigen.

Eine Zahlung wird fällig, wenn die effektive Marge für zwei aufeinanderfolgende Monate unter die abgesicherte Marge fällt. Die Zahlungen erfolgen auf der Basis dieser zweimonatlichen Betrachtung. Nur wenn die effektive Marge in allen sechs betrachteten Zweimonatsintervallen unter der abgesicherten Marge liegt, werden Zahlungen für das ganze Jahr fällig.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Tabelle 19: Beispiel einer Berechnung einer DMPP Zahlung

DMPP Zahlung¹ (Berechnung in USD und amerikanischen Masseinheiten)

A Referenzmarge pro Hundredweight	\$ 4.00
B Effektive Marge pro Hundredweight	\$ 3.00
C Differenz (A-B) pro Hundredweight	\$ 1.00
D Jahresmilchmenge in Hundredweight	17 500
E Mengenmässige Abdeckung	90 %
F Versicherungsleistung (CxDxE:6)	\$ 2 625

¹ Das Beispiel basiert auf der Grundabdeckung (minimale Marge von vier US-Dollar pro Hundredweight und 90 % Abdeckung der Referenzmenge). Die effektive Marge liegt während zwei aufeinanderfolgender Monate unter der abgesicherten Marge. Entsprechend fliesst ein Sechstel der Referenzjahresmilchmenge in die Berechnung der Versicherungsleistung ein.

Quelle: eigene Berechnungen

Für das Jahr 2015 war das Programm praktisch wirkungslos, da sich die Marge relativ stabil über einem Niveau von acht US-Dollar pro Hundredweight bewegt hat (Farm Service Agency, 2015).

Marketing Assistance Loan Programm

Mit dem Marketing Assistance Loan Programm können Landwirte im Zeitraum der Vermarktungsperiode von Pflanzenbauprodukten zu zinsgünstigen Krediten kommen. Zu diesen Produkten zählen Weizen, Mais, Hirse, Gerste, Hafer, Ölsaaten, Reis und Baumwolle. Die Ernte gilt als Sicherheit für die Kreditgewährung. Koordiniert wird die Vergabe dieser Vermarktungskredite durch die staatliche Marktordnungsbehörde Commodity Credit Corporation.

Die Höhe des Darlehens ergibt sich aus Erntemenge der Produkte multipliziert mit einem Preis, der sogenannten Loan Rate, welcher für die Laufzeit der 2014 Farm Bill festgelegt wurde. Die Grundidee dieses Programms ist es, den Landwirten Liquidität zu verschaffen, ohne dass sie ihre Ernte sofort verkaufen müssen. In der Regel sind die Marktpreise in der Erntephase tief. Zusätzlich bietet das Programm auch eine Mindestelerlössicherung. Ist der Marktpreis bei Fälligkeit des Darlehens tiefer als der in der Farm Bill fixierte Preis (Loan Rate) muss das Darlehen mit der Bewertung in der Höhe des tieferen Marktpreises zurückgezahlt werden. Dazu kommen noch die Zinsen. Die maximale Laufzeit der Darlehen beträgt neun Monate. Anstatt das Darlehen zurückzuzahlen kann der Landwirt seine Ernte der Commodity Credit Corporation zum Preis der Loan Rate auch physisch anbieten (Farm Service Agency, 2014b).

Loan Deficiency Payments

Der Landwirt kann alternativ zu den Darlehen im Rahmen des Marketing Assistance Loan Programms für dieselben Produkte die Loan Deficiency Payments in Anspruch nehmen. Dabei handelt es sich um eine reine Preisabsicherung. Die Anmeldung zu diesem Programm erfolgt beim Verkauf der Ernte und ist dann sinnvoll, wenn der Marktpreis unter dem in der 2014 Farm Bill festgelegten Preis (Loan Rate) liegt. Es besteht auch die Möglichkeit der Kombination beider Verfahren, das heisst einen Teil der Ernte über ein Marketing Assistance Loan Programm zu versichern und für den verbleibenden Rest Loan Deficiency Payments in Anspruch zu nehmen (Farm Service Agency, 2014b).

5.1.4.3 Antizyklische Massnahmen Kanada

Für diesen Bericht von Bedeutung ist das AgriStability Programm.

AgriStability Programm

Das AgriStability Programm setzt bei den Einkommen an. Zahlungen werden fällig, wenn das Einkommen in einem bestimmten Jahr unter 70 Prozent des Referenzeinkommens sinkt. Das Referenzeinkommen setzt sich zusammen aus dem Durchschnitt von drei der letzten fünf Jahre (tiefster und höchster Wert werden nicht berücksichtigt). Als Berechnungsbasis für die staatliche Zahlung wird die Differenz des aktuellen Einkommens zu den 70 Prozent Referenzeinkommen (Versichertes Einkommen) herangezogen. Die Zahlung beläuft sich dann auf 70 Prozent dieses Betrags.

Berechnung Einkommen

Die Berechnung des Einkommens ist vorgegeben. So sind auf der Einnahmenseite nur die Einnahmen aus der Landwirtschaft im eigentlichen Sinn anrechenbar, die ausserlandwirtschaftlichen Einnahmen (inklusive Einnahmen aus Lohnarbeiten) und staatlichen Zahlungen hingegen nicht. Davon kann eine relativ kleine Zahl von Ausgabenpositionen abgezogen werden. Diese Ausgaben sind primär direkt mit der Produktion verbundene Sach- und Lohnkosten, nicht aber allgemeine Betriebskosten, Reparaturen, Abschreibungen, Pachten und Zinsen. Die so ermittelten Einkommen (eigentlich eine Art Bruttomarge) werden um Bestandesveränderungen bei den Lagern und Veränderungen bei Debitoren und Kreditoren korrigiert. Wenn im Programmjahr die Struktur des Betriebs ändert, werden die Referenzeinkommen entsprechend angepasst.

Tabelle 20: Beispiel einer Berechnung der staatlichen Zahlung im Rahmen von AgriStability

AgriStability Zahlungen

A Referenzeinkommen	\$ 100 000
B Versichertes Einkommen (70 % von A)	\$ 70 000
C Aktuelles Einkommen	\$ 20 000
D Berechnungsbasis für Zahlung (B-C)	\$ 50 000
AgriStability Zahlung (D x 70 %)	\$ 35 000

Quelle: eigene Berechnungen

Das Mitmachen ist freiwillig. Für die Teilnahme ist eine Grundgebühr von 55 kanadische Dollar und Prämien von 3.825 kanadische Dollar pro 1 000 kanadische Dollar des versicherten Einkommens zu entrichten. Die Versicherungskosten hätten gemäss dem in Tabelle 20 gezeigten Beispiel 323 kanadische Dollar betragen (Government of Canada, 2015b).

Kombinierbarkeit von AgrilInsurance und AgriStability in Kanada

AgrilInsurance (Kapitel 5.1.1.3) schützt gegen Produktionsverluste, was die Unterstützung durch das AgriStability verringern kann. Die Landwirte werden ermuntert, bei beiden Programmen mitzumachen. Aus diesem Grund wurde eine Ausgleichszahlung entwickelt, welche tiefere Zahlungen bei AgriStability ausgleicht, wenn diese durch die Teilnahme bei AgrilInsurance entstanden sind. AgriStability-Zahlungen können hingegen für Verluste, die über AgrilInsurance hätten gedeckt werden können, gekürzt werden.

5.1.4.4 Antizyklische Massnahmen in der Schweiz

In der Schweiz bestehen im Bereich antizyklische Zahlungen Marktmaßnahmen bei Fleisch und Eier.

Beiträge an Massnahmen zur Entlastung des Fleischmarktes

Der Bund kann Beiträge zur Finanzierung von zeitlich befristeten Marktentlastungsmaßnahmen bei saisonalen und anderen vorübergehenden Überschüssen im Fleischmarkt ausrichten (Artikel 50 LwG, SR 910.1). Die mit der Durchführung von Marktentlastungsmaßnahmen beauftragte Organisation (zurzeit Proviande) kann in diesen Situationen Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen beschliessen

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

und organisieren (Artikel 10 Absatz 1 Schlachtviehverordnung (SV), SR 916.341). Bei Einlagerungsaktionen wird das Einfrieren von Fleisch von Tieren der Rindvieh- und Schweinegattung mit Beiträgen finanziert. Bei Verbilligungsaktionen werden Stotzen von grossem Schlachtvieh für die Trockenfleischproduktion, Schweineschinken für die Rohschinkenproduktion und Bankfleisch für die Verarbeitung mit Beiträgen verbilligt (Artikel 13 Absatz 1 und 3 SV).

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, dass die beauftragte Organisation Marktbräumungen ab überwachten öffentlichen Märkten beschliessen und durchführen. Bei Marktbräumung werden einfuhrberechtigten Firmen überschüssige Tiere zugeteilt.

Beiträge an Massnahmen zur Entlastung des Inlandeiermarktes

Der Bund kann Beiträge für die Finanzierung von Verwertungsmassnahmen zugunsten der inländischen Eierproduktion ausrichten (Artikel 52 LwG). Die Nachfrage nach Eiern ist saisonal unterschiedlich, insbesondere nach Ostern sinkt die Nachfrage nach Konsumeier markant. Um die Auswirkungen dieser saisonalen Marktschwankungen zu mildern, werden nach Anhörung der interessierten Kreise, im Rahmen der bewilligten Kredite, vom Bund maximal 1.9 Millionen Franken für Verwertungsmassnahmen zur Verfügung gestellt. Als Verwertungsmassnahmen unterstützt werden Aufschlagsaktionen (Beitrag je Ei, welches der Eiprodukteherstellung zugeführt wird) und Verbilligungsaktionen (Beitrag je Ei, welches vom Handel verbilligt an die Konsumentinnen und Konsumenten verkauft wird). Die Beiträge des Bundes dürfen einen Drittel des Marktwertes der Eier nicht übersteigen. Die Eierbranche übernimmt jeweils freiwillig mindestens den gleichen Betrag (Wertverlust, tiefere Verkaufspreise etc.). Mit diesen Massnahmen kann der Konsumeiermarkt wirksam entlastet werden. Kontrolliert werden die gesuchstellenden Betriebe mittels Domizilkontrollen durch das Finanzinspektorat des BLW.

5.1.5 Ad-hoc Zahlungen

Die Katastrophenhilfe unterstützt Landwirte bei Verlusten, die aufgrund von Katastrophen auftreten. Dieses Instrument kommt in der Regel dann zum Zug, wenn entstandene Schäden durch kein anderes Risikomanagementinstrument abgedeckt sind. Es sind oft ad-hoc Zahlungen, weil die Kriterien für die Bestimmung der Höhe der Zahlungen erst definiert werden, wenn die Schäden bereits eingetreten sind. Staatliche ad-hoc Zahlungen werden in allen untersuchten Ländern angeboten.

5.1.5.1 Reserve für Krisen im Agrarsektor in der EU

In der Gemeinsamen Marktordnung der EU gibt es Bestimmungen zu ad-hoc Massnahmen im Falle ausserordentlicher Ereignisse und zur Katastrophenhilfe. Eingesetzt werden können diese Massnahmen z.B. bei Tierkrankheiten, dem Verlust des Verbrauchertrauens aufgrund von Gefahren für die öffentliche Gesundheit oder bei aussergewöhnlichen Marktstörungen (Verordnung (EU)

Nr. 1308/2013, Teil V). Zusätzlich wurde ein neues Instrument in Kraft gesetzt. Es handelt sich um einen Reservefonds, welcher jährlich mit finanziellen Mitteln aus dem Verfahren zur Kürzung der Direktzahlungen im Rahmen der Haushaltdisziplin (Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, Artikel 25) geäufnet wird. Die Krisenreserve kann zur Finanzierung der aussergewöhnlichen Massnahmen gegen Marktstörungen herangezogen werden. Wird die Reserve in einem Jahr nicht genutzt, so wird sie an die Landwirte zurückgezahlt. Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 beträgt die Reserve pro Jahr jeweils 400 Millionen Euro.

5.1.5.2 Noninsured Crop Disaster Assistance Programm in den USA

Das Noninsured Crop Disaster Assistance Programm bietet finanzielle Unterstützung für Landwirte, die nicht versicherbare Agrarrohstoffe anbauen. Es kommt zur Anwendung bei tiefen Erträgen, dem Verlust von Inventar oder verhinderter Pflanzung aufgrund von Naturkatastrophen und besteht aus folgenden Unterprogrammen:

Livestock Forage Disaster Programm: Kompensation für Verluste aufgrund von Dürre oder Feuer. Bei Dürre werden für maximal fünf Monate 60 Prozent der monatlichen Fütterungskosten bezahlt. Entsteht

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

der Schaden durch Feuer werden 50 Prozent der monatlichen Fütterungskosten für die Anzahl Tage, die der Landwirt das Weideland nicht benutzen darf, maximal für 180 Kalendertage kompensiert.

Livestock Indemnity Programm: Leistungen für Viehproduzenten bei Viehsterben aufgrund von widrigem Wetter. Zusätzlich deckt das Programm Verluste beim Tierbestand, wenn diese durch Attacken von Tieren entstanden sind, welche als Folge staatlicher Massnahmen ausgewildert wurden (z.B. Wölfe). Die Zahlungen betragen 75 Prozent des durchschnittlichen Marktwertes der betroffenen Tiere.

Emergency Assistance for Livestock, Honeybees and Farm-Raised Fish: Notfallunterstützung für Produzenten von Vieh, Honigbienen und Zuchtfischen, die Verluste aufgrund von Krankheiten und dem Wetter erleiden, welche nicht durch die vorgenannten Programme gedeckt sind.

Tree Assistance Programm: Finanzielle Unterstützung bei Naturkatastrophen für qualifizierte Obstproduzenten und Baumschulen (United States Department of Agriculture, 2015).

5.1.5.3 AgriRecovery in Kanada

Das Programm AgriRecovery definiert einen Rahmen für ein koordiniertes und zielgerichtetes Vorgehen bei Katastrophen (z.B. Krankheiten, Seuchen, Natur- oder Wetterereignisse wie Trockenheit, Überschwemmungen, Erdbeben, Tornados, Kontaminationen der Umwelt oder Bedrohungen der Nahrungssicherheit). Es findet immer dann Anwendung, wenn bei Problemen ausgelöst durch ausserordentliche Ereignisse mit den anderen Instrumenten nicht geholfen werden kann.

Eine Unterstützung im Rahmen des AgriRecovery Programms setzt die Zustimmung der Regierung voraus. Dabei können bis 70 Prozent der entstandenen Kosten übernommen werden. Diese Kosten werden in einem Verhältnis von 60 zu 40 (Bund: Provinzen / Territorien) aufgeteilt. Meist ist die Provinz / das Territorium verantwortlich für die Umsetzung, selten der Bund (Antón, Kimura, & Martini, 2011; Government of Canada, 2015c).

5.1.5.4 Ad-hoc Zahlungen in der Schweiz

In der Schweiz können ad-hoc Zahlungen / Katastrophenhilfe über staatliche Zahlungen wie Marktentlastung oder Betriebshilfen abgewickelt werden.

Marktentlastung

Artikel 13 LwG regelt Massnahmen zur Marktentlastung. Um Preiszusammenbrüche bei landwirtschaftlichen Produkten zu vermeiden, kann sich der Bund bei ausserordentlichen Entwicklungen an den Kosten befristeter Massnahmen zur Marktentlastung beteiligen. Für den Abbau strukturell bedingter Überschüsse richtet er keine Beiträge aus.

Betriebshilfe

Der Bund kann den Kantonen finanzielle Mittel für die Betriebshilfe zur Verfügung stellen (Artikel 78 LwG). Der Einsatz von Bundesmitteln setzt eine angemessene finanzielle Beteiligung des Kantons voraus. Die Kantone haben die Möglichkeit, Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen eines bäuerlichen Betriebes Betriebshilfe zu gewähren, um unverschuldete oder durch veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen verursachte finanzielle Bedrängnis zu beheben oder zu verhindern. Die Betriebshilfe wird als zinsloses, rückzahlbares Darlehen gewährt und muss innerhalb einer Frist von maximal zwanzig Jahren getilgt werden.

5.2 Länderspezifische Charakterisierung der Risikomanagementinstrumente

5.2.1 EU

Für die GAP 2014–2020 wird geschätzt, dass sechs Prozent des EU-Agrarbudgets für Instrumente zur Absicherung von Risiken eingesetzt werden wird. Der grösste Teil davon im Rahmen der ersten Säule (Marktstützung und Direktzahlungen) und ein kleiner Teil im Rahmen der zweiten Säule (Ländliche Entwicklung) (Europäisches Parlament, 2015f).

Bezüglich Preis bietet die öffentliche Intervention im Rahmen der ersten Säule für wichtige Produkte (Weizen, Gerste, Mais, Reis, Rindfleisch, Butter, Magermilchpulver) eine Grundabsicherung auf sehr tiefem Niveau. Die bezahlten Preise entsprechen maximal den in der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation fixierten Referenzpreisen. Für Butter und Magermilchpulver sowie für eine Reihe von Produkten, die nicht von der öffentlichen Intervention profitieren können, besteht auch die Möglichkeit von Beihilfen für die private Lagerhaltung. Die Kriterien sind hier offener formuliert als bei der Intervention, was der Kommission bei der Anwendung des Instruments einen gewissen Handlungsspielraum verschafft. Neben der in der Verordnung erwähnten Referenzpreise gehört auch das Vorliegen einer besonders schwierigen Marktlage zu den Anspruchskriterien.

Unter anderem Früchte, Gemüse und Wein sind durch die beiden Instrumente nicht abgedeckt. Es existieren jedoch separate Förderinstrumente, welche die entsprechenden Branchen bezüglich preislöcher Risiken und Ertragsrisiken unterstützen. Bei Früchten und Gemüse werden Erzeugerorganisationen unterstützt, indem die EU sich finanziell an deren Betriebsfonds beteiligt. Die Mittel der Fonds werden für die Finanzierung operationeller Programme verwendet. Im Rahmen dieser Programme können verschiedene Massnahmen im Bereich Krisenprävention und -management umgesetzt werden. Die entsprechenden Ausgaben dürfen bis zu einem Drittel der Ausgaben der operationellen Programme betragen. Bei Wein unterstützt die EU nationale Stützungsprogramme. Zu den förderfähigen Massnahmen gehört die Lese unreifer Trauben zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts, die Errichtung von Fonds auf Gegenseitigkeit durch Erzeuger, die sich gegen Marktschwankungen absichern wollen sowie die Subventionierung von Versicherungsprämien für Ernteverversicherungen.

Ergänzend zu diesen produktivisch ausgestalteten Massnahmen umfasst die erste Säule zwei Massnahmen, welche nicht produktivisch und weniger präzis definiert sind: Erstens sogenannte «aussergewöhnliche Massnahmen», welche die Kommission treffen kann, um zur Behebung von Marktstörungen beizutragen. Zweitens eine Krisenreserve, die zu allen vorher erwähnten Massnahmen explizit einen komplementären Charakter hat. Die Gelder können eingesetzt werden für die Bewältigung von Schäden unspezifischer Art, das heißt sie können sowohl im Zusammenhang mit Risiken preislicher Natur wie auch Ertragsrisiken stehen.

Im Rahmen der zweiten Säule kann die EU Versicherungsprämien für Ertragsausfallversicherungen mitfinanzieren, wenn die Mitgliedstaaten diese Massnahme in ihre Programme zur ländlichen Entwicklung aufnehmen. Dies ist im Rahmen der Programmperiode 2014-2020 in zehn Ländern der Fall. Das gleiche gilt auch für Beiträge an private Fonds auf Gegenseitigkeit, die ihren Mitgliedern klassische Ertragsausfall- oder Einkommensversicherungen anbieten. Für 2014-2020 haben je drei Länder eine entsprechende Massnahme in ihre Programme aufgenommen. Für beide Massnahmen gilt, dass eine Förderung nur unter bestimmten Bedingungen möglich ist. Insbesondere müssen die Instrumente so ausgestaltet sein, dass erst ab Ertrags- beziehungsweise Einkommenseinbussen im Vergleich zu einem historischen Durchschnitt von 30 Prozent Zahlungen ausgelöst werden. Es ist die Aufgabe der Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Kombination der drei Massnahmen mit anderen nationalen Massnahmen oder Stützungsinstrumenten der Union (z.B. im Rahmen der ersten Säule) oder privaten Versicherungssystemen nicht zu Überkompensationen führt.

Insgesamt haben präzise definierte Instrumente zur Unterstützung des Risikomanagements in der GAP eine geringe Bedeutung. Erstens werden dafür in der Regel wenig finanzielle Mittel eingesetzt,

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

zweitens ist das durch die wichtigsten Instrumente gespannte Sicherheitsnetz tief und drittens greift ein Teil der Massnahmen nur, wenn die Mitgliedstaaten sich entscheiden, sie im Rahmen ihrer nationalen beziehungsweise regionalen Pläne für die ländliche Entwicklung anzubieten. Auffallend ist auch, dass es für Gemüse, Obst und Wein Sondermassnahmen gibt und dass mit der Krisenreserve kürzlich ein neues, unspezifisches und mit wenig Mitteln ausgestattetes Instrument geschaffen wurde, welches für die Bewältigung aller Arten von Krisen eingesetzt werden kann.

5.2.2 USA

Im Rahmen der 2014 Farm Bill werden geschätzte zwei Drittel der Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft für Instrumente zur Absicherung von Risiken eingesetzt, einerseits im Rahmen des staatlichen Versicherungssystems (Titel XI), andererseits im Rahmen der Commodities (Titel I).

Bezüglich Preis bieten die Loan Rates eine Grundabsicherung für die wichtigsten Kulturen. Es handelt sich um Mindestpreise auf sehr tiefem Niveau, welche durch den Kongress für die Laufzeit der Farm Bill fixiert worden sind. Will ein Betrieb seine Kulturen auf einem höheren preislichen Niveau absichern, nimmt er am Price Loss Coverage Programm teil. Die Auszahlung entspricht dann der Differenz zwischen dem für die ganze Dauer der 2014 Farm Bill fixierten Price Loss Coverage Referenzpreis und der Loan Rate respektive dem Preis des aktuellen Jahres (je nachdem, welcher höher ist). Der Entscheid, an Price Loss Coverage teilzunehmen, muss vorgängig für die ganze Dauer der Farm Bill getroffen werden.

Zusätzlich zu den Loan Rates und dem Price Loss Coverage Programm kann ein Landwirt Versicherungen abschliessen, um seine Kulturen preislich abzusichern. Allerdings kann der Preis nur in Kombination mit dem Ertrag versichert werden (Erlösversicherung), das heisst es kommt nur zu einer Auszahlung, wenn die Kombination der beiden Größen unter eine bestimmte Referenzgröße fällt. Im Gegensatz zum Price Loss Coverage ist es jedes Jahr möglich, sich für eine Teilnahme zu entscheiden. Die Abdeckung beträgt bis maximal 86 Prozent des Referenzerlöses. Dieser setzt sich aus dem erwarteten Preis und einem historischen Ertrag zusammen. Zudem werden die Versicherungsprämien subventioniert.

Alternativ zu Price Loss Coverage aber ergänzend zu einer Versicherung kann am Agriculture Risk Coverage Programm teilgenommen werden. Agriculture Risk Coverage kann gewählt werden, wenn nicht die maximale Absicherungsstufe bei der Erlösversicherung (Supplemental Coverage Option) gewählt wurde. Im Gegensatz zu den Erlösversicherungen ist der Benchmark bezüglich der preislichen Komponente des Erlöses nicht der erwartete Preis sondern der Durchschnittspreis der fünf Vorjahre (abzüglich höchster und tiefster Wert). Entsprechend bietet die Agriculture Risk Coverage über eine bessere preisliche Absicherung als die Supplemental Coverage Option im Fall, dass sich der Preis über mehrere Jahre verschlechtert. Auch hier muss vorgängig für die ganze Dauer der Farm Bill über eine Teilnahme entschieden werden.

Im Bereich der tierischen Produkte bestehen Preis- und Margenversicherungen. Die Versicherungsdauer ist jeweils kurz, z.B. sechs Monate bei Schweinen, und das Absicherungsniveau beruht auf erwarteten Preisen zum Zeitpunkt des Versicherungsabschlusses. Die Produkte bieten demzufolge keinen Schutz vor längeren Preisrückgängen. Anders ist dies beim Margenabsicherungsprogramm Dairy Margin Protection Plan für die Milch: Hier ist eine Absicherung bis zu einer fixen maximalen Marge möglich, unabhängig davon, wie sich die effektiven Margen im Zeitverlauf der Farm Bill entwickeln.

Insgesamt ist das mit umfangreichen finanziellen Mitteln ausgestattete US-System von grosser Komplexität. Es bietet eine Vielzahl von Absicherungsmöglichkeiten sowohl im Rahmen des Versicherungssystems als auch im Rahmen des Commodity Programms. Zum Teil können die Instrumente auch miteinander kombiniert werden. Die Instrumente unterscheiden sich nicht nur bezüglich Ansatzpunkte (Preis, Menge, Erlös, Marge) und Referenzgrößen, welche darüber bestimmen, ob es zu einer

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Auszahlung kommt (aktuelle, historische oder über mehrere Jahre fixe Werte), sondern auch bezüglich der Höhe der Absicherung. Damit stehen auch die Landwirte vor komplexen Managemententscheiden. Ausschlaggebend für ihre Wahl sind die Erwartungen bezüglich der Entwicklung von Preisen und Mengen beziehungsweise Schäden sowie die eigenen finanziellen Möglichkeiten, Schäden selbst abfedern zu können (Zulauf & Orden, 2014).

5.2.3 Kanada

Für die Laufzeit von GF2 2013–2018 werden Ausgaben für Instrumente des Risikomanagements von rund 55 Prozent der Ausgaben der Zentralregierung geschätzt. Da die Programme co-finanziert sind, kommen zu den Ausgaben der Zentralregierung noch solche der Provinzen oder Territorien dazu.

Das kanadische Instrumentarium orientiert sich an der Grundidee, wonach die Absicherung kleiner Risiken vorwiegend in der Verantwortung der Landwirte selbst liegen soll. Bei grossen Risiken soll hingegen der Staat wesentlich zur Absicherung beitragen. Diese Grundhaltung vertritt auch die OECD (vgl. Kapitel 5.4). Entsprechend sieht das Konzept vor, dass die Landwirte für den Ausgleich von Verlusten im Zusammenhang mit kleinen Risiken eigene Sparguthaben einsetzen. Der Staat schafft mit dem AgriInvest-Programm lediglich einen kleinen finanziellen Anreiz, indem er bis zu einer gewissen Summe pro Jahr die Einzahlungen auf ein entsprechendes Konto verdoppelt. Bei grossen Risiken, welche zu Einkommensverlusten von über 30 Prozent gegenüber dem Referenzeinkommen führen, kompensiert der Staat einen grossen Teil des Ausfalls. Das Referenzeinkommen bemisst sich dabei grundsätzlich nach dem historischen Einkommen des Betriebs (Durchschnitt der letzten fünf Jahre abzüglich des höchsten und des tiefsten Wertes). Eine weitere wesentliche Komponente des Systems sind staatliche Ertragsversicherungen mit Prämiensubventionen. Je nach Höhe der gewählten Deckung können damit mittlere bis grössere Ertragsrisiken abgesichert werden. Für ganz grosse Ertragsrisiken hat Kanada unter AgriRecovery zudem den Rahmen definiert für ein koordiniertes Vorgehen bei Katastrophen (Antón, Kimura, & Martini, 2011).

5.2.4 Schweiz

In der Schweiz ist die staatliche Unterstützung von Instrumenten zur Risikoabsicherung nur punktuell vorhanden.

Bei den Versicherungen dominiert in der Schweiz im Unterschied zu den USA und Kanada und zum Teil im Unterschied zur EU der privatwirtschaftliche Ansatz. Die «Schweizer Hagel», welche Wetterrisiken absichert, ist die wichtigste private Versicherung in Bereich Landwirtschaft. Damit steht auch in der Schweiz eine Vielzahl an Versicherungsprodukten zur Verfügung, welche vor allem im Pflanzenbau verschiedene Schäden abdecken, nicht aber Erlöseinbussen.

Die Schweizer Agrarpolitik kennt lediglich punktuell staatliche antizyklische Zahlungen (Fleisch, Eier), während solche in den USA und in Kanada in einem umfassenderen Sinn existieren. Der Bund kann dabei Beiträge zur Finanzierung von zeitlich befristeten Marktentlastungsmassnahmen insbesondere bei saisonalen Überschüssen im Kalbfleischmarkt und für die Finanzierung von Verwertungsmassnahmen zugunsten der inländischen Eierproduktion ausrichten.

Ähnlich wie im Ausland gibt es auch in der Schweiz gesetzliche Bestimmungen, welche staatliche ad-hoc Zahlungen zur Bewältigung von Schadensereignissen möglich machen, wenn andere Instrumente nicht greifen. Dazu gehören die Bestimmungen zur Marktentlastung und die Betriebshilfe.

In der Schweiz wie auch in den Vergleichsländern leisten andere Instrumente ebenfalls einen Beitrag zur Risikoreduktion. Die Instrumente sind nachfolgend im Kasten kurz beschrieben. In der Schweiz ist deren Beitrag mit Abstand am Gewichtigsten. Bedeutend weniger gewichtig oder gar nicht vorhanden sind derartige Instrumente, wie zum Beispiel Direktzahlungen, in den USA und in Kanada.

Weitere Instrumente mit Beitrag zur Risikoreduktion

Diese Instrumente sind nicht Risikomanagementinstrumente im engeren Sinn, haben aber eine entsprechende Wirkung.

Grenzschutz

Das Schweizer Grenzschutzsystem hat eine bedeutende risikominimierende Komponente. Dabei sind die Zollkontingente von zentraler Bedeutung. Mit den hohen Ausserkontingentszollansätzen beschränken die Zollkontingente die Einfuhrmengen und damit die Bandbreite der Preisschwankungen auf dem inländischen Markt. Eine wichtige risikominimierende Komponente hat auch das Schwellenpreissystem. Damit wird das Ziel angestrebt, minimale Importpreise (verzollt) zu gewährleisten und Preisschwankungen an den internationalen Agrarrohstoffmärkten als auch Wechselkursrisiken aufzufangen.

Direktzahlungen

Direktzahlungen sind Beiträge des Bundes für die von der Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Da diese Zahlungen in der Regel von Jahr zu Jahr wenig schwanken, haben sie auf Stufe Erlös und Einkommen eine stabilisierende Wirkung.

Allgemeine soziale Sicherheit (nicht landwirtschaftsspezifisch)

Die Schweiz verfügt über ein umfangreiches Netz von Leistungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe zum Schutz vor finanziellen und sozialen Risiken im Alter, bei Tod, Krankheit oder Unfall, Invalidität oder Arbeitslosigkeit.

5.3 Referenzgrößen bei Versicherungen und antizyklischen Zahlungen im Ländervergleich

Bei der länderspezifischen Charakterisierung der Risikomanagementinstrumente wurde gezeigt, dass bei den Versicherungen und den antizyklischen Zahlungen unterschiedliche Referenzgrößen angewendet werden. Die Palette reicht von den physischen Ertragsausfällen über Preise, Erlöse, Margen bis hin zum Einkommen. Nachfolgend wird ein Überblick über die Anwendung von Referenzgrößen zu den beiden oben genannten Instrumenten in den einzelnen Ländern gegeben (vgl. Tabelle 21). Zu berücksichtigen gilt es, dass in der Übersicht nur jene Massnahmen aufgenommen wurden, die in der Praxis zum Einsatz kommen. So gibt es in der EU zwar gesetzliche Grundlagen für die Absicherung über die Erlöse oder die Einkommen, bis Ende 2015 kommen diese Größen aber nicht bzw. wenig (im Rahmen der zweiten Säule auf freiwilliger Basis) zur Anwendung.

Tabelle 21: Referenzgrößen im Ländervergleich

Ansatzpunkte	EU	USA	Kanada	Schweiz
Absicherung mengenmässiger Risiken (Erträge)	Ja	Ja	Ja	Ja
Absicherung preislicher Risiken	Ja	Ja	Nein	Nein
Absicherung von Erlösrisiken (Erträge mal Preis)	Nein	Ja	Nein	Nein
Absicherung von Margen (Erlös minus Kosten)	Nein	Ja (tierische Produkte)	Nein	Nein
Absicherung von Einkommen	Wenig	Nein	Ja	Nein
Andere Absicherung (z.B. Lagerhaltung)	Ja	Nein	Nein	Ja

Quelle: eigene Darstellung

Die USA bieten die kompletteste Palette von Instrumenten an, was die verschiedenen Ansatzpunkte für Massnahmen anbelangt. Lediglich Instrumente, welche beim Einkommen ansetzen, gibt es keine.

Die EU und Kanada verfügen bezüglich Ansatzpunkte über eine reduzierte Palette an Massnahmen.

5.4 OECD-Grundsätze bezüglich Rolle des Staates im landwirtschaftlichen Risikomanagement

Die OECD hat eine Reihe von Grundsätzen entwickelt, die bei der Definition der Rolle des Staates im landwirtschaftlichen Risikomanagement berücksichtigt werden sollten (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011):

- Holistischer Ansatz

Landwirtschaftliche Risiken sollen nicht isoliert betrachtet werden, da sie oft untereinander verknüpft sind. Ein Beispiel dafür sind Produktions- und Preisrisiken. Eine Missernte führt zwar zu einem Produktionsausfall, der negative Effekte auf den Erlös hat, aber oft durch höhere Preise kompensiert wird, weil durch den Ernteausfall die Nachfrage kurzfristig das Angebot übersteigt. Anders sieht es bei einem Ausbruch einer Tierkrankheit aus. Hier kann es neben einem Produktionsausfall gleichzeitig zu einem Preisdruck kommen, weil kurzfristig die Nachfrage tiefer ist.

Ein holistischer Ansatz bedeutet auch, dass bei der Diskussion neuer staatlicher Instrumente berücksichtigt werden soll, dass auch solche Instrumente, die nicht explizit für die Risikoreduktion geschaffen wurden, einen Einfluss auf die Risikosituation der Betriebe haben. Ein Beispiel sind die Direktzahlungen. Sie verfolgen explizit andere Ziele, haben aber auf Stufe Erlös und Einkommen eine stabilisierende Wirkung, da sie im Vergleich zum Markterlös weit weniger schwanken.

- Rollenverteilung zwischen Staat und Privaten

Risiken, welche zu relativ häufigen aber kleinen Schäden führen, sollen grundsätzlich von der Landwirtschaft selbst bewältigt werden («normale Risiken»). Seltene Ereignisse, die hohe Schäden bewirken, können hingegen von den Betrieben beziehungsweise der Landwirtschaft nicht selbst bewältigt werden («Grossrisiken»). Bei solchen Risiken versagen auch die Märkte, das heisst es werden der Landwirtschaft auf privatwirtschaftlicher Basis keine Instrumente angeboten, um sich abzusichern, vor allem wenn sie potenziell viele Betriebe betreffen und die Wahrscheinlichkeitsverteilung unbekannt ist. Hier kommt dem Staat deshalb im Schadensfall die Rolle zu, die Landwirtschaft bei der Bewältigung der Schäden zu helfen beziehungsweise auch im Rahmen von Vorbeugung zu unterstützen. Risiken, die zwischen den beiden Extremen liegen («marktfähige Risiken»), sollen kollektiv angegangen werden, z.B. im Rahmen von Genossenschaften, oder durch private Anbieter wie z.B. Versicherungen abgedeckt werden (vgl. Tabelle 22). Eine Studie im Auftrag des EU-Parlaments schlägt ein ähnliches Konzept zur Rollenverteilung vor wie die OECD (European Parliament, 2016).

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Tabelle 22: Rollenverteilung für verschiedene Gruppen von Risiken



Quelle: (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011)

- Eigeninitiative stärken

Die Landwirtinnen und Landwirte kennen die Risiken, mit denen sie konfrontiert sind, am besten. Staatliche Massnahmen sollen nicht eigene Anstrengungen des Risikomanagements im Bereich der normalen beziehungsweise marktfähigen Risiken ersetzen oder verdrängen («crowding out»). Sie sollen vielmehr helfen, die Voraussetzungen zu schaffen, dass solche Instrumente entwickelt und erfolgreich eingesetzt werden können, sei es auf Stufe Betrieb oder auf kollektiver Ebene (Genossenschaften, Produzenten- beziehungsweise Branchenorganisationen). Primär ist hier an Massnahmen in den Bereichen Forschung, Information, Bildung und Beratung zu denken (Gömann, et al., 2015).

5.5 WTO-Verpflichtungen

Aufgrund des WTO-Agrarabkommens (World Trade Organization, 1994), welches im Rahmen der Uruguay Runde abgeschlossen wurde, mussten alle entwickelten Länder die interne Stützung zwischen 1995 und 2000 ausgehend von der Stützung der Jahre 1986/88 um insgesamt 20 Prozent reduzieren. Die Reduktionsverpflichtungen bezogen sich auf das totale «aggregierte Stützungsmass» («Aggregate Measurement of Support»), welches alle produktsspezifischen und nicht produktsspezifischen Stützungen, die nicht explizit vom Stützungsabbau ausgenommen sind, in einer Zahl zusammenfasst.

Interne Stützung

Im WTO-Agrarabkommen ist eine Verringerung des Stützungsvolumens vorgesehen, die je nach der Art der Beihilfe unterschiedlich festgesetzt wird, wobei die Beihilfen aufgrund ihres Potenzials zur Verzerrung der Agrarmärkte verschiedenen «Boxen» zugeordnet werden:

- die «Amber Box» (auch als «aggregiertes Stützungsmass» bezeichnet) umfasst sämtliche Stützungsmassnahmen, die einen Produktionsbezug aufweisen und potentiell produktions- bzw. handelsverzerrend wirken.
- Die «Blue Box» umfasst interne Stützungsmassnahmen mit weniger handelsverzerrender Wirkung als «Amber Box Massnahmen». Diese Massnahmen sind von der Abbauverpflichtung ausgenommen. Diese Box ist für die Schweiz nicht relevant.
- Die «Green Box» umfasst Stützungsmassnahmen, die keine oder nur minimale produktions- oder handelsverzerrende Wirkung haben und heute in unbeschränktem Umfang ausgerichtet werden können.

Die Bedingungen, welche Stützungsmassnahmen erfüllen müssen, um vom Abbau ausgenommen zu werden, sind in Anhang 2 des Abkommens aufgelistet: Zu den wichtigsten allgemeinen Bedingungen gehören gemäss Absatz 1 keine, respektive minimale handelsverzerrende Wirkung, keine Beeinflussung der Produktion und keine Preisstützung.

Zusätzliche Bedingungen beziehen sich auf spezifische politische Massnahmen. Im Bereich Risikomanagement gibt es solche Bestimmungen in den Bereichen «antizyklische Massnahmen» (Absatz 7), «Versicherungen» (Absatz 7 und 8) und «ad hoc-Zahlungen» (Absatz 8):

- Subventionen für Einkommensversicherungen und Einkommenssicherheitsnetze

Eine entsprechende staatliche Stützung unterliegt keiner Abbauverpflichtung, wenn:

- (a) Der Auslöser für eine Zahlung ein landwirtschaftlicher Einkommensverlust ist, der 30 Prozent über den entsprechenden Verlust in einer Referenzperiode der Vergangenheit hinausgeht. Die Zahlungen dürfen sich nicht auf produktions-, produktionsfaktoren- oder preisbezogene Verluste beziehen.
 - (b) Die Zahlung weniger als 70 Prozent des Verlustes deckt.
- Zahlungen im Fall von Naturkatastrophen (inkl. Seuchen und andere Katastrophen), entweder in der Form von direkten staatlichen Zahlungen oder in der Form von Subventionen für Ernte-/Tierversicherungen

Eine entsprechende staatliche Stützung unterliegt keiner Abbauverpflichtung, wenn:

- (a) Ein entsprechendes Ereignis als solches vom Staat anerkannt wird.
- (b) Zahlungen nur erfolgen, wenn die Ausfälle 30 Prozent im Vergleich zu einer Referenzperiode in der Vergangenheit übersteigen
- (c) Zahlungen auf der Basis von Einkommensverlusten, Verlusten an Tieren, Land oder anderen Produktionsfaktoren gemacht werden.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

- (d) Zahlungen nicht mehr als die Kosten für den Ersatz dieser Verluste kompensieren und an keine zukünftigen Produktionsverpflichtung bezüglich Art und Menge gebunden sind.

Seit dem Abschluss der Uruguay-Runde zielt die Doha-Runde darauf ab, den Reformprozess im Rahmen eines grossen Pakets an Massnahmen fortzuführen. Die Fortführung der Verhandlungen mit dem Ziel, die Doha-Runde als Ganzes zu einem Abschluss zu führen, bleibt zwar umstritten. Allerdings unterstreichen die WTO-Mitglieder, dass die Verhandlungen zu den einzelnen Themen der bisherigen Doha-Runde weitergeführt werden sollen. Nach der beschlossenen Abschaffung der Exportsubventionen anlässlich der letzten Ministerkonferenz in Nairobi 2016 ist die Inlandstützung, darunter vor allem die handelsverzerrenden Subventionen, in den Fokus der Mitglieder gerückt und wird von vielen als eine Priorität in den weiteren WTO-Verhandlungen genannt. Insofern kann damit gerechnet werden, dass es zu einer Verhandlungslösung in Bezug auf interne Stützung kommen kann. Offen bleibt allerdings, zu welchem Zeitpunkt dies geschieht, was der Beschluss beinhaltet und inwiefern die Schweiz davon betroffen sein wird.

Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Zahlungen, die in der sogenannten «Green Box» (Anhang 2 des Abkommens) enthalten sind, nicht angetastet werden und die Kriterien der «Green Box» unverändert bleiben.

5.6 Vor- und Nachteile staatlicher und staatlich geförderter Instrumente

Wie sinnvoll eine staatliche oder staatlich geförderte private Massnahme im Bereich Risikomanagement ist, kann nur unter Berücksichtigung ihrer konkreten Ausgestaltung und des länderspezifischen Kontexts beurteilt werden. Zu diesem Kontext gehören der Grad der Risikoexponiertheit der jeweiligen Landwirtschaft, aber auch die übrigen agrarpolitischen Massnahmen, welche in der Regel ebenfalls eine Auswirkung auf das wirtschaftliche Risiko der landwirtschaftlichen Tätigkeit (z.B. Direktzahlungen) haben.

Eine solche Beurteilung ist nicht Gegenstand dieses Kapitels. Hingegen wird versucht, auf der Grundlage der Literatur für die verschiedenen Gruppen von Instrumenten, welche zum Teil im Ausland eingesetzt werden und zu Beginn des Kapitels 5 erläutert wurden, wichtige potenzielle Vor- und Nachteile zu identifizieren.

Staatlich geförderte Versicherungen

Im Versicherungsmarkt kann es aus verschiedenen Gründen zu Marktversagen kommen (vgl. Anhang 1). Die staatliche Förderung kann dazu beitragen, dieses Marktversagen zu korrigieren. Aufgrund staatlicher Rückversicherung können beispielsweise Versicherungsprodukte angeboten werden, die sonst finanziell nicht tragbar wären, z.B. solche gegen Frost oder Überschwemmungen. Dank einer Subventionierung von Versicherungsprämien werden die Policien erschwinglicher und mehr Landwirtinnen und Landwirte können sich versichern. Insgesamt steigt damit die Versicherungsdeckung (Gömann, et al., 2015).

Ob staatlich gefördert oder nicht, haben Versicherungslösungen für die Landwirtinnen und Landwirte den Vorteil, dass die Bedingungen für die Auslösung von Zahlungen klar definiert sind und somit bei Managemententscheiden explizit berücksichtigt werden können. Zudem ist eine professionelle Schadensaufnahme garantiert und die Auszahlungen erfolgen in der Regel zeitnah. Für den Staat hat eine Förderung von Versicherungslösungen den Vorteil, dass damit nach Schadensereignissen zumindest theoretisch weniger Forderungen nach ad-hoc Zahlungen gestellt werden. Diese sind schwieriger budgetierbar als beispielsweise die Kosten für regelmässige Subventionen für Versicherungsprämien. Von der OECD werden Versicherungssubventionen im Rahmen der Producer Support Estimate Berechnungen zudem nicht der (am stärksten marktverzerrenden) produktionsgebundenen Stützung zugewiesen (vgl. Kapitel 3.4.3). Dies heisst allerdings nicht, dass je nach Höhe der Förderung nicht eine gewisse Marktverzerrung in Form einer Produktionsausweitung resultieren kann, weil das Produktionsrisiko sinkt. Ein weiterer Vorteil von Versicherungslösungen ist, dass neue Arten von Schadensereignisse durch Einkommensversicherungen und, wenn die neuen Risikoquellen den Ertrag oder den Erlös beeinflussen, auch durch Ertrags- und Erlösversicherungen entschädigt werden können.

Als Nachteil ist zu erwähnen, dass staatliches Engagement zu einer Verdrängung («crowding-out») von privaten Marktteilnehmenden führen kann, beispielsweise von privaten Rückversicherern. Auch auf Betriebsebene besteht die Möglichkeit, dass Subventionen sinnvolle eigene Anstrengungen der Landwirtinnen und Landwirte, wie z.B. die Diversifizierung, verdrängen (Antón, Kimura, & Martini, 2011). Erfahrungen mit staatlich geförderten Versicherungslösungen haben zudem gezeigt, dass diese sich mit der Zeit zu sehr komplexen Systemen entwickeln können, mit hohen Entscheidungskosten auf Seiten der teilnehmenden Landwirtinnen und Landwirte und der Gefahr von Missbrauch und Ineffizienzen, z.B. hohe Vollzugskosten (Government Accountability Office, 2007; Government Accountability Office, 2012). So haben in den Jahren zwischen 2001 und 2011 die US-Produzenten im Rahmen des amerikanischen Versicherungsprogramms pro Dollar staatliche Programmkkosten lediglich einen Nutzen von 0.51 US-Dollar (Schadenzahlungen – selbst bezahlte Prämien) gezogen (Glauber, 2012).

Staatlich geförderte Sparprogramme

Der Vorteil dieses in Kanada eingesetzten Instruments ist dessen Einfachheit im Vollzug. Auf ein Sparkonto einbezahltes Geld wird bis zu einem bestimmten Betrag vom Staat verdoppelt und kann jederzeit wieder abgehoben werden. Ein weiterer Vorteil ist sein begrenzter crowding-out Effekt, indem es keine anderen Risikomanagementstrategien auf Stufe Betrieb verdrängt (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011). Eine Ausdehnung des Sparens kann allenfalls dazu führen, dass dieses auf Kosten von finanziellen Investitionen in andere Risikomanagementinstrumente geht. Kritik am Programm gibt es aufgrund der Tatsache, dass das Geld nicht nur im Schadensfall abgehoben werden kann und das Instrument somit nicht sehr zielgerichtet auf die Risikoreduktion ausgerichtet ist (schwaches Targeting) (Antón, Kimura, & Martini, 2011). Zudem werden Betriebe, die einen höheren Cashflow generieren und mehr auf das Konto einzahlen, stärker gefördert, was als Ungleichbehandlung betrachtet werden kann. Das kanadische Programm wird im Rahmen der Producer Support Estimate Berechnungen von der OECD in die gleiche Kategorie bezüglich marktverzerrender Wirkung eingeteilt wie die staatliche Versicherungsförderung.

Staatliche Lagerhaltung

Die staatliche Lagerhaltung, wie sie in der EU in Form des Interventionsmechanismus existiert, verhindert, dass die Preise ausgewählter Rohstoffe unter ein bestimmtes Niveau fallen. Aus Sicht der Landwirtinnen und Landwirte ist dieses Sicherheitsnetz respektive die Reduktion des Preisrisikos mit relativ rascher Wirkung ein klarer Vorteil, wenn auch im konkreten Fall der EU das Sicherheitsnetz auf einem sehr tiefen Niveau gespannt ist. Aus agrarpolitischer Sicht ist ein solcher direkter Markteingriff durch den Staat aufgrund seiner marktverzerrenden Wirkung hingegen weniger positiv zu beurteilen. Auch wird zum Teil argumentiert, dass die staatliche Lagerhaltung und die damit einhergehende Preisstabilisierung letztlich nur eine aufschiebende Wirkung hat, da die eingelagerte Ware später wieder auf den Markt gebracht werden muss. Ein weiterer Nachteil ist die schwierige Budgetierbarkeit der entsprechenden staatlichen Ausgaben. Die preisstützende Wirkung des Instruments drückt sich im Producer Support Estimate durch eine höhere produktionsgebundene Stützung aus. Diese gilt als am stärksten marktverzerrend. Die Ausgaben für die Lagerhaltung werden hingegen nicht dem Producer Support Estimate, sondern dem General Services Support Estimate angerechnet (Ausgaben zugunsten des ganzen Ernährungssektors) (vgl. Kapitel. 3.4.3).

Staatliche antizyklische Zahlungen

Staatliche antizyklische Massnahmen können auf verschiedenen Ebenen ansetzen (Preis, Erlös, Erlös abzüglich gewisse Kosten eines Rohstoffs oder Einkommen). Unabhängig davon liegt der Hauptvorteil einer solchen Massnahme darin, dass klare Kriterien darüber entscheiden, ob eine Zahlung erfolgt. Dies erleichtert die Managemententscheide auf Stufe Betrieb. Bezuglich den erwähnten Ebenen, auf welchen die Massnahmen ansetzen können, beurteilt die OECD das Targeting jener Massnahmen als besser, welche auf Stufe Einkommen ansetzen, weil für die Landwirte letztendlich nur Verluste auf dieser Stufe existenzbedrohend sind und nicht solche auf Stufe von Teilaggregaten, die oftmals durch andere Einkommensbestandteile kompensiert werden können (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011).

Ein wichtiger Nachteil antizyklischer Massnahmen besteht neben einem möglichen crowding-out privater Massnahmen darin, dass im Vollzug beträchtliche Informationsasymmetrien überwunden werden müssen. Die Ermittlung der dafür notwendigen Daten auf Betriebsebene ist aufwändig, insbesondere wenn neben Erlös- auch Kostenpositionen erhoben werden müssen, z.B. beim kanadischen AgriStability Programm. Zudem besteht eine gewisse Gefahr der Manipulation dieser Daten. Um diesen beiden Problemen zu begegnen, wurden Instrumente entwickelt, welche sich nicht auf betriebliche sondern auf regionale Daten abstützen, beispielsweise das amerikanische Agriculture Risk Coverage County Programm. Dem weiter oben erwähnten besseren Targeting von Instrumenten, welche beim Einkommen ansetzen, steht als Nachteil gegenüber, dass die Auszahlungen in der Regel recht spät erfolgen. Dies liegt darin begründet, dass die Berechnung in der Regel auf Steuerdaten abstellt, wel-

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

che erst mit beträchtlicher zeitlicher Verzögerung verfügbar sind. Ein weiterer Nachteil ist die schwierige Budgetierbarkeit. So sind in den USA für die Price Loss Coverage und Agriculture Risk Coverage Programme aufgrund der schwächeren Preisentwicklung für das Jahr 2016 weit höhere Kosten zu erwarten als ursprünglich budgetiert (Shields, 2015).

Im Rahmen des Producer Support Estimate sind die antizyklischen Massnahmen in unterschiedliche Kategorien eingeteilt. Keine der in Kapitel 5.1 analysierten Massnahmen werden der am stärksten marktverzerrenden produktionsgebundenen Stützung zugeteilt.

Staatliche ad-hoc Zahlungen

Ein wichtiger Vorteil von ad-hoc Zahlungen ist die Tatsache, dass sie auch Schäden kompensieren können, für die es aus verschiedenen Gründen (noch) keine Marktinstrumente gibt, z.B. neue Tier- oder Pflanzenkrankheiten. Das Leisten einer Entschädigungszahlung nach dem Eintreten eines Schadensereignisses beziehungsweise von finanziellen Verlusten kann zudem den Vorteil haben, dass gezielt Geld eingesetzt wird, wo effektiv Schäden beziehungsweise Verluste eingetreten sind. Allerdings kann öffentlicher Druck im Moment eines konkreten Schadenereignisses zur Festsetzung nicht optimaler Ausgleichskriterien führen, was sich negativ auf das Targeting auswirkt. Für Betroffene haben ad-hoc Zahlungen den Nachteil, dass sie bei Managemententscheiden nur schwer berücksichtigt werden können, da es keine zum Voraus definierte Kriterien für das Auslösen solcher Zahlungen gibt. Ob ad-hoc Massnahmen zu einem crowding-out Effekt führen, hängt davon ab, ob die Betroffenen allgemein davon ausgehen, dass der Staat bereit ist, im Falle gröserer Schäden oder Verluste solche Zahlungen zur Verfügung zu stellen. Wenn dem so ist, verhindert diese Erwartung das Treffen eigener Massnahmen auf dem Betrieb respektive die Entwicklung entsprechender Märkte, z.B. von Versicherungsmärkten. Für den Staat wird schliesslich von hohen Transaktionskosten ausgegangen, welche beim Vollzug von ad-hoc Massnahmen anfallen. Zudem ist die Budgetierbarkeit schlecht (Gömann, et al., 2015).

Die OECD teilt die ad-hoc Zahlungen im Rahmen der Producer Support Estimate Berechnungen in unterschiedliche Kategorien ein, je nachdem wie die Kriterien im Einzelfall definiert werden.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Synoptische Darstellung der Vor- und Nachteile

Die wichtigsten Vor- und Nachteile werden in Tabelle 23 synoptisch zusammengefasst. Die Tabelle zeigt, dass alle Massnahmenkategorien Vorteile (weiss) und Nachteile (grau) aufweisen.

Tabelle 23: Synoptische Darstellung der Vor- und Nachteile ausgewählter staatlicher und staatlich geförderter Instrumente

	Staatlich geförderte Versicherungen	Staatlich geförderte Sparprogramme	Staatliche Lagerhaltung	Staatliche antizyklische Zahlungen	Staatliche ad-hoc Zahlungen
Berechenbarkeit für Landwirten und Landwirte	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Zeitnähe der Wirkung der Massnahme	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Kompensation neuer Schadensereignisse	Einkommensversicherungen: Ja Andere: Je nach konkreter Ausgestaltung	Ja	Nein	Massnahme auf Stufe Einkommen: Ja Andere: Nein	Ja
Targeting Einkommen	Einkommensversicherungen: Ja Andere: Nein	Nein	Nein	Massnahme auf Stufe Einkommen: Ja Andere: Nein	Massnahme auf Stufe Einkommen: Ja Andere: Nein
Verdrängung privater Massnahmen (crowding-out)	Ja	Eher nein	Ja	Ja	Eher nein
Vollzugsaufwand	Je nach konkreter Ausgestaltung	Tief	Hoch	Je nach konkreter Ausgestaltung	Hoch

Vorteile: weiss

Nachteile: grau

Je nach konkreter Ausgestaltung: schraffiert

Quelle: eigene Darstellung

6 Analyse zusätzlicher Risikomanagementinstrumente in der Schweiz

Das Postulat 14.3815 verlangt zusätzlich zum internationalen Vergleich von staatlichen und staatlich geförderten Versicherungssystemen die Analyse landwirtschaftsspezifischer Massnahmen im Bereich der Naturgefahren. Dazu zählen Melde- und Überwachungssysteme, Präventions- und Bewältigungsmaßnahmen sowie die Forschung. Bei diesen Massnahmen nimmt Agroscope eine wichtige Rolle ein. In diesem Kapitel soll deshalb auch ein besonderes Augenmerk auf die Aktivitäten von Agroscope gelegt werden.

Ausserdem werden die Massnahmen den drei Phasen des Integralen Risikomanagements (IRM) zugeordnet. Dies sind Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration.

Tabelle 24 bietet einen Überblick über die in den Kapiteln 6 analysierten Instrumente.

Tabelle 24: Analysegegenstände Schweiz

IRM Phase	Instrument
Vorbeugung	Staatliche Melde- und Überwachungssysteme Naturgefahren (inkl. biologische Naturgefahren)
	Staatliche Vorschriften Pflanzenschutz
	Staatliche Vorschriften Produktionsmittel
	Weitere staatliche Massnahmen zur Gefahrenprävention
Bewältigung	Staatliche Bekämpfung von Schadorganismen
	Staatliche Bekämpfung von Tierseuchen
Regeneration	Beiträge zur Strukturverbesserung
	Elementarschädenfonds

Quelle: eigene Darstellung

In Kapitel 6.1 werden die Instrumente von Tabelle 24 im Einzelnen dargestellt. Kapitel 6.2 befasst sich vertiefter mit der Rolle von Agroscope bei diesen Risikomanagementmaßnahmen. Dabei wird auch auf die Forschung eingegangen. Kapitel 6.3 bietet abschliessend für das immer grösser werdende Risiko der Trockenheit exemplarisch eine integrale Sicht über alle wichtigen privaten und staatlichen Massnahmen in den drei Phasen des IRM.

6.1 Landwirtschaftsspezifische Massnahmen im IRM

6.1.1 Vorbeugung

Die Vorbeugungsphase umfasst alle Massnahmen, die vor dem Eintritt eines Ereignisses zu dessen Vermeidung, Verminderung oder Bewältigung getroffen werden.

Für diesen Bericht von Bedeutung sind staatliche Melde- und Überwachungssysteme und die staatlichen Vorschriften für Pflanzenschutz und Produktionsmittel.

6.1.1.1 Staatliche Melde- und Überwachungssysteme

Naturgefahren

Mit dem Naturgefahrenportal (www.naturgefahren.ch) informiert der Bund die Bevölkerung über aktuelle Gefahren und vermittelt Hinweise zum korrekten Verhalten bei Naturgefahren. Die beteiligten Naturgefahrenfachstellen des Bundes koordinieren sich im Lenkungsausschuss Intervention Naturgefahren (LAINAT) und arbeiten eng zusammen. Im LAINAT haben sich das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz), das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) mit dem WSL-Institut für Schnee- und Lawinenforschung (SLF) und der Schweizerische Erdbeben Dienst an der ETH Zürich (SED) zusammengeschlossen. Der Geschäftsstelle von LAINAT ist die Geschäftsstelle «Gemeinsame Informationsplattform Naturgefahren» (GIN) angeschlossen. Auf der GIN werden den Naturgefahren-Fachleuten von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam Produkte zu den verschiedenen Naturgefahren zur Verfügung gestellt. Diese umfassen Mess- und Beobachtungsdaten, Vorhersagen, Warnungen, Modelle und Bulletins. Damit verfügen die Sicherheitsverantwortlichen rasch und in übersichtlicher Form über wichtige Informationen.

Pflanzenschutz

Im Bereich der Pflanzenschutzmassnahmen, die in diesem Kapitel beschrieben werden, gilt Artikel 149 Absatz 1 LwG als Grundlage, der dem Bund das Recht gibt, zum Schutz der Kulturpflanzen eine geeignete Pflanzenschutzpraxis zu fördern. Absatz 2 des gleichen Artikels ermächtigt den Bundesrat, zum Schutz von Kulturen und Pflanzenmaterial (Pflanzen, Pflanzenteilen und pflanzlichen Erzeugnissen) vor besonders gefährlichen Schadorganismen Vorschriften zu erlassen. Einzelheiten sind in der Pflanzenschutzverordnung ((PSV), SR 916.20) geregelt. Insbesondere werden darin die besonders gefährlichen Schadorganismen, sogenannte Quarantäneorganismen, abschliessend aufgelistet. Vorab sind Quarantäneorganismen diejenigen, bei denen vorbeugende Massnahmen noch Aussichten auf Erfolg versprechen.

Wichtigster Akteur des Melde- und Überwachungssystems im Bereich biologische Naturgefahren bei Kulturpflanzen ist der Eidgenössische Pflanzenschutzdienst (EPSD), der durch das BLW und das BAFU gemeinsam geführt wird. Seine prioritäre Aufgabe besteht darin, die Einschleppung und Ausbreitung von Quarantäneorganismen zu vermeiden. Bei diesen herrscht die sogenannte Meldepflicht: wer immer einen Quarantäneorganismus feststellt oder Verdacht auf Vorhandensein eines solchen hegt, muss Meldung an eine Behörde machen. Der EPSD arbeitet eng mit den kantonalen Pflanzenschutzdiensten und mit Agroscope zusammen. Für den forstlichen Teil ist zudem die WSL beteiligt. Zu den Überwachungssystemen im weiteren Sinn zählen auch die von Agroscope entwickelten Prognose-Modelle (vgl. Tabelle 25). Diese dienen dazu, mittels geeigneter Parameter – meistens Wetterdaten und Befallskontrollen – das mögliche Auftreten und die mögliche Entwicklung von Krankheiten und Schädlingen zu prognostizieren. Sie geben aber auch Auskunft darüber, welche Massnahmen Produzentinnen und Produzenten präventiv ergreifen sollten, um den Befall zu verhindern, beziehungsweise welche Pflanzenschutzmassnahmen bei Vorhandensein durchzuführen sind, mit genauen Angaben über den Zeitpunkt der Massnahme sowie die Art und Menge der geeigneten Pflanzenschutzmittel. Sie werden während der Vegetationsperiode laufend aktualisiert und sind über das Internet abrufbar.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Tabelle 25: Prognose-Modelle von Agroscope

Modell	Abgedeckte Kulturpflanzen	Überwachte Schadorganismen	Ziele des Modells
Agrometeo – Vitimeteo	In erster Linie Weinrebe; aber auch Kartoffeln oder Mais	diverse Schadinsekten und Krankheiten im Weinbau, Blattläuse und Kartoffelviren, Maiszünsler	Risikovorhersage, Anleitung Pflanzenschutzmassnahmen
SOPRA	Kern- und Steinobst	diverse Schädlinge	Risikobewertung, Optimierung des Zeitpunkts von Überwachungs- und Bekämpfungsmaßnahmen
Maryblight	Kernobst	Feuerbrand	Risikovorhersage, gezielter Pflanzenschutzmitteleinsatz, Basis für den Einsatz von Streptomycin
PhytoPRE	Kartoffeln	Kraut- und Knollenfäule	Übersicht aktuelle und prognostizierte Situation, ad-hoc Beratung zum Einsatz von Fungiziden beziehungsweise Kupfer
Bio-Phyto-PRE	Biologischer Kartoffelanbau		
FusaProg	Getreide	Fusarien	Risikobeurteilung Befall und Mykotoxin-Belastung (parzellenspezifisches Infektionsrisiko, Anleitung Fungizid-Einsatz)

Quelle: eigene Darstellung

Tierseuchen

Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) fördert die Tierseuchenprävention. Insbesondere kann es Früherkennungs- und Überwachungsprogramme durchführen. Das BLV kann die Durchführung von Früherkennungs- und Überwachungsprogrammen an Dritte übertragen und abgelten (Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe b sowie Absatz 4 Tierseuchengesetz (TSG), SR 916.40). Ziel der Früherkennung ist es, neu- und wiederauftretende Tierseuchen frühzeitig zu erkennen, das Gefährdungspotenzial für Mensch und Tier kontinuierlich zu beurteilen und die so gewonnenen Informationen rasch und gezielt an die Entscheidungsträger weiterzuleiten. Im Fokus der Früherkennung stehen primär Nutztiere. Das Hauptziel der Tierseuchenüberwachung ist die Erfassung und Dokumentation des Gesundheitszustandes der schweizerischen Nutztiere. Diese Seuchenfreiheit wird dokumentiert und stellt so eine wichtige Grundlage für den freien Handel dar. Zudem sollen Seucheneinschleppungen frühzeitig erkannt werden.

6.1.1.2 Staatliche Vorschriften Pflanzenschutz

Im Hinblick auf eine Verhinderung von Schäden durch Schadorganismen erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Einfuhr und Inverkehrbringung von besonders gefährlichen Schadorganismen sowie Pflanzenmaterial und Gegenständen, die Träger von besonders gefährlichen Schadorganismen sein können (Artikel 148, 148a und 152 des Landwirtschaftsgesetz (LwG)).

6.1.1.3 Staatliche Vorschriften Produktionsmittel

Im Hinblick auf die Verhinderung von Schäden durch das Inverkehrbringen von ungeeigneten Produktionsmitteln kann der Bundesrat Vorschriften über die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Verwen-

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

dung von Produktionsmitteln erlassen. Er kann zudem die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln, deren Importeure und Inverkehrbringer sowie Produzenten und Produzentinnen einer Zulassungspflicht unterstellen (Artikel 148, 159a und 160 LwG).

6.1.1.4 Weitere staatliche Massnahmen zur Gefahrenprävention

Als ausserparlamentarische Kommission berät die PLANAT den Bundesrat betreffend der Sicherheit vor Naturgefahren. In der Prävention ist das Ziel – und das gilt auch für die Landwirtschaft – das Vermeiden von Schäden und die Verletzlichkeit von Menschen und Sachwerten gegenüber Naturgefahren zu vermindern. Im Bereich der baulich-technischen Massnahmen können Strukturverbesserungen die Umsetzung von Präventionsmassnahmen (Landzuteilung für Hochwasserschutzprojekte in Gesamtmeilorationen, naturnaher Rückbau von Kleingewässern) erleichtern. Im Bereich der Flächennutzung kann die Landwirtschaft durch eine standortgerechte und bodenschonende Bewirtschaftung einen wichtigen Beitrag zur Reduktion der Auswirkungen von Naturgefahrenereignissen leisten. Typische Beispiele landwirtschaftlicher Schutzbauten sind Weganlagen in Berggebieten, welche Schutz vor gravitativen Ereignissen bieten und Rutschhangsanierungen.

6.1.2 Bewältigung

Die Bewältigungsphase umfasst die Begrenzung von Schadensausmass und Dauer eines bevölkerungsschutzrelevanten Ereignisses.

Für diesen Bericht von Bedeutung sind die staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen und Tierseuchen.

6.1.2.1 Staatliche Massnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen

Um die Einschleppung und die Ausbreitung von besonders gefährlichen Schadorganismen zu verhindern, kann der Bundesrat Massnahmen zu deren Bekämpfung beschliessen. Dazu gehören die Überwachung der phytosanitären Lage, die Isolierung von befallsverdächtigem Pflanzenmaterial, Gegenständen und Parzellen sowie die Behandlung, Desinfizierung oder Vernichtung von Kulturen, Pflanzenmaterial, Produktionsmitteln und Gegenständen, die von besonders gefährlichen Schadorganismen befallen sind oder befallen sein könnten (Artikel 153 LwG). Die Kantone unterhalten einen Pflanzenschutzdienst, der insbesondere Gewähr dafür bietet, dass im Inland Massnahmen zur Bekämpfung der Schadorganismen richtig durchgeführt werden (Artikel 151 LwG). Der Bund übernimmt in der Regel 50 Prozent der Kosten der Kantone für die Durchführung der Bekämpfungsmassnahmen nach Artikel 153 LwG. Wenn durch Bekämpfungsmassnahmen Schäden entstehen, kann dem Eigentümer eine Abfindung nach Billigkeit ausgerichtet werden (Artikel 156 LwG). Der Bund vergütet den Kantonen mindestens einen Drittels der durch solche Abfindungen verursachten Auslagen (Artikel 156 Absatz 3 LwG).

Unter Federführung des BAFU wurde eine Strategie «Invasive gebietsfremde Arten» entwickelt. Darin werden Grundsätze, Ziele und Massnahmen für die Prävention und Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten (z.B. Asiatischer Laubholzbockkäfer, Japanischer Staudenknöterich) definiert. Es soll sichergestellt werden, dass die Einbringungs- und Ausbreitungswege sowie das Schadenspotenzial von nicht einheimischen Arten, die in die Schweiz gelangen, identifiziert werden. Treten dennoch invasive gebietsfremde Arten auf, werden sie eingedämmt oder beseitigt. Das Management einer invasiven gebietsfremden Art ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Der Bund unterstützt den Vollzug durch die Kantone. Außerdem unterstützt er die Forschung: So müssen beispielsweise neue Kriterien und Methoden für den Vollzug entwickelt werden, unter anderem im Bereich der Früherkennung, des Monitorings, der Bekämpfung und der Erfolgskontrolle.

6.1.2.2 Staatliche Massnahmen zur Bekämpfung von Tierseuchen

Der Bundesrat regelt bei hochansteckenden und andern Seuchen die Bekämpfungsmassnahmen. Sind in einem Bestand ein Tier oder mehrere Tiere von einer hochansteckenden Seuche befallen, so müssen in der Regel alle für die Seuche empfänglichen Tiere dieses Bestandes unverzüglich abgetan und entsorgt werden. Bei den andern Seuchen legt er zudem das Bekämpfungsziel fest und berücksichtigt dabei Kosten und Nutzen der Tierseuchenbekämpfung (Artikel 9a und 10 TSG).

Die Kantone, in denen sich die Tiere befinden, leisten die Entschädigungen für Tierverluste und übernehmen ganz oder teilweise die Bekämpfungskosten. Der Bund leistet die Entschädigungen für Tierverluste im Zusammenhang mit hochansteckenden Seuchen (Artikel 31 TSG). Der Bundesrat kann vorsehen, dass für Programme zur Bekämpfung von Tierseuchen bei den Tierhaltern zeitlich befristet Abgaben erhoben werden (Artikel 31a TSG).

6.1.3 Regeneration

Die Regenerationsphase beim IRM besteht aus der Auswertung eines Ereignisses und dem Wiederaufbau. Im landwirtschaftlichen Bereich zählen dazu Beiträge für den Wiederaufbau nach einem Elementarschadeneignis im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen sowie der Elementarschädenfonds.

6.1.3.1 Beiträge zur Strukturverbesserung

Der Bund kann im Rahmen der genehmigten Kredite Bundesbeiträge (Finanzhilfen) und zinslose Darlehen an Massnahmen zur Sicherung und Wiederherstellung von kulturtechnischen Anlagen und Kulturland gewähren. Die Wiederherstellung nach Elementarschäden und die Sicherung von landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen mit Beiträgen gelten nur für Bodenverbesserungen. Nicht unterstützt werden die Wiederherstellung und der Direktschutz von landwirtschaftlichen Gebäuden. Die Wiederherstellung von Kulturland beschränkt sich auf landwirtschaftlich wertvolle Flächen. Nicht beitragsberechtigt sind Kosten, die bereits durch Versicherungsleistungen gedeckt sind oder durch den Fonds für nicht versicherbare Elementarschäden beglichen werden. Die vorsorgliche Sicherung von gefährdeten landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen sowie von Kulturland wird nur unterstützt, wenn eine latente Gefährdung ausgewiesen ist, bedeutende Werte bedroht sind und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den bedrohten Werten stehen (Artikel 87 und 95 LwG sowie Artikel 14–17 der Strukturverbesserungsverordnung (SVV), SR 913.1).

Die Höhe der Unterstützung richtet sich generell nach den Ansätzen für gemeinschaftliche Massnahmen. Die maximale Höhe der Beiträge beträgt für die Talzone 37 Prozent, für die Hügelzone 40 Prozent und für die Bergzonen 43 Prozent (alle inklusive 10 Prozent Zuschlag für ausserordentliche Belastungen) der Gesamtkosten (Artikel 16–17 SVV). Laut Artikel 95 LwG kann zudem ein Zusatzbeitrag von höchstens 20 Prozent gewährt werden, wenn bei ausserordentlichen Naturereignissen die normalen Unterstützungsmöglichkeiten und Beiträge Dritter ausgeschöpft, die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten von Privaten, Kanton oder Gemeinden bis zum Zumutbaren ausgeschöpft sind, der Bundesrat die Katastrophensituation anerkennt oder ein entsprechender Zusatzkredit durch das Parlament zur Verfügung gestellt wurde. Die Gewährung eines Bundesbeitrages setzt die Leistung eines angemessenen Beitrages des Kantons einschliesslich seiner öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften voraus. In Normalfall sind dies zwischen 80 und 100 Prozent des Bundesbeitrages. Wobei die kantone Mindestleistung bei ausserordentlichen Naturereignissen heruntergesetzt werden kann (Artikel 20 SVV).

6.1.3.2 Elementarschädenfonds

Der Schweizerische Elementarschädenfonds (www.elementarschadenfonds.ch) ist eine Stiftung. Er leistet Beiträge an Schäden, die durch nicht vorhersehbare Naturereignisse verursacht wurden und gegen die man sich zurzeit nicht versichern kann. Ausnahmsweise können auch versicherbare Schä-

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

den berücksichtigt werden, wenn eine Versicherung gesamtschweizerisch unüblich ist. Wenn zur Behebung von Elementarschäden andere Beiträge (Subventionen von Bund, Kanton und/oder Gemeinde, Versicherungsleistungen, Haftpflichtansprüche usw.) geltend gemacht werden können, so sind diese Möglichkeiten voll auszuschöpfen, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Beitrages des Elementarschädenfonds. Die Entschädigung beträgt in der Regel 60 Prozent des vom Fonds anerkannten Schadens. In vielen Kantonen werden die Leistungen aus dem Elementarschädenfonds mit Leistungen aus kantonalen Fonds ergänzt. Die Beiträge des Elementarschädenfonds sind freiwillige Beiträge. Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine Leistung.

6.2 Aktivitäten von Agroscope

Die Schweizer Agrarforschung und insbesondere Agroscope beschäftigt sich intensiv mit Fragen des Risikomanagements im Zusammenhang mit Naturgefahren, die für die Landwirtschaft besonders relevant sind. Neben Agroscope wird auch an Hochschulen (Universitäten, ETH-Bereich, Fachhochschulen) und privaten Instituten im Bereich Risikomanagement geforscht. Eine umfassende Analyse der Agrarforschung im Bereich Naturgefahren würde den Rahmen des Berichtes sprengen. Aus diesem Grund beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Tätigkeiten von Agroscope. In Kapitel 6.1.1.1 wurden die Aktivitäten im Bereich der Melde- und Überwachungssysteme bereits dargestellt. In diesem Kapitel wird zuerst über die Forschungsgebiete im Zusammenhang mit biologischen Naturgefahren Auskunft gegeben (Kapitel 6.2.1).

Danach werden die Aktivitäten von Agroscope im Bereich der biologischen Naturgefahren am Beispiel der Schadorganismen vertieft erläutert (Kapitel 6.2.2).

Generelle Grundlage für die Tätigkeit von Agroscope ist Artikel 115 Absatz 1 Buchstabe a LwG, wonach Agroscope die wissenschaftlichen Kenntnisse und die technischen Grundlagen für die landwirtschaftliche Praxis, Bildung und Beratung erarbeitet.

6.2.1 Forschungsgebiete biologische Naturgefahren bei Agroscope

In der Leistungsauftragsperiode 2014–2017 findet die Forschung von Agroscope im Zusammenhang mit Naturgefahren in drei der sechs Agroscope-Themenschwerpunkte statt: Ökologische Intensivierung, natürliche Ressourcen sowie Klimaschutz und -wandel.

Hauptgebiet der Forschung zu biologischen Naturgefahren bilden die Schadorganismen von Kulturpflanzen. Dazu gehören Insekten, weitere schädliche Kleintiere wie Spinnmilben oder Nematoden, Pilze, Bakterien, Viren sowie invasive Neophyten, die landwirtschaftliche Kulturpflanzen, aber auch Zierpflanzen und Gehölze befallen beziehungsweise sich stark ausbreiten und die ein unterschiedlich schweres Mass an wirtschaftlichem oder ökologischem Schaden anrichten können.

Ein weiterer Forschungsbereich befasst sich mit Klimarisiken, in erster Linie mit den Auswirkungen von Trockenheit, Frost und Hitze sowie Starkniederschlägen. Anhand von Klimaszenarien leitet Agroscope die Wahrscheinlichkeit solcher Wetterphänomene ab, untersucht die direkten Auswirkungen und schätzt die daraus resultierenden Risiken für die Landwirtschaft ab. Agroscope rechnet in diesem Bereich in der Landwirtschaft in Zukunft nicht mit neuen Gefahren, aber mit einer Veränderung im Auftreten und in der Häufigkeit bestehender Gefahren.

6.2.2 Aktivitäten von Agroscope im Bereich biologische Naturgefahren am Beispiel der Schadorganismen

Agroscope ist im Bereich der biologischen Naturgefahren sowohl in der Phase der Vorbeugung als auch in der Phase Bewältigung tätig. Die einzelnen Aktivitäten lassen sich allerdings nicht immer eindeutig einer dieser Phasen zuordnen.

Vorbeugung

Massnahmen der Prävention dienen dazu, Schadensereignisse gar nicht erst entstehen zu lassen beziehungsweise ihre Auswirkung auf ein erträgliches Mass zu beschränken.

Bei Schadorganismen, insbesondere Quarantäne- und neuen Schadorganismen, die ausserhalb der Schweiz als solche erkannt sind, aber in der Schweiz noch nicht oder nur vereinzelt auftreten, wird versucht, deren Eindringen in die Schweiz zu verhindern. Der Eidgenössische Pflanzenschutzdienst führt an Flughäfen und bei zugelassenen Importeuren von Saatgut und Pflanzenmaterial Importkontrollen durch.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Bei Organismen, die nur potenziell Schadorganismen sind oder deren Schadensrisiko noch gar nicht bekannt ist, arbeitet Agroscope mit der European Plant Protection Organization zusammen. Dabei verfasst Agroscope beispielsweise Risikoanalysen zwecks laufender Neubewertung invasiver Neophyten. Agroscope gelangt so auch zu ausländischem Expertenwissen über das Schadenspotenzial von Organismen, die bisher in der Schweiz noch nicht vorhanden sind, aber durch Ausbreitung auftreten könnten.

Im weiteren Sinn gehören auch die Resistenzzüchtung und die Erarbeitung von Vermeidungsstrategien zu den Präventionsmassnahmen. Bei Weizen, Soja, Futterpflanzen (Gräser und Klee), Obst (Apfel, Birnen, Aprikosen), Reben sowie Medizinal- und Aromapflanzen züchtet Agroscope nicht nur auf agronomisch erwünschte Eigenschaften wie Ertrag, Qualität und Verwendungszweck, sondern auch auf Eigenschaften für einen verbesserten Pflanzenschutz (Resistenzen oder verbesserte Toleranz gegenüber Schadorganismen) oder auf Widerstandsfähigkeit gegenüber Auswirkungen des Klimawandels (Trockenheitsresistenz). Zu den Vermeidungsstrategien gehören unter anderem Empfehlungen für geregelte Fruchfolgen oder für die Verwendung von zertifiziertem, krankheitsfreiem Saatgut.

Massnahmen der Vorsorge setzen ein, wenn trotz Präventionsmassnahmen Schadensereignisse auftreten. Sie bereiten auf die Bewältigung von Ereignissen vor und wollen das Ausmass der Ereignisse begrenzen beziehungsweise diese abwehren oder günstig beeinflussen. Gerade bei den Quarantäneorganismen ist die Abgrenzung zwischen Prävention und Vorsorge fliessend. Ist ein Organismus in der Schweiz noch gar nicht aufgetreten, sollen die Präventionsmassnahmen wie z.B. die Importkontrollen sein Eindringen verhindern. Ist ein Organismus in der Schweiz aber bereits vorhanden, geht es darum, als Vorsorgemassnahme seine Ausbreitung möglichst zu verhindern und / oder den Schaden gering zu halten.

Bei den weiter oben erwähnten Quarantäne- und neuen Schadorganismen führt Agroscope die Vollzugsdiagnostik durch. Besteht beim Eidgenössischen Pflanzenschutzdienst, bei den Pflanzenschutzdiensten der Kantone oder im Monitoring von besonders überwachten Krankheiten ein Verdacht, werden Proben gezogen und bei Agroscope auf Schadorganismen geprüft. Agroscope entwickelt laufend verbesserte, einfachere und schnellere Nachweismethoden, erstellt Risikoanalysen zur Beurteilung des Schadpotenzials und untersucht mithilfe von genetischen Markern die Invasionsbiologie (Herkunft- und Ausbreitungswege). Zudem unterstützt der Agroscope-Pflanzenschutzdienst den Eidgenössischen und die kantonalen Pflanzenschutzdienste. Im internationalen Kontext ist die Expertentätigkeit in Info Flora zu erwähnen, die für invasive Neophyten Bewertungsschemas für die Schweiz erarbeitet und die Liste invasiver Arten mit jenen der Nachbarländer und der EU abgleicht.

Bewältigung

Sind Schadereignisse eingetreten, geht es im Bereich des Pflanzenschutzes darum, den Schaderreger unter Kontrolle und die Schäden, die er verursacht, möglichst gering zu halten. Dazu gehört auch der möglichst zielgerichtete und sparsame Einsatz geeigneter Pflanzenschutzmittel. Die Aufgabe von Agroscope ist es, eine integrale Bekämpfungsstrategie zu entwickeln und als Grundlage dazu die notwendigen Angaben über die Biologie, das Verhalten und die Ausbreitung von Schaderregern und invasiven Neophyten zu erarbeiten.

Anhand des Beispiels der Kirschessigfliege soll hier das Vorgehen im Fall eines neuen Schaderregers beschrieben werden, für dessen effiziente und umweltschonende Bekämpfung die Forschung noch viele Fragen zu bearbeiten hat. Ein ähnliches Vorgehen wurde vor einigen Jahren für eine langfristige antibiotikafreie Bekämpfungsstrategie des Feuerbrandes eingeschlagen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Vorgehen Bekämpfungsstrategie Kirschessigfliege

Agroscope verfolgt die Aktivität der Kirschessigfliege (*Drosophila suzukii*, im Folgenden KEF) seit ihrem erstmaligen Auftreten in der Schweiz im Jahr 2011. Die Einschleppungswege der KEF sind kaum kontrollierbar und ihre weitere Ausbreitung aufgrund ihrer Flugfähigkeit nicht zu verhindern. Eine Einstufung als Quarantäneorganismus im Rahmen von Präventionsmassnahmen wurde daher als nicht zielführend bewertet. Bereits im September 2011 machte Agroscope mittels Medienmitteilungen auf die KEF aufmerksam und informierte über weitere Schritte. In Zusammenarbeit mit kantonalen Fachstellen, Produzenten und Branchenvertretern lancierte Agroscope 2012 eine nationale Überwachungskampagne, in deren Rahmen mittels Fallen die Verbreitungsgebiete und Befallszeitpunkte erfasst und so gezielt Vorsorgemassnahmen getroffen werden können. Wird die KEF in einem Gebiet nachgewiesen, werden als Bekämpfungsmassnahme unmittelbar Hygieneanweisungen erlassen, Massenfallen platziert und befallene Früchte vernichtet. Im Rahmen der Vorsorge kommt insbesondere der Information der Produzenten hohe Bedeutung zu. Über eine eigens eingerichtete Internetseite (www.drosophilasuzukii.agroscope.ch) werden Informationen zur Verbreitung, Erkennung und Bekämpfung der KEF zur Verfügung gestellt, Kontaktadressen von Experten für einzelne Kulturen vermittelt und wirkungsvolle Bekämpfungsmassnahmen vorgestellt. Beim hohen Befallsdruck 2014 gelangten die verfügbaren Bekämpfungsmassnahmen jedoch an ihre Grenzen. So können aufgrund der zeitlichen Nähe von Befall und Ernte nur begrenzt Insektizide eingesetzt werden, das Anbringen von Netzen erfordert einen hohen Arbeitsaufwand und aktuelle Massenfallen erwiesen sich nur für niedrigwachsende Kulturen als wirkungsvoll. Für eine effektive, effiziente und umweltschonende Bekämpfung der KEF ist weitere Forschung daher unerlässlich.

Aufgrund einer Motion von Nationalrat Bruno Pezzatti (Motion 14.3721: «Forschung im Bereich der Kirschessigfliege») werden daher für die Forschung und Beratung im Bereich der KEF insgesamt zusätzlich 2.5 Millionen Franken, verteilt auf fünf Jahre, bereitgestellt. Im Dezember 2014 bildeten Agroscope und das Forschungsinstitut für biologischen Landbau FiBL proaktiv die «Task Force KEF», um die Anstrengungen von Forschung und Beratung sowie Branche und Behörden zu bündeln. Bis 2020 werden die Forschungsaktivitäten deutlich ausgebaut und nachhaltige Bekämpfungsstrategien entwickelt. Neben der Grundlagenforschung wird insbesondere anwendungsorientierte Forschung für verschiedene betroffene Kulturen und den Biolandbau betrieben. Gleichzeitig werden sektorspezifische Beratungsgremien gebildet, um den Wissensaustausch mit Akteuren der Praxis zu verstärken und Feldversuche durchzuführen. Die Task Force KEF hat ihre Arbeiten im Januar 2015 aufgenommen und wird zeitnah neue Erkenntnisse und Massnahmen zur Vorsorge und Bekämpfung der KEF zur Verfügung stellen.

6.3 Risikomanagement in der Schweiz am Beispiel Trockenheit

In diesem Kapitel sind die wichtigsten umfassenden wissenschaftlichen Grundlagen, Strategien und Projekte zum Umgang mit Wasserknappheit mit Bezug zur Landwirtschaft aufgeführt, gefolgt von einer Zusammenstellung der spezifischen relevanten Massnahmen zu Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration.

Bezüglich Wasserknappheit und Landwirtschaft gibt es verschiedene wissenschaftliche Grundlagen:

- Die Auswirkungen der Klimaänderung auf Wasserressourcen und Gewässer wurden im Projekt CCHydro analysiert. Mit Bezug zur Landwirtschaft wurde daneben die unter heutigen und künftigen Klimabedingungen in den Sommermonaten potenziell benötigte Bewässerungsmenge für die landwirtschaftlichen Flächen in ausgewählten mittelgrossen Einzugsgebieten berechnet und den Abflussmengen gegenübergestellt (Führer & Calanca, 2014). Gebiete mit einem kritischen Verhältnis von Bedarf und Dargebot, wie die Regionen Birs und Broye-Mentue, konnten so identifiziert werden.
- Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 61 wurden in zahlreichen Projekten Grundlagen für einen nachhaltigen Umgang mit den Wasserressourcen erarbeitet. Im AGWAM-Projekt wurde untersucht, wie durch Änderungen in Landnutzung und Bewirtschaftung der Wasserbedarf gesenkt werden könnte, ohne dabei Ertrag und Einkommen der Landwirte wesentlich zu beschränken und die Umweltbelastung möglichst gering zu halten. Die Ergebnisse unterstreichen die Bedeutung der Prävention und sind in einem Video festgehalten sowie als Dossier des Landwirtschaftlichen Informationsdienstes für die Praxis aufbereitet. Auch die Informationsplattform zur Früherkennung von Trockenheit ist aus dem NFP 61 hervorgegangen.

Wesentliche politikrelevante Strategien und Berichte zum Umgang mit Wasserknappheit sind:

- In der 2011 vom BLW veröffentlichten Klimastrategie Landwirtschaft sind Ziele und Schwerpunkte für die Reduktion landwirtschaftlicher Treibhausgasemissionen und zur Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Auswirkungen des Klimawandels definiert, und entsprechende Handlungsfelder aufgezeigt. Der Umgang mit Trockenheit wird darin als ein Schwerpunkt erkannt.
- 2012 verabschiedete der Bundesrat den ersten Teil seiner Strategie zur Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Darin sind die Ziele und Grundsätze für die Anpassung auf Bundesebene formuliert, für neun Sektoren die Handlungsfelder identifiziert und die sektorenübergreifenden Herausforderungen beschrieben. Die zunehmende Sommertrockenheit wird dabei als eine der grössten Herausforderungen angesehen. Im zweiten Teil – vom Bundesrat 2014 verabschiedet – wird im Rahmen eines Aktionsplans aufgezeigt, wie die Schweiz ihre Anpassungsziele erreichen und die Herausforderungen bewältigen will. Die Anpassungsmassnahmen der Bundesämter werden in den kommenden Jahren im Rahmen der jeweiligen Sektorpolitiken konkretisiert und umgesetzt. Oberziel der Landwirtschaft ist es, auch gemäss der Klimastrategie Landwirtschaft, dank vorausschauender Anpassung sowohl eine wettbewerbsfähige Produktion als auch die weiteren Leistungen, welche die Landwirtschaft im Interesse der Allgemeinheit erbringt, heute und künftig zu gewährleisten. Schwerpunkte im Aktionsplan sind insbesondere ein optimierter Einsatz von angepassten Sorten und Rassen sowie die schonende Nutzung von Boden und Wasser. Monitoring und Frühwarnung sollen wo nötig ausgebaut und Grundlagen für die standortangepasste Bewirtschaftung erarbeitet werden.
- Der Bericht «Umgang mit lokaler Wasserknappheit in der Schweiz» in Erfüllung des Postulats Walter (10.3533) enthält Lösungsansätze für kurzfristige Ereignisse von lokalem, vorübergehendem Wassermangel und zu langfristigen Perspektiven zum Umgang mit einer generellen Wasserverknappung unter anderem infolge Klimawandel. Im Bericht wird eine Reihe von Massnahmen aufgezählt, die auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene zu ergreifen sind. Den Kantonen wird ein stufenweises Vorgehen empfohlen: Zunächst sind unter Berücksichtigung der verfügbaren Wasserressourcen und der aktuellen und zukünftig erwarteten Ansprüche die

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Risikogebiete zu identifizieren, danach soll für die betroffenen Regionen eine Bewirtschaftungsplanung der Wasserressourcen ausgearbeitet werden.

Basierend darauf sind folgende übergreifenden Projekte in Erarbeitung:

- Gegenwärtig wird, gestützt auf einen Auftrag des Bundesrates im Zusammenhang mit dem Bericht in Erfüllung des Postulats Walter, vom BAFU in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen, den Kantonen und Fachverbänden eine Praxisanleitung zum Umgang mit Wasserknappheit in drei Modulen erarbeitet. In Modul 1 sollen Methoden und gute Beispiele aufgezeigt werden, wie die Kantone Kenntnis über das Wasserdargebot und über den Wasserbedarf erlangen können. Darauf gestützt sollen Ansätze für Risikoanalysen beschrieben werden, mit denen Gebiete mit Handlungsbedarf identifiziert werden können. In Gebieten mit erkannten Knappheitsrisiken soll eine regionale Wasserressourcenplanung durchgeführt werden, um geeignete Massnahmen auszuwählen, die den langfristigen Ausgleich von Dargebot und Bedarf sicherstellen. Dazu soll das Modul 2 der Praxisanleitung eine Methodik sowie ein Pool von möglichen Massnahmen und Fallbeispielen beinhalten. Schliesslich soll im Modul 3 auf das verbleibende Restrisiko eingegangen werden. Es soll einen Werkzeugkasten mit Lösungsansätzen und guten Beispielen zum Umgang mit Ausnahmesituationen beinhalten.
- Zur Unterstützung der Kantone, Regionen und Gemeinden beim Umgang mit den neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel hat das BAFU, gemeinsam mit den Bundesämtern für Bevölkerungsschutz, Gesundheit, Landwirtschaft, Raumentwicklung sowie für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen das Pilotprogramm «Anpassung an den Klimawandel» lanciert. Das Pilotprogramm zielt darauf ab, innovative und beispielhafte Projekte zur Anpassung an den Klimawandel anzustossen und mit Hilfe finanzieller Unterstützung des Bundes umzusetzen. Die insgesamt 30 Projekte werden zwischen 2014 und 2016 realisiert und sollen dazu beitragen, vor Ort den Umgang mit heutigen und künftigen Klimarisiken zu verbessern und auch neue sich bietende Chancen zu nutzen. Einige Projekte befassen sich mit dem Thema Umgang mit lokaler Wasserknappheit.

Eine Tabelle im Anhang 2 enthält eine Zusammenstellung möglicher Massnahmen in den Bereichen Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration von lokaler Wasserknappheit aus Sicht der Landwirtschaft.

7 Schlussfolgerungen

Zuerst werden Schlussfolgerungen aus dem allgemeinen agrarpolitischen Vergleich gezogen, wie ihn Postulat 14.3023 verlangt. Der Schwerpunkt der Schlussfolgerungen liegt anschliessend beim Thema Risikomanagement in der Landwirtschaft, das sowohl beim Postulat 14.3023 als auch beim Postulat 14.3815 thematisch im Vordergrund steht.

Bezüglich des allgemeinen agrarpolitischen Vergleichs zwischen der Schweiz und der EU, den USA und Kanada können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden (vgl. Kapitel 2 und 3):

In der Schweiz ist die Palette der Ansprüche von Konsumenten und Gesellschaft an die Landwirtschaft am breitesten. Diese Zielvielfalt spiegelt sich in einem grossen und ausdifferenzierten agrarpolitischen Instrumentarium wider. In Verbindung mit den natürlichen Voraussetzungen (hoher Anteil benachteiligter Gebiete) und dem wirtschaftlichen Umfeld (hohes Kostenumfeld) resultiert in der Schweiz die höchste finanzielle Stützung zugunsten der Landwirtschaft.

- Die Agrarpolitiken der EU, der USA und der Schweiz haben sich in den letzten 25 Jahren alle stark weiterentwickelt. Während in der EU und der Schweiz die Entwicklung relativ stetig verläuft und vom Leitgedanken geprägt ist, sowohl die Marktorientierung als auch die Ausrichtung auf gesellschaftliche Bedürfnisse zu stärken, ist bei der amerikanischen Agrarpolitik mehr Sprunghaftigkeit feststellbar. So wurden dort beispielsweise die im Rahmen der letzten Farm Bill eingeführten Direktzahlungen bereits wieder abgeschafft. Am meisten Kontinuität weist die kanadische Agrarpolitik auf.
- Von der Breite der Ausrichtung her sticht ebenfalls die kanadische Agrarpolitik heraus. Im internationalen Vergleich ist ihr Spektrum am engsten, da sie stark auf die Reduktion beziehungsweise Abfederung der (insbesondere klimatisch bedingten) hohen Risiken des Sektors ausgerichtet ist. Diesen Schwerpunkt hat sie mit der amerikanischen Agrarpolitik gemeinsam. In den USA ist das Massnahmenspektrum aber wesentlich breiter. Das hat mit der grösseren Produktpalette zu tun, aber auch damit, dass Ziele, die primär gesellschaftlicher Natur sind, eine stärkere Rolle spielen. Zu nennen sind insbesondere die Massnahmen, welche dazu dienen, bedürftigen Konsumenten gezielt die Nahrungsmittel zu verbilligen.
- Ebenfalls breit im Spektrum sind die Agrarpolitiken der EU und der Schweiz. Auch hier besteht ein Zusammenhang mit der starken Ausrichtung auf gesellschaftliche Bedürfnisse. Allerdings geht es nicht wie in den USA darum, einem Teil der Konsumenten das private Gut Nahrungsmittel zu vergünstigen, sondern darum, den Bedürfnissen der Gesellschaft nach einer grossen Palette von öffentlichen Gütern primär in den Bereichen Umwelt und ländliche Entwicklung Rechnung zu tragen. In der Schweiz ist zudem die Thematik der Ernährungssicherheit wichtig. Vor diesem Hintergrund und dem für die EU und die Schweiz ebenfalls wichtigen Ziel der Ein-kommenssicherung ist hier die bedeutende Rolle der Direktzahlungen (und in der Schweiz des Grenzschutzes) zu sehen.
- Die Schweiz hat im Vergleich sowohl die höchste produktgebundene Stützung, was auf die darin enthaltene höchste Marktpreisstützung (Grenzschutz) zurückzuführen ist, als auch die höchste Stützung in der Form anderer Massnahmen. Sie ist gleichzeitig das Land mit dem höchsten Anteil an nicht marktverzerrenden Formen der Stützung, was vor allem auf den hohen Anteil Direktzahlungen zurückzuführen ist, der nicht an die Produktion gekoppelt ist. Setzt man alle Ausgaben zugunsten der Land- und Ernährungswirtschaft ins Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (TSE), sind die Ausgaben in der Schweiz im Vergleich zu den anderen analysierten Ländern beziehungsweise Ländergruppen ebenfalls am höchsten. Der Abstand zur EU, den USA und Kanada ist aber wesentlich kleiner, als wenn man nur die direkt der Landwirtschaft zukommende finanzielle Stützung (PSE) dem Vergleich zugrunde legt.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Bezüglich der Thematik Risikomanagement in der Landwirtschaft können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden (vgl. Kapitel 5 und 6):

Die Instrumente zur Unterstützung des Risikomanagements der Landwirtschaft sind in den USA und in Kanada ein zentraler Pfeiler der jeweiligen Agrarpolitiken, während in der EU und der Schweiz mit den Direktzahlungen und in der Schweiz mit dem Grenzschutz Instrumente im Vordergrund stehen, welche die Förderung von Leistungen zugunsten der Gesellschaft und die Einkommenssicherung der Landwirtschaft zum Ziel haben. Auch diese Instrumente haben aber indirekt Auswirkungen auf die Risikosituation der Landwirtschaft.

- Die Analyse der ausländischen Massnahmen zeigt, dass in den USA und Kanada sehr komplexe Systeme entstanden sind. Diese umfassen Instrumente, welche direkt vom Staat vollzogen werden und solche, welche die private Versicherungswirtschaft in den Vollzug einbeziehen. In den USA können gewisse Risiken zudem sowohl via staatlich geförderte Versicherungslösungen als auch via direkt vom Staat angebotene Instrumente abgesichert werden. Eine Gegenüberstellung der einzelnen Instrumente zeigt deren jeweilige Stärken und Schwächen. Oftmals hängen Stärken und Schwächen nicht vom Instrument per se ab (z.B. «staatlich geförderte Versicherungen» oder «staatliche antizyklische Zahlungen»), sondern von dessen konkreten Ausgestaltung. Wie hoch beispielsweise der Vollzugsaufwand einer antizyklischen Zahlung ist, ist davon abhängig, ob sie sich nach dem Erlösausfall eines einzelnen Betriebs oder nach nationalen respektive regionalen Durchschnittswerten bemisst. Typisch ist auch, dass man sich Vorteile mit Nachteilen erkauf. So sind Instrumente, welche auf der Stufe Einkommen angesiedelt sind, zwar besser auf die Bedürfnisse der Landwirtinnen und Landwirte ausgerichtet als solche, welche sich beispielsweise auf den Erlös in einer einzelnen Kultur beziehen. Erstere Instrumente sind aber im Vollzug aufwändiger, weil für die Ermittlung der Ansprüche neben Erlös- auch Kostengrößen erhoben werden müssen.

Aus wissenschaftlicher Sicht müssen Instrumente des Risikomanagements präzise auf den landwirtschaftlichen und agrarpolitischen Kontext eines Landes ausgerichtet sein.

- Als Entscheidungsgrundlage für die Einführung eines Instruments reicht die abstrakte Beurteilung von Vor- und Nachteilen nicht aus. Ein Instrument, das sich in Kanada bewährt hat, weil es auf spezifisch kanadische Risiken ausgerichtet und optimal in das kanadische agrarpolitische Instrumentarium eingebettet ist, muss für die Schweiz nicht unbedingt geeignet sein. Die OECD fordert deshalb, dass der nationale Kontext berücksichtigt wird, wenn staatliche Massnahmen im Bereich Risikomanagement geprüft werden. Zudem sei ein holistischer Ansatz zu verfolgen, der auch berücksichtigt, dass eigentlich alle agrarpolitischen Instrumente einen Einfluss auf die Risikosituation der Landwirtschaft haben, selbst wenn sie nicht unter diesem Blickwinkel konzipiert worden sind.

In der Schweiz gibt es eine breite Palette privater und staatlicher Instrumente zur Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration von Schäden. Die Instrumente decken sowohl Produktions- als auch Preisrisiken ab. Eine stark stabilisierende Wirkung auf Stufe Erlöse und Einkommen haben zudem die Direktzahlungen und der Grenzschutz.

- Staatliche Rahmenbedingungen und Massnahmen ausserhalb der Agrargesetzgebung spielen eine grosse Rolle. Zu erwähnen ist beispielsweise die Raumplanung, welche eine angepasste Nutzung des Raums, unter anderem durch die Ausscheidung von Gefahrenzonen, zum Ziel hat. Auch die Melde- und Überwachungssysteme des Bundes spielen eine wichtige Rolle. Das Naturgefahrenportal des Bundes (www.naturgefahren.ch) informiert über aktuelle Gefahren, u.a. in den Bereichen Frost, Hitze, Gewitter und Hochwasser. Es gibt zudem allgemeine Hinweise zum korrekten Verhalten in Gefahrensituationen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

- Für den Schutz der Kulturpflanzen sorgt der Eidgenössische Pflanzenschutzdienst, dessen Aufgabe darin besteht, die Einschleppung und Ausbreitung von Quarantäneorganismen zu vermeiden. Bei einigen in der Schweiz bereits weit verbreiteten Krankheiten und Schädlingen dienen die Prognose-Modelle von Agroscope dazu, mittels geeigneter Parameter – meistens Wetterdaten und Befallskontrollen – deren mögliches Auftreten und die wahrscheinliche Entwicklung zu prognostizieren. Sie informieren die Produzenten auch bezüglich zu treffender Massnahmen. Die Daten sind im Internet abrufbar und werden laufend aktualisiert. Wichtig sind auch die staatlichen Massnahmen zur Verhinderung von Schäden in den Bereichen Produktionsmittel und Tierseuchen. Ebenfalls von grosser Bedeutung ist die staatliche Forschung. So ist Agroscope insbesondere in der Prävention von Schäden durch Schadorganismen, in der Resistenzzüchtung und der Erarbeitung von Vermeidungsstrategien (z.B. Fruchtfolgeempfehlungen) aktiv. In einem umfassenden Sinn beschäftigt sich Agroscope auch mit den Risiken des Klimawandels.
- Die Landwirtschaft selbst engagiert sich in vielfältiger Art und Weise, einerseits auf Stufe Betrieb, andererseits auf kollektiver Ebene. So bietet die Schweizer Hagelversicherung als Selbsthilfeorganisation der Landwirtschaft im Bereich der Produktionsrisiken ein grosses Sortiment an Versicherungen zur Deckung von Ertragsausfällen und Schäden an Produktionsfaktoren an. Obwohl sie nicht zu den Instrumenten des staatlichen Risikomanagements gehören, leisten die Direktzahlungen und der Grenzschutz einen wesentlichen Beitrag zur Einkommensstabilisierung und entfalten eine entsprechende vorsorgliche Wirkung.
- Bei der Bekämpfung von Schadorganismen und Tierseuchen spielt der Staat eine wichtige Rolle. Im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes stehen mit der Marktentlastung, der Betriebshilfe und den Strukturverbesserungen zudem drei Instrumente zur Verfügung, welche einen Beitrag zur Schadensbewältigung beziehungsweise -begrenzung leisten. Zur Bewältigung von Marktungleichgewichten stehen auch die Marktmaßnahmen in den Bereichen Fleisch und Eier zur Verfügung. Subsidiär hilft auch der Elementarschädenfonds bei der Bewältigung von Schäden und Deckung von Verlusten.

Privatwirtschaftliche Versicherungslösungen zur Absicherung von Produktionsrisiken haben in der Schweiz eine lange Tradition. Sie werden gemäss den Bedürfnissen der Landwirtschaft kontinuierlich weiterentwickelt. Dank starker staatlicher Förderung werden in den USA insbesondere auch Erlösversicherungen im Rahmen komplexer und im Vollzug aufwändiger Systeme angeboten. Ein entsprechendes System für die Schweiz aufzubauen würde aber zu Doppelspurigkeiten führen, haben doch bereits die Direktzahlungen und der Grenzschutz eine stark erlösstabilisierende Wirkung. Der Bund soll sich darauf beschränken, wenn notwendig Grundlagenarbeiten zur Entwicklung neuer privater Versicherungsprodukte zu unterstützen und damit zur Entwicklung von Marktlösungen beitragen.

- Die Schweizer Hagelversicherung existiert seit 1880. Sie hat im Verlauf der Zeit ihre Produktpalette laufend erweitert und bietet heute eine Vielzahl von Mehrgefahrenversicherungen vor allem für Freilandkulturen und gedeckte Kulturen an. Auch für neue im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehende Risiken arbeitet sie an Lösungen.
- Die Erfahrungen der USA zeigen, dass dank einer umfassenden staatlichen Hilfe, welche nicht nur Prämiensubventionen sondern auch Rückversicherungsarrangements umfasst, die Palette an Versicherungsprodukten wesentlich ausgeweitet werden kann. Neben einer Abdeckung von zusätzlichen Schadensereignissen ist es dadurch insbesondere auch möglich, Erlöse zu versichern. In den USA gibt es allerdings im Rahmen der aktuellen Farm Bill keine Direktzahlungen, welche wie in der Schweiz und in der EU einen wesentlichen Beitrag zur Erlösstabilisierung leisten. Der Aufbau eines solchen Systems in der Schweiz würde somit bezüglich Wirkung zu einer Doppelspurigkeit führen und dem von der OECD empfohlenen holistischen Ansatz bei der Entwicklung von Rahmenbedingungen für das Risikomanagement widersprechen.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

- Im Einzelfall zu prüfen ist, ob der Staat unter gewissen Voraussetzungen private Anstrengungen zur Entwicklung von neuen Versicherungsprodukten mit Grundlagenarbeiten unterstützen soll. Als Beispiel kann das Projekt «Indexbasierte Graslandversicherung» herangezogen werden, in dessen Rahmen die Schweizer Hagelversicherung in den Jahren 2014–2015 ein entsprechendes Produkt entwickelt hat. Das Bundesamt für Landwirtschaft und Agroscope haben das Projekt finanziell respektive wissenschaftlich unterstützt.

Antizyklische staatliche Zahlungen existieren in den USA und Kanada parallel zu Versicherungslösungen auf unterschiedlichen Stufen. Eine weit geringere Bedeutung haben solche Massnahmen in der EU. In der Schweiz gibt es verschiedene Instrumente, welche gezielt unerwünschte Schwankungen reduzieren. Zudem haben die Direktzahlungen und der Grenzschutz eine stabilisierende Wirkung. Eine Anpassung des bestehenden Instrumentariums müsste erst überprüft werden, wenn offener Märkte oder / und der Klimawandel zu starken Marktschwankungen führen.

- Antizyklische Zahlungen spielen in den USA und Kanada vor dem Hintergrund relativ offener Märkte und der Abwesenheit von stabilen Direktzahlungen eine grosse Rolle. Sie ergänzen damit Versicherungslösungen, welche zum Teil in die gleiche Richtung wirken. In der EU haben sie eine weniger grosse Bedeutung. Hauptinstrument ist hier das Interventionssystem.
- In der Schweiz haben verschiedene Massnahmen einen antizyklischen Charakter. Zu erwähnen sind die Marktmassnahmen bei Fleisch und Eier. Die Direktzahlungen haben zwar an und für sich keinen antizyklischen Charakter, sie helfen aber, zyklische Schwankungen der Markterlöse abzufedern. Eine bedeutende stabilisierende Wirkung hat auch das Grenzschutzesystem.
- In Zukunft könnten Marktschwankungen im Zuge des Klimawandels und offeneren Märkten zunehmen. Falls dies eintrifft, wäre die Anpassung des bestehenden Instrumentariums zu prüfen. Bei der Prüfung muss man sich insbesondere mit der Frage auseinander setzen, ob dadurch nicht private Massnahmen verdrängt würden («crowding-out») und wie die entsprechenden Ausgaben zu budgetieren wären, ist doch davon auszugehen, dass die Ausgaben von Jahr zu Jahr stark schwanken würden. Weiter müsste abgeklärt werden, ob eine solche Massnahme genügend zeitnah am Schadensereignis ihre Wirkung entfalten kann, um effektiv zu sein.

Die Schweizer Agrarforschung und insbesondere Agroscope beschäftigt sich intensiv mit Fragen des Risikomanagements im Zusammenhang mit Naturgefahren, die für die Landwirtschaft besonders relevant sind. Die Ressortforschung ist so ausgerichtet, dass sie jederzeit auf unvorhergesehene und dringliche Arbeiten reagieren kann. Diese Ausrichtung hat sich bewährt.

- Die bundeseigene Forschung agiert vorausschauend und antizipiert insbesondere die Möglichkeit, dass neue Schadorganismen auftreten können.

In Anbetracht der im Rahmen des internationalen Vergleichs festgestellten Schweizer Spezifitäten bezüglich natürlicher Voraussetzungen und gesellschaftlicher Ansprüche ist es nicht zweckmäßig, die Grundausrichtung der Agrarpolitik in Richtung der analysierten ausländischen Agrarpolitiken, insbesondere derjenigen der USA und Kanadas, anzupassen. Zudem haben wichtige Pfeiler der heutigen Agrarpolitik eine stabilisierende Wirkung (Direktzahlungen, Grenzschutz). Für die Schweiz besteht unter den aktuellen Rahmenbedingungen kein Handlungsbedarf, neue staatliche Risikomanagementinstrumente einzuführen bzw. private Instrumente finanziell zu fördern. Der Bundesrat wird aber die Entwicklung der in diesem Bericht analysierten ausländischen Agrarpolitiken und insbesondere der Instrumente im Bereich Risikomanagement weiter verfolgen und überprüft im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP22+), ob es notwendig ist, die Thematik weiter zu analysieren.

8 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AGROSEGURO	Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados
AOP	Appellation d'Origine Protégée
ARC	Agriculture Risk Coverage
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BIP	Bruttoinlandprodukt
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
CSE	Consumer Support Estimate
DMPP	Dairy Margin Protection Plan
DZV	Direktzahlungsverordnung
EG	Europäische Gemeinschaft
EPSD	Eidgenössischer Pflanzenschutzdienst
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GF2	Growing Forward 2
GIN	Gemeinsame Informationsplattform Naturgefahren
GschG	Gewässerschutzgesetz
GSSE	General Services Support Estimate
ha	Hektar
IP	Integrierte Produktion
KEF	Kirschessigfliege
kg	Kilogramm
LAINAT	Lenkungsausschuss Intervention Naturgefahren
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft
NFP	Nationale Forschungsprogramme
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PLANAT	Nationale Plattform Naturgefahren
PLC	Price Loss Coverage
PSE	Producer Support Estimate
PSV	Pflanzenschutzverordnung
SBMV	Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft
SCO	Supplemental Coverage Option
SED	Schweizerischer Erdbebendienst
SLF	Institut für Schnee- und Lawinenforschung
SR	Systematische Rechtssammlung
STAX	Stacked Income Protection Plan
SV	Schlachtviehverordnung
SVV	Strukturverbesserungsverordnung
TSE	Total Support Estimate
TSG	Tierseuchengesetz
USA	United States of America
USD	US-Dollar
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
WTO	World Trade Organization

9 Bibliographie

- Antón, J., Kimura, S., & Martini, R. (2011). *Risk Management in Agriculture in Canada*. Paris: OECD Publishing.
- Bielza Diaz-Caneja, M. C. (2009). *Risk management and agricultural insurance schemes in Europe*. Luxemburg: Joint Research Centre. European Communities.
- Bielza, M., Conte, C., Dittmann, C., Gallego, J., & Stroblmair, J. (2008). *Agricultural Insurance Schemes*. Ispra: Europäische Kommission.
- Botschaft Agrarpolitik 2014-2017. (2012). *Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 vom Februar 2012*. BBI 2011 2075.
- Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft. (04. August 2015). *EU-Agrarpolitik - Cross-Compliance*. Von http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/_Texte/Cross-Compliance.html abgerufen
- Bundeskanzleramt. (19. November 2015). *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Hagelversicherungs-Förderungsgesetz, Fassung vom 19.11.2015*. Von Rechtsinformationssystem: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006223> abgerufen
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. (23. September 2015a). *3. Änderung der Bekanntmachung Nr. 22/14/51*. Von http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/01_Markt/03_PrivateLagerhaltung/03_Butter/2015_Bekanntmachung22_14_51_3Aenderung.html?nn=2306534 abgerufen
- Centro per lo sviluppo agricolo e rurale (CESAR). (2015). La PAC informa: PAC 2014-2020 la gestione del rischio in agricoltura, tutte le novità per il 2015. Casalina di Deruta: CESAR.
- Deutsch-Russischer Agrarpolitischer Dialog. (23. September 2015). *EU: Die Beihilfen für die private Lagerhaltung von Butter und Magermilchpulver bis Ende September verlängert*. Von <http://de.agrardialog.ru/news/details/id/1413> abgerufen
- Ei Benni, N. (2012). *Einkommensrisiko in der Schweizer Landwirtschaft und Risikomanagementinstrumente*. Zürich: ETH.
- Europäische Kommission. (2001). *Risk Management Tools for EU Agriculture with special focus on insurance*. Brüssel: Working Document, Directorate General Agriculture. Von http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/sum_en.pdf abgerufen
- Europäische Kommission. (2013). *Überblick über die Reform der GAP 2014-2020*. Von http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_de.pdf abgerufen
- Europäische Kommission. (22. September 2015). *European Milk Market Observatory*. Von Latest Statistics on Eu Internale Measures: http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/latest-statistics/productions-stocks_en.htm abgerufen
- Europäisches Parlament. (04. August 2015a). *Kurzdarstellungen über die Europäische Union - Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Die Gemeinsame Agrarpolitik in Zahlen*. Von http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.2.10.pdf abgerufen
- Europäisches Parlament. (04. August 2015b). *Kurzdarstellungen über die Europäische Union - Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Die zweite Säule der GAP: Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums*. Von http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050206/04A_FT%282013%29050206_DE.pdf abgerufen
- Europäisches Parlament. (04. August 2015c). *Kurzdarstellungen über die Europäische Union: Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) - Die erste Säule der GAP: II - Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe*. Von http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.2.5.pdf abgerufen
- Europäisches Parlament. (30. April 2015d). *Kurzdarstellungen über die Europäischen Union: Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) - Die Instrumente der GAP und ihre Reformen*. Von http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=04A_FT%282013%29050203 abgerufen

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

- Europäisches Parlament. (03. August 2015e). *Kurzdarstellungen über die Europäischen Union: Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) - Erste Säule der GAP: I - Die einheitliche gemeinsame Marktorganisation (GMO)*. Von http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050204/04A_FT%282013%29050204_DE.pdf abgerufen
- Europäisches Parlament. (2015f). *Komparative Analyse der Risikomanagementinstrumente, die im US-Agrargesetz 2014 und der GAP 2014-2020 unterstützt werden*. Brüssel: Europäische Union.
- European Parliament. (2012). *Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations*. Brüssel: Europäische Union.
- European Parliament. (2016). *State of play of risk management tools implemented by member states during the period 2014 - 2020: national and european frameworks*. Brüssel: Europäische Union.
- Eurostat. (30. April 2014). *Statistics Explained*. Von http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics abgerufen
- Farm Service Agency. (22. September 2014a). *2014 Farm Bill Fact Sheet: Base Acre Reallocation, Yield Updates, Agriculture Risk Coverage (ARC) & Price Loss Coverage (PLC)*. Von http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/base_acre_reallocate_arc_plc.pdf abgerufen
- Farm Service Agency. (3. August 2014b). *2014 Farm Bill Fact Sheet: Nonrecourse Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments*. Von https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdafiles/FactSheets/2016/mal_ldp_2016.pdf abgerufen
- Farm Service Agency. (1. Juni 2015). *2014 Farm Bill Fact Sheet: Margin Protection Program for Dairy (MPP-Dairy)*. Von <http://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/Dairy-MPP/index> abgerufen
- Fédération française des sociétés d'assurances. (2011). *L'assurance multirisque climatique sur récoltes en France*. Von <http://www.lafranceagricole.fr/dossier/assurance-recolte-les-contrats-d-assurance-multirisque-climatique-1,0,14948264.html> abgerufen
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (08. August 2015). *FAO Food Price Index*. Von <http://www.fao.org/worldfoods situation/foodpricesindex/en/> abgerufen
- Führer, J., & Calanca, P. (2014). *Bewässerungsbedarf und Wasserdargebot unter Klimawandel: eine regionale Defizitanalyse*. Zürich: Agroscope, Institut für Nachhaltigkeitswissenschaften INH.
- Glauber, J. W. (28. November 2012). The Growth of the Federal Crop Insurance Program, 1990-2011. *American Journal of Agricultural Economics*, S. 482-488.
- Gömann, H., Bender, A., Bolte, A., Dirksmeyer, W., Englert, H., Feil, J.-H., ... Zimmer, Y. (2015). *Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)*. Von http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Klima-und-Umwelt/Klimaschutz/AbschlussberichtProjektExtremwetterlagen.pdf?__blob=publicationFile abgerufen
- Government Accountability Office. (3. Mai 2007). *Crop Insurance - Continuing Efforts Are Needed to Improve Program Integrity and Ensure Program Costs Are Reasonable*. Von <http://www.gao.gov/assets/120/116485.pdf> abgerufen
- Government Accountability Office. (März 2012). *Crop Insurance - Savings Would Result from Program Changes and Greater Use of Data Mining*. Von <http://www.gao.gov/assets/590/589305.pdf> abgerufen
- Government of Canada. (2012a). *2011 Census of Agriculture*. Von <http://www.statcan.gc.ca/eng/ca2011/index> abgerufen
- Government of Canada. (2012b). *Growing Forward 2: A Federal - Provincial - Territorial Framework Agreement on Agriculture, Agri-Food and Agri-Based Products Policy*. Ottawa.
- Government of Canada. (2013). *2013-2014 Report on Plans and Priorities*. Von <http://www.statcan.gc.ca/eng/about/rpp/2013-2014/index> abgerufen
- Government of Canada. (2014). *2014-2015 Report on Plans and Priorities*. Von <http://www.statcan.gc.ca/eng/about/rpp/2014-2015/index> abgerufen

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

- Government of Canada. (26. Februar 2015a). *Agriculture and Agri-Food Canada*. Von <http://www.agr.gc.ca/eng/home/?id=1395690825741> abgerufen
- Government of Canada. (26. Februar 2015b). *Growing Forward 2 - AgriStability Program Handbook*. Von Agriculture and Agri-Food Canada: <http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1294427843421> abgerufen
- Government of Canada. (26. Februar 2015c). *List of Programs and Services*. Von Agriculture and Agri-Food Canada: <http://www.agr.gc.ca/eng/programs-and-services/list-of-programs-and-services/?id=1362151577626> abgerufen
- Hall Findley, M. (Juni 2012). Supply Management: Problems, Politics and Possibilities. *The School of Public Policy Research Papers*, S. 2-33.
- Internationale Organisation für Normung. (28. Dezember 2015). *ISO/IEC Guide 73*. Von <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en> abgerufen
- Lubben, B. D. (2014). *An Overview of the 2014 Farm Bill*. Linclon: University of Nebraska-Linclon.
- Machetti Bermejo, I. (19. November 2015). *The system of Combined Agricultural Insurance in Spain*. Von Consorcio de Compensacion de Seguros: <http://www.consorsegurosdigital.com/en/numero-02/front-page-02/the-system-of-combined-agricultural-insurance-in-spain> abgerufen
- Miller, A., Dobbins, C., Pritchett, J., Boehlje, M., & Cole, E. (September 2004). Risk Management for Farmers. *Staff Paper 04-11*. West Lafayette, Indiana, USA: Purdue University.
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. (7. Juni 2015). Décret n° 2015-629 du 5 juin 2015 fixant pour l'année 2014 les modalités d'application de l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricole. *Journal officiel "Lois et Décrets" n° 0130 du 7 juin 2015*. Paris: République Française.
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. (2015a). Piano assicurativo agricolo 2015. *Decreto n. 5447 del 10/03/2015*. Rom: Repubblica Italiana.
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. (2015b). Strategia nazionale per il sostegno alla gestione del rischio in agricoltura: Programma di sviluppo rurale nazionale 2014 - 2020. *Präsentation*. Rom: Repubblica Italiana.
- Monke, J. (2014). *Budget Issues That Shaped the 2014 Farm Bill*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009a). *Agrarpolitik in den OECD-Ländern: Monitoring und Evaluierung 2009*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009b). *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Synthesis Report on Risk Management in Agriculture*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (26. Februar 2015). *Producer and Consumer Support Estimate Database*. Von <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm> abgerufen
- Schweizer Hagel. (28. Dezember 2015). *Schweizer Hagel – Produktübersicht*. Von <http://hagel.ch/de/produkte/> abgerufen
- Shields, D. A. (2014). *Crop Insurance Provisions in the 2014 Farm Bill*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Shields, D. A. (2015). *Farm Safety Net Programs: Background and Issues*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Skogstad, G. (2011). *An Overview of Policy goals, Objectives, and Instruments for the Agri-Food Sector*. Ottawa: The Canadian Agri-Food Policy Institute.
- Sumner, D. (2007). *Farm Subsidy Tradition and Modern Agricultural Realities*. Oakland: University of California.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

- United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (2009). *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. Von http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf abgerufen
- United States Department of Agriculture. (2014a). *2012 Census of Agriculture - Preliminary Report Highlights*. Von <http://www.obpa.usda.gov/budsum/fy16budsum.pdf> abgerufen
- United States Department of Agriculture. (2014b). *2014 Farm Bill Highlights*. Von <http://www.usda.gov/documents/usda-2014-farm-bill-highlights.pdf> abgerufen
- United States Department of Agriculture. (2014c). *Conservation Fact Sheet*. Von <http://www.rma.usda.gov/news/currentissues/farmbill/welcwc.pdf> abgerufen
- United States Department of Agriculture. (30. April 2015). *Farm Bill*. Von <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=farmbill> abgerufen
- van Tongeren, F. (2008). *Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 7.
- Verordnung (EU) Nr. 1151/2012. (2012). Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. *ABI. L343 vom 14.12.2012*, S. 1.
- Verordnung (EU) Nr. 1305/2013. (2013). Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 vom 13. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. *ABI. L347 vom 20.12.2013*, S. 487.
- Verordnung (EU) Nr. 1306/2013. (2013). Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsysten der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78... *ABI. L347 vom 20.12.2013*, S. 549.
- Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. (2013). Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung... *ABI. L347 vom 20.12.2013*, S. 671.
- Verordnung (EU) Nr. 1308/2013. (2013). Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2007. *ABI. L347 vom 20.12.2013*, S. 671.
- World Trade Organization. (1994). *Agreement on agriculture*. Von https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf abgerufen
- World Trade Organization. (2015a). *Trade Policy Review: Canada*. Genf: World Trade Organization.
- World Trade Organization. (2015b). *Trade Policy Review: European Union*. Genf: World Trade Organization.
- Zulauf, C., & Orden, D. (2014). *The US Agricultural Act of 2014*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

10 Anhang

Anhang 1: Versicherungen in der Landwirtschaft

Der Abschluss einer Versicherung ist für die Landwirte eine Möglichkeit, das Risiko der wirtschaftlichen Folgen, die durch das Eintreten von bestimmten Gefahren (z.B. Hagel, Dürre, Tierseuchen) entstehen, zu reduzieren. Versicherungsverträge wandeln durch Zahlung einer jährlichen Versicherungsprämie die unkalkulierbaren Kosten in kalkulierbare Kosten für den Landwirt um. Im Schadensfall deckt die Versicherung einen Teil oder die gesamten Kosten, die durch den Schaden entstanden sind, ab. Das Versicherungsprinzip besteht darin, die versicherten Risiken der einzelnen Versicherungsnehmer zusammenzufassen und auf eine grosse Gruppe von Versicherungsnehmern zu verteilen.

Nicht jedes Risiko in der Landwirtschaft ist versicherbar. Damit Risiken in der Landwirtschaft dies sind, muss folgendes zutreffen (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009b; Bielza Diaz-Caneja, 2009):

- Die Risiken für verschiedene Akteure müssen unabhängig oder idiosynkratisch (von einem Einzelnen ausgelöst) sein.
Risiken, die eine hohe Korrelation aufweisen, sind schwierig in einem Pool zusammen zu fassen und können zu grossen Verlusten und damit zu hohen Verbindlichkeiten für den Versicherer führen (wegen ihrer hohen Korrelation können Preise für Agrarprodukte deshalb insgesamt besser über die Futures- und Optionsmärkte abgesichert werden als über Versicherungsmärkte). Dieses Problem kann jedoch durch eine Rückversicherung gelöst werden.
- Es müssen genügend Informationen oder Methoden zur Verfügung stehen, damit die Eintrittswahrscheinlichkeit und die möglichen erwarteten Verluste (einschliesslich der damit einhergehenden finanziellen Kosten) beurteilt werden können.
- Das Potenzial von «moral hazard» und «adverse selection» muss minimiert werden können (vgl. Kasten).
- Die Eintrittswahrscheinlichkeit darf nicht zu hoch sein. Ist sie dies, ist die Prämie nicht erschwinglich. Ist die Eintrittswahrscheinlichkeit hingegen zu tief, ist es aufgrund der geringen Anzahl Fälle nicht möglich, die Eintretenswahrscheinlichkeit zu bestimmen.

Moral hazard: Bei Versicherungen bezieht sich der moral hazard darauf, dass ein Einzelner sein Verhalten nach dem Kauf einer Versicherungspolice ändern kann. Die Verhaltensänderung kann potenziell zu einem Anstieg des Verlustumfangs und / oder der Wahrscheinlichkeit eines Verlusts für diesen Einzelnen führen.

Adverse selection: Adverse selection tritt auf, wenn der Versicherte über mehr Informationen verfügt als der Versicherer, was dazu führen kann, dass das Risikoniveau für die versicherte Gruppe höher ist als für die Grundgesamtheit, die zur Festlegung der Höhe der Versicherungsprämie herangezogen wird.

Arten von Versicherungen in der Landwirtschaft

Nachfolgend werden die verschiedenen Versicherungsarten kurz erklärt. Die Ausführungen basieren auf den Texten von El Benni (El Benni, 2012) und der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2001):

- **Ertragsversicherungen**

Die Ertragsversicherung deckt in der Regel Ertragsausfälle im Ackerbau ab. Für andere Kulturen, die keinen bestimmten beziehungsweise mehrere Erntezeitpunkte haben (z.B. Gemüse), ist die Versicherbarkeit nur bedingt gegeben, weil dies potenziell moral hazard erhöht. Auch die Versicherung tierischer Erträge ist schwierig, weil das Messen von Ertragsabweichungen hier ebenfalls eine Herausforderung darstellt. Grund ist, dass der Output sehr schnell (z.B. Milch) oder sehr langsam (Mastkalb) produziert wird und es nicht wie im Ackerbau bestimmte «Erntezeiten» gibt.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Ertragsversicherungen können in Eingefahren- und Mehrgefahrenversicherungen aufgeteilt werden. Eingefahrenversicherungen decken den Ertragsausfall aufgrund einer Gefahrenquelle (z.B. Hagel). Daneben gibt es auch Versicherungsprodukte, die mehrere Risiken abdecken, wie z.B. Hagel und Trockenheit. Diese Mehrgefahrenversicherungen sind viel weniger verbreitet als die Eingefahrenversicherungen.

- **Erlösversicherungen**

Mit einer Erlösversicherung kann die kombinierte Schwankung von Preisen und Erträgen abgesichert werden. Im Vergleich zu einer Ertragsversicherung ist eine Erlösversicherung potentiell kostengünstiger für den Landwirt, da geringe Erträge durch hohe Preise ausgeglichen werden können und so das Erlösrisko geringer ausfällt. Dementsprechend sind auch die Versicherungsprämien tiefer.

Eine Erlösversicherung kann für einzelne Ackerbaukulturen angeboten werden, oder aber für die Erlöse aus mehreren Ackerbaukulturen gemeinsam. Eine Erlösversicherung über mehrere Ackerbaukulturen ist generell günstiger für den Landwirt, da niedrige Erlöse einer Ackerbaukultur mit höheren Erlösen einer anderen Ackerbaukultur ausgeglichen werden können. Die häufige Schwierigkeit, eine Erlösversicherung für mehrere Ackerbaukulturen gleichzeitig anzubieten, hängt mit Messschwierigkeiten der Korrelationen zwischen Erträgen, Preisen und damit Erlösen verschiedener Ackerbaukulturen zusammen.

- **Einkommensversicherungen**

Im Gegensatz zu der Erlösversicherung werden in einer Einkommensversicherung auch die Produktionskosten mit berücksichtigt. Der Landwirt bekommt eine Kompensationszahlung, wenn sein Einkommen im Berechnungsjahr unter ein Referenzeinkommen basierend z.B. auf dem 3-Jahresdurchschnitt fällt. Eine Einkommensversicherung kann für den Landwirt sehr attraktiv sein, da alle Risiken gleichzeitig abgedeckt werden können. Die Probleme der asymmetrischen Information (moral hazard und adverse selection) sind aber gerade bei einer Einkommensversicherung besonders hoch, da Einkommensverluste auf der gesamten Betriebsebene stark vom Betriebsmanagement abhängen. Des Weiteren können Einkommenszahlen leicht manipuliert werden, z.B. durch veränderte Angaben zu Lohnzahlungen oder Sach- und Strukturkosten. Dies erschwert es, die Wahrscheinlichkeitsverteilung sinkender Einkommen und somit die Prämien zu bestimmen.

- **Rückversicherungen**

Rückversicherungen sind Verträge, die ein (Erst-)Versicherungsunternehmen mit einem anderen Versicherungsunternehmen schließt, um Schäden bei diesem (Erst-)Versicherungsunternehmen aus selbst abgeschlossenen Versicherungsverträgen zu decken. Durch Rückversicherung werden einzelne Risiken oder ein ganzes Portfolio unter den ursprünglichen oder neuen Bedingungen vom Erstversicherer auf den Rückversicherer übertragen. Dem Erstversicherer ermöglicht dies einen besseren Risikoausgleich.

- **Fonds auf Gegenseitigkeit (Mutual funds)**

Der Fonds auf Gegenseitigkeit (Mutual funds) stellt einen speziellen Versicherungsfall dar. Er wird immer von einer Erzeugergemeinschaft ins Leben gerufen und geführt und deckt den Schaden von vorher definierten Risiken (sowie administrative Kosten) durch die von allen Mitgliedern zahlten Mitgliederbeiträge. Ist ein Fonds auf Gegenseitigkeit regional organisiert, können Probleme der asymmetrischen Information weitgehend ausgeschlossen werden, da sich die Landwirte untereinander kennen und somit eine soziale Kontrolle vorliegt. Der Nachteil einer regionalen Organisation besteht darin, dass mehrere Landwirte gleichzeitig von Schadensfällen betroffen sein können und damit die zu tätigen Auszahlungen das vorhandene Budget übersteigen. Dies gilt insbesondere für systemische und / oder zyklisch wiederkehrende Risiken, wie z.B. Preisschwankungen. Dieses Problem kann aber durch den Abschluss einer Rückversicherung oder den Zusammenschluss mehrerer regionaler Fonds vermieden werden.

Anhang 2: Übersicht Massnahmen bezüglich Trockenheit

Bereich	Massnahmen	Instrumente, Projekte
Vorbeugung (Prävention)		
Biologie (Boden und Pflanzen)	Schonende Bodenbearbeitung	<ul style="list-style-type: none"> Wird mit Ressourceneffizienzbeiträgen nach Artikel 76 LwG unterstützt (freiwillig). <i>Im Projekt «Verbesserte Bodenfunktion zum Ausgleich klimatischer Extreme» (Pilotprogramm «Anpassung an den Klimawandel») werden, im Hinblick auf die Abfederung von Niederschlagsextremen, bekannte Möglichkeiten zur bodenschonenden Bewirtschaftung kombiniert angewendet.</i>
	Verschiebung Anbauzeitplan, Anpassen der Fruchtfolge (z.B. mehr Winter- und weniger Sommerkulturen); Umstellung auf weniger wasserbedürftige beziehungsweise tiefer wurzelnde Kulturen und Sorten	<ul style="list-style-type: none"> Mit dem Ressourcenprogramm können gestützt auf Artikel 77a LwG diesbezügliche Neuerungen unterstützt werden (bottom-up Projekte einer Region oder Branche). <i>Möglichkeiten im Futterbau werden im Projekt «Vorbereitung der Milchviehbetriebe auf den Klimawandel (milClim)» (Pilotprogramm «Anpassung an den Klimawandel») getestet.</i> <i>Aspekt Klimawandel fliesst in Strategie Pflanzenzüchtung ein.</i>
Bau, Technik	Bau von Bewässerungsanlagen (ortsfeste Einrichtungen wie Wasserfassungen, Speicherbehälter, Pumpstationen, Steuerungsanlagen, Haupt- und Verteilleitungen, Hydranten) unter Berücksichtigung von regionalen Wasserressourcenplänen aufgrund Situationsanalyse und Wasserbilanz, sowie Berücksichtigung gesicherter Wasserbezugsstellen	<ul style="list-style-type: none"> Das Erteilen von Konzessionen und Bewilligungen für die regelmässige Wasserentnahme aus öffentlichen Gewässern liegt gemäss Artikel 29 Gewässerschutzgesetz ((GSchG), SR 814.20) in der Zuständigkeit der Kantone. Infrastruktur bis Feldrand kann gemäss Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c SVV mit à fonds perdu Beiträgen (23-40 Prozent der beitragsberechtigten Kosten) unterstützt werden. Grundlagenbeschaffungen und Untersuchungen im Zusammenhang mit Strukturverbesserungen, darunter zählen auch landwirtschaftliche Planungen, können gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe h SVV mitfinanziert werden.

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

		<ul style="list-style-type: none"> • Im Modellvorhaben «Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018» befasst sich ein Projekt mit dem integralen Wassermanagement.
	<p>Ausnützen und Optimieren von Speicherpotenzialen</p> <p>Einsatz effizienter Bewässerungs-technologie (z.B. Tröpfchenbewäs-serung);</p> <p>Steuerung der Bewässerung in Ab-hängigkeit von Messungen zu Bo-denfeuchte / Saugspannung, und unter Berücksichtigung von prog-nostizierten Niederschlagsmengen und Wasserspeichervermögen des Bodens</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dazu läuft ein Projekt aus dem Bericht Po Walter (Lead BAFU). • Zusatzbeiträge bei Einsatz res-sourcenschonender Technologien sind gemäss Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe g SVV möglich. • Mit dem Ressourcenprogramm können gestützt auf Artikel 77a LwG diesbezügliche Neuerungen unterstützt werden (bottom-up Projekte einer Region oder Bran-che).
Warnsysteme	Informationsplattform zur Früher-kennung von Trockenheit	<ul style="list-style-type: none"> • Die Plattform www.drought.ch ist ein Produkt aus dem NFP 61 und wird zurzeit in Zusammenarbeit mit dem BAFU und der MeteoSchweiz durch die WSL betrie-beben. Sie liefert Informationen zu aktueller und bevorstehender Tro-ckenheit, respektive Wasserres-sourcendefizit – es handelt sich dabei nicht um offizielle Warnun-gen. Eine Weiterentwicklung die-ser Plattform ist geplant. • Im Projekt «Optimale Nutzung der Wasserressourcen durch die Landwirtschaft – Gebrauch von Prognosen zu verfügbaren Reser-ven und zum Bewässerungsbe-darf» (Pilotprogramm «Anpas-sung an den Klimawandel») wird ein Prognosetool zu Ressourcen und Bedarf an Wasser zur opti-malen Wassernutzung entwickelt.
Vorbeugung (Vorsorge)		
Organisation und Kommuni-kation, Aus- und Weiterbildung	Abläufe für den Ernstfall festigen; Thematisierung der Handlungsmög-lichkeiten der Praxis	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse Möglichkeiten in der Zu-ständigkeit der Kantone und Ge-meinden (Koordinationsstelle, Notwasserkonzepte, Trocken-heitsbulletins, Rundschreiben, Merkblätter etc.)
Betriebliche Planung	<p>Einplanen von Verlusten beim Futterangebot (z.B. angepasster Tier-bestand) beziehungsweise Anlegen von Futterreserven;</p> <p>Sicherstellen genügender Liquidität beziehungsweise finanzieller Re-serven für Notlagen;</p> <p>Diversifikation</p>	

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

Versicherung	Abschliessen einer Versicherung für trockenheitsbedingte Ernteausfälle	<ul style="list-style-type: none"> Für Ackerbau: Die Schweizer Haagel bietet mit der Ackerbau-Pauschalversicherung-Plus ein Versicherungsprodukt zur Deckung der Ernteschäden infolge Trockenheit. Für Grasland wurde im Projekt «Indexbasierte Graslandversicherung» (Pilotprogramm «Anpassung an den Klimawandel») eine indexbasierten Versicherungslösung entwickelt.
Bewältigung		
Bewässerungsregime	Mobile Bewässerung (ad-hoc); abgestimmte Entnahmemengen und Bewässerungszeiten; Einstellen der Bewässerung	<ul style="list-style-type: none"> Im Rahmen von Konzessionen, temporären Wasserentnahmeverfügungen, Reduktion Mindestrestwassermengen, Entnahmeverbote und -einschränkungen (gemäss GSchG Art. 32; in der Zuständigkeit der Kantone).
Umgang mit Futter- und Tränkewasserengpässen (gemäss Checkliste Trockenheit BLW bzw. Massnahme aus dem Werkzeugkasten der BAFU- Praxisanleitung Umgang mit Wasserknappheit Modul 3)	Vorhandene Futterreserven aufbrauchen; Ernte vorziehen; Futter zukaufen; Tierbestand reduzieren	<ul style="list-style-type: none"> Unterstützung bezüglich Kauf / Verkauf von Futter bietet die Futterbörse der Branche. Im Fall von Notschlachtungen kann die Branche gestützt auf Artikel 11 und 13 SV Abräumungen sowie Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen zur Marktentlastung durchführen. Die Armee und der Zivilschutz können auf Gesuch hin Wassertransporte durchführen zur Tränkewasserversorgung. Der Kanton kann gestützt auf Artikel 106 der Direktzahlungsverordnung ((DZV), SR 910.13) bei Bedarf entgegenkommen und auf die Kürzung oder Verweigerung bestimmter Direktzahlungen verzichten, wenn aufgrund höherer Gewalt (unter anderem Dürre) bestimmte Anforderungen nicht erfüllt werden können. Der Bund kann durch Zollermässigungen für Futtermittel Importe erleichtern, falls die Versorgung im Inland aussergewöhnlich ausfällt.
Regeneration		
Betriebshilfe	Finanzielle Bedrängnis beheben	<ul style="list-style-type: none"> Die Kantone können auf der Basis von Artikel 1 der Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft ((SBMV),

Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung

SR 914.11) Betriebshilfedarlehen gewähren.

Bei grösseren trockenheitsbedingten Ernteausfällen und Zusatzkosten könnten zinsfreie, rückzahlbare Betriebshilfedarlehen aus Bundes- und Kantonsmitteln ausgerichtet werden. Dazu könnte wie 2003 mit der Trockenheitsverordnung eine entsprechende Grundlage geschaffen werden.

Quelle: eigene Darstellung