**Zeitschrift:** Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

**Band:** - (2004)

**Heft:** 1

**Artikel:** Die EU-Landwirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht

**Autor:** Hofer, Eduard / Eggenschwiler, Christophe

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-966623

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 07.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Die EU-Landwirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht[1]

Eduard Hofer, Christophe Eggenschwiler, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern

**Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wurde 1962 eingeführt. Sie war darauf ausgerichtet, in einem noch unter Kriegsschock stehenden Europa die Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Diese Zielvorgabe wurde seither bei weitem erfüllt. Heute ist die Fünfzehnergemeinschaft der weltweit zweitgrösste Exporteur landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Das Auftreten von Überschüssen auf einzelnen Märkten in den 70er Jahren und die sukzessive Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft machten eine Reihe von Reformen notwendig. Durch die Einführung von Direktzahlungen und den gleichzeitigen Abbau der Preisstützung gelang es, den Produktionsanreiz zu mindern. Obwohl sich die Agrarpolitik der EU und der Schweiz in der Grössenordnung und in gewissen Vollzugsmodalitäten voneinander unterscheiden, weisen sie doch unverkennbare Ähnlichkeiten auf.**

**Schlüsselwörter: EU Agrarpolitik, GAP, GMO, Direktzahlung, Mid Term Review, EU-Osterweiterung, Zollabbau, AP 2007.**

## 1. Entstehung der Gemeinsamen Agrarpolitik

### 1.1 Von der Selbstversorgung zum Export

Im Jahre 1962 führten die sechs Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ein, um ihre Versorgungsprobleme zu lösen. Sie wollten dadurch eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität ermöglichen, der ländlichen Bevölkerung einen angemessenen Lebensstandard garantieren und die Agrarmärkte stabilisieren. Gleichzeitig sollte den Konsumenten

[1] Erstveröffentlichung in: Ambühl, M. und A. Brunetti (Hrsg.), 2004: EU-Wirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht. Haupt Verlag. S. 145-162.

eine Grundversorgung zu günstigen Preisen gewährleistet sein. Die GAP beruht im Wesentlichen auf den drei folgenden Grundsätzen:

- Einheit des Marktes: Aufhebung der Zollschranken, Harmonisierung der Hygienevorschriften und technischen Normen, Einführung von Regelungsmechanismen zur Vereinheitlichung der Preise;
- Gemeinschaftspräferenz: Bezug von Produkten aus der Gemeinschaft, Grenzschutz;
- Finanzielle Solidarität: Verwendung von Finanzmitteln für gemeinsame Ausgaben, nicht im Verhältnis der Beiträge der Mitgliedstaaten.

Die anfangs gesetzten Ziele waren rasch erreicht, ja übertroffen: Die ersten Überschüsse wurden bereits zu Beginn der 70er Jahre verzeichnet (Milch, Wein, Getreide, Rindfleisch).

1972 wurde die GAP einer ersten Reform unterzogen; dabei ging es vor allem um die Ausrüstung der Betriebe, die berufliche Ausbildung der Landwirte und Begleitmassnahmen bei Betriebsaufgaben. Eine neuerliche Reform von 1984 war dagegen hauptsächlich auf die Lenkung des Angebots ausgerichtet. So wurden das Milchkontingentierungssystem eingeführt und Höchstmengen mit Übernahmegarantie für Getreide festgesetzt. 1988 führten dann die Mehrkosten der öffentlichen Hand aufgrund der Übernahme der Überschüsse sowie die Kritik an der Kostenexplosion in den Agrarbudgets zu einer Begrenzung der Ausgaben für die Landwirtschaft.

Gegenstand der Reform von 1992 (auch «Mc Sharry-Reform» genannt) waren eine Senkung der institutionellen Preise für Getreide und Rindfleisch und als Ausgleich die Einführung von Direktzahlungen. Ebenfalls vorangetrieben wurden der Umweltschutz und die Entwicklung der ländlichen Räume durch Massnahmen wie die Wiederaufforstung landwirtschaftlicher Flächen oder die Förderung des Tourismus. Durch die Preissenkung im Pflanzenbau sollte dazu auch der Futtermittelmarkt zurückgewonnen werden, wo der Absatz einheimischer Produkte durch importierte Ersatzprodukte wie Tapioka, Maiskleber und Sojaschrot gefährdet ist.

Die Neueste, am 25. März 1999 im Rahmen der Agenda 2000 eingeleitete Reform, ist eine Fortsetzung derjenigen von 1992, wobei allerdings mehr Gewicht auf die Rindfleisch- und Milchproduktion und weniger auf den Ackerbau gelegt wird. Der Interventionspreis für Getreide erfährt jedoch eine Senkung, damit er sich den Weltmarktpreisen annähert.

Diese Annäherung sollte es der europäischen Landwirtschaft ermöglichen, ihre Rolle auf dem Weltmarkt zu spielen, auf dem langfristig eine Zunahme der Nachfrage nach Nahrungsmitteln zu erwarten ist. Im Juni 2003 wurde die Halbzeitbewertung der Reform von 1999 abgeschlossen. Dieser weitere Schritt hin zu einer Neugestaltung der GAP wird in Kapitel 3 ausführlicher beschrieben.

# 2. Inhalt und Mechanismen der EU-Landwirtschaftspolitik

## 2.1 An der GAP beteiligte Institutionen

Die GAP wird durch den Rat, die Kommission und in geringerem Masse das Parlament gestaltet. Die Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission steht zur Zeit unter der Leitung des Kommissars Franz Fischler (Österreich). Die Vollzugsrichtlinien bezüglich Bewirtschaftung der Agrarmärkte (u.a. Festlegung der Agrarpreise) werden durch die Kommission nach Weisung des Rats und mit der Unterstützung des Sonderausschusses Landwirtschaft (SAL) erarbeitet. Die Kommission wird zudem durch diverse Verwaltungs- und Regelungsausschüsse unterstützt, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen, sowie durch beratende Ausschüsse.

- Für jeden Politikbereich der Gemeinschaft setzen die drei Hauptinstitutionen – d.h. der Rat, das Parlament und die Kommission – Organe ein, auf die sie sich im Entscheidfindungsprozess und bei der Umsetzung der gemeinschaftlichen Politiken stützen können.
- Der Ministerrat, das politische Organ der Europäischen Gemeinschaft, wird in erster Linie vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) der Mitgliedstaaten unterstützt. Hinzu kommen 10 Fachausschüsse, zu denen auch der Sonderausschuss Landwirtschaft gehört, der ebenfalls ständige Vertreter der Mitgliedstaaten umfasst und die Entscheide des Rates im Bereich Gemeinsame Agrarpolitik vorbereitet.
- Im Parlament bestehen 17 parlamentarische Kommissionen, darunter diejenige für Landwirtschaft und nachhaltige Entwicklung.
- Die Europäische Kommission stützt sich im Landwirtschaftsbereich auf mehrere Ausschüsse.

- Zwei beratende Organe spielen im institutionellen System der Gemeinschaft eine spezifische Rolle: Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) – der eine Sektion Landwirtschaft umfasst – und der Ausschuss der Regionen (AdR), der Stellungnahmen abgibt, in denen die allgemeine Meinung der Gebietskörperschaften zum Ausdruck kommt.
- Schliesslich gibt es ausserhalb der Gemeinschaftsorgane diverse nichtinstitutionelle gesamteuropäische Organisationen, die für sozialwirtschaftliche Interessengruppen repräsentativ sind und sich mit Landwirtschaftsfragen beschäftigen. Ihnen kommt in der landwirtschaftspolitischen Debatte ebenfalls eine Rolle zu. Es handelt sich beispielsweise um den Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen (COPA), sowie um Konsumenten- und Umweltschutzorganisationen.

Angesichts der Ausdehnung der GAP übertrug der Ministerrat der Europäischen Kommission bald immer mehr Vollzugsaufgaben. Sie sollte auch für eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sorgen, und zwar über die Ausschüsse, in denen diese vertreten sind. Es gibt drei Arten von Ausschüssen:

- Die Verwaltungsausschüsse, in denen Vertreter der Mitgliedstaaten für folgende Produktekategorien Einsitz haben: Getreide, Milchprodukte, Rindfleisch, Wein, Früchte und Gemüse, usw.. Im Zusammenhang mit der GAP kommen diese Ausschüsse am häufigsten zum Einsatz. Auf Anfrage der Kommission äussern sie sich zu vorgeschlagenen Massnahmen für die Bewirtschaftung der Agrarmärkte.
- Die Regelungsausschüsse spielen bei Regelungsentscheiden allgemeiner Tragweite, die beispielsweise das Lebensmittelrecht oder gemeinsame Normen betreffen, eine ähnliche Rolle wie die Verwaltungsausschüsse.
- Die beratenden Ausschüsse schliesslich umfassen Vertreter berufsständischer Gruppierungen, die auf Vorschlag gemeinschaftsweit tätiger Interessengruppen von der Kommission ernannt werden. Die Kommission kennt dadurch die Meinung der betreffenden Kreise zu diversen Produktionszweigen, zur nachhaltigen Entwicklung usw.. Die wissenschaftlichen Ausschüsse, auch sie beratende Organe, nehmen zu technischen Fragen Stellung.

Die Funktionsweise all dieser Ausschüsse ist sehr klar geregelt, damit die Kommission in der Ausübung ihrer Vollzugskompetenzen nicht be-

hindert wird. Die Kommission ist im Übrigen in allen Ausschüssen vertreten und hat sogar den Vorsitz der Verwaltungs- und Regelungsausschüsse inne.

Im Rahmen der agrarpolitischen Massnahmen sind die Mitgliedstaaten ermächtigt, Finanzmittel aus der Modulation (siehe Kap. 3.1) für länderspezifische Massnahmen zugunsten der ländlichen Entwicklung zu verwenden. Diese Finanzmittel werden unabhängig von der Unterstützung im Rahmen der GMO und der GAP ausgerichtet. Die Staaten erarbeiten Vorschläge für die Verwendung der Mittel im Bereich der ländlichen Entwicklung, die jedoch der Genehmigung durch die Kommission bedürfen. Die Kommission achtet darauf, dass die Massnahmen der Mitgliedstaaten möglichst wenig wettbewerbsverzerrende Elemente enthalten und somit keine Gefahr für das gute Funktionieren des Binnenmarktes darstellen. Die Gesamtsumme dieser Hilfen an die Landwirtschaft ist stark rückläufig: sie sank in der EU-15 von 15,5 Mrd. € im Jahre 1997 auf 13 Mrd. € im Jahre 2001. Diese 13 Mrd. Euro entsprechen 15 % der gesamten staatlichen Beihilfen im Landwirtschaftsbereich.

## 2.2 Die beiden Grundpfeiler der GAP

Die GAP stützt sich auf zwei Pfeiler: Die Markt- und Preispolitik sowie die Entwicklung des ländlichen Raums. Der erste Pfeiler beruht auf den Gemeinsamen Marktordnungen (GMO), der zweite auf der Anpassung der landwirtschaftlichen Strukturen (Produktionstechniken, Ausbildung). Ausserdem sichert die GAP auch die Finanzierung der multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft, die über die Produktion von Nahrungsmitteln im engen Sinn hinausgehen.

### Die Gemeinsamen Marktordnungen

Es gibt für jedes Produkt oder jede Produktgruppe spezifische GMO; sie dienen der Produktionslenkung, der Stabilisierung der Preise und der Versorgungssicherheit. Die jeweiligen Ziele und Instrumente wurden bei den Reformen von 1992 und 1999 angepasst und werden auch durch die Reform 2003, wie sie oben dargestellt ist, Änderungen erfahren. Sie lassen sich in fünf Kategorien einteilen:

- GMO mit Preisgarantie und automatischer Intervention: Diese decken etwas mehr als einen Fünftel der landwirtschaftlichen EU-Endproduktion ab. Sie werden nach und nach aufgehoben, da sie

der Zielrichtung der GAP-Reform nicht mehr entsprechen. Davon betroffen sind noch die Produkte Zucker und Milch (bis 2005).

- GMO mit Preisgarantie und bedingter Intervention: Für bestimmte Produkte (Wein, Schweinefleisch, Obst und Gemüse) werden die Preise nur bei schweren Marktkrisen garantiert.
- Gemischte GMO mit Preisgarantie und direkten Produktionsbeihilfen: Diese Art von Marktorganisation betrifft einen Drittel der Endproduktion, vor allem Getreide sowie Rind- und Schaffleisch. In der Tierproduktion werden die Direktzahlungen pro Tier gewährt. Im Pflanzenbau ist die Hektare die Bezugsgrösse, wobei von «historischen» Erträgen ausgegangen wird, um den Umverteilungseffekt der Reform von 1992 zu mildern. Die Gewährung von Beiträgen ist jedoch an die Bedingung gebunden, dass mindestens 10 % der Flächen stillgelegt werden (Brache). Zusatzbeiträge für (freiwillige) Brachlegungen werden bis zu einem Höchstbetrag gewährt, der von den einzelnen Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen festgelegt wird. Seit den Reformen von 1992 und 1999 hat diese Art von GMO deutlich zugenommen. Im Rahmen der Reform 2003 werden diese Brachen für einen Zeitraum von zehn Jahren fortgeschrieben.
- GMO mit ausschliesslich direkten Produktionsbeihilfen: Die Direktzahlungen werden nach den oben erwähnten Kriterien gewährt. Durch solche GMO werden rund 10 % der landwirtschaftlichen EU-Endproduktion geregelt. Es handelt sich dabei insbesondere um Produktgruppen wie Ölsaaten, Proteinpflanzen, Futtermittel, Tabak, Oliven und Olivenöl sowie um verarbeitetes Obst und Gemüse.
- GMO ohne Unterstützung: Bei diesen GMO gibt es keine direkte Unterstützung, sondern nur den Grenzschutz. Dies gilt für Produkte wie Geflügel, Eier, Blumen und Zierpflanzen.

Als Beitrag zur Lenkung der Produktionsmenge sehen die GMO auch Mechanismen für die Angebotskontrolle auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene vor. Für Milch und Zucker werden die Produktionsquoten im engen Sinn auf nationaler Ebene festgelegt. Produzenten, die sich nicht daran halten, müssen Sanktionen gewärtigen. Bei den nationalen Produktionsquoten unterscheidet man zwischen Garantiehöchstmengen (GHM; Futtermittel, Tabak, Baumwolle, Olivenöl, Rinder und Mutterkühe) und Garantiehöchstflächen (GHF; Getreide, Reis). Die gemeinschaftlichen Produktionsquoten gelten für bestimmte Arten von verarbeitetem Obst und Gemüse.

## 2.3 Finanzierung, Preise und Direktzahlungen

Die Ausgaben für die Landwirtschaft sind mit rund 43 Mrd. Euro im Jahr 2001 der grösste Ausgabenposten des Gemeinschaftsbudgets (ca. 0,5 % des BIP der EU). Die GAP-Massnahmen werden über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanziert. Die Abteilung «Garantie» dieses Fonds dient der Finanzierung der aus den GMO resultierenden Ausgaben und einzelner Massnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Die Ausgaben des EAGFL «Garantie» sind nach Produktkategorien in Abbildung 1 dargestellt. Die Mittel zur Finanzierung der übrigen Massnahmen in diesem Bereich werden dagegen durch die Abteilung «Ausrichtung» verwaltet.

Im Sinne der Reformen von 1992 und 1999 sowie der GATT-Abkommen von 1993 gingen die Ausfuhrerstattungen stark zurück[2]. Wie in Kapitel 3.1 beschrieben werden neu im Rahmen der Reform 2003 infolge der teilweisen Entkoppelung auch die Direktzahlungen sinken, vor allem für Rind- und Milchvieh sowie für gewisse Ackerbauprodukte.

Seit der Reform von 1992 machen die Direktzahlungen den grössten Teil der Ausgaben im Bereich Pflanzenbau aus (siehe Abbildung 1). 90 % davon kamen im Jahr 2000 den Ackerbaubetrieben zugute. Im Rahmen der Reform von 1999 wurde der Interventionspreis für Getreide nochmals deutlich gesenkt (um 15 % über zwei Jahre ab 2000), um ihn den Weltmarktpreisen anzunähern (siehe Tabelle 1).

Entgegen dem Willen der Kommission wird es im Rahmen der Reform 2003 zu keiner weiteren Senkung des Interventionspreises für Getreide kommen, es sei denn, derjenige für Roggen wird aufgehoben. Die Massnahmen im Futtermittelbereich sollten gegenüber der Reform von 1999 keine wesentlichen Änderungen bringen.

---

[2] Als Anteil am Wert der gesamten Agrarexporte betragen die Ausfuhrerstattungen in der EU noch ca. 4,3 % (2001) und in der Schweiz ca. 7 % (2000). In der Schweiz entfällt etwas mehr als ein Drittel der Erstattungen auf verarbeitete Produkte, also knapp zwei Drittel der Beiträge werden für unverarbeitete Produkte ausbezahlt. In der EU betragen diese Anteile knapp 20 % (verarbeitete Produkte) und gut 80 % (unverarbeitete Produkte).

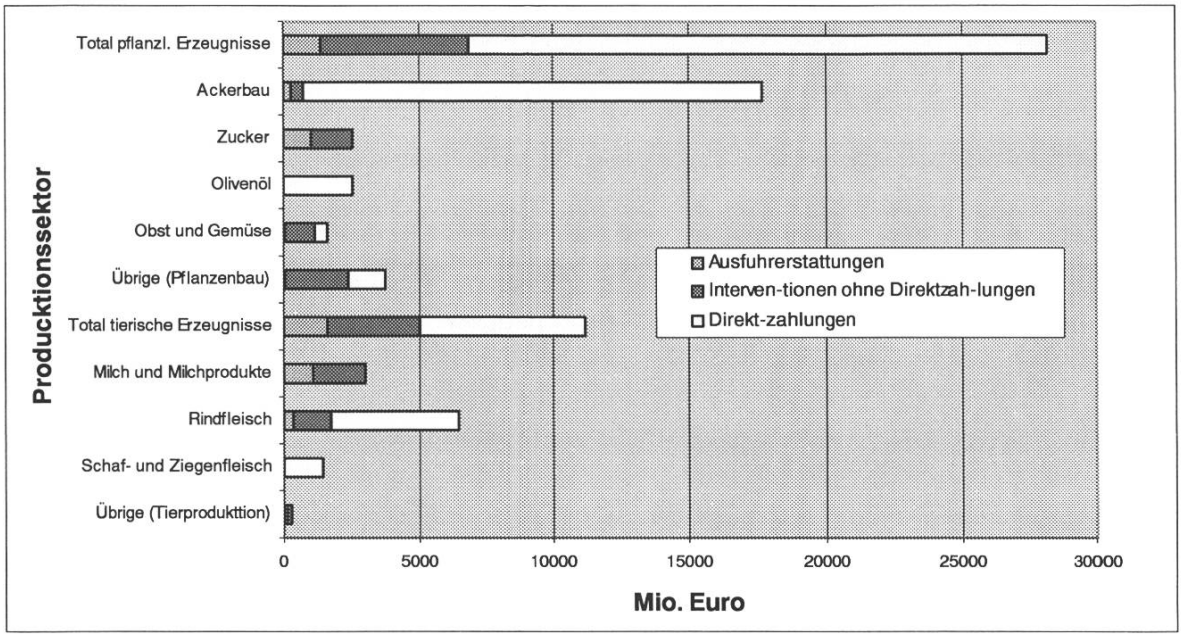


*Abb. 1: Ausgaben des EAGFL «Garantie» (in Mio. Euro, 2001)*

Trotz eines deutlichen Rückgangs liegt der Bereich Milch und Milchprodukte bei den Ausgaben immer noch an dritter Stelle der Ausgaben des EAGFL «Garantie». Die vorgesehenen Massnahmen sollen ab 2005 zu einer Preisreduktion von 15 % über drei Milchjahre führen; den Produzenten wird zum Ausgleich eine direkte Beihilfe gewährt. Ausserdem wird gemäss der Reform 2003 das System der Milchquoten bis zum Jahr 2014 beibehalten.

Auch beim Rindfleisch ist beabsichtigt, die Senkung der institutionellen Preise (20 % in drei Jahren ab 2000) teilweise durch die Einführung direkter Hilfen zu kompensieren. In diesem Bereich sieht die Reform 2003 eine Entkoppelung der Beihilfen vor. Die Mitgliedstaaten können beschliessen, die Produktionsbindung entweder bis zu 100 % der heutigen Mutterkuhprämie und 40 % der Schlachtprämie beizubehalten oder für männliche Rinder bis zu 100 % der Schlachtprämie und 75 % der Sonderprämie.

Bei der Reform von 1999 wurde der Grundsatz der Abstufung der Direktzahlungen definiert. Er besagt, dass die Mitgliedstaaten bis zu 20 % des Höchstbetrags der Direktzahlungen pro Betrieb für verschiedene Massnahmen zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raums – u.a. für Umweltschutzmassnahmen – verwenden dürfen. Der Grundsatz wurde im Rahmen der Reform 2003 geändert. Die Abstufung ist nun

obligatorisch und muss 2005 3 %, im Jahr 2006 4 % und ab 2007 bis im Jahr 2012 5 % betragen.

# 3. Erreichte Ziele und Ausblick

## 3.1 Halbzeitbewertung von 2003 («Mid Term Review»)

Wie aus Kapitel 1 hervorgeht wurde die europäische Landwirtschaft dank der GAP seit den 70er Jahren zur Exporteurin landwirtschaftlicher Erzeugnisse, was über das ursprüngliche Ziel einer angemessenen Selbstversorgung hinausging. Infolge der Produktionsüberschüsse wurde sie zahlreichen Reformen unterzogen.

Die jüngste Etappe des dauernden GAP-Reformprozesses begann 2002. Nach der Halbzeitbewertung der GAP wurde im Juli eine Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament veröffentlicht, die unter den Mitgliedländern eine lebhafte Debatte zwischen Befürwortern und Gegnern der Reform auslöste. Auf Grund der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Brüssel im Oktober 2002, in denen das französisch-deutsche Übereinkommen zur Begrenzung der Marktausgaben ab 2006 bestätigt wird, genehmigte die Europäische Kommission am 22. Januar 2003 Verordnungsentwürfe zur Konkretisierung der Reformvorschläge.

Am 26. Juni 2003 wurde vom Ministerrat in Luxemburg nach einigen Änderungen eine neue Reform der GAP beschlossen, die insbesondere folgende Punkte beinhaltet:

- Eine produktionsunabhängige einzelbetriebliche Zahlung an die Landwirte der EU, wobei einige an die Produktion gekoppelte Zahlungen beibehalten werden können, um die gänzliche Aufgabe der Landwirtschaft zu verhindern;
- Die Bindung dieser Zahlung an die Einhaltung von Standards bezüglich Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie an die Pflicht, alle Landwirtschaftsflächen in einem guten agronomischen und ökologischen Zustand zu erhalten («cross compliance»);
- Zusätzliche Finanzmittel zur Verstärkung einer Politik der ländlichen Entwicklung, die Massnahmen zur Förderung der Umwelt, der Qualität und des Tierwohls sowie zur Unterstützung der Landwirte bei

der Einhaltung der von der EU festgelegten Produktionsnormen ab 2005 umfassen soll;

- Senkung der Direktzahlungen und der einzelbetrieblichen Zahlung bei grossen Betrieben (Modulation);
- Mechanismus zur Finanzdisziplin, der gewährleisten soll, dass der Agrarhaushalt bis 2013 nicht überschritten wird;
- Revision der Marktpolitik der GAP;
- Asymmetrische Preisabschläge im Milchbereich: Senkung des Interventionspreises für Butter um 25 % in vier Jahren, d.h. um 10 % mehr als in der Agenda 2000 vorgesehen; Senkung um 15 % in drei Jahren bei Magermilchpulver wie in der Agenda 2000 vorgesehen;
- Kürzung der monatlichen Zuschläge im Getreidebereich um die Hälfte, unter Beibehaltung des jetzigen Interventionspreises;
- Reformen in den Bereichen Reis, Hartweizen, Schalenfrüchte, Stärkekartoffeln und Trockenfutter.

Mit dieser Reform wird zwar ein wesentlicher Schritt getan; dennoch geht sie weniger weit als die Vorschläge der Kommission vom Juli 2002 (Beibehaltung des Interventionspreises für Getreide, weniger starke Entkoppelung beim Rindfleisch, geringere Senkung bei der Butter und Beibehaltung der Milchquoten bis 2014).

## 3.2 Osterweiterung

Die Umgestaltung der Marktordnungen im Hinblick auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft ist zwar ein zentraler Aspekt der GAP. Diese muss sich jedoch auch auf die kommende Erweiterung der EU ausrichten. In den meisten der zehn Länder, die der EU am 1. Mai 2004 beitreten werden, wie auch in den drei weiteren beitrittswilligen Ländern (Bulgarien, Rumänien und Türkei), spielt die Landwirtschaft hinsichtlich Flächennutzung, Bruttoinlandprodukt und vor allem im Bereich der Arbeitsplätze eine weit wichtigere Rolle als in der EU-15.

Mit der GAP gilt es daher, das Problem der allzu grossen Abhängigkeit von der Landwirtschaft zu lösen und die sozio-strukturellen Schwierigkeiten zu überwinden, mit denen die meisten dieser Länder zu kämpfen haben. Der gemeinschaftliche Besitzstand wird 2004 von den ersten zehn Beitrittsländern übernommen und – mit gewissen horizontalen und nationalen Modalitäten – umgesetzt. Bei den horizontalen Modalitäten

geht es insbesondere darum, dass die Direktzahlungen 2004 nur 25 % des Höchstbetrags in der EU-15 betragen werden; in den Jahren 2005 und 2006 ist eine Erhöhung auf 30 bzw. 36 % vorgesehen, und das Maximum sollte im Jahre 2013 erreicht sein. Die nationalen Modalitäten geben einzelnen Ländern die Möglichkeit, die Prozentsätze anders festzulegen oder bis 2010 Übergangszahlungen auszurichten, die über ihre ergänzenden Direktzahlungen hinausgehen.

Für die verbleibenden Beitrittskandidaten führt die EU im Übrigen mehrere Vorbereitungsprogramme durch. Das Programm Sapard beispielsweise leistet vor allem einen Beitrag zur Umsetzung der EU-Gesetzgebung sowie zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Entwicklungsperspektiven der GAP ist die Haltung der EU im Rahmen der WTO-Verhandlungen über die Landwirtschaft, die im letzten Kapitel dargestellt wird.

# 4. Vergleich mit der schweizerischen Landwirtschaftspolitik

Die EU ist im Agrarbereich der wichtigste Handelspartner der Schweiz: Drei Viertel der schweizerischen Importe stammen aus der EU und zwei Drittel ihrer Exporte fliessen in den EU-Raum. Deswegen und auch aus anderen historischen Gründen verlief die Entwicklung der schweizerischen und der europäischen Agrarpolitik in den letzten Jahrzehnten oft sehr ähnlich.

## 4.1 Leistungsabgeltung, Preiskompensation und Märkte

Die Schweiz und die EU waren beide in den 70er und 80er Jahren mit dem Problem der Kontrolle ihrer Produktionsmengen konfrontiert. Entsprechend gestalteten sie in den 90er Jahren ihre Agrarpolitiken nach den zwei gleichen Grundsätzen um: Senkung der Garantiepreise und Einführung von Direktzahlungen. Die Schweiz wählte im Grundsatz den Übergang zu produktunabhängigen allgemeinen Direktzahlungen, mit denen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen abgegolten werden. In einigen wenigen Bereichen werden aber weiterhin produktspezifische

Zahlungen gewährt. Die EU entschied sich im Sinne eines Ausgleichs der Preissenkungen für produktionsspezifische Zahlungen. Mit der Umsetzung der GAP-Reform 2003 wird sich der Unterschied zwischen den beiden Ansätzen allerdings verringern. Insgesamt sind in der Schweiz die pro Einheit ausgerichteten Direktzahlungen höher.

Bereits 1999 verlief mit der GAP-Reform und dem Inkrafttreten des neuen schweizerischen Landwirtschaftsgesetzes die Entwicklung der Agrarpolitiken zeitgleich. Auch das Jahr 2003 könnte wiederum eine wichtige Etappe für die beiden Politiken darstellen. Das Verordnungspaket zur Umsetzung der nächsten Etappe der vom schweizerischen Parlament genehmigten Agrarreform (AP 2007) wird – wie die GAP-Reform – die Einführung neuer Massnahmen ab 2004 ermöglichen. Beiderseits wird eine weitere Preissenkung anvisiert und die Reform 2003 weist Ähnlichkeiten mit den in der Schweiz bereits eingeführten ökologischen Anforderungen («cross compliance») auf. Zum ersten Mal werden im Rahmen der GAP an die Gewährung von Direktzahlungen ökologische Bedingungen geknüpft. Bei diesem in der Schweiz «Ökologischer Leistungsnachweis» (ÖLN) genannten System muss jeder Bewirtschafter gewisse Kriterien erfüllen, um Direktzahlungen zu erhalten. Sie umfassen unter anderem eine geregelte Fruchtfolge, eine ausgeglichene Düngerbilanz und einen Mindestanteil (7 %) von ökologischen Ausgleichsflächen. Die Schweiz ist weltweit das einzige Land, in dem die ökologischen Anforderungen in der Verfassung verankert sind (Art. 104).

Unter den von der EU und der Schweiz beabsichtigten Massnahmen ist zum Beispiel die Deregulierung des Milchmarkts (Abschaffung der Milchkontingentierung) zu nennen. Ursprünglich wollte die EU ihr Quotensystem nach 2006 abschaffen; durch die Reform 2003 wird eine neuerliche Prüfung dieses Instruments jedoch bis 2014 aufgeschoben. Die Schweiz wird daher einen Vorsprung haben, denn gemäss AP 2007 soll die Kontingentierung 2009 aufgehoben werden.

Der schweizerische Milchmarkt wird auf jeden Fall durch das bilaterale Agrarabkommen zwischen der EU und der Schweiz unter Druck geraten: die völlige Liberalisierung des Käsehandels innerhalb von fünf Jahren ab 2003 wird zu einer Preissenkung führen. Auf den anderen Märkten (Obst und Gemüse, Gartenbauprodukte, Rind- und Schweinefleisch sowie Weinspezialitäten) werden die Auswirkungen geringer sein, da die Schweiz in diesen Bereichen weniger Konzessionen gemacht hat. Erleichtert wird der Handel zudem durch den Abbau oder gar die Aufhe-

bung nichttarifarischer Hemmnisse, wie sie im genannten Abkommen vorgesehen sind.

Von der Umsetzung des Abkommens werden bessere Exportchancen für Schweizer Produkte, aber auch ein stärkerer Wettbewerb erwartet. Auch wenn die Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU abnehmen, so bleiben doch teilweise beträchtliche Unterschiede bestehen (siehe Tabelle 1).

Tab. 1: Internationaler Vergleich der Produzentenpreise (2001)

| Produkt | Einheit | Schweiz | EU–4[1]–5[2]-6[3] | USA |
|---|---|---|---|---|
| Rohmilch | Rp./kg | 79,90 | 50,71 | 55,81 |
| Rindfleisch | Fr./kg SG | 6,85 | 3,54 | 5,11 |
| Schweinefleisch | Fr./kg SG | 4,54 | 2,47 | 2,08 |
| Poulets | Fr./kg SG | 2,76 | 1,17 | 1,47 |
| Eier | Fr./100 Stück | 23,12 | 8,68 | 8,66 |
| Weizen | Fr./100 kg | 55,65 | 17,49 | 17,55 |
| Gerste | Fr./100 kg | 45,08 | 15,73 | 13,64 |
| Kartoffeln | Fr./100 kg | 35,15 | 14,34 | 22,52 |
| Raps | Fr./100 kg | 79,57 | 33,70 | 34,20 |
| Äpfel | Fr./kg | 1,04 | 0,50 | 0,66 |
| Tomaten | Fr./kg | 1,90 | 0,73 | 1,16 |

1 EU-4 = Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich
2 EU-5 = EU-4 plus Niederlande oder Belgien
3 EU-6 = EU-4 plus Niederlande und Belgien
Quelle : Schweizerisches Bundesamt für Landwirtschaft (2002)

Neben den genannten agrarpolitischen Gründen ist das ungleiche Preisniveau auch durch strukturelle Unterschiede (Grösse der Betriebe, der Herden und der Milchkontingente) und das Kostenumfeld (Gebäude, Vorleistungen, Produktionsfaktoren Arbeit und Boden) bedingt.

# 5. Auswirkungen der EU-Landwirtschaftspolitik auf die Schweiz

Wie in Kapitel 4 erwähnt, gibt es offensichtliche Zusammenhänge zwischen der schweizerischen und der europäischen Agrarpolitik. In keinem anderen einzelnen Markt ist die wirtschaftspolitische Koordination zwischen den EU-Staaten so ausgeprägt wie in der Landwirtschaft. Die GAP erhält dadurch einen sichtbaren Stellenwert. Die Reformmassnahmen der EU – des wichtigsten Handelspartners der Schweiz – werden zweifellos früher oder später auch die schweizerische Agrarpolitik beeinflussen.

Der EU-Beitritt von Ländern, die bisher wie die Schweiz der EFTA angehörten, hat sich bereits auf die Absatzbedingungen für unsere Landwirtschaftsprodukte ausgewirkt. Ebenso bekommt die Schweiz die Koordination der nationalen Agrarpolitiken der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP zu spüren. Die Ablehnung des EWR im Jahre 1992 hat für die Schweiz die Notwendigkeit noch verstärkt, ihre Agrarreformen auf die Erhaltung und die Verbesserung des Zugangs zu einem Markt mit 370 Mio. Konsumentinnen und Konsumenten auszurichten. Durch die Nichtbeteiligung am EWR war sie gezwungen, bei ihrer Agrarpolitik nicht nur die internen Bedürfnisse, sondern auch die Besonderheiten des europäischen Marktes zu berücksichtigen. Eines der Hauptziele der Reformen ist folglich die Verringerung des Unterschieds in den Produzentenpreisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse zwischen der Schweiz und der EU.

Auch wurde rasch deutlich, dass die Zielsetzungen bezüglich Handelserleichterungen, die durch die Ablehnung des EWR gefährdet waren, auf andere Art erreicht werden mussten. Diesem Anliegen entsprach der Einbezug der Landwirtschaft in die bilateralen Abkommen. Das Landwirtschaftsdossier dieser Abkommen wird bedeutende Auswirkungen haben. Die vollständige Liberalisierung des Käsehandels zwischen der Schweiz und der EU ab 2007, zum Beispiel, wird den gesamten Milchsektor unmittelbar betreffen, da weiterhin ein grosser Unterschied im Milchpreis besteht (siehe Tabelle 1). Zudem werden 45 % der in der Schweiz produzierten Milch zu Käse verarbeitet und 30 % dieses Käses sind für den Export – grösstenteils in die EU – bestimmt. Allerdings wird die Aufhebung der Milchkontingentierung im Rahmen der Reform AP 2007 wahrscheinlich zu einer Spezialisierung der Betriebe in der Milchproduktion und zu entsprechenden Grösseneffekten führen. Dadurch wird der Unterschied bei den Produzentenpreise teilweise kompensiert

werden können. Die übrigen der EU gewährten Konzessionen, vor allem bei Fleisch- und Weinspezialitäten, bei Früchten und Nicht-Saison-Gemüse in der Schweiz, sowie bei Erzeugnissen, die unser Land nicht oder in ungenügender Menge produziert (z.B. Agrumen, Olivenöl) werden einen weniger starken Preisdruck zur Folge haben. Die Verringerung technischer Handelshemmnisse in Bereichen wie Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut und Veterinärwesen wurde dank der vorgängigen Koordination mit den Mitgliedstaaten der EU vereinfacht.

Trotz der geschilderten Situation und der Kräfteverhältnisse, die sich aus der Grösse der beiden Märkte ergeben, ist zu bemerken, dass die Schweiz eine gewisse Unabhängigkeit bewahrt und Innovationsfreudigkeit, ja gar «Leadership» gezeigt hat. Sie hat nicht auf allfällige Signale aus Europa gewartet, um ihr System zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Landwirte von Grund auf zu restrukturieren. Ab 1993 wurde ein horizontales System von produktungebundenen Direktzahlungen eingeführt; diese machen heute die Hälfte der gewährten Direktzahlungen und ungefähr einen Drittel des jährlichen Agrarbudgets aus. Die Schweiz hat zudem als weltweit einziges Land die Rolle der Landwirtschaft in der Verfassung verankert (seit 1996). Artikel 104 der Bundesverfassung enthält, wie bereits in Kapitel 4 erwähnt, ausdrückliche Hinweise auf die Multifunktionalität und auf Mindestnormen, die in der Produktion bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen zu beachten sind. Schliesslich wurde schon 1999 der Grundsatz des «ökologischen Leistungsnachweises» als Bedingung für die Gewährung von Direktzahlungen festgelegt. In der GAP wurde er erst 2003, bei der letzten Reform, eingeführt.

Einflüsse bei der Entwicklung der Agrarpolitiken sind also in beide Richtungen möglich, wobei insbesondere im Rahmen der WTO internationale Faktoren hinzukommen, denen sowohl die EU als auch die Schweiz zugestimmt haben:

Bei den Agrarverhandlungen in der WTO gehören die Schweiz und die EU beide der Gruppe der Multifunktionalisten an, welche die Aufgaben der Landwirtschaft in einen umfassenderen und komplexeren Rahmen stellen als die blosse Güterproduktion nach dem Grundsatz der komparativen Vorteile. Die Multifunktionalisten bilden eine Strömung, die zum Teil der liberalen Sicht der Cairns-Gruppe oder der USA zuwiderläuft, mit der sich aber gewisse Entwicklungsländer fallweise identifizieren können. Die nichthandelsbezogenen Anliegen (sog. «non-trade concerns», NTC) müssen nach Meinung der Gruppe als ein Aspekt der Multifunktionalität in den Agrarverhandlungen denselben Stellenwert

haben wie die drei traditionellen Pfeiler Marktzugang, interne Stützung und Exportsubventionen. Zu den NTC zählt man auch – je nach den Prioritäten der Länder, die dieses Konzept vertreten – die ländliche Entwicklung, die Versorgungssicherheit, das Tierwohl, die geografischen Herkunftsangaben, die Etikettierung der Lebensmittel usw..

In der Doha-Runde, die gemäss Zeitplan am 1. Januar 2005 beendet sein sollte, vertraten die Schweiz und die EU lange sehr ähnliche Positionen. Im August 2003, kurz vor der 5. Ministerkonferenz in Cancún (September 2003) veröffentlichte die EU, wohl um die drohende Blockierung der Agrarverhandlungen und der Doha-Runde insgesamt zu verhindern, eine gemeinsame Verhandlungsposition mit den USA und stiess damit ihre Verbündeten in Sachen Multifunktionalität, darunter die Schweiz, vor den Kopf. Während die Schweiz in ihrem Vorschlag für den Zollabbau praktisch eine Wiederholung der Uruguay-Runde anbot (durchschnittliche Senkung um 36 % und Mindestsenkung um 10 %), enthält der Vorschlag der USA und der EU eine dreiteilige Formel. Bei einem Teil der Tarifpositionen käme eine Reduktion des Typs «Uruguay» zur Anwendung, z.B. durchschnittlich 36 % und mindestens 15 %.

Ein zweiter Teil würde nach einer Harmonisierungsformel des Typs «Swiss formula» abgebaut, wobei die höheren Tarife stärker gesenkt würden als die tieferen. Ein dritter Teil der Tarifpositionen schliesslich wäre auf Null zu bringen. Zudem dürfte kein Tarif eine bestimmte Höhe überschreiten («capping»). Der Zollabbau ist der für die Schweiz heikelste Aspekt des Marktzugangs, denn sie braucht zur Begleitung ihrer internen Agrarreform noch Zölle. Ein zu starker oder zu rascher Abbau könnte diesen Prozess gefährden, und die Erhöhung der Zollkontingente hätte direkte Auswirkungen auf die Marktanteile der schweizerischen Produktion. Würde auf den für die Schweiz sensiblen Produkten eine Mindestsenkung von 15 % festgelegt, hätte dies für die Landwirtschaft einen Einbruch des Rohertrags um ca. 500 Mio. Franken zur Folge.

Bei der produktionsunabhängigen internen Stützung (Green-Box) ist der Vorschlag der USA und der EU für die Schweiz verträglich, denn die Green-Box würde im Prinzip nicht in Frage gestellt. Hingegen hätte eine Plafonierung oder eine Verringerung solcher Direktzahlungen (im Vorschlag nicht explizit ausgeschlossen) weitgehende Konsequenzen, da die schweizerische Agrarstützung wesentlich auf diesem Instrument beruht.

Für die produktgebundene Stützung (Amber-Box) hat die Schweiz einen maximalen Abbau von 30 % vorgeschlagen, während die EU (nicht im

gemeinsamen Vorschlag mit den USA enthalten) dank ihrer Reform 2003 eine Senkung um 60 % verkraften kann. In der Schweiz würde die Landwirtschaft hingegen bedeutende Einbussen beim jährlichen Bruttoertrag erleiden, was eine weitere Beschleunigung des durch die AP 2007 begleiteten, bereits starken Strukturwandels zur Folge hätte.

Im Rahmen der Uruguay-Runde hat die Schweiz ihre Exportsubventionen bereits beträchtlich gesenkt. Daher scheint langfristig eine Aufhebung dieser Subventionen realistisch. Die Schweiz hat denn auch für die Doha-Runde einen Abbau um 55 % vorgeschlagen. Da die EU dieses Instrument noch häufig braucht (siehe Abbildung 1), kann sie offenbar nicht über 50 % hinausgehen.

Aus den oben beschriebenen Entwicklungen lässt sich schliessen, dass zwar zwischen schweizerischen und europäischen Landwirten weiterhin Unterschiede bestehen, diese aber zusehends schwinden. So institutionalisiert die GAP 2003 die cross compliance und die Entkoppelung der Direktzahlungen, den Weg also, den die Schweiz mit der Reform der Agrarpolitik 2002 einschlug und den sie mit der Reform von 2007 konsequent weiterverfolgt.

# 6. Literatur

Europäische Kommission, (2002): Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, 10. Juli, KOM(2002) 394 endg.

Europäisches Parlament, (1997): Technische Merkblätter zur Europäischen Union, Generaldirektion Studien, Luxemburg.

Rat der Europäischen Union, (2003): GAP-Reform, Kompromisstext des Vorsitzes, 30 Juni, 10961/03; zu finden unter:
http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st10/st10961de03.pdf

Schweizerisches Bundesamt für Landwirtschaft, (2002): Agrarbericht 2002, Bern.

## Links

Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission
http://europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_de.htm

Europäische Union – Die GAP-Reform
http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index.htm

Europäisches Parlament
http://www.europarl.eu.int

Schweizerisches Bundesamt für Landwirtschaft
http://www.blw.admin.ch

Institut national de recherches agronomiques, Frankreich
http://www.inra.fr

**Summary**

**The present contribution relates to the development of the CAP from it's creation in the 60's to it's last reform in June 2003. On the one hand, this reform has been designed to respond to the challenge of financing the EU enlargement despite the CAP budgetary restrictions. On the other hand, it is obliged to respond to the demands of the society. This last reform shows outstanding similarities with the agriculture policies reforms undertaken in Switzerland in the 90's. "Cross compliance" (direct payments bound to ecological conditions) and decoupling of domestic support measures are surely among the most significant similarities of the two reforms. Although quite a significant price gap remains, the UE and Swiss agricultural policies are constantly drawing nearer. The bilateral agreement and the common interests in the WTO negotiation will certainly intensify this process.**

## Anschrift der Verfasser:

Eduard Hofer
Christophe Eggenschwiler
Bundesamt für Landwirtschaft, BLW
Mattenhofstrasse 5
CH-3003 Bern

Email: christophe.eggenschwiler@blw.admin.ch