

# Agrarwir

## Perspektiven einer wirkungsorientierten Agrarpolitik

Andreas Bosshard und Felix Schläpfer, Institut für Umweltwissenschaften, Universität Zürich, CH-8057 Zürich  
Auskünfte: Andreas Bosshard, E-Mail: abosshard@litzibuch.ch, Fax +41 (0)56 641 17 14, Tel. +41 (0)56 641 11 55

### Zusammenfassung

**G**egenwärtig werden die Weichen gestellt für die Neuausrichtung der öffentlichen Beiträge an die Landwirtschaft (AP2011). Die erstmals in der Schweizer Agrarpolitik drohenden Budgetkürzungen und die für die Landwirtschaft existentiellen Forderungen der WTO werden grundsätzliche Anpassungen unumgänglich machen. Derzeit werden nur mit einem kleinen Bruchteil der Mittel explizit gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten. Die Höhe der zukünftig verfügbaren Gelder wird davon abhängen, inwieweit es gelingt, diejenigen nicht marktfähigen Leistungen zu formulieren und gezielt zu entgelten, die von Konsumentinnen und Stimmbürgern gewünscht werden. Anstelle der noch vorherrschenden Breitsaatmethode eine Art Precision Farming, welche die Mittel über zielorientierte Leistungsabgeltungen präzise dort hinlenkt, wofür und wo man sie will und so einen «Markt für öffentliche Güter» schafft, an dem sich die Landwirte freiwillig als Unternehmer beteiligen können.

Kaum waren die letzten Entschiede zur Agrarpolitik AP 2007 vor einigen Monaten gefallen, entbrannten die Diskussionen um die nächste Revision, die AP 2011. Alle grösseren und viele kleinere Interessengruppen sind daran, Leitbilder und Konzepte zu entwerfen und teilweise bereits politische Wege für ihre Ziele zu ebneten. Wie bei den früheren Revisionen wird primär um die Verteilung des bestehenden Kuchens gekämpft. Dabei spielen übergeordnete Gesichtspunkte kaum eine Rolle - ja scheinen die Gewinnchancen für die eigenen Interessen höchstens zu schmälern. «Der agrarpolitischen Diskussion fehlen die innere Konsistenz und die breite gesellschaftspolitische Abstützung» (Lüthi 2004).

Seit den Agrarabstimmungen von 1995 und 1996 ist klar geworden, dass die Bevölkerung und das Parlament wissen wollen, welche Leistungen den Milliarden gegenüberstehen, die jährlich in die Landwirtschaft fliessen. Doch werden gegenwärtig nur mit einem kleinen Bruchteil dieser Mittel

explizit gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten. Dazu gehören die Ökobeiträge, Beiträge für die Berglandwirtschaft sowie Beiträge für artgerechte Tierhaltung. Einige weitere Beitragsarten, wie etwa Sömmerungsbeiträge und Rebbaubeiträge, können ebenfalls dazugezählt werden, falls die ästhetischen und kulturellen Aspekte dieser Wirtschaftsformen den Konsumentinnen tatsächlich wichtig sind. Der grosse Rest der Zahlungen ist aber nur schwer zu begründen, weil er nicht oder nur indirekt und wenig gezielt einer Abgeltung definierter Leistungen dient. Als derzeit am meisten diskutiertes Beispiel seien die Flächenbeiträge genannt. Sie werden heute damit begründet, dass sie der Offenhaltung der Landschaft dienen. Weil sie historisch aus anderen Gründen entstanden sind, erfüllen sie diese ex post-Aufgabe auch nur schlecht. Wie eigene Berechnungen zeigen, wären sie im Mittelland dazu gar nicht nötig, während sie im Berggebiet nicht ausreichen, um die Nutzungsaufgabe schwer

bewirtschaftbarer, aber landschaftlich und biologisch oft besonders wertvollen Flächen oder ganzer Landschaften zu verhindern. Einige der Subventionen laufen sogar anerkannten Zielen entgegen, beispielsweise die Rückerstattung der Mineralölsteuer an die Bauern, die kaum zu einer ressourcenschonenderen Landwirtschaft beitragen dürfte.

### Gezielt Leistungen entschädigen

Es ist eine offene Frage, welche Leistungen die Landwirtschaft zu welchen Kosten erbringt oder erbringen soll und ob sie diese nicht auch zu geringeren Kosten - oder für die bezahlten Beträge mehr wünschbare Leistungen - erbringen könnte. Diese Tatsache macht die derzeitige Agrarpolitik intransparent und sowohl innenpolitisch als auch im internationalen Kontext angreifbar. Die mangelhafte, oft nur implizite Zielzuordnung und die Komplexität und Interdependenz der verschiedenen Zahlungen macht es zudem sehr schwierig, dass im politischen Diskurs und speziell im Rahmen von Budgetdebatten eine konstruktive Diskussion über die Ziele und Effizienz der Zahlungen zustande kommen kann. Derzeit sind starke Kräfte am Werk, welche aus grundsätzlichen wirtschaftsliberalen Überlegungen oder infolge internationalen Druckes (WTO) auf eine konsequentere Leistungsabgeltung, Effizienzsteigerung und Kostensenkung drängen. Je früher dieser Prozess angegangen wird, desto grösser sind

# tschaft

die Chancen, dass die vielfältigen Leistungen der Landwirtschaft erkannt und auch weiterhin langfristig unterstützt werden. Die Angst, dass ein Rütteln am System das ganze System politisch gefährden könnte, scheint ein schlechter Ratgeber für die Zukunft zu sein.

## Was ist Leistung und was ist «gute Praxis»?

Methodisch die erste Frage, die geklärt werden muss, ist, was überhaupt eine Leistung ist, das heisst wo das Gemeinlastprinzip und wo das Verursacherprinzip gelten soll (Festlegung der «Property Rights»; z.B. Bromley 1991). In vielen Bereichen (nicht nur bei der Landwirtschaft) wird für die Einhaltung der gesetzlichen Verbote und Gebote das Verursacherprinzip angewandt. Erst was darüber hinaus an Unwünschbarem vermieden oder an Wünschbarem geschaffen wird, wird als Leistung bezeichnet und soll, so der allgemeine Konsens, von der Gesellschaft wenn nötig abgegolten werden. So hätte die Landwirtschaft für die Einhaltung der Nitratgrenzwerte im Trinkwasser im Prinzip keinen Anspruch auf Entschädigung für die ihr daraus entstehenden Kosten. Sie müsste dagegen für die Kosten aufkommen, welche Überschreitungen zur Folge haben.

Für die Ausrichtung von staatlichen Beiträgen kommen primär Massnahmen in Betracht, welche über das gesetzlich Geforderte hinaus gehen. Subventionen

für die Einhaltung gesetzlicher Mindestanforderungen lassen sich dann rechtfertigen, wenn diese über den internationalen Standard hinausgehen und nicht über den Markt abgegolten werden können. Allfällige Auswirkungen solcher Abgeltungen auf die Marktpreise sind zwar nicht ausgeschlossen; aber falls sie auftreten, entspringen sie einer Nutzung von Synergien mit der Produktion von Marktgütern, deren Legitimität von der WTO vermutlich auch in Zukunft kaum ernsthaft in Zweifel gezogen werden kann.

## Was wissen wir über die Nachfrage?

Auch für die nicht marktfähigen Güter - beispielsweise die Landschaftsqualität oder die Artenvielfalt - lässt sich eine Nachfrage im ökonomischen Sinn definieren (z.B. Blankart 1998). Die Nachfrage für ein öffentliches Gut ist diejenige Menge (z.B. an Flächen bestimmter Nutzung), welche die Bürger/Konsumenten bei gegebenem (Hektar-)Preis verlangen. Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern wie Erholungs- und Naturschutzflächen hängt im Vergleich zu anderen öffentlichen Gütern sehr stark vom Einkommen ab, wie sich etwa in den Ergebnissen der Zürcher Abstimmungsvorlage über die Erhöhung der Natur- und Heimatschutzausgaben im September 1996 zeigte. Eine Erhöhung des Durchschnittseinkommens in einer Gemeinde um 10 Prozent führte im Mittel zu einem um 5 Prozent erhöhten

Ja-Stimmenanteil. Ausserdem bewirkte eine Zunahme des Anteils überbauter Flächen um 10 Prozent im Gemeindevergleich eine Zunahme des Ja-Stimmenanteils um 3 Prozent (Schläpfer und Hanley 2003). Letzteres deutet klar darauf hin, dass die Nachfrage nach landwirtschaftlich geprägten Erholungslandschaften langfristig weiterhin steigen wird.

Wenn man die Steuerzahler direkt befragt, wie viel sie für Veränderungen der Landschaft und Landwirtschaft zu zahlen bereit sind, so werden sehr hohe Werte für eine Zunahme von strukturierenden Elementen wie Hecken und Feldbäumen, extensiven Landwirtschaftsflächen und Naturschutzflächen (auf Kosten von intensivem Grünland) genannt (Schmitt *et al.* 2004). Wenn auch die absolute Höhe der in Umfragen genannten Beträge kaum verlässlich ist, so deutet deren relative Höhe immerhin darauf hin, dass eine Nachfrage für einen weiteren Ausbau spezifischer landschaftspflegerischer Leistungen besteht.

Den UNIVOX-Umfragen zur Landwirtschaft können weitere, qualitative Informationen über die Meinungen der Bevölkerung zur Agrarpolitik entnommen werden (GfS 2004). Gut 50 % sind der Meinung, dass die Landwirtschaft zu hohe Kosten verursacht. Rund 20 % sind der Meinung, dass ein Teil der Betriebe aufgegeben werden soll.

Schliesslich gibt es weitere Leistungen, welche die Bevölkerung möglicherweise wünscht, die aber derzeit nicht artikuliert sind oder die nach wie vor als blosse Nebeneffekte der Unterstützung durch allgemeine Direktzahlungen anfallen. Diese Bereiche erfordern einen intensivierten gesellschaftlich-politischen Diskurs.

Wenn die gewünschten Leistungen geklärt sind, stellt sich die Frage a) nach deren Gewichtung und b) nach einer möglichst effektiven, transparenten und leistungsorientierten Umsetzung.

### **Methodik zur Bemessung der Leistung**

Die Diskussion um die Gewichtung der Ziele und Messung der Leistungen kann mit der im Rahmen eines EU-Projektes entwickelten Methodik (Bossard 2000) strukturiert und rationalisiert werden. Zunächst werden die Zielbereiche definiert und diese dann gewichtet. Auf dieser Basis werden dann mithilfe von Indikatoren und Standards die Leistungsanforderungen quantitativ bestimmt. Tabelle 1 beinhaltet einen Vorschlag zu den ersten zwei Schritten, also zur Definition der Zielbereiche (Zielbereiche I-VI in Tabellen-Legende) und zu ihrer relativen Gewichtung. Für jeden Zielbereich ist dann ein wirkungsorientiertes Anreizsystem, etwa in der Form von Modulen, auszuarbeiten; die Module umfassen die Definition von Wirkungszielen, Indikatoren, Standards und Umsetzungsinstrumenten (Beitragshöhen, Anforderungen etc., s. Tabelle 1 Spalte 11).

Wir präsentieren bereits konkrete Zahlen. Diese sind jedoch keineswegs in einer breiteren Diskussion abgestützt. Es handelt sich lediglich um Beispiele, welche die Vorgehensweise demonstrieren sollen.

Die Kolonnen 3-9 beziehungsweise 15-20 dienen dazu, die Bedeutung der einzelnen Zahlungen explizit, transparent und nachvollziehbar zu machen. Die sechs Zielbereiche entsprechen dabei den heute anerkannten gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft. Wenn wir wiederum das Beispiel der Flächenbeiträge nehmen - des grössten Einzelpostens in der Direktzahlungsverordnung (erste Zeile) - wird deutlich, dass vermutlich ein grosser Teil (hier beispielhaft mit 75 % beziffert) nicht einer spezifischen Leistung zugeordnet werden kann (Kolonne 9). Lediglich die Einhaltung einiger Grundanforderungen - zum Beispiel 7 % ökologische Ausgleichsflächen, die aber separat abgegolten werden, oder die ökonomisch oft am meisten ins Gewicht fallende Einhaltung der Nährstoffbilanzen - aber auch die Offenhaltung der Landschaft rechtfertigen diese pauschalen Beiträge nicht. Im Diskurs, unterstützt durch wissenschaftliche Daten und Szenarienrechnungen, wäre zu klären, inwieweit dieses Bild tatsächlich stimmt.

In der Tabelle wird dieses fiktive Beispiel weitergeführt. Entsprechend dem als ungenügend evaluierten Leistungsbezug wurden die Beitragstotale nach unten angepasst. In der bisherigen, in kleinen Gruppen geführten Diskussion hat sich bereits klar gezeigt, dass die Beurteilung für das Berggebiet ganz anders ausfällt als für das Talgebiet (vgl. auch Flury *et al.* 2004). Deshalb sind in der Beispieltabelle unterschiedliche Beitragssätze für das Berg- und Talgebiet eingesetzt.

Mit der Matrix kann jede Anpassung des Ist-Zustandes sofort in ihrem Bezug zum Gesamtsystem gesetzt werden, und die Konsequenzen von Änderungen für andere Bereiche sind entsprechend leicht zu erkennen.

Die Tabelle enthält lediglich die Zahlungen gemäss Direktzahlungsverordnung. Auf die gleiche Weise wären auch die übrigen öffentlichen Beiträge an die Landwirtschaft zu überprüfen und in Richtung Zielorientierung und Effizienz zu optimieren.

Wir gehen davon aus, dass eine gezieltere Leistungsorientierung der Direktzahlungen nicht ohne die Einführung neuer Module möglich sein wird. In der Tabelle sind deshalb Beispiele für mögliche neue, zurzeit diskutierte DZV-Module enthalten.

### **Instrumente zur Zielerreichung...**

Die Beiträge sollen so gesetzt werden, dass sie einen wirkungsvollen Anreiz bieten, die gesteckten Ziele zu erreichen. Der Anreiz soll sich grundsätzlich an drei Komponenten orientieren: Aufwand, Ertragsverzicht und Bewertung der Leistung. Durch die Anreize sollen a) gegenüber anderen Produktionsmöglichkeiten und anderen Erwerbsmöglichkeiten attraktive Stundenlöhne erzielt werden können, b) sollen bessere Resultate – zum Beispiel höhere Artenvielfalt – höhere Beiträge auslösen. Dieses Prinzip ist derzeit erst ansatzweise verwirklicht: Für einzelne Leistungen wird deutlich zu viel bezahlt - beispielsweise für Buntbrachen, die weniger Zeitaufwand verursachen als die Kulturen einer normalen Fruchtfolge, gleichzeitig aber in einzelnen Kantonen mehr als doppelt so hohe Deckungsbeiträge abwerfen - während andere wie die Mahd von artenreichen, steilen Bergwiesen zu niedrig abgegolten werden. Insbesondere die Aufwandskomponente ist schwer allgemein zu ermitteln, da sie auf Annahmen von verschiedenen Rahmenbedingungen zurückgreifen muss, die in der Realität stark variieren können - beispielsweise die Erreichbarkeit der Flächen,

Tab. 1. Verteilungsmatrix zur Optimierung der Direktzahlungen. Bei den Zahlen und Anforderungen handelt es sich um undiskutierte Vorschläge!

Bezeichnung. Bisherige Kategorien in Normalschrift, neue kursiv	Ausgaben pro Jahr 2002 (Vergleichsbasis) in 1000 Fr.	Anteil der gesellschaftlich gewünschten, dem Gemein-lastprinzip zuzurechnenden, nicht marktfähiger Leistungen an den Zielbereichen LV*						Ausgaben pro Jahr neues System in 1000 Fr.	Neue Bedingungen/Anforderungen (Wirkungs- und/oder Umsetzungsziele, Indikatoren, Standards)	Neue Beitragshöhen und neue regionale Aufteilung (in Fr./Jahr)	Jährl. Beitrag pro Betrieb neu (Mittelw.) in Fr.	Begründungen und Erläuterungen	Verteilung der Zahlungen an die Zielbereiche LV* gemäss Vorschlag Neuverteilung					
		I	II	III	IV	V	VI						I	II	III	IV	V	VI
<b>Allgemeine Direktzahlungen</b>	1316'83							1920'000			27'925							
a) Flächenbeiträge	1316'83	20%	5%			75%		660'000	OLN, leicht abgespeckt	Tat. 500.- (+ 400.- Fr. Ackerland), Berg: 300.- (+ 500.- Fr. Ackerland)	11'377	Flächenbeiträge halbiert, eingesparte Hälfte wird teilweise in SAK-Beträge umgelagert (Vorschlag JP Susse)**	80%	20%				
b) SAK-Beträge** (ähnlich Vorschlag von JP Susse)	-						450'000	Ziel: Entwicklung des dynamischen, auf gesunden Strukturen basierenden und an den Markt angepassten Familienbetrieb; Anborderung: OLN	Talgebiet, geringere Beiträge; Berggebiet: Vorschlag gemäss JP Susse, angepasst. Details s. ***	ca. 15'000	Arbeitsintensive Familienbetriebe mit eher kleineren Flächen, wie im Berggebiet typisch, kommen durch die fast nur flächengebundenen DZ zusehends ins Hintertreffen. Beiträge sollen darum teilweise an SAK gebunden und dem Berggebiet zugute kommen*.	10%	20%	70%				
c) Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere	263'221		10%		20%	20%	350'000	Bedingung und Beitragsberechnung gemäss letztem Kap. 2 DVZ (Raufutterbezogener Beiträge)	-	0	Keine Beiträge, da produziertes Raufutter ohnehin verfüllert wird / werden muss	60%	20%		10%			
d) Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen	289'572		20%	20%	10%	40%	140'000	Zusätzliche Bedingung: Hanglagen (ab 18% Neigung) werden auf dem gesamten Betrieb höchstens gemäht, Stellagen (ab 35% Neigung) nicht gedüngt.	wie bisher	2'413	Ziel: Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung im Berggebiet		35%	45%		10%		
e) Allgemeine Hangbeiträge	95'811		35%	45%	10%	10%	20'000	ja	Zusätzl. ökologische Mindestanforderung gemäss Vorschlägen Arbeitsgruppe Reben noch zu definieren.	345		60%	40%					
f) Hangbeiträge für Rebfleichen in Steil- und Terrassenlagen	10'051		30%	40%		30%	7'850	Nein, wie bisher	Neue Beitragsätze aufgrund einer (bisher fehlenden) Berechnung der tatsächlichen Kosten	1724		80%	20%					
<b>Ökologische Direktzahlungen</b>	452'448							100'000										
(G) Beiträge für den ökologischen Ausgleich, Neuer Titel: Grundbeiträge für ökologische Ausgleichsflächen	359'387	80%	20%				120'000	Zusätzliche Mindestanforderungen (Strukturen, Mosakonzuruz u.a.) und zusätzliche Flächentypen zu diskutieren	Ja nach ÖA-Typ unterschiedlich, zwischen 10 und 20.- Fr. pro Aie oder Baum	2'069	Neue, stark erhöhte Beitragsätze, um den Anreiz für Qualität zu erhöhen	80%	20%					
(H) Beiträge nach der Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV)	8'834	80%	20%				32'000			552		50%						
(J) Beiträge für die extensive Produktion von Getreide und Raps (Extensiv-Produktion)	31'938	50%	20%			30%	13'000	Bisherige Beitragsätze im Grünland halbiert		224	Beiträge kürzen, da Mehraufwand im Grünland gering und soweit als möglich über Produktpreise abzugelten	50%	20%					
(K) Beiträge für den biologischen Landbau	25'484	30%	30%	20%		20%	200'000	Nein, wie bisher	Höhere Beiträge in Natur- und Landschaftsvoransgebeten	3'448		100%						
(L) Beiträge für die besonders tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere (BTS, RAUS)	170'584		100%				120'000	Für Betriebe, die beispielsweise die Zielwerte von Verzugsprojekten auf ganzer Betriebsfläche erfüllen		2'069	Ein gleich grosser Betrag wird über das NHG beigesteuert.	20%	20%		30%			
(M) Gesamtbetriebliche Ökoleistungen**	-						100'000	U.a. Startfinanzierungen für Projekte, die über einzelne Betriebe hinaus Mehrwerte schaffen		1'724	Ein gleich grosser Betrag wird über das NHG beigesteuert.	90%	10%					
(N) Projektbeiträge**	-	20%	20%	20%	30%	30%	90'000			60		20%	20%		20%			
Sommerungsbeiträge	89'561	10%					3'500			345		20%	20%		20%			
Gewässerschutzbeiträge	3'500	90%	10%				20'000			41'000		25%	15%		12%			
<b>Kürzungen</b>	-21'143							2'378'500				547'050	590'850	365'600	286'000	187'000	412'000	
<b>Total Direktzahlungen (DZ)</b>	2'426'143							41'821										
<b>Prozentuale Gewichtung der 6 Bereiche Total Kosten der Bereiche (in 1000 Fr.)</b>								41'821										
<b>DZ pro Betrieb (Fr.)</b>																		

\*\* Mögliche neue Module (kursiv)  
 \*Zielebene  
 I Umweltschutz / abiotischer Ressourcenschutz  
 II Beitrag zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität (biotischer Ressourcenschutz, anthropogene und natürl. Biodiversität)  
 III Aesthetische Landschaftsqualität / Erholung / Attraktivität  
 IV Tierwohl  
 V Soziale Leistungen / Dezentrale Besiedlung / Regionale Lebensqualität / Versorgungssicherheit  
 VI (Agri-)kulturelle Leistungen / Beitrag zum regionalen kulturellen Leben  
 0 = Keiner der aufgeführten Leistungen zuzuordnen  
 \*\*\* Vorschlag JP-Susse, angepasst aufgrund Schwergewicht im Berggebiet: Pro Standardbeitragskraft SAK wird ab einer Betriebsgrösse von 0,4 SAK ein Betriebsbeitrag von Fr. 8000.- (im Talgebiet z.B. 6000 Fr.) ausbezahlt, bis maximal 2 SAK pro Betrieb.  
 \*Deshalb Gesamtsumme kleiner, aber Beitrag pro Betrieb höher als Hälfte der bisherigen Flächenbeiträge.

die verfügbare Mechanisierung oder die Betriebsstruktur. Um Effizienzsteigerungen nicht zu behindern, wären je nach Situation anstelle pauschal festgelegter, fixer Aufwandsentschädigungen auch die Ausschreibung der gewünschten Leistungen im Rahmen virtueller Meliorationen oder wie beispielsweise im Kanton Graubünden von Pflegeverträgen denkbar, bei denen nach Aufwand entschädigt wird.

### Basisanforderungen liberalisieren

Eine stärker zielorientierte Abgeltung nicht marktfähiger, aber von der Gesellschaft als wichtig erachteter Leistungen der Landwirtschaft bedeutet konsequenterweise auch, dass die marktfähige Produktion von landwirtschaftlichen Gütern von Vorschriften und administrativem Aufwand soweit als möglich zu entlasten ist. Derzeit hat jeder Betrieb, der überhaupt Direktzahlungen erhalten will, den ökologischen Leistungsnachweis und damit ein ganzes Paket von Einstiegs-Anforderungen zu erfüllen. Damit werden verschiedene Ziele und Zahlungen miteinander verknüpft und eine zielorientierte Produktion mit einer freien Wahl der eigenen Spezialisierungsrichtung erschwert. Eine Liberalisierung auf der Basis der gesetzlichen Mindestanforderungen der guten landwirtschaftlichen Praxis – Gewässerschutz, Tierschutz etc. – würde die Stellung der Schweizer Landwirtschaft im internationalen Markt stärken.

### Schlussfolgerungen

■ Je frühzeitiger der Prozess in Richtung einer leistungsorientierten Landwirtschaftspolitik

angegangen wird, desto grösser sind die Chancen, dass eine Preisgabe des vielfältigen, für unsere Lebensqualität, kulturelle Identität und letztlich auch wirtschaftliche Stärke wichtigen Potenzials der Landwirtschaft, das weit über deren Nahrungsmittelproduktion hinausgeht, verhindert werden kann.

■ Damit sich die Nachfrage für gemeinwirtschaftliche Leistungen im politischen Prozess spezifisch artikulieren kann, muss Klarheit darüber bestehen, was diese Leistungen sind. Dafür sollte vorerst ein umfassender Katalog der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft und der geschätzten (Grenz-)Kosten pro Leistungseinheit entworfen werden.

■ Wenn ein Katalog der gemeinwirtschaftlichen Leistungen steht, können Bund und Kantone daran gehen, ihre Direktzahlungssysteme weiterzuentwickeln. Aufgabe der Forschung wird es sein, diesen Prozess zu unterstützen mit konzeptionellen Grundlagen, Analysen der Politikerergebnisse und Szenarienrechnungen.

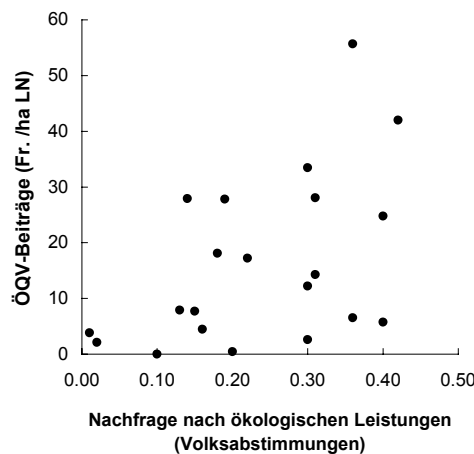
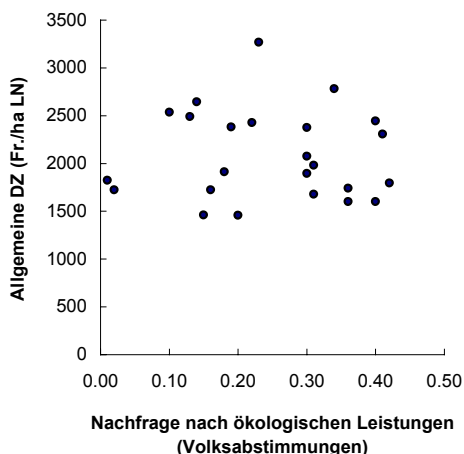
■ Ausschlaggebend wird sein, dass ein transparentes System entsteht, das die Bauern als Unternehmer ernst nimmt: Die Leistungen müssen soweit als möglich über quantitative Zielvorgaben und nicht über Handlungsvorgaben definiert werden. Als Vorbild dazu kann die Öko-Qualitätsverordnung gelten.

■ «Allgemeine Direktzahlungen» sind mit einer nachfrageorientierten Agrarpolitik nur schwer zu vereinbaren. Die spezifischen hingegen können nach Wunsch der Bevölkerung ausgebaut werden. Aufgrund des gegenwärtigen Wissens ist nicht davon auszugehen, dass unter dem Strich viel weniger für die Landwirtschaft bleibt, da

**Abb. 1. Die Bereitstellung von allgemeinen Direktzahlungen (DZ) des Bundes hat keinen Zusammenhang mit der kantonalen Nachfrage nach ökologischen Leistungen (links). Hingegen wurde in denjenigen Kantonen mit einer stärkeren politischen Nachfrage für ökologische Leistungen bereits 2002 signifikant grössere Ausgaben für ökologische Qualität (ÖQV) getätigt (rechts). Das verwendete Mass für die Nachfrage ist die Differenz aus dem Ja-Stimmenanteil der Kantone in den zwei Agrarvorlagen über einen neuen Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung von 1996 und 1995.**

### ...im Einklang mit der regionalen Nachfrage

Die Leistungen sollen dort erbracht und gefördert werden, wo sie tatsächlich gewünscht werden. Im Mittelland hat beispielsweise Grundwasserschutz hohe Priorität, während im Berggebiet traditionelle Strukturen an sich als hoher Wert anerkannt sind. Sofern Leistungen gleichzeitig *auch* im Interesse des Bundes liegen, können sie mit Bundesbeiträgen *subsidiär* gefördert werden, falls die Kantone sie finanzieren wollen. Erste Erfahrungen mit der Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) deuten darauf hin, dass ein föderalistischer Vollzug die erhoffte Anpassung des Angebots an die regionale Nachfrage tatsächlich fördert (siehe Abb. 1).



Quellen: Daten BLW (2003) und Bundesblatt.

die gemeinwirtschaftlichen Leistungen an Bedeutung zunehmen dürften. Dazu muss allerdings auch die Landwirtschaft durch geschickte Kommunikation ihrer Leistungen massgeblich beitragen.

■ Solange die tatsächlich gefragten Leistungen der Bewirtschafter angemessen abgegolten werden, werden sie auch erbracht werden, das heisst solange sind der Abbau des Grenzschutzes und knapper werdende Finanzen keine Gefahr für den Erhalt der öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft. Die Erfahrungen mit den gegenwärtigen Direktzahlungen bieten gute Voraussetzungen, um ein neues, expliziter leistungsorientiertes Modell zu erarbeiten.

■ Die Zukunft der Schweizer Landwirtschaft hängt - zum Glück - nicht allein von den Geldern der öffentlichen Hand ab. Wie ein Blick über die östliche und südliche Grenze der Schweiz zeigt, bestehen noch grosse, bei uns bisher erst ganz anfänglich genutzte Möglichkeiten, die Einkommensbasis

mittels Eigenleistungen über eine geschickte Vermarktung (AOC, Label, regionale Produzenten-Konsumenten-Netzwerke), sanften Agrotourismus oder regionale Naturparks zu verbessern. Hier können die Bauern Natur und Landschaft, für deren Pflege sie Direktzahlungen erhalten, die ihnen aber allein nicht zum Überleben reichen, quasi noch ein zweites Mal verkaufen. Allerdings müssen sie und ihre Verbände dazu selber aktiv werden.

### Literatur

■ Blankart C.B., 1998. Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 3. Aufl., Vahlen, München.

■ BLW, 2003. Agrarbericht 2002. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

■ Bosshard A., 1998. Betriebsstruktur und ökologische Leistung der Landwirtschaft. *Agrarforschung* 5 (10), 463-466.

■ Bosshard A., 2000. A methodology and terminology of sustainability assessment and its perspectives for rural planning. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 77, 29-41.

■ Bromley D.W., 1991. *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Blackwell, Oxford.

■ Flury Ch., Gotsch N. und Rieder P., 2004. Neukonzeption flächenbezogener Direktzahlungen im Berggebiet. *Agrarforschung* 11 (6), 224-229.

■ Lüthi S., 2004. Landwirtschaftsreform nachhaltiger gestalten - Überlegungen zur agrarpolitischen Diskussion. *NZZ* 31.8.04

■ GfS Institut, Zürich, 2004. UNIVOX Landwirtschaft 2004/2005, Trendbericht. Zugang: <http://www.gfs-zh.ch/?pid=78> [22.9.2004].

■ Schläpfer F. and Hanley N., 2003. Do local landscape patterns affect the demand for landscape amenities protection? *Journal of Agricultural Economics* 54, 21-35.

■ Schmitt M., Schläpfer F. und Roschewitz A. (2004) Bewertung von Landschaftsveränderungen: Ein experimenteller Ansatz. *Agrarforschung* 11 (10), 464-469.

Stiglitz, J.E., 2000. *Economics of the Public Sector*. 3. Aufl., Norton & Company, New York.

## RÉSUMÉ

### Une politique agricole suisse orientée par ses effets

La réorientation des aides officielles à l'agriculture est actuellement en marche (AP 2011). Les réductions budgétaires, qui menacent pour la première fois la politique agricole suisse, ainsi que les exigences de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), obligeront l'agriculture à s'adapter de manière radicale. Actuellement, seule une petite fraction des aides rémunère explicitement les services rendus par l'agriculture. A l'avenir, le montant des aides disponibles dépendra de la capacité à formuler et à rétribuer les services non marchands, demandés par les citoyens et les consommateurs. La méthode actuelle du saupoudrage sera remplacée par une sorte de Precision Farming, qui rémunèrera de manière précise les services souhaités, créant ainsi un marché des «biens communs», dans lequel les agriculteurs s'engageront librement en tant qu'entrepreneurs. A partir de réflexions et de statistiques économiques concernant la demande, l'article décrit les voies et perspectives possibles.

## SUMMARY

### Ways towards a target oriented Swiss agricultural policy

The obvious need, in the context trade liberalisation, for further reforming public support for agriculture in Switzerland currently generates lively political debates among affected interest groups. Currently, only a small fraction of the subsidies are tightly linked to explicit public-good agri-environmental services. We argue that future agricultural support will largely depend on whether the agri-environmental services can be well specified and specifically financed. Public support will have to be provided for the specific services demanded by the public in a "political market for public goods". Farmers as entrepreneurs may participate in this market on their own accord. Departing from established economic concepts and drawing on empirical evidence this article aims to contribute towards a demand-oriented agricultural policy.

**Key words:** agricultural policy, effect-based payments, efficiency, fiscal federalism, public good demand, Switzerland