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

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1996)

Heft: 2

Artikel: Landwirtschaftliche und regionalpolitische Strukturpolitik der EU und der Schweiz im Vergleich

Autor: Stucki, Erwin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966366

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: 08.07.2025

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

Landwirtschaftliche und regionalpolitische Strukturpolitik der EU und der Schweiz im Vergleich

Erwin Stucki

1 Einleitung

Dem vorliegenden Beitrag liegt eine Studie zu Grunde, die 1993/1994 am Institut für Agrarwirtschaft der ETH-Zürich durchgeführt wurde. Die Vergleichsstudie erfolgte im Auftrag dreier Bundesämter im Hinblick auf die Neuausrichtung, sowohl der Agrarpolitik als auch der Regionalpolitik der schweizerischen Eidgenossenschaft. Dabei ging es um die Folgenbeurteilung der Übertragung gewisser strukturpolitischen Massnahmen der EU auf die Schweiz.

Im ersten Teil wird das Vorgehen dargestellt und einige zentrale Begriffe geklärt. Die schweizerische Strukturpolitik im Bereich der Landwirtschaft und der Regionalpolitik sowie die Strukturpolitik der Europäischen Union (EU) im Agrarbereich und zugunsten der ländlichen Entwicklung werden kurz erörtert. Ausgewählte Ergebnisse der Untersuchung werden in den beiden Hauptteilen (einzelbetriebliche Förderungsmassnahmen - Ziel-5a Bereich; Förderung der Entwicklung ländlicher Gebiete- Ziel-5b Bereich und Gemeinschaftsinitiative LEADER) präsentiert. Einige Schlussfolgerungen schliessen den Beitrag ab.

Die detaillierten Ergebnisse der vergleichenden Studie können im Hauptbericht nachgelesen werden (STUCKI, BOITHIOT ET AL. 1994).

2 Vorgehen und Begriffe

2.1 Vorgehen

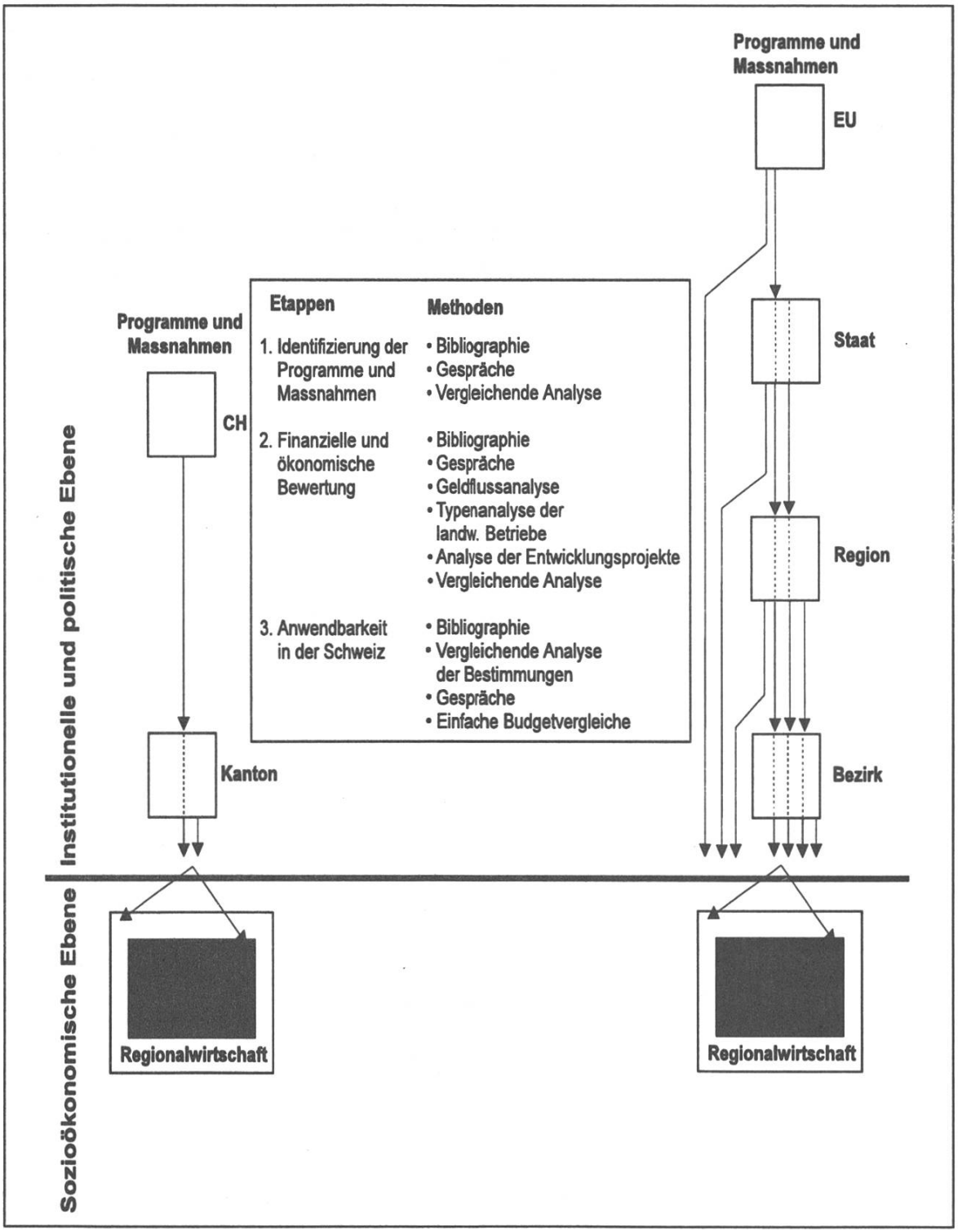
Die Evaluation bezieht sich auf die Vergleichsauswertung der EU und der nationalen Gesetzgebungen. Die Fachliteratur wurde gezielt ausgewertet. Mit Experten der EG-Kommission und mit Verwaltungs- und

Betriebsberatungssachkundigen in den vier Europäischen Studiengebieten wurden Interviews durchgeführt. Finanzflüsse, die im Zusammenhang mit den Strukturmassnahmen stehen, wurden erhoben und analysiert. Mittels Berechnungsmodellen wurden mit Investitionsvoranschlägen einzelne Fallbeispielen in der Schweiz mit einigen ausländischen verglichen. Diese Untersuchungen dauerten rund 18 Monate. Es waren zeitweise 5 Mitarbeiter/innen des IAWs mit der Durchführung der Untersuchung beschäftigt. Eine Begleitgruppe aus hohen Beamten dreier Bundesämter verfolgte und erörterte laufend die Abwicklung der Untersuchung. Ein Synthesebericht fasst die wesentlichen Ergebnisse dieser Studie zusammen. Die gesammelten Grundlagen wurden in sechs thematischen Teilberichten zusammengefasst. Diese Berichte sind im IAW/ETHZ, 8092 Zürich, erhältlich.

Ein erster Vergleich nimmt die Ziele und die gesetzlichen Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, um in den Genuss von Strukturförderungshilfen zu gelangen, unter die Lupe. Die Auswertung der Staatsrechnungen dienten der Feststellung der finanziellen Bedeutung der einzelnen Massnahmen. Die Erfahrungen und die Handhabung der Massnahmen in der Praxis wurden mittels Interviews in den ausgewählten EU-Gebieten ermittelt. Die Ergebnisse der modellhaften Berechnungen zur Anwendung von EU-Regelungen auf schweizerische Verhältnisse wurden mit den Betroffenen besprochen. Ähnlich wurde für den Untersuchungsvergleich im Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung vorgegangen.

Darstellung 1 fasst das Vorgehen zusammen.

Darstellung 1 : Schematische Schilderung des Vorgehens zur vergleichenden Untersuchung der Agrarstrukturpolitik und der Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung zwischen der Schweiz und der EU



Quelle : Stucki, Boithiot et al., 1994

2.2 Begriffserklärungen

Die **Agrarstrukturpolitik** umfasst eine Gesamtheit von Massnahmen der öffentlichen Hand mit dem Ziel, Strukturänderungen im Landwirtschaftssektor vorzunehmen, um sie in einem bestimmten sozialen und ökologischen Umfeld den wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Die Agrarstrukturpolitik ist eine Sektoralpolitik mit häufigen räumlich unterschiedlichen Wirkungen, oder mit teilweise explizit räumlichem Bezug (Förderung der Landwirtschaft in "benachteiligten Gebieten").

Die **Politik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes** ist eng mit der **Regionalpolitik** verbunden. Diese Politiken umfassen die Massnahmen der öffentlichen Hand, welche räumliche Wirtschaft und Sozialstrukturen gezielt beeinflussen und im allgemeinen beabsichtigen, eine ausgewogene Entwicklung von Teilräumen zu bewirken. Sie sind raumorientiert und haben einen gesamtwirtschaftlichen Bezug.

Die Strukturmassnahmen entfalten ihre Wirkungen mittel- und langfristig (10 Jahre bzw. eine Generation). Die Ziele der Strukturpolitik verändern sich mit der Zeit und haben nicht immer denselben räumlichen Bezug. Die Agrarstrukturpolitik kann beispielsweise auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Landwirtschaftsbetrieben durch Rationalisierungsmassnahmen zielen, die Anpassung der Landwirtschaft an die ökologischen Bedürfnisse fördern, die landwirtschaftliche Bewirtschaftung gewisser Flächen (Hänge) oder gewisser Zonen (Bergregion) sichern, eine spezifische Betriebsform (Familie) fördern, die Übernahme der Landwirtschaftsbetriebe erleichtern, die Preis- und Marktpolitik mit Ergänzungsleistungen versehen und sich mit sozialen Anliegen auseinandersetzen.

Gewisse strukturelle Massnahmen können sich manchmal widersprechen, da ihre Ziele und Umsetzungen sich nicht mit den gleichen Anliegen befassen.

3 Agrarstruktur- und Regionalpolitik in der EU und in der Schweiz im Überblick

Ziel dieses Berichtes ist nicht, eine ausführliche Darstellung der Agrarstruktur respektiv der Regionalpolitik der EU und der Schweiz

vorzunehmen. Eine kurze Beschreibung soll den Rahmen für die Darlegung der Hauptergebnisse bilden.

3.1 Die Agrarstrukturpolitik in der EU respektiv in der Schweiz

Im Gegensatz zur gemeinsamen Preis- und Marktpolitik, hat sich die Agrarstrukturpolitik der EU über Jahre schrittweise entwickelt. Bis 1972 begnügte sich die damalige EWG damit die jeweiligen Strukturpolitiken der Mitgliedländer aufeinander abzustimmen, beziehungsweise zu begleiten. Gemäss DAUCE, PERRIER-CORNET (1992), erfolgten namentlich folgende Schritte in der Strukturpolitik der EU :

1968	Memorandum Mansholt
1972	R 72/159 : Modernisierung der Betriebe
	R 72/160 : Förderung der Betriebsaufgabe
	R 72/161 : Aus- und Weiterbildung der in der Landwirtschaft Beschäftigten
1975	R 75/268 : Ausgleichszahlungen an Landwirte in Berggebieten und in benachteiligten Gebieten
1985	R 797/85 : Basisreglement zur gemeinschaftlichen Strukturpolitik
1988	R 2052/88 : Reform der Strukturfonds, Schaffung der zielorientierten Strukturpolitik der EU :
	Ziel 5a zur Beschleunigung der strukturellen Anpassung in der Landwirtschaft
	Ziel 5b zur Förderung des ländlichen Gebiets

Seit 1991 wurden die strukturellen Massnahmen in einen einheitlichen Referenzrahmen gestellt (Reglement ((EWG) 2328/91).

Die EU-Mitgliedstaaten genossen im Bereich der Strukturpolitik lange eine grosse Freiheit. Darüber hinaus wurden gewisse Gemeinschaftsregelungen für die Mitgliedstaaten obligatorisch erklärt (z.B. : Investitionshilfen für die Landwirtschaftsbetriebe) ; andere dagegen (z.B. : Starthilfe für Junglandwirte) sind freiwillig. Die spezifischen nationalen

Massnahmen müssen der EU mitgeteilt und von ihr genehmigt werden. Durch dieses Verfahren versichert sich die EU, dass die Mitgliedstaaten die Wettbewerbsbestimmungen (Artikel 92 und 93 der Römer Verträge) einhalten. Dies erklärt hauptsächlich die heute immer noch zu beobachtende grosse Heterogenität der Strukturpolitiken in den EU-Mitgliedländer.

Das schweizerische Landwirtschaftsgesetz von 1951 (SR 910.1) bildet die wichtigste Grundlage zur Förderung der Landwirtschaft allgemein und der Agrarstrukturpolitk des Bundes im speziellen. Eine Reihe weitere Bestimmungen, namentlich zur Verbesserung der Lage der Bergbauern, haben strukturpolitisch eine grosse Relevanz. Die heutigen Ziele der Strukturpolitik des Bundes sind (7. Landwirtschaftbericht des Bundesrates, 1992, S.102) : Senkung der Produktionskosten unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes sowie der Raumplanung. Durch Verbesserung der Infrastruktur wie Zufahrten, Wasserversorgung und anderes mehr werden gleichzeitig die Lebensverhältnisse der bäuerlichen Bevölkerung verbessert und die Attraktivität des landwirtschaftlichen Arbeitsplatzes erhöht.

3.2 Die Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung der EU respektiv die Regionalpolitik des Bundes

Seit der Strukturreform im Jahre 1989 führt die EU eine gezielte Politik zur Förderung der ländlichen Gebiete durch. Massnahmen des Zielbereichs 5b und im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen LEADER und INTERREG bilden die zentralen Grundlage dieser raumorientierten Politik.

Die Massnahmen des Zielbereichs 5b streben die wirtschaftliche Diversifikation verletzlicher Gebiete an : Investitionen, besonders in Infrastrukturen zur Schaffung nicht-landwirtschaftlicher Arbeitsplätze (Klein- und Mittelunternehmen, Tourismus, etc.) und zur Erhaltung der Landschaft; Entwicklung der Dienstleistungen für Klein- und Mittelunternehmen, Forschung und Entwicklung, Weiterbildung etc. Die Abgrenzung dieser Zonen wird vom Mitgliedstaat vorgeschlagen und von der Kommission der EU endgültig beschlossen. Die Regionen müssen ein tiefes Niveau der sozioökonomischen Entwicklung aufweisen und im weiteren zwei oder drei der folgenden Kriterien ent-

sprechen: hoher Beschäftigungsgrad im primären Sektor, tiefes landwirtschaftliches Einkommen, schwache Besiedlungsdichte oder starke Tendenz zur Entvölkerung. Die Mitgliedstaaten definieren zusammen mit den regionalen und lokalen Behörden die Bedürfnisse in Mehrjahresplänen. Die Kommission legt in enger Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat oder den von diesem ernannten kompetenten Behörden den Rahmen der gemeinschaftlichen Unterstützung fest. Im Rahmen der ersten Programmperiode (1989 - 1993) umfasste das Ziel 5b 74 Gebiete, die 8,2% der Bevölkerung der EU zählten. 2,7 Milliarden Ecu waren seitens der EU diesem Programm gewidmet. In der zweiten Programmperiode (1994 -1999) wurden die Gebiete sowie der finanziellen Rahmen erweitert. Im Zuge der Integration der skandinavischen Länder wurde ein Zielgebiet 6 für die nördlichen Gebiete eingeführt.

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER (Verbindung, Koordination der Aktivitäten zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft) fördert die ländliche Entwicklung durch die Schaffung lokaler Aktionsgruppen und mittels neuen Lösungsansätzen mit Beispielwert. Das Programm INTERREG fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Diese Massnahmen sind zeitlich auf einige Jahre beschränkt.

Seitens der Schweiz bildet das 1974 eingeführte Investitionshilfegesetz für die Berggebiete (SR 901.1) das zentrale Element der Regionalpolitik des Bundes. Damit wurde eine gesamtwirtschaftliche Förderung des Berggebietes eingeleitet. Eine Reihe weiterer Förderungsmassnahmen ergänzen diese Politik.

4 Ausgewählte Ergebnisse

4.1 Agrarstrukturpolitik

- **Massnahmenvielfalt, sowohl in der EU als auch in der Schweiz**

Die Untersuchung hat 23 Gemeinschaftsmassnahmen mit landwirtschaftlich strukturellem Charakter festgehalten. Auf nationaler und regionaler Ebene wurden von ihrer Bedeutung und ihrer Systematik her im Südtirol (Italien), in den Departementen Jura und Haute-Savoie (Frankreich) und Baden-Württemberg (Deutschland) sehr unter-

schiedliche Massnahmen identifiziert. Ein mehr oder weniger grosser Teil dieser Massnahmen ging aus dem Gemeinschaftsrecht hervor. Gegenüber den zahlreichen europäischen Massnahmen konnten auf Bundesebene 23 Strukturmassnahmen festgehalten werden. Die finanziell bedeutendsten Massnahmen betreffen Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet, Bewirtschaftungsbeiträge für Hanglagen, Investitionskredite, Beiträge für Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten. Die vier in der Studie einbezogenen Kantone begnügen sich im wesentlichen mit der Durchführung der Bundesmassnahmen. Sie haben einige gezielte Massnahmen eingeführt, die hauptsächlich die Investitionskredite für die Landwirtschaft ergänzen (Uri, Luzern und Waadt : 3 kantonale Massnahmen ; Wallis : 2 kantonale Massnahmen).

Mehrere Gemeinschaftsregelungen haben nichts Vergleichbares in der Schweiz. Es sind dies namentlich : die Starthilfe für Junglandwirte (R. (EWG) 2328/91), die Vorruhestandsregelung (R. (EWG) 2079/92), die Massnahmen im Forstbereich (R. (EWG) 2080/92), die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen (R. (EWG) 866/90 und 867/90).

- **Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Schweiz liegt in der Regel über den von der EU bewilligten Beiträgen**

Mit dem Ziel ihre Unterstützungen auf landwirtschaftliche Familienbetriebe zu beschränken, begrenzt die EU generell die Investitionsförderung auf eine Höchstsumme pro Arbeitskraft und pro Betrieb. Die Mitgliedstaaten können im Rahmen der ordnungsgemäss eingereichten nationalen Massnahmen und ohne zusätzliche Mitfinanzierung seitens der EG die Summen verdoppeln (R. (EWG) 2328/91, Art. 12, abgeändert durch R. (EWG) 870/93). Das erlaubte Investitionsvolumen kann somit **146'418 Ecus (234'317 CHF) pro AK** oder **292'896 Ecus (468'634 CHF) pro Betrieb,** sowie 439'344 Ecus für Betriebsgemeinschaften (702'950 CHF) erreichen (Stand 1993).

Im weiteren gestattet das EU Reglement diverse Ausnahmen. Höhere Beiträge können namentlich für Investitionen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt, sowie zur Verbesserung der Hygienebedingungen in der Tierhaltung gewährt werden.

Ein Vergleich, basierend auf 11 in der Schweiz durchgeführten Investitionsprojekten, wies ein Investitionsvolumen von 210'000 CHF (1 AK) bis 1'260'000 CHF (3 AK) auf. Diese Beträge liegen im allgemei-

nen über dem von der Gemeinschaftsregelung für die maximale Ausschöpfung der Beihilfen vorgegebenen Rahmen.

- **Auf der Zielebene stimmen die schweizerischen Agrarstrukturmassnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht überein.**

Darstellung 2: Ziele der landwirtschaftlichen Agrarpolitik : Vergleich EU/CH

Ziele der landwirtschaftlichen Strukturpolitik der Europäischen Union :	Ziele der Agrarpolitik des Bundes :
i) Beitrag zur Herstellung des Gleichgewichts zwischen der Produktion und der Marktkapazität ii) Beitrag zur Verbesserung der Effizienz der Landwirtschaftsbetriebe mittels Verstärkung und Neuordnung ihrer Strukturen und durch die Förderung von ergänzenden Tätigkeiten iii) Erhaltung einer lebensfähigen Landwirtschaft, die zur sozialen Entwicklung im ländlichen Raum beiträgt und den Landwirten ein ebenbürtiges Leben gewährt, darin eingeschlossen ist der Ausgleich der natürlichen Erschwernisse in den Bergregionen und benachteiligten Gebieten iv) Beitrag zur Pflege der Umwelt und Erhaltung des ländlichen Raums, darin inbegriffen ist die Erhaltung der natürlichen landwirtschaftlichen Ressourcen.	- Erhaltung der Produktionsbereitschaft und Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen und gesunden Nahrungsmitteln zu günstigen Preisen - Nutzung und Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen - Erhaltung und Pflege von Kulturlandschaften - Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Leben sowie zur Kultur im ländlichen Raum Der oben erwähnte Auftrag bildet den Rahmen für folgende konkrete Ziele der Landwirtschaftspolitik : - Auf die Nachfrage abgestimmte Produktion - Umweltgerechte Produktion - Angemessenes bäuerliches Einkommen - Angemessene Agrarimporte

Quellen : EU - R. (EWG) 2328/91, Art. 1, ; CH - 7. Landwirtschaftsbericht, 1992 (S. 396 ff.).

- **Eine wesentlich grössere Differenzierung bei den Strukturmassnahmen in der Schweiz bezüglich der Produktionszonen**

Seit 1975 unterscheidet die EU ihre strukturellen Eingriffe gemäss folgenden Zonen (Richtlinien (EWG) 75/268) : Normale Zone ; benachteiligte Zonen, unterteilt in : a) Bergzonen, b) von der Abwanderung bedrohte Zonen, c) Zonen mit spezifischen natürlichen Erschwernissen.

Auf der Grundlage des Landwirtschaftsgesetzes (1951) hat der Bund schrittweise eine detaillierte Zoneneinteilung des Landwirtschaftsgebiets entwickelt. Folgende Zonen sind für die Strukturmassnahmen wesentlich : 4 Bergzonen gemäss der steigenden Benachteiligung (I, II, III und IV) ; das Sömmerungsgebiet ; die Voralpine Hügelzone ; die Ackerbauzone. 3 zusätzliche Zonen, bedingt durch die spezifische Bewirtschaftungsausrichtung ergänzen diese Einteilung : a) das angrenzende Zuchtgebiet, b) die Übergangszone, c) die erweiterte Übergangszone.

- **Die EU nimmt gegenüber der Schweiz eine weit geringere Differenzierung ihrer Investitionsbeihilfen in Abhängigkeit der geographischen Lage der Betriebe vor. (R. (EWG) 2328/91) :**

Darstellung 3 : Prozentsatz der à-Fonds-perdu-Investitionsbeihilfen an den Erstellungskosten für landwirtschaftliche Hochbauten (Vergleich EU - Schweiz)

	EU[1]	CH[2]	CH[3]
Talzone	35 %	18 bis 23 %	18 bis 53 %
benachteiligte Zonen (inkl. Berggebiet)	45 %	24 bis 35 %	53 bis 65 %

[1] EU und Mitgliedstaaten; [2] Bund, ohne die obligatorischen Kantonsbeiträge; [3] Bund und Kantone gemeinsam

Zu den « A-Fonds-perdu Beiträge » des Meliorationswesen müssen in der Schweiz die Investitionskredite miteinbezogen werden. In Subventionsäquivalent umgerechnet können die Investitionskredite eine Leistungserhöhung in der Grössenordnung von 10 bis 15 Prozentpunkten der Investitionssumme bedeuten.

- **In der Schweiz werden die Fördersätze zwischen dem Berg- und dem Talgebiet stärker differenziert als in der EU**

Der Anteil der geförderten Investitionskosten kann im schweizerischen Berggebiet gegenüber dem Talgebiet 3,5 mal höher liegen. Dieser Unterschied beträgt lediglich 1,3 bei der EU.

- **Unterschiedliche Investitionskosten, Fördersätze und Vorgehen in benachbarten Regionen der Schweiz**

Als Referenz für einen Vergleich bezüglich Vorgehen und Ermittlung der potentiell zugesprochenen Hilfen mit den an die Schweiz grenzenden Regionen wurden 14 Betriebe, die anfangs der neunziger Jahre in der Schweiz Investitionshilfe bekamen, im internationalen Vergleich näher untersucht. Folgende Schlüsse bezüglich der Handhabe der Investitionshilfe gehen aus diesen Vergleichen hervor :

- Zwischen den europäischen Testgebieten bestehen bezüglich den gewährten Investitionsbeihilfen sowohl unter den EU-Gebieten, als auch im Vergleich zur schweizerischen Praxis, relativ grosse Unterschiede.
- Die Baukosten in den angrenzenden Ländern sind immer tiefer. Je nach Region existieren jedoch wichtige Unterschiede bezüglich Baukosten.
- Die absolute Summe der schweizerischen Hilfe ist für die gewählten Beispielen 2 bis 13mal höher als in Frankreich, wobei die Anteile der Investitionshilfe an die Realkosten eines Gebäudes in der Schweiz **1 bis 4mal höher** sind.Die schweizerischen Hilfen sind bei den gewählten Beispielen 1 bis 2mal grösser als jene im Südtirol.
- Die den schweizerischen Talbetrieben gewährte Investitionshilfe liegt im Rahmen der EU- Bestimmungen, welche zu einer Rückzahlung durch den EAGFL berechtigen. Im Berggebiet übersteigen jedoch die schweizerischen Investitionshilfen diese Bestimmungen.

- **Kleine und mittlere Bergbetriebe in der Schweiz erhalten deutlich weniger Ausgleichszahlungen bei EU-Regelung**

Der Vergleich zwischen den ausgeführten Bundesmassnahmen und der Gemeinschaftsregelung vermittelt folgende Haupterkenntnisse :

- Die Einschränkungen der Zulagen (Anzahl GVE, Anzahl GVE pro ha und Beschränkung pro Kuh bei den milchproduzierenden Betrieben) unterscheiden sich zwischen der Schweiz und der EU nicht grundsätzlich ; die absoluten Stückzahlen sind in der EU allgemein höher, der Viehbesatz pro Fläche jedoch tiefer als in der Schweiz ;
- Die Schweiz verfügt zur Förderung ihrer Berggebiete über eine sehr differenzierte und breite Massnahmenpalette;
- In der Zone IV übersteigen die Viehhalterbeiträge die von der EU bewilligten Höchstgrenze für die Ausgleichszahlung bis um das 5-fache.
- Die Bewirtschaftungsbeiträge sind ähnlich den von der EU gewährten Zulagen für umweltgefährdete Zonen. Die gewährten Beiträge sind vergleichbar.

- **Wirtschaftliche Bedeutung der Hilfen für die Landwirtschaftsbetriebe in Bergregionen und benachteiligten Gebieten**

Zählt man in der EU sämtliche Ergänzungsbeihilfen zusammen, variieren die Anteile der Beihilfen am landwirtschaftlichen Einkommen zwischen 15% (im normalen Gebiet) und 36% (im benachteiligten Gebiet) und 27% (im Berggebiet). In der Schweiz stellen die Kostenbeiträge und Bewirtschaftungsbeiträge einen wichtigen Teil des landwirtschaftlichen Einkommens im Berggebiet dar (Zone I = 3'800 CHF ; Zone IV = 22'600 CHF), also 16 % (Zone I), respektive 52 % (Zone IV).

Zum Schluss dieses agrarstrukturpolitischen Vergleichs soll noch auf die **sehr unterschiedliche Handhabung und wirtschaftliche Bedeutung der Ausgleichszahlung in den benachbarten Regionen der Schweiz** hingewiesen werden.

Gewisse einzelstaatliche oder regionale Massnahmen können für die Landwirte wirtschaftlich bedeutender sein als von der Gemeinschaftsregelung abgeleitete Massnahmen.

4.2 Förderung der ländlichen Entwicklung

Dieser Teil der Betrachtungen bezieht sich auf die wesentlichsten Ergebnisse im Rahmen des Vergleichs vom Ziel-5b und der Initiative LEADER seitens der EU mit der schweizerischen Regionalpolitik. Die Analyse der gemeinschaftlichen Massnahmen zur Förderung der ländlichen Gebiete und der Vergleich mit der diesbezüglichen Politik in der Schweiz ergeben folgende Resultate :

- **Zeitlich begrenzte und laufend evaluierte Programme seitens der EU**

Die zeitliche Beschränkung des Massnahmenprogramms einer Zone (Periode 1989-1993, Periode 1994-1999) hat Vor- und Nachteile. Einerseits erlaubt dieses Verfahren die Erstellung eines klaren finanziellen Rahmens und animiert die betroffenen Personen und Behörden zu einem zügigen Handeln. Anderseits besteht dadurch das Risiko, die regionale Entwicklung in "Bruchstücke" aufzuteilen und längerfristige Visionen zu verhindern. Jedes Programm innerhalb der Gemeinschaftspolitik wird begleitet und einer Evaluation unterzogen (ex-ante und/oder ex-post).

- **Unterschiedliche Ansätze in den Mitgliedländern sind möglich und erkennbar (Flexibilität)**

Die beobachteten nationalen oder regionalen Entwicklungspolitiken in diesen Zonen sind sehr verschieden. Während in Frankreich der Ansatz der Raumplanung grundlegend für die Entwicklungspolitik ist, basiert die Entwicklungspolitik im Südtirol vor allem auf einer multisektoralen Wirtschaftsförderungspolitik (Landwirtschaft, Industrie, Handel, Gewerbe, Tourismus). Deutschland integriert beide Ansätze (Raumplanung und Förderungspolitik) in seine Raumordnungspolitik für den ländlichen Raum.

Der breite Anwendungsbereich erlaubt den Mitgliedländern die EU-Programme den bestehenden Massnahmen vor Ort anzugleichen (Baden-Württemberg), die Richtung der Entwicklungspolitik zu bestimmen (starke Agrarorientierung der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum in Frankreich) und die Förderung innovativer Aktionen (LEADER im Südtirol und im Jura). In den drei europäischen Studienzonen haben die regionalen Verwaltungen (Baden-Württem-

berg, Südtirol) und die staatlichen Dienstleistungen (französische Präfekturen) einen speziellen Dienst für die Entwicklungspolitik im ländlichen Raum eingerichtet. Diese Dienststellen werden von Personen mit speziellen Kompetenzen in den Bereichen der Entwicklung und Raumplanung verwaltet.

- **Beachtliche, regional unterschiedliche Ressourcentransfers (Effektivität) der EU Programme**

Darstellung 4 : Unterstützungen im Rahmen der Ziel 5b Programme in ausgewählten Gebiete der EU (1989-1993, in CHF)

Merkmale	Regierungsbezirk Tübingen (LK Sigmaringen + LK Alb-Doanu, Baden-Württemberg, D	Departement Jura, F	Region Südtirol, I
Fläche in Km 2	2'600 Km2	4'500 Km2	6'900 Km2
Einwohner	274'000	165'000	246'000
Bevölkerungs-dichte	107	36	37
Programm-ausgaben (geplant)	120 Mio CHF	77 Mio CHF	429 Mio CHF
Beitrag EU	46 Mio CHF	29 Mio CHF	86 Mio CHF
Finanzierung :			
Mitgliedland +	41 %	48 %	35 %
Region	20 %	14 %	45 %
Bauherr			
Gesamtausga-ben pro Ein-wohner	430.- CHF	460.- CHF	1'740.- CHF
Beitrag der EU	160.- CHF	175.- CHF	350.- CHF
Beitrag Mitglied-land + Region	178.- CHF	220.- CHF	615.- CHF
Beitrag Bauherr	86.- CHF	66.- CHF	778.- CHF

Quelle : Stucki, Boithiot et al., 1994

Die Anwendung der Gemeinschafts-Massnahmen in den Studienzonen wurde sowohl von einem wichtigen Transfer von Finanzmitteln (5b-Ziel und LEADER-Initiative), als auch von Human-Ressourcen, hauptsächlich im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER begleitet. Gebietsweise sind grosse Unterschiede in den finanziellen Transfers erkennbar, sowohl seitens der EU als auch seitens der Mitgliedländer respektiv der Regionen.

Darstellung 5 : Unterstützung im Rahmen des LEADER Programme in ausgewählten Gebiete der EU (Periode 1989-1993, in CHF)

Merkmale	LK Sigmaringen (5 Gemeinden), Baden-Württemberg, D	Haut-Jura, Departement Jura, F	Vinschgau - Val Venosta, Region Südtirol, I
Fläche in Km 2	120 Km2	700 Km2	840 Km2
Einwohner	11'400	44'100	18'400
Bevölkerungs-dichte	53	64	22
Programm-ausgaben (geplant)	16.5 Mio CHF	10.2 Mio CHF	16 Mio CHF
Beitrag EU	3.3 Mio CHF	3.2 Mio CHF	3.2 Mio CHF
Finanzierung :			
EU	20 %	33 %	20 %
Mitgliedland + Region	21 %	38 %	69 %
Gesamtausga-ben pro Ein-wohner	1'440.- CHF	220.- CHF	870.- CHF
Beitrag der EU	300.- CHF	70.- CHF	170.- CHF
Beitrag Mitglied-land + Region	305.- CHF	80.- CHF	600.- CHF

Quelle : Stucki, Boithiot et al., 1994

- **Grundlegende konzeptionelle Unterschiede zwischen der EU und der Schweiz**

Die Förderungspolitik zugunsten der ländlichen Entwicklung ist in der EU aus der Agrarstrukturpolitik herausgewachsen. Das Konzept der

ländlichen Entwicklung ist in der schweizerischen Politik nirgends verankert[1]. Die Regionalpolitik, die 1974 mit dem Investitionshilfegesetz eingeleitet wurde, diente über Jahren zur Förderung schwergewichtiger ländlicher Räume in der Schweiz (Berggebiete). Die Regionalpolitik des Bundes schliesst den Landwirtschaftssektor nicht ein. Die schweizerische Landwirtschaftspolitik ist ihrerseits nicht im Sinne einer regionalen Entwicklung konzipiert.

Die Human-Ressourcen (Ausbildung, technische Unterstützung, Beratung und Dienstleistungen für Unternehmen,...), die in den EU-Massnahmen stark vertreten sind (Europäischer Sozialfond), werden in der eidgenössischen Regionalpolitik nicht spezifisch angesprochen.

- **Eigenständige Politik der Kantone**

Die Kantone verfolgen ihre eigene Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungspolitik.

5 Schlussfolgerungen

Obwohl die schweizerische und die europäische landwirtschaftliche Strukturpolitik zum grössten Teil die selben Ziele verfolgen (Betriebsmodernisierung, Produktionsrationalisierung, Unterstützung der Landwirte in den benachteiligten Gebieten, unter Berücksichtigung von Umweltfaktoren), konnten wesentliche Unterschiede festgestellt werden, insbesondere was die Beträge der Hilfszahlungen betrifft.

So sind, verglichen mit den im Rahmen der EU ausbezahlten - oder dazu vorgesehenen Beiträge, die schweizerischen oft bedeutend höher. Diese hohen Beiträge deuten auf eine Unvereinbarkeit gewisser schweizerischen Strukturmassnahmen hin. Sie reflektieren aber auch die schweizerische Realität eines allgemein hohen Lebens- und Lebenskostenstandards im Vergleich zu den Nachbarländern.

Das heikelste Problem im Falle einer Orientierung der schweizerischen Landwirtschaftspolitik in Richtung Gemeinschafts-Massnahmen im Gebiet der strukturellen Landwirtschaftspolitik bestünde ohne Zweifel bei den Ergänzungszahlungen für die Landwirtschaftsbetriebe in den Bergzonen. Landwirtschaftsbetriebe mit den schwierigsten

---

[1] 1996 hat der Bundesrat dem Parlament einen Beschluss zur Förderung der ländlichen Entwicklung (Regio+) unterbreitet

Bedingungen wären am meisten benachteiligt, wenn die Gemeinschafts-Massnahmen im Bereich der Ergänzungszahlungen ohne weiteres übernommen würden.

Es muss an dieser Stelle hingewiesen werden, dass bei dieser vergleichenden Analyse die Markt- und die Preispolitik nicht einbezogen wurde. Es ist bekannt, dass die Annäherung der Schweiz an die EU die Talbetriebe in diesem Bereich stark betreffen.

Im Vergleich der Politiken zur Förderung der ländlichen Entwicklung ist zuerst auf den konzeptionellen Unterschied zwischen der EU und der Schweiz hinzuweisen, nämlich eine aus der Agrargesetzgebung herausgewachsene Politik in der EU und eine die Landwirtschaft ausgrenzende Regionalpolitik in der Schweiz. Die schweizerische Regionalpolitik bezieht sich auf geographisch enger begrenzte Gebiete als die Politik der EU. Der Aspekt der «menschlichen Ressourcen» wird von der Entwicklungspolitik der EU berücksichtigt und stark gefördert. Dieser Ansatz wird in der bestehenden schweizerischen Regionalpolitik jedoch praktisch ausgeklammert. Abgesehen von den angewandten Verfahren zur Umsetzung, zeigen sich die verglichenen EU-Entwicklungsprogramme äusserst vielfältig und der Begriff des Anwendungsbereiches ist sehr weit gefasst.

Ökologische, wirtschaftliche und soziale Realitäten unterscheiden sich enorm in Europa. Die Studie veranschaulicht sehr deutlich eine vielseitige Palette von originellen und spezifischen Möglichkeiten für den Bund, und vor allem für Kantone innerhalb einer strukturellen Landwirtschaftspolitik.

Die Gemeinschaftskonzeption im Bereich der strukturellen Landwirtschafts- und Entwicklungspolitik im ländlichen Raum erweist sich genügend flexibel, um den nationalen Eigenheiten Rechnung zu tragen. Die Verhandlungsergebnisse von Österreich und den skandinavischen Ländern im Hinblick auf den EU-Beitritt bestätigen diese Tatsache. Die skandinavischen Länder erreichten, dass die EU in ihre strukturelle Politik ein sechstes Ziel zugunsten ihrer riesigen schwach besiedelten Zonen nördlich des 62. Breitengrades aufnahm. Österreich dagegen hat mit Erfolg von der EU eine Übergangsperiode von zehn Jahren ausgehandelt, während der ein Grundbeitrag gemäss österreichischen Bestimmungen aus dem Jahre 1993 zu bezahlen ist, falls die EU-Regelung im Bereich der Ergänzungsleistungen (R.(CEE) 2328/91) nicht einen gleichwertigen Ausgleich offeriert.

Es ist Sache der schweizerischen Behörden, gleichwertige Hilfen durchzusetzen, um mittels Landwirtschafts- und Regionalpolitik die angestrebten Ziele zu erreichen. Dies ist eindeutig einer theoretischen und hypothetischen Mittelgleichwertigkeit vorzuziehen.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird die schweizerische Strukturpolitik im Bereich der Landwirtschaft und im Bereich der Förderung der Entwicklung ländlicher Gebiete mit den Zielen und Massnahmen der Europäischen Union (EU) verglichen. Dabei geht es um die Folgebeurteilung einer Übertragung gewisser strukturpolitischen Massnahmen der EU auf die Schweiz. Es wurden speziell diejenigen Massnahmen untersucht, deren Anwendung in der schweizerischen Landwirtschaft und zur Entwicklung ländlicher Gebiete ökonomisch von besonderer Bedeutung sind. Diese Evaluierung basiert auf der Auswertung von Gesetzgebung und Publikationen, auf Befragungen beteiligter Personen in der EG-Kommission und in den vier Europäischen Studiengebieten : Regierungsbezirk Tübingen, Baden-Württemberg (D), Departemente Jura und Haute-Savoie (F), Autonome Provinz Südtirol (I), und auf Berechnungen von Fallbeispielen. Die Ziel-5a-Massnahmen, das Ziel-5b-Programm und die Gemeinschaftsinitiative LEADER dienten als Grundlage der vergleichenden Untersuchung.

Résumé

Cette contribution compare la politique de la Suisse en matière de structures agricoles et de promotion des zones rurales avec les politiques correspondantes en vigueur au sein de l'Union Européenne (UE). Il s'agit plus particulièrement d'évaluer les conséquences d'une adoption par la Suisse des régimes juridiques en vigueur dans l'UE. Les mesures économiquement particulièrement significatives ont été retenues dans l'analyse. L'évaluation se base sur l'étude de la législation et de la littérature, sur des entretiens conduits avec des experts de la Commission européenne et dans quatre zones d'études de référence : District de Tübingen, Baden-Württemberg (D), les Départements du Jura et de Haute-Savoie (F), la province autonome du Tyrol du Sud (I), et sur les calculs d'études de cas. Les mesures dans le cadre des objectifs 5a et 5b ainsi que l'Initiative communautaire LEADER ont fait l'objet de l'analyse comparée.

Literatur

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1989, Vademecum sur la réforme des fonds structurels communautaires, Office des publications officielles des communautés européennes, Bruxelles.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1990, Vademecum sur l'agriculture dans la réforme des fonds structurels communautaires, Europe Verte 5/90, Office des publications officielles des communautés européennes, Bruxelles.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1991, Guide pour les initiatives communautaires, Bruxelles.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1993, Livre vert sur l'avenir des initiatives communautaires dans le cadre des fonds structurels, Bruxelles.

DAUCÉ P., PERRIER-CORNET PH., 1992, Evaluation des mesures concernant l'adaptation des structures de production (objectif 5a), rapport de synthèse. office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.

LÖW D., 1995, Die Agrarstruktur- und Regionalpolitik der Europäischen Union, eine Standortbestimmung, Schriftenreihe IAW, Nr 1995/6, IAW/ETHZ, CH-8092 Zürich

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, 1992, Siebter Landwirtschaftsbericht, EDMZ, 3003 Berne

STUCKI E., BOITHIOT-UTZMANN E. ET AL., 1994, Agriculture et zones rurales : une comparaison des politiques structurelles de l'Union Européenne et de la Suisse (mit ausführlicher deutscher Zusammenfassung), EDMZ, 3003 Berne

STUCKI E., LÖW D., 1995, Die Agrarstrukturpolitik Österreichs und deren Anpassung an die EU, Schriftenreihe IAW, Nr 1995/6, IAW/ETHZ, CH-8092 Zürich

Anschrift des Verfassers :

Erwin W. Stucki
IER-AR
GR-Ecublens
CH-1015 Lausanne