

**„Zehn Magerwiesen-Kontingente zu verkaufen“ und weitere Überlegungen zur Entwicklung des schweizerischen Direktzahlungssystems.**

Elvira Zingg (ART Tänikon)

Das bestehende Direktzahlungssystem wird in erster Linie unter dem Blickwinkel der Effizienz aber auch unter dem Blickwinkel der Effektivität immer wieder kritisiert.

So schreibt zum Beispiel Flury (2002) bezüglich der Effizienz des Direktzahlungssystems: „Unter der Annahme, dass die flächengebundenen Direktzahlungen mit dem Ziel der Sicherung der flächendeckenden Bewirtschaftung ausgerichtet werden, ist das heutige System nicht effizient. Während die Zahlungen die Bewirtschaftung der marginalen Flächen und der Nutzflächen in hohen Lagen unter der erwarteten Preis- und Kostenentwicklung bei gleichbleibendem Strukturwandel nicht sicherstellen, übersteigen die Beiträge die zur Nutzung der intensiven Standorte notwendigen minimalen Direktzahlungen.“ Er folgert direkt: „Eine weitere Differenzierung der Direktzahlungen nach Regionen ist auf Grund von strukturellen und naturräumlichen Unterschieden notwendig.“

Prägnant formuliert dies auch Baur (2005): „ Da die Agrarpolitik immer noch Bundespolitik ist, ist eine Anpassung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft an regional heterogene Bedürfnisse kaum möglich. Damit ist eine ineffiziente Mittelverwendung vorprogrammiert.“

Während Mann und Mack (2004) zwar zeigen, dass die Effektivität zumindest als Momentaufnahme weitgehend gewährleistet ist, wird das Direktzahlungssystem anderorts auch unter dem Blickwinkel der Effektivität kritisiert (so z. Bsp. Stöcklin et al. 2007, Baur et al. 2006)

Viele Vorschläge zur Verbesserung des bestehenden Systemes beziehen sich auf eine stärkere Regionalisierung (Flury 2002, Flury, Gotsch und Rieder 2004, und weitere) als auch auf eine stärkere Zielgerichtetheit (Mann 2005, Bosshard und Schläpfer 2005 und weitere). Gleichzeitig existiert die Forderung zu einer Umgestaltung des Direktzahlungssystems von einer inputseitigen Bemessung zu einer outputseitigen Bemessung (zum Beispiel Rentsch 2006).

Zuweilen wird auch die Frage nach der optimalen Regelungsebene gestellt und vorgeschlagen, gewisse (landwirtschaftspolitische) Massnahmen zu dezentralisieren (zum Beispiel Häfliger und Rieder 1996).

Der Beitrag gibt eine Übersicht über die bestehenden Vorschläge und kategorisiert sie unter den Aspekten Zielgerichtetheit versus Zielvermischung, Inputbemessung versus Outputbemessung und dezentrale Regelungsebene versus zentrale Regelungsebene.

Es wird gezeigt, dass insbesondere im Bereich der dezentralen Regelungsebene und der Outputbemessung kaum konkretisierte Vorschläge bestehen.

Der Beitrag diskutiert anschliessend Möglichkeiten, die schweizerische Landwirtschaftspolitik zu dezentralisieren. In einem ersten Schritt wird der theoretische Hintergrund erläutert. Es wird auf die verschiedenen durch die Landwirtschaft anfallenden Externalitäten eingegangen und diskutiert, welche Regelungsebene unter welchen Bedingungen optimal ist. Hierbei werden insbesondere auch die unterschiedlichen Transaktionskosten beleuchtet.

Schon in Häfliger und Rieder (1996) wird für vier Landschaftstypen aufgezeigt, welche Regelungsebene optimal wäre, und gefolgert, dass insbesondere die Ferienlandschaft als auch die Naherholungsgebiete regional geregelt werden sollten. Gemäss den erwähnten Autoren ist die Agrarregion die einzige Region, welche auf Bundesebene reguliert werden müsste. Dies, weil die Agrarregion relativ wenig lokal geäusserte Wert-Komponenten hat (wenig Touristen, wenig Besucher), gleichzeitig aber nicht-lokale Funktionen erfüllt.

So einleuchtend dieser Ansatz ist, so schwierig wäre wohl die politische Umsetzung und die Einteilung aller schweizerischen Gemeinden in eben diese vier Kategorien.

Ein etwas anders gewichteter Ansatz wäre es, die Landwirtschaftspolitik nicht primär am Raum festzumachen sondern an den entsprechenden Funktionen, wobei jede Räumlichkeit mehrere Funktionen innehat mit verschiedentlichen Ausprägungen. Werden diese Funktionen als Ziele (der Landwirtschaftspolitik) umformuliert, ist man wieder bei der Forderung nach einer stärkeren Zielorientierung der Landwirtschaftspolitik angelangt. In diesem Sinne könnte man sagen, dass eine zielgenauere Landwirtschaftspolitik automatisch zu einer stärkeren Regionalisierung der Landwirtschaftspolitik führen müsste.

Der Beitrag schliesst mit der Diskussion der Möglichkeit von handelbaren „Produktions-Verpflichtungen“ als auch einer Versteigerung der Bereitstellung öffentlicher Güter im Bereich der schweizerischen Landwirtschaftspolitik. Es wird gezeigt, dass dieses Instrument durchaus Sinn machen könnte für gewisse Aspekte beziehungsweise Ziele der Landwirtschaftspolitik.

### **Literatur:**

- Baur P., 2005. Extensiver Strukturwandel als Option für die Schweizer Landwirtschaft? – Ein Essay mit agrarökonomischem und ordnungspolitischen Repertoire. In: Festschrift zu Ehren von Professor Peter Rieder: 59-64. Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie (Hrsg.).
- Baur P., Bebi P., Gellrich M., Rutherford G., 2006. WaSAlp – Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum. Eine quantitative Analyse naturräumlicher und sozio-ökonomischer Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Agrarstrukturwandels. Schlussbericht. Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft. Birmensdorf. Available from World Wide Web ><http://www.wsl.ch/projects/WaSAlp><
- Bosshard A., Schläpfer, F., 2005. Perspektiven einer wirkungsorientierten Agrarpolitik. In: AgrarForschung 12(2): 52 – 57, Bundesamt für Landwirtschaft. Bern.
- Flury C., 2002. Zukunftsfähige Landwirtschaft im Alpenraum. ETH-Dissertation Nr. 14'523, Schriftenreihe Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum, Band 4, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- Flury C., Gotsch N., Rieder P., 2004. Neukonzeption flächenbezogener Direktzahlungen im Berggebiet. In: Agrarforschung 11 (6): 224-229. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- Häfliger H., Rieder P., 1996. Optimale Regelungsebene: Fallbeispiel Kulturlandschaft. Schweizerischer Nationalfonds (Synthesebericht 27, Nationales Forschungsprogramm 28). Einsiedeln
- Mann S., 2005. Konzeptionelle Überlegungen zu Neugestaltung des Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft auf der Basis der Tinbergen-Regel. FAT-Schriftenreihe Nr. 66. Tänikon
- Mann S., Mack, G., 2004. Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen. FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Tänikon
- Rentsch H., 2006. Der befreite Bauer – Anstösse für den agrarpolitischen Richtungswechsel. Avenir Suisse. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich
- Stöcklin J., Bosshard A., Klaus G., Rudmann-Maurer K., Fischer M., 2007. Landnutzung und biologische Vielfalt in den Alpen. Fakten, Perspektiven, Empfehlungen. Synthese NFP 48 Forschungsschwerpunkt II „Land- und Forstwirtschaft im alpinen Lebensraum“. vdf-Verlag, Zürich.