

Ökologisierung der Landwirtschaft im agrarpolitischen Prozess

Christian Hirschi¹ und Robert Huber²

¹ETH Zürich, Institut für Umweltentscheidungen, 8092 Zürich

²Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, 8903 Birmensdorf

Auskünfte: Christian Hirschi, E-Mail: christian.hirschi@env.ethz.ch, Tel. +41 44 632 32 22



Wichtige Weichenstellungen in der Landwirtschaftspolitik des Bundes.

(Foto: Daniela Etter, Schweizer Bauer)

Einleitung

Mit der Annahme des Artikels 104 im Jahr 1996 verankerte die Schweizer Bevölkerung die Multifunktionalität der Landwirtschaft in der Bundesverfassung. Neben der Produktion der Nahrungsmittel soll die Landwirtschaft im ökologischen Bereich einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft leisten. Diese Verfassungsgrundlage ermöglichte erstmals in der Geschichte der Agrarreformen eine kohärente Verknüpfung von Agrar- und Umweltpolitik (Anwander Phan-huy 2000). Insbesondere die Bindung der allgemeinen Direktzahlungen an den ökologischen Leistungsnachweis sowie

die ökologischen Direktzahlungen führten zu einer messbaren Verminderung der Umweltbelastung und zu einer Stabilisierung und Förderung der Artenvielfalt (Flury 2005). Trotzdem besteht nach wie vor Handlungsbedarf, da bei vielen Umweltindikatoren weiterhin eine Ziellücke besteht (Vogel *et al.* 2008). Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems (WDZ) im Rahmen der anstehenden Reformetappe AP 14–17 versucht unter anderem solche Ziellücken im Umweltbereich anzugehen (Lanz *et al.* 2010). Dazu gehören zielorientierte Beiträge für die Offenhaltung der Kulturlandschaft, die Förderung der Landschaftsqualität und Artenvielfalt sowie eine effizientere Nutzung der Ressourcen (Bundesrat 2012).

Das interdisziplinäre Forschungsprojekt MOUNTLAND analysiert Handlungs- und Politikoptionen zur zukünftigen Sicherstellung von Ökosystemleistung in den Schweizer Berggebieten aus einer integralen Perspektive (Huber *et al.* 2012). Im Kern versucht das Projekt, wissenschaftliche Erkenntnisse ökologischer und sozio-ökonomischer Modellierungen mit der Analyse von politischen Entwicklungen zu verknüpfen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die im Projekt erarbeiteten Handlungsoptionen und -empfehlungen auf laufende politische Prozesse abgestimmt sind und dort bestmöglich Eingang finden. Erst durch das Verständnis der politischen Prozesse und Entscheidungsmechanismen können Politikmassnahmen entworfen werden, die eine nachhaltige Entwicklung effektiv unterstützen. Ohne die Kenntnis politischer Kräfte und deren Zusammenspiel tragen gutgemeinte Politikempfehlungen aus rein naturwissenschaftlicher oder ökonomischer Sicht den spezifischen politischen Bedingungen zur Formulierung und Umsetzung effektiver politischer Massnahmen oft zu wenig Rechnung und finden so im politischen Prozess wenig Resonanz.

In diesem Beitrag zeigen wir auf, wie das landwirtschaftliche Politiknetzwerk auf Bundesebene im Rahmen der AP 2011 eine Ökologisierung der Landwirtschaft unterstützte und wie sich die massgeblichen politischen Akteure zu den aktuell in der AP 14–17 vorgeschlagenen gezielten Abgeltung von landwirtschaftlichen Leistungen zur Offenhaltung der Kulturlandschaften, zur Förderung der Biodiversität und zur Erhaltung oder Erhöhung der Landschaftsqualität positionieren. Wie nachhaltig sich die Direktzahlungen tatsächlich auf die verschiedenen Zielgrössen auswirken, ist jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Wir beschränken uns darauf aufzuzeigen, welche Akteure im politischen System solche weiterführenden, ökologisch motivierten Massnahmen unterstützen, und wie die Erfolgsaussichten der vorgeschlagenen Massnahmen zur weiteren Ökologisierung der Landwirtschaft im politischen Prozess zu beurteilen sind. Der Vergleich der verschiedenen Positionen der Akteure zur AP 2011 und AP 14–17 erlaubt uns dann - basierend auf den durch das Politiknetzwerk verdeutlichten politischen Strukturen - Folgerungen über die mögliche zukünftige Entwicklung der Landwirtschaftspolitik zu ziehen.

Methoden

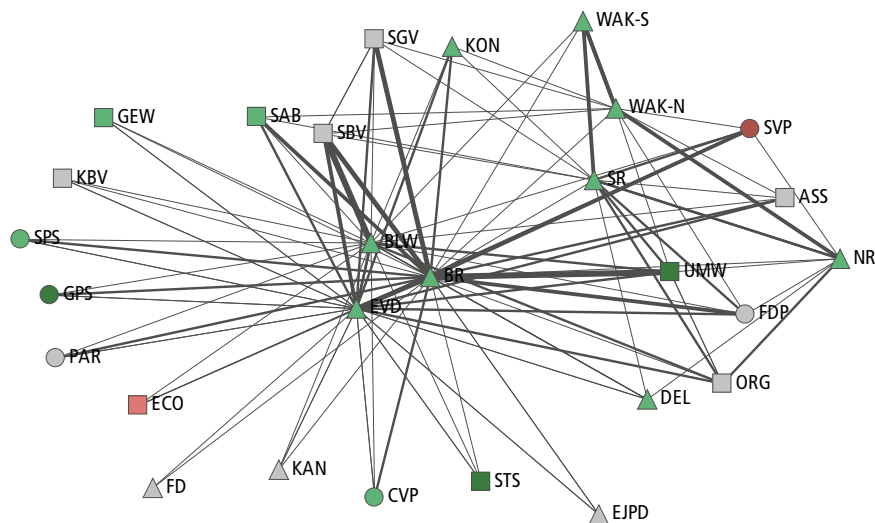
Die Analyse des landwirtschaftlichen Politiknetzwerks basiert auf dem Ansatz des Akteur-Prozess-Ereignis-Schemas (APES; Serdült und Hirschi 2004). Das APES geht von der Annahme aus, dass politische Prozesse wie die

Zusammenfassung

Dieser Beitrag zeigt anhand einer Analyse der agrarpolitischen Reformen AP 2011 und AP 14–17, wie im politischen Prozess gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft Unterstützung finden. Die Politiknetzwerk- und Positionsanalyse verdeutlicht, dass bei den jüngsten Agrarreformen der politische Wille besteht, gesellschaftliche und gemeinwirtschaftliche Leistungen in der Gestaltung der Landwirtschaftspolitik besser zu berücksichtigen und mit zielgerichteten Direktzahlungen zu entschädigen. Für eine längerfristige Sicherung dieser Direktzahlungen sind neben einer geschickten Verknüpfung mit weiteren anstehenden oder diskutierten landwirtschaftlichen Reformen (v.a. Fragen zur weiteren marktwirtschaftlichen Öffnung und Deregulierung) besonders das gesamtwirtschaftliche Umfeld und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte zu berücksichtigen.

Formulierung und Verabschiedung der AP 2011 unter Berücksichtigung des relevant gesellschaftlichen und politischen Kontexts als sequenzielle Abfolge von politischen Ereignissen (Sitzung von Expertengremien, politische Stellungnahmen und Interventionen, Konsultationen, parlamentarische Beratungen, Entscheide von massgeblichen politischen Instanzen etc.) verstanden werden können. Die systematische Aufarbeitung des politischen Prozesses lässt sich dann als Politiknetzwerk untersuchen, in welchem sich die beteiligten Akteure in unterschiedlicher Form austauschen und versuchen ihre Interessen durchzusetzen.

Um so gewonnene Erkenntnisse über das landwirtschaftliche Politiknetzwerk mit möglichen Entwicklungsszenarien der Landwirtschaftspolitik zu verknüpfen, analysieren wir zusätzlich die inhaltlichen Positionen der massgeblichen Akteure zu den im Rahmen der Agrarreformen vorgeschlagenen Massnahmen. Die Positionen der verschiedenen Akteure zu den in der AP 2011 initiierten weiteren Ökologisierungsschritten der Landwirtschaft werden daran gemessen, wie sich die Akteure zur Umlagerung von staatlichen Mitteln der Marktstützung hin zu Direktzahlungen mit ökologischen Zielen sowie gegenüber der Verschärfung ökologischer Kriterien bei der landwirtschaftlichen Produktion positionierten (Hirschi *et al.* 2012). Bei der AP 14–17 ziehen wir die Positionen der Akteure zu den vorgeschlagenen Kul-



Erläuterung: Dreieckige Netzwerkknoten = staatliche Akteure; Rechtecke = Verbände und Organisationen; Kreise = politische Parteien. Die Farben zeigen schematisch die im Rahmen der AP vertretenen Positionen zur Ökologisierung der Landwirtschaft: dunkelgrün = für stärkere Ökologisierung über AP 2011 hinaus; hellgrün = Unterstützung der Massnahmen im Rahmen der AP 2011; hellrot = kritisch gegenüber im Rahmen der AP 2011 vorgeschlagenen Massnahmen; dunkelrot = gegenüber Ökologisierung grundsätzlich kritisch eingestellt; grau = ambivalente Position. Die Stärke der Verbindungslinien verdeutlicht die Intensität der Interaktionen im politischen Prozess (gemäss APES-Systematik).

Abb. 1 | Politiknetzwerk AP 2011.

turlandschafts-, Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträgen bei. Die Positionsanalyse untersucht die Ähnlichkeit der in der Vernehmlassung geäusserten inhaltlichen Positionen mittels eines standardisierten Verfahrens zur Berechnung geodätischer Distanzen zwischen einzelnen inhaltlichen Positionen (Dekker 2005). Empirische Grundlage bilden für beide Positionsanalysen die Ergebnisberichte zu den Vernehmlassungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD 2006, 2011).

Struktur des landwirtschaftlichen Politiknetzwerks in der Schweiz

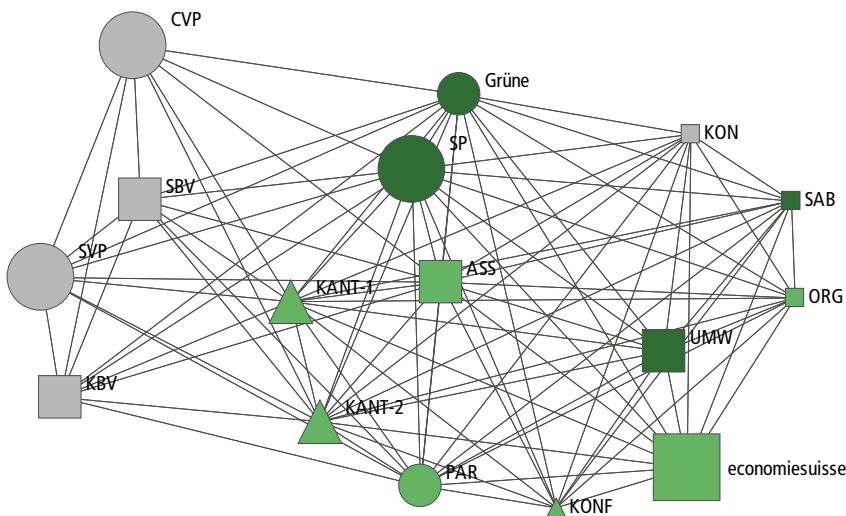
Das landwirtschaftliche Politiknetzwerk, wie es sich während der AP 2011 zeigte (Abb. 1), wurde hauptsächlich durch zwei Merkmale des politischen Prozesses geprägt:

1. Die Vorbereitung der Vorlage sowie der verwaltungsinterne und -externe Konsultationsprozess verschafften der Bundesverwaltung und dem Bundesrat eine zentrale Stellung. Um diesen Kern des Politiknetzwerks gruppieren sich die verschiedenen landwirtschaftlichen Organisationen und weitere Verbände.
2. Während der parlamentarischen Beratung der Botschaft zur AP 2011 rückten selbstredend die parlamentarischen Institutionen und damit die

politischen Parteien mit ins Zentrum. Jene Akteure, die sich sowohl während des vorparlamentarischen Verfahrens wie auch durch ihre Interessensvertreter im Parlament zur AP 2011 äusserten (wie etwa der Schweizerische Bauernverband SBV oder die Umweltverbände), sind gut in das Politiknetzwerk eingebunden. Generell zeigt sich aber, dass das Politiknetzwerk stark um die Exekutive (Bundesrat und Bundesverwaltung) zentralisiert ist.

Inhaltliche Positionen der Akteure zur AP 2011

Die Analyse der inhaltlichen Positionen der Netzwerkteure (Abb. 1) zeigt kein eindeutiges Muster. Grundsätzlich stiessen die vorgeschlagenen Massnahmen auf breite Unterstützung. Die Parteien und Verbände gruppieren sich im Politiknetzwerk relativ unabhängig von ihrer inhaltlichen Position zu Fragen der Ökologisierung. Andere inhaltliche Fragen zur AP 2011 sowie institutionelle Faktoren scheinen das agrarpolitische Netzwerk massgeblich geprägt zu haben. Entscheidend ist deshalb, wie sich die Umlagerung von produktorientierten in ökologische Direktzahlungen mit anderen Reformfragen verknüpfen lässt, um ökologisch orientierten Massnahmen zum politischen Durchbruch zu verhelfen. Hierzu sind auch die unterschiedlichen Vetopositionen der Akteure zu berücksichtigen. Im Rahmen der AP 2011 hat sich nur die SVP klar gegen ökologische Massnahmen gestellt. Mit der Unterstützung der SVP nimmt der



Erläuterung: Die Verbindungen zwischen den Akteuren zeigen gemeinsame Positionen zu Kulturlandschafts-, Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträgen an. Je näher zwei Akteure im Positionsnetwork beieinander sind, desto ähnlicher die inhaltlichen Positionen. Die Farben kennzeichnen die inhaltlichen Positionen der Akteure: dunkelgrün = weitgehend vorbehaltlose Unterstützung der in AP 14–17 vorgeschlagenen Massnahmen; hellgrün = mehrheitlich Unterstützung der in AP 14–17 vorgeschlagenen Massnahmen, mit einigen Vorbehalten; grau = Vorbehalte gegenüber in AP 14–17 vorgeschlagenen Massnahmen. Die Grösse der Akteure verdeutlicht deren Vetomacht im politischen Prozess (basierend auf Fischer 2003).

Abb. 2 | Inhaltliche Positionen zur AP 14–17.

SBV als wichtigster Verband des Agrarsektors eine zentrale Vetoposition ein. Allerdings zeigte sich der SBV in der AP 2011 gegenüber einer Ökologisierung ambivalent. Sofern ökologische Direktzahlungen den Agrarbereich als wirtschaftlichen Sektor stützen, werden sie vom SBV mitgetragen. Gehen diese aber gänzlich auf Kosten der produzierenden Landwirtschaft, würde der SBV eine ablehnende Position vertreten und mit Unterstützung der SVP und weiteren Bauernorganisationen eine starke Opposition bilden.

Inhaltliche Positionen der Akteure zur AP 14–17

Abbildung 2 veranschaulicht, wie sich die Netzwerkakteure im Rahmen der Vernehmlassung zur AP 14–17 zu den neuen Kulturlandschafts-, Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträgen inhaltlich äusserten. Während andere Teile der AP 14–17 in der Vernehmlassung auf verschiedene Vorbehalte (seitens bäuerlicher Kreise und der CVP) oder sogar Ablehnung (SVP) stiessen, werden die neuen ökologischen Direktzahlungen im Grundsatz unterstützt. Speziell die Natur- und Umweltschutzorganisationen, Vertreter des Berggebiets sowie SP und Grüne begrüssen ausdrücklich das neue System. Aber auch eine Mehrheit der Kantone, der SBV und verschiedene weitere landwirtschaftliche Organisationen befürworten grundsätzlich den vom Bundesrat vorgeschlagenen Systemwechsel. Beiträge zur Offenhaltung von Kulturlandschaften werden breit unterstützt. Bei den Biodiversitätsbeiträgen stehen SVP, SBV und weitere

bäuerliche Kreise dem Vorschlag der Ausrichtung von Biodiversitätsbeiträgen ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzflächen kritisch gegenüber. Einzig bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen stösst die Vorlage auf grundsätzliche Ablehnung seitens einiger Kantone, des SVP und einzelner regionaler bäuerlicher Organisationen (EVD 2011).

Diskussion

Die Identifikation des politischen Netzwerkes auf Basis des politischen Entscheidungsprozesses zur AP 2011 illustriert die zentrale Stellung der Exekutive in der Steuerung agrarpolitischer Reformetappen und damit auch in der Gestaltung weiterer Ökologisierungsschritte im Rahmen der AP 14–17. Ihr gegenüber steht die zentrale Vetoposition des SBV, der traditionell von der SVP und weiteren landwirtschaftsnahen bürgerlichen Kreisen unterstützt wird. Diese breite Allianz bäuerlicher und landwirtschaftsnaher Kreise ist nicht bereit, zu starke Einschränkungen bei der produzierenden Landwirtschaft hinzunehmen. Daraus ergibt sich eine inhaltlich ambivalente Position des SBV zu Fragen der Ökologisierung. Stützen die vorgesehenen Beiträge den Agrarbereich als wirtschaftlichen Sektor, werden sie vom SBV mitgetragen. Ansonsten ist er in verschiedenen Fragen, welche die konkrete Umsetzung weiterer ökologisch orientierter Massnahmen betreffen, kritisch eingestellt.

Inwiefern agrarökologische Beiträge den wirtschaftlichen Sektor tatsächlich stützen, hängt von weiteren begleitenden agrarpolitischen Massnahmen (vor allem zum Abbau von internen Stützungen und betreffend einer allfälligen marktwirtschaftlichen Öffnung) ab. Die inhaltliche Analyse der Akteurspositionen zu diesen fraglichen Begleitmassnahmen (Hirschi *et al.* 2012) zeigt, dass der SBV hier keinen Verhandlungsspielraum sieht. Deregulierungs- und Liberalisierungsszenarien sind deshalb aufgrund der starken Vetoposition des SBV und der ihn unterstützenden politischen Kräfte derzeit kaum vorstellbar.

Deregulierungs- und Liberalisierungsszenarien scheinen nur denkbar, wenn sich das landwirtschaftliche Politiknetzwerk grundlegend verändert, etwa durch verstärkten internationalen oder innenpolitischen Druck, z.B. aufgrund weiterer Liberalisierungsbemühungen im Rahmen der WTO oder aufgrund fortschreitender Verhandlungen über ein landwirtschaftliches Freihandelsabkommen mit der EU. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass solche Prozesse auf das landwirtschaftliche Politiknetzwerk erheblichen Druck entwickeln. Die Verknüpfung verschiedener Sachfragen auf internationaler Ebene kann dazu führen, dass sich gewichtige Akteure aus anderen (Wirtschafts-)Sektoren vermehrt in den landwirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess einbringen und so etablierte Politiknetzwerkstrukturen verändern (Sciarini 1996). Es wäre somit möglich, dass der SBV aufgrund solcher Entwicklungen ein Szenario

zur weiteren Ökologisierung der Landwirtschaft unterstützt, wenn dadurch politische Mehrheiten für die Kompensation von finanziellen Einbussen aufgrund weiterer Deregulierungs- und Liberalisierungsschritte gewonnen werden können.

Grundsätzlich zeigt sich in den beiden Agrarreformen 2011 und 14–17 jedoch deutlich der politische Wille, gesellschaftliche und gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft in der Ausgestaltung politischer Massnahmen besser zu berücksichtigen und mit zielgerichteten Direktzahlungen zu entschädigen. Ob sich diese derzeit breite Allianz für den Umbau des Direktzahlungssystems hingegen auch längerfristig politisch durchsetzen wird, hängt auch davon ab, wie sich die Landwirtschaftspolitik in Fragen der Deregulierung und Liberalisierung entwickelt, und auf welche Weise diese mit der Ökologisierung politisch verknüpft werden. Ausserdem ist zentral, wie stabil das bestehende agrarpolitische Netzwerk bleibt. Hierfür spielen jedoch verschiedene Faktoren eine bedeutende Rolle, die nur schwer von der Landwirtschaftspolitik beeinflusst werden können, wie beispielsweise die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Umfelds oder die Entwicklung der öffentlichen Haushalte. ■

Dank

Das Forschungsprojekt MOUNTLAND wurde durch die Finanzierung des Competence Center for Environment and Sustainability (CCES) des ETH-Bereichs ermöglicht. Wir danken Martin Brugger und Karin Ingold für wertvolle Hinweise.

Kasten 1 | Abkürzungsverzeichnis

ASS	Weitere landwirtschaftliche Berufsorganisationen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BR	Bundesrat
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei Schweiz
DEL	CH-Delegation WTO-Verhandlungen
ECO	Economiesuisse
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
FD	Finanzdelegation Eidg. Räte
FDP	Freisinnig-demokratische Partei Schweiz
GEW	Gewerkschaften
GPS	Grüne Partei Schweiz
KAN	Kantone
KANT-1	Kantone Mittelland und Jura

KANT-2	Bergkantone
KBV	Kantonale Bauernverbände
KON	Konsumentenorganisationen
KONF	Interkantonale Konferenzen
NR	Nationalrat
ORG	Übrige Organisationen und Verbände
PAR	Übrige Parteien
SAB	Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SPS	Sozialdemokratische Partei Schweiz
SR	Ständerat
SVP	Schweizerische Volkspartei
STS	Tierschutzorganisationen
UMW	Umweltverbände
WAK-N	Kommission Wirtschaft und Abgaben Nationalrat

Riassunto**Ecologizzazione dell'agricoltura nel processo agro-politico**

Questo contributo mostra in base ad un'analisi delle riforme della politica agraria PA 2011 e PA 14–17 come le prestazioni di pubblica utilità per l'agricoltura trovino sostegno nel processo politico. Le analisi della rete politica e del posizionamento evidenziano il modo in cui nelle recenti riforme agrarie sussista la volontà politica di considerare maggiormente le prestazioni sociali e di pubblica utilità nel delineare la politica agraria e di indennizzarle tramite un pagamento mirato di contributi diretti. Per assicurare a lungo termine questi pagamenti diretti, devono essere considerati, oltre ad una utile connessione con altre riforme agrarie previste per il futuro o in discussione (soprattutto relative a questioni sulla liberalizzazione e apertura dei mercati), in particolare, il contesto economico globale e lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche.

Summary**Greening agriculture in the agricultural policy process**

This contribution reveals how the agricultural provision of ecosystem services in Switzerland is supported by the agricultural policy making process. Based on the analysis of the agricultural policy reform processes AP 2011 and AP 14–17, the policy network and the policy positions of the individual network actors with respect to a further greening of the agricultural policy are identified. The results reveal the willingness of the actors to strengthen and to support the provision of ecosystem services with targeted direct payments. To secure such payments in the long run, two aspects have to be taken into account: i) the linkage of a further greening of the agricultural policy with concomitant policy changes such as market liberalization or deregulation and ii) the development of the overall economy as well as the budget of the public authorities.

Key words: network analysis, greening of agricultural policy, mountain regions.

Literatur

- Anwander Phan-huy S., 2000. Ökologisierung der schweizerischen Agrarpolitik. *Agrarforschung* 7 (7), 320–325.
- Bundesrat, 2012. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017) vom 1. Februar 2012. BBl 2012 2075–2325, Bern.
- Dekker A. H., 2005. Conceptual Distance in Social Network Analysis. *Journal of Social Structure* 6 (3), online.
- EVD, 2006. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011). Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Bern.
- EVD, 2011. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2014–2017). Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Bern.
- Fischer A., 2003. Vetospieler und die Durchsetzbarkeit von Side-Payments: Der schweizerische innenpolitische Entscheidungsprozess um flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union. *Swiss Political Science Review* 9 (2), 27–58.
- Flury C., 2005. Agrarökologie und Tierwohl 1994 bis 2005. *Agrarforschung* 12 (11–12), 526–531.
- Hirschi C., Widmer A., Briner S. & Huber R., 2012. Combining Policy Network and Model-Based Scenario Analysis: Restrictions and Preconditions for the Future Provision of Agricultural Ecosystem Goods and Services in Swiss Mountain Regions. In Review.
- Huber R., Bebi P., Briner S., Bugmann H., Buttler A., Grêt-Regamey A., Hirschi C., Scholz R.W., Zimmermann W., & Rigling A., 2012. Klimawandel und nachhaltige Landnutzung im Berggebiet. *Agrarforschung Schweiz* 3 (7–8), 340–345.
- Lanz S., Barth L., Hofer C. & Vogel C., 2010. Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. *Agrarforschung Schweiz* 1 (1), 10–17.
- Sciarini P., 1996. Die entscheidende Rolle des GATT für die Reform der schweizerischen Landwirtschaftspolitik. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 1, 43–62.
- Serdült U. & Hirschi C., 2004. From Process to Structure: Developing a Reliable and Valid Tool for Policy Network Comparison. *Swiss Political Science Review* 10 (2), 137–155.
- Vogel S., Lanz S., Barth L. & Böbner C., 2008. Ziele für eine multifunktionale Landwirtschaft. *Agrarforschung* 15 (8), 390–395.