

## **Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005**

*Summary in German*

---

## **Agrarpolitik in den OECD-Ländern: Monitoring und Evaluierung 2005**

*Zusammenfassung in Deutsch*

### **KURZZUSAMMENFASSUNG**

Für den OECD-Raum insgesamt hat sich das Niveau der Beihilfen an landwirtschaftliche Erzeuger seit Ende der neunziger Jahre kaum verändert. Zwar ist der Anteil der Beihilfen an den landwirtschaftlichen Einnahmen von 37% im Zeitraum 1986-1988 auf 30% in den Jahren 2002-2004 gesunken, doch war dieses Stützungslevel bereits sieben Jahre zuvor im Zeitraum 1995-1997 erreicht worden. Das vergleichsweise niedrigere Subventionsniveau ist hauptsächlich auf Politikmaßnahmen, die Änderungen der Welthandelspreise auf die Binnenmärkte weniger stark übertragen, zurückzuführen. Die Politikreform setzte vor allem bei den Vergabemodalitäten der Erzeugerbeihilfen an, die auf deutlich weniger produktionsabhängige Maßnahmen abzielen. Auch wenn sich diese Verlagerung weg von produktionsabhängigen Maßnahmen in den kommenden Jahren fortsetzen dürfte, überwiegen doch bei den Erzeugerbeihilfen der meisten Länder nach wie vor an die Produktion gekoppelte Maßnahmen; diese wirken produktionssteigernd, verzerren den Handel und tragen zu niedrigeren Weltmarktpreisen für Agrarerzeugnisse bei. Außerdem sind einige Produktbereiche von den Reformen bisher kaum berührt, ein Versäumnis, das dringend zu korrigieren ist. Trotz des grundsätzlichen Rückgangs der produktionsabhängigen Unterstützung ist bis jetzt nur in sehr bescheidenem Maße auf Politikmaßnahmen zurückgegriffen worden, die auf klar definierte Ziele und Empfänger zugeschnitten sind. Um zu gewährleisten, dass Politikmaßnahmen in operationeller Hinsicht transparenter werden, auf spezifische Ziele ausgerichtet sind und flexibel an sich wandelnde Prioritäten angepasst werden können, bedarf es weiterer Anstrengungen.

---

*Weiterhin hohes Subventionsniveau im Agrarsektor der OECD-Länder, mit erheblichen Unterschieden zwischen einzelnen Ländern*

---

Für 2004 wird der Wert der Erzeugersubventionen im OECD-Raum insgesamt auf 279 Mrd. US-\$ bzw. 226 Mrd. Euro geschätzt. Gemessen am durchschnittlichen Erzeugersubventionswert (ESW) machten die Beihilfen 30% der landwirtschaftlichen Einnahmen aus. Dies entspricht dem Niveau von 2003. Unter Berücksichtigung der Subventionen für allgemeine Dienstleistungen für die Landwirtschaft, wie Forschung, Infrastruktur, Inspektion sowie Marktforschung und -förderung, beläuft sich die Gesamtsumme der Subventionen an den Agrarsektor 2004 auf 1,2% des OECD-weiten BIP.

Was die einzelnen OECD-Mitgliedsländer angeht, trugen die Erzeugerbeihilfen im Zeitraum 2002-2004 weniger als 5% zu den landwirtschaftlichen Einnahmen in Australien und Neuseeland bei. In Kanada, Mexiko und den Vereinigten Staaten lagen sie im Durchschnitt bei rd. 20% und in der Türkei bei 25%. Mit 34% übertraf das Subventionsniveau in der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> den OECD-Durchschnitt von 30%. Die Erzeugerbeihilfen erreichten in Japan und Korea im Durchschnitt rd. 60%, in Island, Norwegen und der Schweiz etwa 70%.

Seit dem Zeitraum 1986-1988 ist das Niveau der Agrarsubventionen in den meisten Ländern zurückgegangen, in Norwegen konstant geblieben, in der Türkei aber gestiegen. Der stärkste Einbruch bei den Erzeugersubventionen wurde in Kanada beobachtet, jedoch kam es auch in Mexiko (seit 1991-1993) und Neuseeland zu einem nennenswerten Rückgang. Unter den Hochsubventionsländern war der Abbau in der Schweiz am stärksten. Die Gesamtbeihilfen an die Landwirtschaft im OECD-Raum sind zwischen 1986-1988 und 2002-2004 von 2,3% auf 1,2% des BIP gesunken. Eine ähnliche Trendentwicklung ist in allen OECD-Ländern zu verzeichnen, außer in der Türkei, wo der BIP-Anteil der Gesamtbeihilfen gestiegen ist, was u.a. mit dem BIP-Niveau und -Wachstum zusammenhängt.

---

*Verstärkte Reformanstrengungen, die Vergabemodalitäten der Erzeugerbeihilfen zu verändern, allerdings nicht in allen Sektoren*

---

Der Anteil der Stützung, die auf output- und inputabhängigen Beihilfen basiert und somit Produktion und Handel am stärksten verzerrt, fiel von 91% der Erzeugersubventionen im Zeitraum 1986-1988 auf 74% in den Jahren 2002-2004. Dieser Rückgang der produktionsbezogenen Stützung spiegelt sich im geringeren Preisunterschied zwischen Erzeuger- und Grenzübergangspreisen wider. Im Zeitraum 1986-1988 lagen die durchschnittlichen Erzeugerpreise im OECD-Raum insgesamt um 60% über den Grenzübergangspreisen; in den Jahren 2002-2004 schrumpfte die Differenz auf 30%. Am

---

<sup>1</sup> Ab 2004 beziehen sich die Subventionsschätzungen auf die EU der 25 Mitgliedsländer. Die sechs nicht der OECD angehörenden EU-Länder (Zypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Slowenien) sind in den Beihilfeschätzungen für die EU25 berücksichtigt, nicht aber in den Angaben für den OECD-Raum insgesamt.

deutlichsten war dies in der Schweiz, in der EU und in Norwegen, also in Ländern mit einem durchweg über dem OECD-Durchschnitt liegenden Subventionsniveau. Die Verringerung der Preisdifferenz vollzog sich überwiegend vor Ende der neunziger Jahre. Mit den Kürzungen der Beihilfen kam es allerdings gleichzeitig zu höheren Zahlungen, die an die Anbaufläche und die Anzahl der Tiere bzw. an historische Ansprüche gekoppelt sind und von daher den Effekt auf die landwirtschaftlichen Einnahmen begrenzen; einige Zahlungen sind an die Einhaltung bestimmter Vorschriften im Rahmen von *Cross Compliance* geknüpft.

Zwischen den Jahren 1986-1988 und 2002-2004 sind die Unterschiede beim Stützungs-niveau für die einzelnen Agrarerzeugnisse in allen Ländern geringer geworden. Während das Stützungs-niveau in der Europäischen Union, Japan und Korea geringfügig niedriger wurde, hatten Kanada und die Schweiz den größten Rückgang zu verzeichnen. Die stärksten Kürzungen des Beihilfeniveaus und die größten Verbesserungen bei der Zusammensetzung der Stützungsleistungen betrafen Produkte wie Schaffleisch und Getreide (ohne Reis). Zucker, Reis und Milchprodukte bleiben nach wie vor am höchsten subventioniert.

---

*EU-Erweiterung ein wichtiger Prozess für  
alte und neue Mitgliedsländer*

---

Am 1. Mai 2004 traten zehn neue Mitgliedstaaten der EU bei, darunter auch vier OECD-Länder, Polen, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik und Ungarn. Als Reaktion auf die Beitrittsverträge hatte sich der Handel zwischen den alten und neuen Mitgliedsländern bereits vor dem Beitrittsdatum intensiviert. Diese positive Wirkung auf den Intra-EU25-Handel wird sich voraussichtlich auch nach dem tatsächlichen Beitritt fortsetzen. Für die zehn neuen Mitgliedsländer sind Drittländer, d.h. Nicht-EU25-Länder, nur für Getreideimporte bedeutend. Mit dem Beitrittsverfahren kam es zu einem progressiven Anstieg des Stützungs-niveaus in den neuen EU-Mitgliedsländern. Dies betrifft sowohl die direkte Unterstützung der Erzeuger als auch die Bereitstellung allgemeiner Dienstleistungen für die Landwirtschaft. Trotz ihres tendenziellen Anstiegs bleiben die Erzeugerbeihilfen in den neuen Mitgliedsländern unterhalb des EU15-Niveaus. Insgesamt brachte die Erweiterung eine Reduzierung des Niveaus der Erzeugerbeihilfen in der EU25 um schätzungsweise einen Prozentpunkt mit sich.

---

*Alte und neuen EU-Mitgliedstaaten setzen  
Änderung der Betriebsprämienregelung im  
Rahmen der GAP-Reform 2003 um*

---

Im Rahmen der GAP-Reform 2003 beschloss die Mehrzahl der EU15-Länder, im Jahr 2005 mit der Umsetzung der Betriebsprämienregelung zu beginnen. Einige Länder (Finnland, Frankreich, Griechenland, Niederlande und Spanien) legten das Jahr 2006 als Einführungsstermin fest. Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg und das Vereinigte Königreich wollen die Entkopplungsbestimmungen der Betriebsprämienregelung maximal nutzen, während Frankreich die Anwendung dieser Bestimmungen auf ein Mindestmaß begrenzen will. Die Mehrzahl der Länder wird die Höhe der einheitlichen Betriebsprämie

anhand historischer Ansprüche ermitteln. Eine Kombination aus historischen Ansprüchen und regionalen Zuteilungskriterien soll der Berechnung der Betriebsprämien in Dänemark, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Schweden und dem Vereinigten Königreich zu Grunde liegen. Laut EU-Beschluss werden produktbezogene Zahlungen für Olivenöl, Hopfen, Baumwolle und Tabak ab 2006 (2005 für Hopfen) nach und nach in die Betriebsprämienregelung integriert. Mit Ausnahme von Malta und Slowenien haben die neuen Mitgliedsländer 2004 das System der einheitlichen Flächenzahlung (SAPS), das für alle landwirtschaftlichen Flächen einen Pauschalsatz (48 Euro je Hektar im Durchschnitt der acht Länder) vorsieht, eingeführt. Alle zehn Länder stocken den Pauschalsatz für die Landwirte allerdings auf. Diese Zahlungen haben in allen neuen Mitgliedsländern, außer Zypern, Malta und Slowenien, zur Erhöhung des Agrareinkommens beigetragen. Nach der SAPS-Übergangsphase werden die neuen Mitgliedsländer die Betriebsprämienregelung auf der Basis des Regionalmodells umsetzen.

---

#### *Flexibilisierung von Quotensystemen und anderen Subventionsprogrammen*

---

In den Vereinigten Staaten hat der Rückgang der Getreidepreise zu einer deutlichen Erhöhung der Subventionen im Rahmen des *Marketing Loan Program* und des *Counter-Cyclical Payment Program* geführt. In Kanada trat das *Canadian Agriculture Income Stabilisation Program* an die Stelle mehrerer Einkommensstützungsmaßnahmen, und in Frankreich, Italien, Korea und Spanien wurde der Geltungsbereich der Versicherungsprogramme erweitert. In einigen Ländern wurden zum Ausgleich der höheren Mineralölpreise Steuern und Abgaben gesenkt bzw. Subventionen gewährt. Viele Länder zahlten Entschädigungen als Nothilfe bei Wetterkatastrophen.

Eine wichtige Komponente des Schweizer AP-2004-2007-Programms ist die schrittweise Abschaffung der Milchquoten. In Norwegen wurden die Möglichkeiten des privaten Handels mit Milchquoten erweitert. Die Vereinigten Staaten kündigten die Abschaffung des Quotensystems beim Tabakanbau ab 2005 an. Das derzeitige Quotensystem für den Tabakanbau soll durch ein über zehn Jahre laufendes Quotenrückkaufprogramm ersetzt werden. In Japan wurden flexiblere Elemente in das Programm zur Anpassung der Reisproduktion aufgenommen, so dass die Reispreise künftig nicht mehr durch den Staat festgesetzt, sondern in einem Ausschreibungsverfahren ermittelt werden.

---

#### *Weiterentwicklung von Maßnahmen im Bereich Umwelt und Lebensmittelsicherheit*

---

Australien, Kanada, Mexiko und die Vereinigten Staaten haben Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserallokation bzw. -nutzung eingeführt. Norwegen hat einen Rahmen zur besseren Koordinierung und Zielorientierung von Maßnahmen im Agrarumweltbereich eingerichtet. In der Europäischen Union wurde die Regel von *Cross Compliance*, welche die Zahlung der Beihilfen mit der Einhaltung von Standards, z.B. Umweltauflagen, verknüpft, gesetzlich verankert. *Cross Compliance* wurde auch in Japan eingeführt. Dänemark und Norwegen erhöhten die Steuern und Abgaben auf Pestizide

und Düngemittel, mehrere Länder führten Systeme zur Rückverfolgbarkeit vor allem für GVO ein bzw. nahmen strukturelle Änderungen in ihren Lebensmittelverordnungen und Institutionen zur Lebensmittelsicherheit vor.

---

*Handelsabkommen sowie Streitigkeiten im  
WTO-Panel zu Agrarfragen werden den  
Reformprozess beeinflussen*

---

Im Jahr 2004 standen nahezu alle OECD-Länder entweder vor dem Abschluss oder der Umsetzung bilateraler oder regionaler Handelsabkommen. Obwohl Agrarerzeugnisse der generell angestrebten Liberalisierung des Agrarhandels unterliegen, wurden einige Produkte als „sensible Güter“ deklariert und von Liberalisierungsverpflichtungen ausgenommen. Nach Abbruch der Verhandlungen im September 2003 wurde die Verhandlungsrunde der Doha-Entwicklungsagenda (DDA) im Jahr 2004 wieder aufgenommen. Bei der Schaffung eines Rahmens für die Landwirtschaft wurden Fortschritte erzielt; viele der wichtigen Details müssen aber noch geklärt werden. Bilaterale/regionale Abkommen können zwar gewisse Anpassungen auf politischer Ebene auslösen, doch sind Fortschritte auf multilateraler Ebene unbedingt notwendig, um dem Reformprozess der Agrarpolitik neue Impulse zu verleihen.

Unter anderem bedingt durch die Verzögerungen beim Abschluss der Doha-Entwicklungsagenda nimmt die Zahl der Streitfälle im WTO-Panel für Agrarfragen derzeit zu. Während sowohl OECD- als auch Nicht-OECD-Länder zu den Klägern vor dem WTO-Panel zählten, waren OECD-Länder in fast allen Fällen als Beklagte beteiligt. In den Diskussionsrunden wurde ein breites Themenspektrum behandelt, darunter nationale Zahlungen, Exportsubventionen, Marktzugangsbestimmungen, staatliche Handelsunternehmen sowie phytosanitäre Anforderungen an Agrarerzeugnisse. Die Ergebnisse der Entscheidungen im WTO-Panel haben bedeutende Auswirkungen sowohl auf die binnenwirtschaftliche Reform der Agrarpolitik als auch auf die multilateralen Verpflichtungen, über die derzeit verhandelt wird.

© OECD 2005

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

**Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.**

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/).

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate.

E-Mail : [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 1 45 24 13 91

Adresse: OECD Rights and Translation unit (PAC) 2, rue André-Pascal 75775 Paris cedex 16 France

Besuchen Sie unsere Website [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

