

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

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

**Band:** - (1998)

**Heft:** 2

**Artikel:** Direktzahlungen : Überlegungen und Anfragen aus der Sicht der ökonomischen Nachhaltigkeitsforschung

**Autor:** Minsch, Jürg

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-966321>

#### 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:** 14.01.2026

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

# Direktzahlungen: Überlegungen und Anfragen aus der Sicht der ökonomischen Nachhaltigkeitsforschung<sup>1</sup>

Jürg Minsch

## 1. Einleitung

Zur Zeit, als sich die Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie an ihrer ersten Jahrestagung (1973) mit den Direktzahlungen an die Landwirtschaft beschäftigte, fand auch in der Umweltökonomie eine intensive Instrumentendiskussion statt. Der Bericht an den Club of Rome über die Grenzen des Wachstums hat seine Spuren zumindest in der Lehrbuchliteratur hinterlassen. Wir können in der Zwischenzeit auf ein gut ausgebautes differenziertes Instrumentarium für eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik zurückgreifen. Trotz sich weiterhin verschärfender ökologischer Probleme wird jedoch kaum Gebrauch davon gemacht, jedenfalls im Hinblick auf die ökologischen Notwendigkeiten nur in ungenügendem Ausmaße. Diese Feststellung enthält zwei Aspekte, die eine Wiederaufnahme bzw. Weiterentwicklung der bisherigen Instrumentendiskussion empfehlen: Die Umsetzungsfrage einerseits und der geänderte Problemhintergrund andererseits, konkret die mit dem fortschreitenden quantitativen Wachstum zu ganz neuen Dimensionen herangewachsenen ökologischen Probleme, die heute in umfassender Perspektive unter der Leitidee der Nachhaltigen Entwicklung thematisiert werden.

Der vorliegende Aufsatz versteht sich als Beitrag zu einem besseren Verständnis der Voraussetzungen für gesellschaftliche Transformationsprozesse in Richtung Nachhaltige Entwicklung. Hierbei spielt die Gestaltung der gesellschaftlichen Normen und Regeln (Institutionen) eine wichtige, bislang vernachlässigte Rolle. In einem ersten Schritt wird

<sup>1</sup> Erweiterte Fassung des Referats, gehalten anlässlich der Tagung „Direktzahlungen an die Landwirtschaft im sich wandelnden Umfeld“, Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, 26./27. März 1998

die Nachhaltige Entwicklung als politikleitendes Referenzsystem erläutert, um anschliessend auf institutionelle Innovationsperspektiven einzugehen. Auf der Basis ausgewählter Ergebnisse der Studie „Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit“ (erarbeitet im Auftrag der Enquête Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages) werden Denkanstösse für institutionelle Innovationen im Bereich Landwirtschaft / Ernährung formuliert. Dies bildet den Hintergrund für eine konstruktiv-kritische Auseinandersetzung mit dem Instrument der Direktzahlungen. Einige Traktanden eines notwendigen Diskurses für eine Landwirtschaft nach 2002 schliessen den Beitrag ab.

## **2. Nachhaltige Entwicklung als politikleitendes Referenzsystem**

### **2.1 Integratives Nachhaltigkeitsverständnis**

Konkreter Ausgangspunkt der heutigen Nachhaltigkeits-Diskussion war eine im Jahre 1981 veröffentlichte Studie des IUCN (1981). Diese hatte die ursprünglich aus der Forstwirtschaft (bspw. KASTHOFER, 1818) stammende Idee der Nachhaltigen Entwicklung vor dem Hintergrund der heutigen umfassenden ökologischen Gefährdungen aufgegriffen und ihren Wirkungskreis auf die natürlichen Ressourcen allgemein erweitert. Es ist das Verdienst der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (BRUNDTLAND-KOMMISSION), diese Idee aus der Isolation einer engeren Natur- und Umweltschutzbewegung befreit, in einen umfassenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext gestellt und auf nationaler sowie globaler Ebene (Rio 92) auf die politische Agenda gesetzt zu haben. Ausgehend von der inzwischen berühmten Formulierung, wonach eine Entwicklung als nachhaltig gilt, wenn sie "die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können" (Brundtland-Bericht, 1987: 46), einigte sich die mit dem Brundtland-Bericht begonnene und 1992 im Rahmen der Umwelt- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCED) in Rio de Janeiro einen ersten Höhepunkt erreichende Diskussion zunehmend auf ein integratives Nachhaltigkeitsverständnis.

Danach soll den ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielsetzungen gleichermaßen Rechnung getragen werden, um die ethische Verantwortung für die Gerechtigkeit zwischen den heute lebenden

Menschen und zukünftigen Generationen wahrzunehmen (ENQUETE-KOMMISSION, 1997: 22; ähnlich lautend CONSEIL, 1997: 2). Einen „wirklichen Ausweg“ aus den derzeitigen Krisen kann es nach diesem Verständnis nur geben, „wenn Ökonomie, Ökologie und sozialer Ausgleich als Einheit begriffen werden, wenn politisches wie wirtschaftliches Handeln künftig alle drei Aspekte gleichermaßen ins Kalkül einbezieht, statt sie gegeneinander auszuspielen“ (ENQUETE-KOMMISSION 1994: 54). Damit kann aber nicht gemeint sein, Konflikte lediglich zu vertuschen beziehungsweise in naivem Harmonieglauben ihre vollständige Auflösung in sogenannten win-win Situationen zu erhoffen. Gemeint ist vielmehr eine neue Art des Herangehens an die Herausforderungen der Nachhaltigkeit, die vermehrt Wahrnehmungs- und Lernaspekte betont.

## **2.2 Nachhaltige Entwicklung bedingt gesellschaftlichen Transformationsprozess**

Nachhaltige Entwicklung wird demnach nicht im Sinne eines „Schöpfungsaktes“ durch einen allmächtigen politischen Akteur geschaffen, sondern im Rahmen eines gesellschaftlichen Lern- und Transformationsprozesses im „Zusammenspiel von Kreativität, Erfahrung und Gewohnheit“ gefunden (BUSCH-LÜTY 1994). Nachhaltige Entwicklung ist ein gesellschaftliches Projekt. Aufgerufen, zukunftsfähige Formen des Wirtschaftens und Lebens zu finden, sind sämtliche Akteure in Politik, Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft. Selbstverständlich also auch die Akteure im Bereich der Landwirtschaft bzw. umfassender im „Bedürfnisfeld Ernährung“.

Es war die Rede von „zukunftsfähigen Formen des Wirtschaftens und Lebens“. Dieser Plural bezieht sich nicht nur auf die individuellen Wirtschafts- und Lebensentwürfe, sondern auch auf die gesellschaftlichen. Tatsächlich ist nicht nur eine einzige Form einer nachhaltigen schweizerischen Volkswirtschaft - bzw. Landwirtschaft - denkbar. Das Nachhaltigkeitserfordernis kann durch eine Vielzahl durchaus unterschiedlicher Konkretisierungen eingelöst werden. Eine zukunftsfähige Gesellschaft und Wirtschaft lässt sich also nicht anhand exakter Kriterien abschließend beschreiben und als detailliertes Zielsystem festhalten. Es verbieten sich endgültige Zukunftsentwürfe auch aus gesellschaftlichen Überlegungen: Die Gestaltbarkeit und Veränderbarkeit der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebenswelt durch die jeweils lebenden Menschen ist zentrales Postulat der Popperschen Konzeption der „offenen Gesellschaft“ (POPPER, 1980).

## 2.3 Nachhaltige Entwicklung als „regulative Idee“

Gesucht ist demnach eine Leitlinie, die die individuelle und gesellschaftliche Suche nach zukunftsfähigen Wirtschafts- und Lebensformen anleitet. Es ist naheliegend, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als „*regulative Idee*“ zu verstehen, so wie es auch zum Beispiel für die Begriffe Gesundheit, Freiheit, Gerechtigkeit, Wahrheit und Demokratie gilt. Das auf KANT zurückgehende erkenntnistheoretische Konstrukt der regulativen Idee zeigt „nicht, wie ein Gegenstand exakt beschaffen ist, sondern wie wir die Beschaffenheit und die Verknüpfung der Gegenstände der Erfahrung überhaupt *suchen sollen*“ (KANT 1787/1910ff., Bd 3, 443; B 699, H.i.O.). Regulative Ideen helfen also, Erkenntnis zu organisieren und systematisch mit normativen Elementen zu verknüpfen. „[Sie] lenken die Such-, Forschungs- und Lernprozesse in eine bestimmte Richtung und unter einen bestimmten Fokus und bewahren auf diese Weise davor, zusammenhangslos und zufällig mit der Stange im Nebel herumzustochern. Man braucht wenigstens eine intuitive Vorstellung davon, was man sucht“ (HOMANN 1996, 38). Daher darf die regulative Idee der Nachhaltigen Entwicklung nicht beliebig abstrakt bleiben: Sie muß offen, aber dennoch verpflichtend genug sein, um Orientierung zu gewährleisten. Das Angebot an möglichen Referenzpositionen zur Konkretisierung der einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit ist vielfältig. Skizziert seien hier jene drei Referenzpositionen, die auf einen gewissen Konsens (zumindest in den Staaten Europas) rechnen können (MINSCH ET AL., 1998):

**Ökologische Dimension:** Orientierungspunkt ist die Einsicht in die prinzipiell begrenzte Ersetzbarkeit des ökologischen durch das menschengeschaffene Kapital. Daher muss die Natur als unverzichtbare Grundlage menschlichen Lebens und Wirtschaftens anerkannt und in ihrer vorgefundenen Form, Vielfalt und Entwicklungsfähigkeit umfassend geschützt werden. Unter Berücksichtigung des verfügbaren Wissens über ökosystemare Zusammenhänge lassen sich relativ klare Anforderungen an menschliche Eingriffe in Ökosysteme ableiten. Diese sind als ökologische Managementregeln bekannt und betreffen erneuerbare Ressourcen, die Absorptionsfähigkeit der Ökosysteme, ökologische Risiken, nicht erneuerbare Ressourcen, die Gesundhaltung der Biosysteme, die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Rücksichtnahme auf die Grundprinzipien der natürlichen Evolution sowie die Erhaltung einer lebenswerten, menschenwürdigen Kulturlandschaft (vgl. bspw. ENQUETE-KOMMISSION, 1994 und MINSCH u.a., 1996: 27ff.).

**Ökonomische Dimension:** Orientierungsrahmen ist die Aufrechterhaltung der Entwicklungsfähigkeit und der Innovationskraft der Wirtschaft im Rahmen einer freiheitlich-marktwirtschaftlichen Ordnung allgemein, unter Beachtung der akzeptierten wirtschaftspolitischen Ziele wie insbesondere Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung, konjunkturelle und außenwirtschaftliche Ausgeglichenheit.

**Soziale Dimension:** Leitstern ist das Prinzip der Gerechtigkeit. In einer Minimalvariante kann dieses als Abwehrrecht gegen Eingriffe in die Persönlichkeitssphäre des Individuums interpretiert werden. Darüber hinaus beinhaltet es jedoch im positiven Sinne die Solidarität der Menschen untereinander. Regeln oder Institutionen, die sich an der regulativen Idee der Nachhaltigen Entwicklung orientieren, müssen demnach berücksichtigen: die elementaren Persönlichkeitsrechte, die politischen Bürgerrechte, die Sozialrechte und das (moralische) Recht auf Arbeit.

### 3. Institutionelle Innovationen für Transformationsprozesse in Richtung Nachhaltige Entwicklung

#### 3.1 Die institutionelle Ebene

Hinter den drei Referenzpositionen stehen unterschiedliche Bedürfnisdimensionen, an denen die Interessen und Lebensentwürfe der verschiedenen Individuen, gesellschaftlichen Gruppen und Teilsysteme anknüpfen. Das zwischen ihnen bestehende Konfliktpotential darf weder überdeckt noch geleugnet werden. Im Gegenteil: Durch die Wahl anspruchsvoller Referenzpositionen werden die Konflikte zwischen den verschiedenen Interessen offengelegt. Wenn Nachhaltige Entwicklung nach dem hier vorgetragenen Verständnis nur über einen gesellschaftlichen Konkretisierungs- und Willensbildungsprozeß zu erreichen ist, dann müssen die diesem Prozeß angemessenen Institutionen (Spielregeln) gefunden werden, die garantieren, daß die „unterschiedlichen normativ begründeten Lebensperspektiven der Individuen miteinander koordiniert werden können“ (WINK, 1996: 449). Insbesondere gilt es im Auge zu behalten, dass noch nichts gewonnen ist, wenn bspw. einzelne Individuen, Unternehmen, Branchen oder ganze gesellschaftliche Teilsysteme Schritte in Richtung Nachhaltige Entwicklung unternehmen, wenn dies zu Lasten anderer Teile der Gesellschaft erfolgt.

## 3.2 Polyzentrisches Politikverständnis

Wer aber führt neue Regeln ein? Gestellt ist die Frage nach dem Politikverständnis. Traditionellerweise ist die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme Aufgabe des Staates. Nun hat jedoch in den letzten zwanzig Jahren ein tiefgreifender Wandel in der Form der staatlichen Aufgabenerfüllung stattgefunden. In Abgrenzung vom herkömmlichen staats- und rechtstheoretischen Politikbegriff, der staatliches Handeln als das Fällen verbindlicher Entscheidungen durch die Legislative und deren Um- und Durchsetzung durch die Exekutive auffasste, wurden bereits in den siebziger Jahren Formen politischer Steuerung beobachtet, die sich diesem Schema entzogen. Der „verhandelnde Staat“ zeichnet sich dadurch aus, dass in den Normen- und Aufgabenvollzug neben der Kontrolle auch Elemente der Verhandlung zwischen staatlichen Akteuren und Normadressaten einfließen. Gründe dafür sind die Abhängigkeit des Staates von Informationen der gesellschaftlichen Akteure und die Notwendigkeit, diese zu eigenen Leistungen und Verhaltensänderungen zu motivieren. Entsprechend verändern sich die staatlichen Steuerungsfelder. Neben regulatorische, distributive und redistributive Politik tritt Koordination und Moderation der gesellschaftlichen Akteure.

Dieser Trend ist als Übergang von der zentralen Steuerung hin zur Hilfe zur Selbststeuerung beschrieben worden (VON BEYME, 1991). Und da sich im wesentlichen nicht die Rechts- und Legitimitätsgrundlagen, sondern die Problemlagen und die Instrumente staatlichen Handelns gewandelt haben, kann von einem „Formwandel politischer Steuerung“ gesprochen werden (MAYNTZ/SCHARPF, 1995: 9-38). Empirische Untersuchungen einzelner Politikfelder identifizierten eine Vielzahl solcher politischer Steuerungsformen. Versteht man nun Politik allgemein als die „Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme“, so zeigt sich, dass Politik immer weniger auf das Handeln von staatlichen Akteuren beschränkt ist. Die Problembehandlung wird zunehmend in Kooperation mit anderen Akteuren, oft sogar ganz in Selbstorganisation durch andere Akteure (z.B. Unternehmen, Branchen, Verbände) vorgenommen.

Bei institutionellen Innovationen im Zeichen der Nachhaltigen Entwicklung muss es daher darum gehen, jene Regeln (Institutionen) der Problembearbeitung zu entwickeln, die für bestimmte Probleme angemessen sind – ohne vorgängige Beschränkung auf staatliche Akteure, allerdings auch ohne den Massstab rechtsstaatlicher Prinzipien für solche Arrangements aufzugeben. Ausgangspunkt zur Konzeptualisierung eines Transformationsprozesses in Richtung Nachhaltige Entwicklung

ist daher ein polyzentrisches Politikverständnis, das die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme nicht auf staatliches Handeln beschränkt, sondern von unterschiedlichen Akteuren ausgeht und bei allen Phasen gesellschaftlicher Problemlösung ansetzt.

### **3.3 Institutionelle Innovationsperspektiven**

Wie eine zukunftsorientierte Institutionenlandschaft im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung aussehen kann, ergibt sich aus der Analyse der Konstruktions- und Funktionsprinzipien moderner Gesellschaften. Als eine von deren wesentlichen Entwicklungstendenzen gilt eine spezifische Form der Differenzierung der gesellschaftlichen Organisation. Anders als in hierarchisch gegliederten Gesellschaften erscheint in modernen Gesellschaften ein neuer Typus gesellschaftlicher Ausdifferenzierung, der als funktionelle Differenzierung bezeichnet wird (LUHMANN, 1975). Gemeint ist ein gesellschaftlicher Entwicklungsprozess, der Teilsysteme herausbildet, die sich auf die Erfüllung bestimmter Funktionen spezialisieren. Als Vorteile dieser Differenzierung gelten in Analogie zu den Vorteilen der Arbeitsteilung: Spezialisierung, Dynamisierung, gesteigerte Effizienz und Effektivität (zumindest auf Funktionssystemebene). Die Dynamik dieser ausdifferenzierten Teilsysteme bringt im Hinblick auf Nachhaltige Entwicklung jedoch auch Nachteile mit sich (vgl. JÄNICKE ET AL., 1995 und 1997), die überwunden werden müssen. Im Rahmen einer Studie im Auftrag der Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages wurden zu diesem Zwecke allgemeine institutionelle Innovationsperspektiven („Basisstrategien“) erarbeitet. Insgesamt etwa sechzig Vorschläge für institutionelle Reformen und Innovationen konkretisieren diese Perspektiven (MINSCH ET AL., 1998, SCHNEIDEWIND ET AL., 1997: 185). Die folgenden Ausführungen versuchen Denkanstösse zuhanden einer breiten Diskussion im Bereich Landwirtschaft / Ernährung zu geben.

## **4. Ansatzpunkte für den Bereich Landwirtschaft und Ernährung**

### **4.1 “Reflexivität”: Ganzheitliche Wahrnehmung von Problemlagen und Entwicklungschancen**

Ein erstes Defizit heutiger funktional ausdifferenzierter Gesellschaften ist es, dass ein ganzheitliches Wahrnehmen von und Wissen über Pro-

blemlagen (und Entwicklungschancen) nicht sichergestellt ist. Zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen (wie Politik, Wirtschaft, Recht, Wissenschaft), aber auch zwischen den einzelnen Politikressorts bestehen tiefgreifende Kommunikationsbarrieren. Wissen wird in den jeweiligen Systemen und Ressorts selektiv produziert, aufgenommen und in der Regel nur im Hinblick auf die jeweiligen Teilsystemzwecke verarbeitet. Ökologische, ökonomische und soziale Nebenwirkungen, die sich in anderen Teilsystemen (Ressorts) zeigen, werden daher kaum oder nicht problemgerecht wahrgenommen. Institutionelle Innovationen müssen daher auf eine Erhöhung der Kapazitäten zur integralen Wahrnehmung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen hinwirken (BÖHRET, 1990).

Zur Erhöhung der Reflexivität kann unmittelbar auf der Ebene der Informationen angesetzt werden. **Nachhaltigkeitsorientierte Systeme der Berichterstattung** wirken in zweifacher Weise: Die Berichterstatter selbst werden sich der Folgen ihres Handelns bzw. geplanten Handelns bewusst und die Veröffentlichung der Berichte erhöht die Reflexivität in den politischen Entscheidungsprozessen allgemein. Aus den generellen Vorschlägen der Studie lassen sich beispielhaft folgende Denkanstösse für den Bereich Landwirtschaft / Ernährung ableiten lassen:

- Eine Politik der Nachhaltigkeit in Landwirtschaft und Ernährung erfordert die Einigung auf konkrete Zielvorstellungen in Form von Nachhaltigkeitsindikatoren, Kriterien und Leitbildern. Um eine ganzheitliche Sicht zu gewährleisten, empfiehlt es sich, vermehrt auf Verfahren zu setzen, die die relevanten Ideen- und Interessenträger von Anfang an in angemessener Form beteiligen. Dabei heißt Ganzheitlichkeit nicht nur Berücksichtigung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen, sondern auch die „Einbettung“ des Teilsystems Landwirtschaft bzw. Landwirtschaftspolitik ins wirtschaftliche und politische System Schweiz. Eine **partizipative Erarbeitung und Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren, Kriterien und Leitbildern** verbessert ihre Qualität, weckt das öffentliche Bewusstsein für die Belange der Landwirtschaft und trägt damit zu einer erhöhten gesamtgesellschaftlichen Legitimation bei. Dies wird mit den traditionellen Verfahren der politischen Meinungsbildung und Programmgestaltung mit nachträglichem Vernehmlassungsverfahren nicht erreicht.

- Wichtige Hinweise zur Bewertung von Produkten im Hinblick auf Nachhaltigkeit ermöglicht eine **ökologische und soziale Produktkennzeichnung** (Labels).
- Grundlagen zur Bewertung des Verhaltens der staatlichen Akteure können sein: **Nachhaltigkeitsberichte von Departementen und Bundesämtern** (bspw. des Bundesamtes für Landwirtschaft) im Sinne einer nachträglichen Berichterstattung und
- vorausschauende **Wirkungsabschätzungen aus Nachhaltigkeitsicht für politische Programme sowie für Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsvorhaben** (z.B. Landwirtschaftsgesetz, Agrarpolitik 2002).
- Besonders hervorgehoben und empfohlen sei eine **transparente Berichterstattung über die Direktzahlungen** und weiterer finanzieller Transfers wie „Investitionshilfen zur Förderung einer professionellen Landwirtschaft“ und „Betriebshilfen als soziale Begleitmassnahmen“ (aussagekräftige Daten zu Mittelflüssen und Ergebnisorientierte Wirkungsanalyse).
- **Nachhaltigkeitsberichte und nachhaltigkeitsorientierte Wirkungsabschätzung** von Programmen sind auch angebracht für wichtige nichtstaatliche Akteure wie Verbände (z.B. Bauernverband) und Akteurnetzwerke (z.B. Organisationen regionaler Produktvermarktung).

Es kann angezeigt sein, **spezielle Gremien** zu schaffen, die möglichst unabhängig vom ressortgeleiteten politischen Alltagsgeschäft dem ganzheitlichen nachhaltigkeitsorientierten Wahrnehmen und Denken verpflichtet sind und sich in geeigneter Form in den politischen Prozess einbringen. Sinnvollerweise werden solche Gremien möglichst früh in die politische Entscheidungsvorbereitung einbezogen. Denkbar wäre etwa eine

- **Groupe de réflexion für Nachhaltigkeit im Bedürfnisfeld Ernährung** (inspiriert durch den vom Bundesrat 1998 eingesetzten Rat für Nachhaltige Entwicklung). Vordringliche Aufgabe könnte es sein, die Realisierung der Agrarpolitik 2002 konsequent aus Nachhaltigkeitsperspektive zu begleiten, zu evaluieren und die Eckpfeiler einer langfristig durchhaltbaren Agrarpolitik nach 2002 zu entwerfen.

Eine wichtige Voraussetzung für erhöhte Reflexivität ist entsprechendes Wissen. Dies zu erarbeiten ist Aufgabe einer vermehrt **nachhaltigkeitsorientierten Forschung und Wissenschaft**. Denkanstoss:

- **Nachhaltigkeitsorientierte Reform des landwirtschaftlichen Bildungswesens.** Denkbar sind Lehrgänge zum professionellen Management von (ohne staatliche Zuschüsse überlebensfähigen) regionalen Innovationsnetzwerken (z.B. regionale Produktvermarktbungsorganisationen), von Lokalen Agenda 21-Prozessen und von Plattformen für eine nachhaltige Nutzung von Kulturlandschaften.

## 4.2 “Selbstorganisation und Konfliktregelung”: Handlungsfähige Koalitionspartner für eine Politik der Nachhaltigkeit

Ein zweites Defizit ist das Fehlen handlungsfähiger Koalitionspartner für eine Politik der Nachhaltigkeit. Die Teilsysteme sehen oft keine oder zu wenige „Stellen“ vor, die Nachhaltigkeitsanliegen wirkungsvoll in die jeweiligen Entscheidungsprozesse einbringen könnten. Dies würde als Störung empfunden. Außerdem wird oft das gestalterische Potential vorhandener Akteure infolge mangelnder Vernetzung verschenkt. Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, dass Nachhaltigkeitsanliegen als gesellschaftliche Interessen tatsächlich vergleichsweise schlecht organisierbar sind (Problematik der öffentlichen Güter). Institutionelle Innovationen sollten dem Rechnung tragen und die Fähigkeit zur Selbstorganisation stärken. Es bestehen bereits interessante und auf der Basis bisheriger erster Erfahrungen durchaus auch kritisch zu würdigende Institutionen im Zeichen der Selbstorganisation:

- Eine an Bedeutung gewinnende Form der Selbstorganisation in der Landwirtschaft sind die in grosser Vielfalt entstehenden **Initiativen zur Vermarktung regionaler Produkte**. Die Bandbreite reicht von Kleinstinitiativen (prominent bspw. im Kanton Bern vertreten) bis zu kantonsdeckenden Organisationen (z.B. Gemeinsames Agrarmarketing Aargau). Es wird interessant sein, diese Institutionen im Hinblick auf ihr Nachhaltigkeitspotential zu evaluieren - und gegebenenfalls entsprechend weiterzuentwickeln.
- Weitere interessante und explizit im Dienste der Nachhaltigkeit stehende Formen der Selbstorganisation sind **Lokale Agenda 21-Prozesse** und
- **Plattformen für eine nachhaltige Nutzung von Kulturlandschaften**, wie sie zum Beispiel von M. Roux an der Landwirtschaftlichen Beratungszentrale Lindau (LBL) erarbeitet und evaluiert werden.

- Regelverantwortung der Wirtschaft durch Selbstverpflichtung und Vorreiterrolle,

Selbst wenn die Möglichkeiten und die Fähigkeiten zur Selbstorganisation gegeben sind, kann fehlende, mangelhafte bzw. unausgewogene Ressourcenausstattung nachhaltigkeitsorientiertes Handeln erschweren. Die wichtigsten dieser Ressourcen sind Expertise, juristische Klagemöglichkeiten, Zugang zu politischen Willensbildungsprozessen und finanzielle Ressourcen. Schliesslich können aber auch Interessengegensätze zu Handlungs- und Politikblockaden führen. Hier verdienen diskursiv orientierte Methoden Erwähnung, die eine partizipative und aufgeklärte Form der Lösung gesellschaftlicher Probleme bezeichnen, wie bspw. die verschiedensten Formen von sogenannten *Mediationsmodellen*.

#### 4.3 “Innovation”: Handlungsanstösse in Richtung Nachhaltigkeit

Schliesslich behindert das Fehlen gangbarer sozialer und technisch-ökonomischer Alternativen nachhaltigkeitsorientiertes Handeln. Die moderne Kooperationsforschung zeigt, wie wichtig Akteurspartner-schaften für Innovationsprozesse sind: Kooperations- und Vernetzungs-strategien mobilisieren das innovative Potential von Allianzen. Auch aus dieser Perspektive kommt den bereits erwähnten Formen der Selbstorganisation, wie *regionalen Akteurnetzen, Lokalen Agenda 21-Prozessen und Plattformen für eine nachhaltige Nutzung der Kulturlandschaften* besondere Bedeutung zu. Aber auch die unter dem Aspekt der Reflexivität erwähnten Informationsstrategien können, entsprechend ausgestaltet, starke Innovationsanreize entfalten. Zu denken ist etwa an Formen des *Unternehmens-Rankings* oder an *Benchmark-Systeme*.

Strategien des institutionellen Wertbewerbs sind eine Möglichkeit zur Förderung sozialer Innovationen. Unterschiedliche institutionelle Designs erhalten die Möglichkeit, ihre Vorteilhaftigkeit im direkten Wettbewerb zu beweisen zum Beispiel zwischen *Gebietskörperschaften*, denkbar sind aber auch Systeme eines „*funktionalen Föderalismus*“.

Internalisierungsstrategien zielen darauf ab, heute unregulierte ökologische und soziale Effekte in die Handlungskalküle der einzelnen Akteure zu integrieren. Es ist dies der systematische Ort der meisten im Rahmen der Umweltökonomie diskutierten sog. **marktwirtschaftlichen Instrumente**, wie zum Beispiel: *Ökosteuern, Abgaben, Gebühren*,

*Emissions-Zertifikatelösungen, Eigentumsrechte, Haftungsrecht sowie spezifische Weiterentwicklungen wie etwa die ökologische Steuerreform.*

Schliesslich bezwecken Förderstrategien die unmittelbare Förderung konkreter Innovationen durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen. Hierzu gehören namentlich **Direktzahlungen**, *Unterstützung nachhaltigkeitsorientierter Innovationsnetzwerke und die Vergünstigung von Risikokapital für nachhaltigkeitsrelevante Unternehmen/Projekte*.

Es ist deutlich geworden, dass Nachhaltige Entwicklung erstens eine transformationsfähige Wirtschaft und Gesellschaft voraussetzt - dies gilt auch für ihre Teile, etwa für den Bereich Landwirtschaft und Ernährung -, dass zweitens Institutionen bzw. institutionelle Innovationen hier Wesentliches beizutragen haben und dass schliesslich Transformationsfähigkeit keine Eigenschaft ist, die mit einer einzigen institutionellen Innovation herbeigeführt werden kann. Insofern existiert kein einfacher „Königsweg“. Es bedarf vielmehr eines sinnvoll komponierten Institutionenmix.

In Bezug auf die Landwirtschaft und die Ernährung empfiehlt sich deshalb, möglichst umfassend zu prüfen, welche institutionellen **Defizite** im Hinblick auf nachhaltigkeitsorientierte Transformationsprozesse bestehen und welche **institutionellen Innovationen** diese Defizite beheben können. Erst wenn Kenntnis über die Reflexions-, Selbstorganisations-, Konfliktlösungs- und insbesondere auch über die Innovationspotentiale anderer institutioneller Arrangements besteht, ist es möglich, konkrete Anforderungen an ein einzelnes Instrument - z.B. an die Direktzahlungen - zu formulieren. Aus der vom Autor eingenommenen „Aussensicht“ eines Ökonomen und Nachhaltigkeitsforschers sei zum Abschluss dieses Kapitels die These gewagt, dass diese umfassende Abschätzung bislang noch nicht in ausreichendem Masse stattgefunden hat und sich die gegenwärtigen Ökologisierungsbemühungen im Bereich der Landwirtschaft – den politökonomischen Verlockungen erliegend - dominant auf das Instrument der Direktzahlungen abzustützen.

## 5. Direktzahlungen - Verlockung, Chance und Gefahr

### 5.1 Direktzahlungen: ja ...

Das Instrument der Direktzahlung eignet sich als umweltpolitischer „Blockadebrecher“: Statt auf schwer durchsetzbare Internalisierungsstrategien im Zeichen des Verursacherprinzips zu setzen, wie z.B. Umwelt- oder Emissionsabgaben und Zertifikate, die bei den Normadressaten zu erhöhten Kosten führen, wählt man Subventionslösungen (und hierzu gehören Direktzahlungen). Sie motivieren durch positive Anreize zu Verhaltensänderungen, konkret durch Mittelzuwendungen. Aus ökonomischer Sicht ist hier ein grundsätzliches „ja, aber“ einzuwerfen. Die Umweltökonomie unterscheidet zwischen negativen und positiven Externalitäten und empfiehlt zur Lösung negativer Externalitäten (Umweltschäden) die bereits oben erwähnten marktwirtschaftlichen Instrumente Ökosteuern, Abgaben, Gebühren, Umwelt- bzw. Emissionszertifikate, aber auch Haftungs- und eigentumsrechtliche Lösungen. Zur Regulierung positiver Externalitäten (zusätzliche Leistungen) werden Subventionslösungen vorgeschlagen. Das „ja“ bezieht sich auf letztere Verwendungsart: Falls im Interesse der Allgemeinheit zusätzliche ökologische oder andere gemeinwirtschaftliche Leistungen erbracht werden (also nicht bloss bestehende oder voraussichtliche Schädigungen reduziert oder vermieden werden), dann ist eine Subventionsstrategie bzw. sind Direktzahlungen sachgerecht (FREY / BLÖCHLIGER, 1991; BAUR, 1995: 114).

### 5.2 ... aber

Das „aber“ bezieht sich auf den Einsatz von Subventionen zur Regulierung negativer Externalitäten: Deren Verminderung oder Vermeidung ist keine zusätzliche, produktive Leistung, die es zu vergüten gilt. Hier ist das umweltökonomische Verdikt klar: Negative Externalitäten sind mittels der oben erwähnten marktwirtschaftlichen Instrumente zu regulieren. Im Rahmen eines spekulativen Gedankenexperiments liesse sich hier nur dann eine Subventionslösung vertreten (allerdings in einem engen legalistischen Verständnis, nicht im Sinne der Nachhaltigkeit), wenn man ein generelles Recht auf Schädigung und Umweltzerstörung stipulierte. Dann könnte jeder Akteur unter Berufung auf dieses Recht die

Umwelt in jenem Ausmaße nutzen - und schädigen -, wie es ihm nach seinem individuellen Wirtschaftlichkeitskalkül angebracht erscheint! Unter diesen Voraussetzungen könnte ein Verzicht auf oder eine Reduktion von Umweltschädigungen als positive Leistung interpretiert und via Subventionslösung vergütet werden. Ein solches Recht auf Zerstörung ist allerdings grundsätzlich, nicht nur aus der Perspektive der Nachhaltigen Entwicklung, nicht verallgemeinerbar. Erlaubt wäre jede (Umwelt)Zerstörung - und dagegen wehren könnte sich nur (individuell oder als Gruppe), wer finanzielle Abstandszahlungen zu leisten imstande wäre.

An dieser Stelle ist es geboten, nochmals den eingangs kurz erwähnten Forstpionier Karl Albrecht Kasthofer zum Wort kommen zu lassen. Im Jahre 1818 bezeichnete er in einer Abhandlung die Nutzung des Waldes dann als nachhaltig, "wenn nicht mehr jährlich darin Holz gefällt wird, als die Natur jährlich darin erzeugt, und auch nicht weniger" (KASTHOFER, 1818: 71). Er steht damit in einer Tradition, die in Zentraleuropa in spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Bannbriefen eine frühe Erwähnung fand und auf eine dauerhafte Sicherung der Schutzwälder im Gebirge sowie auf die Regulierung der verschiedenen Nutzungsinteressen am Walde im Rahmen der lokalen ländlichen Wirtschaft abzielte (SCHULER, 1992). Allgemein formuliert heisst dies nichts anderes, als dass die Idee der Nachhaltigkeit unmittelbar als Essenz des Eigentumsbegriffes verstanden wird. In Abgrenzung zum römisch-rechtlichen Dominium, das eine umfassende Sachherrschaft stipuliert und ausdrücklich die Zerstörung des im Eigentum befindlichen Gutes durch den Eigentümer zulässt (falls nicht Dritte oder Dritteigentum geschädigt wird), ist der forstwirtschaftliche Eigentumsbegriff vom germanischrechtlichen Patrimonium inspiriert. Dieses erlaubt die Nutzung des Eigentums strikt innerhalb der Grenzen der Substanzerhaltung. Eigentum ist gewissermassen geliehen und muss intakt an die zukünftigen Generationen weitergegeben werden. Grotesk, diese Zuspritzung sei dem Autor zugestanden, dass wir heute vor allem mit privaten (produzierbaren) Vermögensgütern behutsamen Umgang pflegen zwecks Weitergabe an unsere Kinder, das gesellschaftliche (nicht-produzierbare) Natur-Vermögen jedoch dem dominialen Recht auf Zerstörung ausliefern!

### **5.3 Im Zeichen der Nachhaltigkeit nicht verallgemeinerbar**

Es kann also gefolgert werden: Subventionsstrategien zur Verminde-  
rung oder Vermeidung von Umweltschädigungen wären nur dann ver-  
allgemeinerbar, wenn minimalste Umweltverbesserungen notwendig  
wären. Dann könnte erwartet werden, dass sie, wie traditionelle öffent-  
liche Güter - bspw. Bildung, militärische Sicherheit -, im Rahmen der  
Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand liegen. Um solche  
Verbesserungen geht es heute nicht - jedenfalls nicht, wenn Nachhal-  
tige Entwicklung das Ziel ist. Subventionsstrategien jedoch zur substan-  
tiellen Verminderung bzw. Vermeidung von Umweltschädigungen im  
Zeichen der Nachhaltigkeit sind nicht verallgemeinerbar. Sie müssten  
Privileg Weniger bleiben - und bedürften entsprechender Legitimation.  
Trotzdem fällt auf, dass in der gegenwärtigen umwelt- und nachhaltig-  
keitspolitischen Debatte diese Strategien sich steigender Beliebtheit  
erfreuen. So wird die Politik der Direktzahlungen in der Landwirtschaft  
neuerdings ergänzt durch energiepolitische Vorstöße, die zur Förde-  
rung alternativer Energieträger ebenfalls auf Subventionslösungen  
setzen. Eine Politik, die auf solche Strategien setzt, ist in der Pflicht,  
gute Gründe für ihren Sonderfall anzuführen. Denn sie ist auf ständigen  
Mittelzufluss angewiesen und damit prekär von der politischen Nach-  
frage nach ihrer gesellschaftlichen Leistung abhängig. Dieser Legitimi-  
tätsdruck erhöht sich noch, wenn die öffentlichen Mittel knapp sind  
(Haushaltsdefizite!).

### **5.4 Gute Absichten garantieren noch keinen Erfolg**

Selbst wenn Direktzahlungen grundsätzlich korrekt als Instrument zur Abgeltung zusätzlicher zugunsten der Allgemeinheit erbrachter (ökolo-  
gischer) Leistungen eingesetzt werden, gilt es bei ihrer Ausgestaltung  
bzw. Nachbesserung einige Aspekte zu beachten, ansonsten der Erfolg  
gefährdet ist. Zwei aus Nachhaltigkeitssicht bedeutsame Aspekte seien  
hervorgehoben:

Zentrale Erfolgsvoraussetzung ist die Wirkungskontrolle. Im Wesen von Subventionslösungen liegt es nämlich, Unternehmungen und Betriebe  
gewissermassen einzuladen, Subventionen für Massnahmen in  
Anspruch zu nehmen, die sie ohnehin unternommen hätten oder gar  
nicht den deklarierten Erfolg zeitigen - also keine zusätzlichen Leistun-  
gen für die Allgemeinheit darstellen. Dieses unter dem Begriff

„Mitnahmeeffekt“ in der Umweltökonomie wohlbekannte Phänomen (WICKE 1989: 336) wird nie ganz auszuschalten sein. Es lässt sich jedoch - zumindest theoretisch - durch eine effiziente, strikt wirkungsorientierte Erfolgskontrolle in Grenzen halten. Inwiefern dies praktisch möglich ist, hängt entscheidend von der Komplexität des Regelungsgegenstandes (Subventionstatbestände) ab. Je komplexer die Reglungsaufgabe, desto schwieriger ist die Kontrolle. Hier kann der prinzipielle Informationsvorsprung der Subventionsempfänger gegenüber den Kontrollorganen (Asymmetrie der Informationen, Baur 1998) eine wirkungsvolle Kontrolle nicht nur erschweren, sondern gar völlig illusorisch machen. Die tatsächliche Herausforderung wird deutlich, wenn man sich in Erinnerung ruft, worin wirkungsvolle Kontrolle besteht: Sie umfasst neben der sogenannten Massnahmenkontrolle, die das **Verhalten bzw. die Verhaltensänderungen** der Subventionsempfänger erfasst, notwendigerweise eine **ökologische Wirkungskontrolle**. Diese hat darüber Auskunft zu geben, inwiefern sich die Beteiligung an Subventionsprogrammen und die damit ausgelösten Verhaltensänderungen tatsächlich ökologisch im gewünschten Sinn auswirken.

Eine prinzipielle Schwäche der Direktzahlungen ist es, dass sie lediglich im Sinne einer statischen Effizienz wirken (BAUR 1995: 111). So wird mit Direktzahlungen ein bestimmtes Verhalten oder eine bestimmte Technik gefördert. Ein über diese Auflagen hinaus gehendes Verhalten oder eine Weiterentwicklung der Technik unterliegt aber der gleichen Förderungshöhe. Somit besteht kein Anreiz, nach neuen Verhaltensmustern oder neuen Techniken zu suchen. Es fehlt die dynamische Effizienz. Insofern wirken Direktzahlungen strukturerhaltend. Zudem zeigen die Erfahrungen, daß Subventionen leicht zu einem sozialen Besitzstand werden. Aus den gleichen Gründen, aus denen Direktzahlungen politisch relativ leicht durchsetzbar sind, sind sie auch schwer wieder abzuschaffen. Im Extremfall zementieren sie gegebene Verhaltensmuster, Techniken und Strukturen vor dem Hintergrund einer sich weiterentwickelnden Wirtschaft - und führen zu zunehmenden statt zu sinkenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Disparitäten. „Sie sind insofern einem Medikament vergleichbar, das in bestimmten Notfällen wirksam hilft, das aber zugleich bei Daueranwendung immer höher dosiert werden muß und schließlich tödlich wirkt“ (BINSWANGER/BONUS/TIMMERMANN 1981: 139).

Dieses Verdikt trifft nicht nur Ökologische Direktzahlungen, sondern vor allem auch jene, die für andere „gemeinwirtschaftliche Leistungen“ aus-

gerichtet werden, jedoch eine starke einkommenssichernde Komponente haben - die also zwecks sozialer Absicherung von Transformationsprozessen dauernde Unterstützung gewähren und nicht - von allem anfang an befristet - als Hilfe zur (längerfristigen) Selbsthilfe konzipiert sind. Es gilt genau zu erwägen, in welchem Ausmass eine Branche - z.B. die Landwirtschaft - als „geschützte Werkstatt“ auszugestalten ist.

## **6. Ökologische und marktwirtschaftliche Erneuerung gemäss neuem Landwirtschaftsgesetz**

### **6.1 Ein kurzer Blick auf das künftige schweizerische System der Direktzahlungen**

Das künftige schweizerische Direktzahlungssystem unterscheidet zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen. Mit den **allgemeinen Direktzahlungen** sollen die sog. gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft abgegolten werden, wie die Versorgungssicherheit, die Kulturlandschaftspflege und die dezentrale Besiedelung (EVD, 1998). Die allgemeinen Direktzahlungen enthalten eine soziale Komponente. Konkrete Absicht ist es, aus sozialen Gründen einen „zu grossen wirtschaftlichen Druck zu vermeiden, so dass sich die Betriebsstrukturen weiterhin im Rahmen des Generationenwechsels anpassen können“. Hierzu sieht das Landwirtschaftsgesetz verschiedene Kriterien struktureller und sozialer Art vor. Leitlinie bei der Festlegung dieser Kriterien (in der Verordnung) soll es sein, „die Entwicklung hin zu markt- und leistungsbezogenen Landwirtschaftsbetrieben nicht zu stark zu hemmen und gleichzeitig dem sozialen Ausgleich genügend Rechnung [zu] tragen“ (EVD, 1998).

Die **ökologischen Direktzahlungen** unterteilen sich in die Ökobeiträge und die Sömmerrungsbeiträge. Letztere werden für eine den natürlichen Bedingungen angepasste Alpbewirtschaftung ausgerichtet. Die Ökobeiträge gelten besondere Leistungen im Bereich der Ökologie und der Nutztierhaltung ab. Im einzelnen geht es um Beiträge für den Ökologischen Ausgleich, für eine besonders extensive Produktion im Ackerbau, für den Pflanzenbau ohne chemisch-synthetische Hilfsstoffe und für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (Laufställe und regelmässiger Auslauf im Freien).

Für alle Direktzahlungen (allgemeine und ökologische; einzige Ausnahme: Sömmerungsbeiträge) ist ein sogenannter **ökologischer Leistungsnachweis** zu erbringen (LWG Art. 67). Die Anforderungen entsprechen im wesentlichen den heutigen Bedingungen für die Integrierte Produktion. Ausserdem ist gemäss Pressemitteilung (EVD, 1998) die Anwendung bestimmter **sozialer und struktureller Kriterien** vorgesehen.

Ein, wenn nicht der entscheidende Anstoss zu dieser ökologischen, vor allem aber zu einer „marktwirtschaftlichen Erneuerung“ (EVD, 1998) der Landwirtschaft kam von der neuen Welthandelsordnung. Sie verlangt das Abrücken von einer preisgestützten Landwirtschaftspolitik. Das neue Landwirtschaftsgesetz sieht denn auch keine Preis- und Absatzgarantien mehr vor. Unter dem Titel „**Sozialverträgliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit**“ erläutert das EVD im Presserohstoff, dass sich die Preise künftig nach „Angebot und Nachfrage“ bestimmen, wobei die Rahmenbedingungen so festgelegt werden sollen (z.B. die Höhe des Grenzschutzes oder die Höhe der finanziellen Mittel für Massnahmen zur Marktstützung), „dass die Preisunterschiede zur Europäischen Union bis 2003 ungefähr halbiert werden können. Die Erlöseinbussen der Landwirtschaft werden teilweise mit Direktzahlungen kompensiert. Damit kann ein sozialverträglicher Verlauf der Agrarreform sichergestellt werden“ (EVD, 1998). Die marktliche Preisbestimmung beschränkt sich demnach auf den durch die zitierten Rahmenbedingungen geschützten Markt Schweiz.

Die dergestalt reformierte Landwirtschaftspolitik benennt durchaus im Sinne einer umfassend verstandenen Nachhaltigkeit die drei Dimensionen: Ökologie (ökologische Direktzahlungen und ökologischer Leistungsausweis), Ökonomie und Soziales („Sozialverträgliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“). Die Frage ist, ob sie sie auch im Hinblick auf eine durchhaltbare Langfristperspektive adäquat thematisiert. Hier stellen sich m.E. insbesondere zwei Fragen:

## 6.2 Anfragen zur Definition der ökologischen Leistungen

Wie werden die ökologischen Leistungen definiert, für die Direktzahlungen geltend gemacht werden können? Die eigentliche Herausforderung besteht in der Beantwortung der Frage, wo die Grenzlinie zwischen dem

Bereich der Zusatzleistungen (positive Umweltauswirkungen) und jenem der Schädigungen (negative Umweltauswirkungen) gezogen werden soll. Im Grunde ist damit die unter Abschnitt 5.2 andiskutierte Eigentumsfrage gestellt, bzw. die Frage nach der Spezifizierung der Eigentumsrechte: Welche aus Sicht der Nachhaltigkeit relevanten Pflichten sind im Eigentumsbegriff verankert, reicht dies oder sind die Pflichten zu „aktualisieren“ oder aber soll die Allgemeinheit entsprechend mehr in die Pflicht (mit den damit verbundenen Lasten) genommen werden? Konkreter Brennpunkt der Auseinandersetzung wird es sein, sich über das Ausmass der „**Ökologiepflichtigkeit**“ des (Privat)Eigentums einerseits und über die ökologische Verantwortung der Allgemeinheit andererseits zu einigen.

Eine aus Sicht der Landwirte verlockende Möglichkeit der Grenzziehung - und ich wage die These: das künftige schweizerische System der Direktzahlungen steht auf dieser Basis - wäre es, wenn man sich am Status quo der aktuellen Nutzungsform orientierte. Jegliche Ökologisierungsanstrengung über diesen Status hinaus (zusätzliches Tun oder Unterlassen) würde als Zusatzleistung interpretiert und wäre abgeltungsberechtigt. Dies liefe auf eine ökonomische Besitzstandssicherung hinaus - im Grunde würde damit ein „Recht auf finanziell kompensierten ökologischen Strukturwandel“ verankert. Diese Strategie ist nicht verallgemeinerungsfähig. Denn es ist offensichtlich unmöglich, ausgehend vom gegenwärtigen gesamtgesellschaftlichen Status quo bezüglich Umweltbelastung, jedem Akteur (Unternehmung und Individuum) einen Anspruch auf eine den Besitzstand wahrende Abgeltung seiner Ökologisierungsanstrengungen einzuräumen. Vor diesem Hintergrund wären die Kriterien für die Gewährung von Direktzahlungen zu begründen. Beispielsweise scheinen die Anforderungen an eine kontrollierte Freilandhaltung tatsächlich eine echte, von der Allgemeinheit nachgefragte zusätzliche Dienstleistung notwendig zu machen, und könnten auch über den aktuellen politischen Konsens hinaus auf eine längerfristige Legitimation zählen. Weniger klar scheint die Sachlage in bezug auf die tierfreundlichen Stallhaltungssystemen zu sein, wo in grösserem Umfang Mitnahmeeffekte im Spiel sind, ähnlich wie im breiter diskutierten Feld der ökologischen Ausgleichsflächen (PRO NATURA, 1998). Diese Ausführungen leiten über zur zweiten Frage.

### 6.3 Anfragen zur angestrebten marktwirtschaftlichen Erneuerung

Nachhaltige Entwicklung ist Herausforderung und auch Chance für die Marktwirtschaft: Denn das Gewähren von Freiräumen für Such- und Gestaltungsprozesse ist ein Wesensmerkmale dieses Wirtschaftssystems. Es stellt sich nun die Frage, was unter der angestrebten marktwirtschaftlichen Erneuerung verstanden wird? Inwiefern handelt es sich tatsächlich um eine solche, und welche Rolle spielt dabei die sozialpolitische Absicherung? Bereits ökologische Direktzahlungen, die nicht mit echten Zusatzleistungen verbunden sind, stellen eine verdeckte einkommenspolitische Massnahme dar und laufen Gefahr, von der Öffentlichkeit als Missbrauch disqualifiziert zu werden. Zusätzlichen Gesprächsstoff bieten nun aber die Massnahmen zur „sozialverträglichen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“. Meines Erachtens scheint hier eine fragwürdige, weil problematisch verkürzte Interpretation dessen, was unter Wettbewerbsfähigkeit verstanden wird, Pate gestanden zu haben. Konkret: Es scheint, dass man vor allem die Nahrungsmittelpreise im Auge hat, nicht so sehr die Produktion. Eine Annäherung der Nahrungsmittelpreise an das EU-Preisniveau wird entsprechend als erhöhte Wettbewerbsfähigkeit wahrgenommen. Diese Betrachtung stellt eine Symptombetrachtung dar. Sie blendet ab von der Produktion, die letztlich die Wettbewerbsfähigkeit bestimmt: nämlich Güter zu wettbewerbsfähigen Preisen hervorzubringen. Via Direktzahlungen, die Erlöseinbussen (wenn auch nur zum Teil) kompensieren, werden tiefere Nahrungsmittelpreise für die schweizerische Landwirtschaft möglich, ohne dass diese im produktiven Sinne tatsächlich wettbewerbsfähiger geworden ist - und insbesondere auch keinen Anreiz hat, wettbewerbsfähiger zu werden. Es handelt sich hier also nicht um Direktzahlungen, die Investitionen in der Landwirtschaft im Hinblick auf erhöhte Leistungsfähigkeit auslösen, sondern möglicherweise im Gegenteil, die Innovationskraft der Landwirte aufs Feld des „Rent seeking“ allozieren. Diese aus theoretischer Sicht zugegebenermaßen pointiert formulierte These beschreibt auch - so zumindest meine Wahrnehmung - ein zunehmendes Missbehagen, gar Misstrauen in der Praxis ausserhalb der Landwirtschaft gegenüber einer doch stark subventionsgestützten Branche.

## 7. Traktanden eines notwendigen Diskurses für eine Landwirtschaft nach 2002

Der Rechtfertigungsdruck einer Politik der Direktzahlungen wird voraussichtlich zunehmen. Damit gewinnen die skizzierten institutionellen Innovationen unmittelbar an politischer Bedeutung. Es empfiehlt sich, die Potentiale institutioneller Innovationen im Bereich Landwirtschaft / Ernährung genauer zu prüfen - und in zweierlei Hinsicht zu nutzen:

Erstens zur **Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Akteure** in den Bereichen Landwirtschaft und Ernährung mit dem Ziel, die bestehende prekäre Abhängigkeit des Landwirtschaftssystems von Direktzahlungen zu reduzieren. Diese Abhängigkeit ist eine strategische Schwachstelle (politische Nichtnachhaltigkeit) und eignet sich m.E. nicht als zentraler Eckpfeiler für langfristige Entwicklungsperspektiven in der Landwirtschaft. Diese sollten vielmehr, im Sinne des integrativen Nachhaltigkeitsverständnisses, so weit wie möglich ökologisch, ökonomisch, sozial und politisch zukunftsfähig sein. Eine solche „**Agrarpolitik nach 2002**“ zu konzipieren und zu konkretisieren könnte Aufgabe der oben erwähnten „*Groupe de réflexion für Nachhaltigkeit in Landwirtschaft und Ernährung*“ sein.

Zweitens sind die Potentiale institutioneller Innovationen im Dienste einer zukunftsgerichteten **Weiterentwicklung / Nachbesserung des Systems der Direktzahlungen** zu nutzen.

Direktzahlungen sollten längerfristig primär für **zusätzlich geleistete Dienste** gewährt werden, also für positive Umweltleistungen der Landwirtschaft. Dies ist die eigentliche umweltökonomisch legitimierte „Kernkompetenz“ von Direktzahlungen. Ich vermute, dass hierbei Natur-, Landschafts- und Tierschutz im Zentrum stehen müssen. Dabei sollte eher davon ausgegangen werden, dass die damit realisierbaren Zahlungen nicht nur gegenwärtig, sondern auch künftig einen geringen Anteil des bäuerlichen Einkommen ausmachen können.

Wichtige Erfolgsvoraussetzung ist eine **transparente und glaubwürdige Kommunikation**. Zum einen gilt es, die Öffentlichkeit adäquat an der Formulierung des angestrebten „öffentlichen Gutes“ teilhaben zu lassen (Stichwort: *partizipative Erarbeitung und Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren, -kriterien und Leitbilder für den Bereich Landwirtschaft und Ernährung*). Zum andern bedarf es einer Erfolgskontrolle auf

der Basis einer aussagekräftigen Berichterstattung, die sowohl eine Massnahmen- als auch eine ökologische Wirkungskontrolle umfasst (Stichwort *transparente Berichterstattung über die Direktzahlungen*). Beide Aspekte der Kommunikation sind wichtige Beiträge zur langfristigen politischen Absicherung einer (nachhaltigkeitsorientierten) Landwirtschaft und Landwirtschaftspolitik.

Bereits vorliegende Wirkungsuntersuchungen belegen die Notwendigkeit einer **Perfektionierung des Direktzahlungssystems** im Kernkompetenzbereich, etwas beim ökologischen Ausgleich (PRO NATURA, 1998, BAUR, 1998). Als Merkpunkte seien erwähnt: Mitnahmeeffekte vermindern und damit die ökologische Effizienz der eingesetzten Mittel sicherstellen. Dies kann andere Verteilmodi erfordern: Statt betriebsbezogene Direktzahlungen, Zahlungen an Netzwerke (vgl. *Regionale Innovationsnetzwerke, Plattformen für eine nachhaltige Nutzung von Kulturlandschaften*), oder an einzelne Bauern, falls ihre Dispositionen sich in ein regionales oder kommunales Landschaftsentwicklungskonzept einfügen.

## Literatur:

- BAUR, P., 1995, Ökologische Direktzahlungen. Ein Diskussionsbeitrag aus ökonomischer Sicht. Agrarwirtschaft und AgrarSoziologie (2/95), S. 88-115
- BAUR, P., 1998, Ökologischer Ausgleich durch Direktzahlungen - Denkanstösse für eine zielgerechte Weiterentwicklung aus Sicht der Agrarökonomie, Referat (20. 8. 1998), erscheint demnächst, Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich
- BEYME, K. v. 1991, Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne. Frankfurt am Main
- BINSWANGER, H.CH. / BONUS, H. / TIMMERMANN, M., 1981, Wirtschaft und Umwelt. Möglichkeiten einer ökologieverträglichen Wirtschaftspolitik. Berlin
- BÖHRET, C., 1990, Folgen - Naturschutz, Entwurf für eine aktive Politik gegen schlechende Katastrophen, Opladen
- BRUNDTLAND-BERICHT, 1987, Unsere gemeinsame Zukunft - Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, hrsg. von V. Hauff, Greven
- BUSCH-LÜTY, CHR., 1994, Ökonomie als "Lebenswissenschaft", in: BUSCH-LÜTY, CHR. / JOCHIMSEN, M. / KNOBLOCH, U. / SEIDL, I.

Jürg Minsch: Direktzahlungen aus Sicht der ökonomischen Nachhaltigkeitsforschung

(HRSG), 1994, Vorsorgendes Wirtschaften. Frauen auf dem Weg zu einer Ökonomie der Nachhaltigkeit, Politische Ökologie, Sonderheft 6, S. 12 ff.

CONSEIL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 1997, Aktionsplan für eine Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. EMDZ, Bern 1997

ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ (1997): Zwischenbericht. Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen, BT-Drucksache 13/7400

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (EVD), 1998, Pressemitteilung / Presserohstoff vom 15. 6. 1998 zur Agrarpolitik 2002, Bern

FREY, R.L. / BLÖCHLIGER, H., 1991, Schützen oder Nutzen - Ausgleichszahlungen im Natur- und Landschaftsschutz, Chur / Zürich

HOMANN, K., 1996, „Kooperation und Wettbewerb zwischen Unternehmen im Dienst der Nachhaltigkeit“, Workshop-Vortrag, Bad Münder, 18. Oktober 1996

JÄNICKE, M. / WEIDNER, H. (Ed.), 1995, Successful Environmental Policy - A Critical Evaluation of 24 Cases, Berlin

JÄNICKE, M., 1997, The Political System's Capacity for Environmental Policy“, in: JÄNICKE, M. / WEIDNER, H. (Ed.): A Comparative Study of Capacity-Building, Berlin

KANT, I. 1787/1910, Gesammelte Schriften, Preussische Akademie der Wissenschaften, Band 3, Berlin

KASTHOFER, K.A., 1818, Bemerkungen über Wälder und Auen des Bernischen Hochgebirgs, Aarau

LUHMANN, N., 1975,: Soziologische Aufklärung, Band 2, Opladen

MAYNTZ, R. / SCHARPF, F.W. 1995, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: DIES. (HRSG.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main / New York

MINSCH, J. / EBERLE A. / MEIER, B / SCHNEIDEWIND, U., 1996, Mut zum ökologischen Umbau. Innovationsstrategien für Unternehmen, Politik und Akteurnetze. Basel / Berlin / Boston

MINSCH, J. / FEINDT, P.-H. / MEISTER, H.-P. / SCHNEIDEWIND, U. / SCHULZ, T., 1998, Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, hrsg. von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Berlin / Heidelberg / New York

POPPER, K.R., 1980, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. I und II, 6. Auflage, Tübingen

- PRO NATURA, 1998, Ökologischer Ausgleich in der Landwirtschaft - Pro Natura Bilanz und Ausblick, Basel
- SCHNEIDEWIND, U. / FEINDT, H.-P. / MEISTER, H.-P. / MINSCH, J. / SCHULZ, T. / TSCHEULIN, J. (1997): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit: Vom Was zum Wie in der Nachhaltigkeitsdebatte, GAIA 6 (1997) no. 3
- SCHULER, A. (1992): Das Prinzip der Nachhaltigkeit und der Aufbau der schweizerischen Forstwirtschaft; Vortrag, gehalten in der Arbeitsgruppe "Forstgeschichte" des Internationalen Verbandes forstlicher Versuchsanstalten (IUFRO) in Berlin, 30.8. - 4.9.1992
- WICKE, L. (1989): Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, München
- WINK, R. (1996): Sachverständigenräte. Diskussion im Elfenbeinturm oder Lotsen im gesellschaftlichen Wandlungsprozess? Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 9 (4)

Anschrift des Verfassers:

Dr. Jürg Minsch  
IWÖ-HSG  
Institut für Wirtschaft und Ökologie  
CH-9000 St.Gallen

e-mail: Juerg.Minsch@unisg.ch