

# Der politische Entscheidungsprozess hin zu einem ergebnisorientierten Ansatz in der Ökoausgleichspolitik der Schweiz

Tiana Angelina Moser<sup>1</sup>

## 1 Einleitung und Fragestellung

Im Zentrum des Workshops »Anreiz« standen erste Erfahrungen mit ergebnisorientierter Honorierung im Agrarumweltbereich. In der Schweiz findet dieser Ansatz im Rahmen der Ökoqualitätsverordnung (öqv) Anwendung. Im Zentrum des vorliegenden Beitrags stehen jedoch nicht Erfahrungen mit der öqv, sondern die Entstehung der öqv. Zwei Aspekte sind dabei neu und ungewöhnlich für die Schweizer Agrarpolitik. Dies sind einerseits die Ergebnisorientierung (Anreiz) und andererseits die regionalen Gestaltungsspielräume, die die öqv vorsieht. Der vorliegende Beitrag widmet sich der Frage, weshalb diese zwei Aspekte Eingang in die öqv gefunden haben.

## 2 Historischer Abriss der Entwicklung der Schweizer Agrarpolitik

### Agrarpolitik der Nachkriegsjahre

Seit dem Erlass des Landwirtschaftsgesetzes von 1951 basierte die Schweizer Agrarpolitik auf den Grundsätzen: kostendeckende Preise für Landwirtschaftsprodukte zur Sicherung eines paritätischen Einkommens der Bauern, Steigerung der Produktion im Interesse von Versorgung und Ernährungssicherheit, Schutz der Inlandproduktion und Erhaltung möglichst vieler Betriebe (siehe BLW 1992, S. 283). Daneben fanden in dieser Zeitspanne enorme technische Entwicklungen statt, die aufgrund ihres Ausmaßes auch als »agra-rische Revolution« bezeichnet werden. Dies führte unter anderem dazu, dass sich die landwirtschaftliche Produktion verdoppelte. Ende der 1980er Jahre sah sich die Schweizer Agrarpolitik zunehmend mit Problemen konfrontiert, die in erster Linie auf die genannten zwei Entwicklungen zurückzuführen waren.

### Probleme und Neuorientierung

Die Probleme sind vier Hauptbereichen zuzuordnen: Der Überproduktion, den zu hohen Produktionskosten, den Umweltproblemen aufgrund intensiver Bewirtschaftung und der stetigen Steigerung der Lohnansprüche zum Zweck der Einkommenssicherung (BLW 1990, S. 33). Die Herausforderungen Ende der 1980er Jahre verlangten eine Neuorientierung.

<sup>1</sup> Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen einer im Jahr 2005 verfassten Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (Schweiz) und der Abteilung Ökonomie der wsl, Birmensdorf (Schweiz).

tierung der Schweizer Agrarpolitik. Für die stark exportabhängige Schweizer Wirtschaft waren die Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) äußerst bedeutsam. Die Verhandlungen führten schließlich dazu, dass sich der amtierende Departementchef Delamuraz für eine doppelte Strategie entschied und gleichzeitig mit der Ausarbeitung der Verhandlungspositionen auch eine Reform der Agrarpolitik in Auftrag gab (Sciarini 1994, S. 11).

Im Rahmen der Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik der 1990er Jahre wurde das alte Landwirtschaftsgesetz (aLwG) so ergänzt, dass es möglich wurde, die extensive Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen zu fördern. Es wurde erstmals klar formuliert, dass der Bund Beiträge für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen gewährt (Artikel 31 b Absatz 2 aLwG). Auf der Basis von Artikel 31 b aLwG wurde die Ökobeitragsverordnung (OeBV) erlassen. Es wurde somit basierend auf der OeBV klar definiert, welche Typen von Flächen – zum Beispiel Hecken, Hochstammobstbäume oder extensiv genutzte Wiesen – als ökologische Ausgleichsflächen galten. Der ökologische Ausgleich wurde mittels eines handlungsorientierten Ansatzes gefördert.

### **Neuer Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung bestätigt die Ökologisierung deutlich**

Die ökologische Ausrichtung der Agrarpolitik wurde durch die eindeutige Annahme des neuen Landwirtschaftsartikels (Artikel 104 aBV) durch den Souverän am 9. Juni 1996 klar bestätigt. Dieser nahm das Ziel einer multifunktionalen, nachhaltigen Landwirtschaft in die Bundesverfassung (BV) auf. Die Tatsache, dass 1995 eine Revisionsvorlage abgelehnt worden war, die die ökologische Ausrichtung weniger stark betonte, verlieh dem Volksentscheid ein zusätzliches Gewicht. Basierend auf dem neuen Landwirtschaftsartikel der BV wurden 1998 ein neues Landwirtschaftsgesetz und die Direktzahlungsverordnung (DZV) erlassen. Die DZV regelte die Beiträge für die ökologischen Ausgleichsflächen neu. Mit dem Erlass der DZV trat die OeBV außer Kraft. Im Mai 2001 trat die Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) in Kraft, deren Ziel es war, die Qualität und Vernetzung der ökologischen Ausgleichsflächen und somit die Artenvielfalt in der Kulturlandschaft verstärkt zu fördern. Dabei waren zum ersten Mal ergebnisorientierte Anreize vorgesehen, während bisher (in der OeBV und DZV) ausschließlich handlungsorientierte Anreize zur Anwendung gekommen waren. Die Landwirte bekommen nun nur dann Direktzahlungen für eine Öko-Qualitätsfläche, wenn diese eine gewisse Qualität aufweist, das heißt, wenn die vom Kanton geforderten Zeiger-Pflanzenarten auf der Fläche nachgewiesen werden (hierzu die Beiträge von Gujer und Rubin im vorliegenden Band).

## **3 Der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz**

In der Schweiz sind fünf Phasen des politischen Entscheidungsprozesses relevant: die Impulsphase, die vorparlamentarische Phase, die parlamentarische Phase, die plebiszitäre Phase, die Vollzugsphase und unter Umständen die Evaluationsphase (Linder 1999, S. 300 ff).<sup>2</sup> Dies sind die klassischen Phasen des Gesetzgebungsprozesses. Da es sich bei

<sup>2</sup> In der Realität kann dieser Prozess komplexer aussehen. Für eine ausführliche Diskussion des

der öQV um eine Verordnung handelt, sind nur die Impulsphase, die vorparlamentarische Phase und schließlich der Vollzug von Interesse. Auf den Vollzug der Verordnung wird hier nicht näher eingegangen. Die Impulsphase kann verschiedener Art sein: parlamentarische Initiative, Initiative der Verwaltung oder auch Volksinitiative. Die anschließende vorparlamentarische Phase umfasst die Arbeit einer außerparlamentarischen Expertenkommission oder Arbeitsgruppe und das Vernehmlassungsverfahren.<sup>3</sup> Im Falle der öQV kann das Nationale Forum für den ökologischen Ausgleich (NFöA) als Expertenkommission betrachtet werden. Das zweite Element des vorparlamentarischen Prozesses wurde im Entscheidungsprozess zur öQV nicht als offizielles Vernehmlassungsverfahren, sondern in Form einer ihm ähnlichen, schriftlichen Konsultation durchgeführt.

#### 4 Der Advocacy-Coalition-Framework-Ansatz von Paul Sabatier und Jenkins Smith

Der *Advocacy-Coalition-Framework*-Ansatz von Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith (1993, 1998, 1999) richtet den Fokus auf Policy-Veränderungen und versucht, diese mittels einiger zentraler Faktoren im Policy-Prozess zu erklären:<sup>4</sup>

- Das Subsystem: Dieses setzt sich aus jenen Akteuren zusammen, welche sich aktiv für einen Politikbereich interessieren und diesen auch regelmäßig und über einen gewissen Zeitraum zu beeinflussen versuchen.
- Die Advocacy-Koalition: Dies sind konkurrierende Koalitionen in einem Policy-Subsystem, welche gemeinsame *belief systems* (Wertesysteme) teilen. Die *belief systems* enthalten normative Ziele und die Wege zu deren Umsetzung.
- Zeitraum: mindestens zehn Jahre.

Zu Veränderungen – so genannten *policy changes* – kommt es laut Sabatier dann, wenn entweder Lernprozesse im Subsystem stattfinden oder externe Ereignisse darauf einwirken: Ereignisse, die von außerhalb des Subsystems wirken und so zu einer Machtverschiebung zwischen den Koalitionen beitragen.

#### 5 Untersuchungszeitraum & Methode

Der Zeitraum, der für die Untersuchung der Ursachen der Policy-Veränderungen in der Schweizer Ökoausgleichspolitik von Interesse ist, beginnt mit dem Entscheidungsprozess der OeBV und endet mit dem Inkrafttreten der öQV 2001. Er wird in drei Phasen

politischen Entscheidungsprozesses siehe Linder (1987, 1999), Sciarini (2002).

<sup>3</sup> Das Vernehmlassungsverfahren stellt Teil des Schweizer Gesetzgebungsverfahrens dar. Dabei erhalten interessierte und betroffene Kreise die Möglichkeit zur Stellungnahme (Linder 1999, S. 305 f.).

<sup>4</sup> In der Politikwissenschaft werden anstatt Politik üblicherweise die präziseren drei englischen Begriffe Polity, Politics und Policy verwendet. Dabei nimmt Polity auf die politischen Strukturen, Politics auf die politischen Prozesse und Policy auf die politischen Inhalte und Programme Bezug (Patzelt 1997, S. 23 f.).

aufgeteilt, jeweils eine für die Entscheidungsprozesse zu den drei Verordnungen OeBV (1990–93), DZV (1993–98) und öqv (1997–2001).

Die Daten wurden nach Methoden der qualitativen Forschung in den empirischen Sozialwissenschaften ermittelt. Dies bietet sich bei Prozessanalysen an, da Abläufe und unterschiedliche kausale Zusammenhänge auf diese Weise besser aufgezeigt werden können. Die Ergebnisse stützen sich auf die Analyse von Primärquellen wie Protokollen, auf Sekundärliteratur und hauptsächlich auf neun leitfadengestützte Experteninterviews. Die Interviews wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet. Die Expertenauswahl erfolgte nach einem Schema, das die Berücksichtigung aller zentralen Sichtweisen im Prozess sicherstellte und durch das Schneeballprinzip<sup>5</sup> ergänzt und bestätigt wurde.

## 6 Der Entscheidungsprozess der öqv

### Subsystem

Für die Analyse der Policy-Veränderung durch die öqv in der Ökoausgleichspolitik der Schweiz wurden das Subsystem empirisch festgelegt und die Koalitionen bestimmt. Das Subsystem »Ökologischer Ausgleich« umfasst jene Akteure, die ein positives oder negatives Interesse am ökologischen Ausgleich haben, die die politischen Entscheidungsprozesse zum ökologischen Ausgleich zu beeinflussen versuchen und die bereits seit mehreren Jahren in Interaktion stehen. Es konnten 17 Akteure des Subsystems »Ökologischer Ausgleich« identifiziert werden. Sie gehören den Bundesämtern, den kantonalen Ämtern,

**Tabelle 1** Die vier Koalitionen und ihre *policy core beliefs*.

	Koalition A Konervative Landwirtschaftskoal.	Koalition B Progressive Landwirtschaftskoal.	Koalition C Konervative Naturschutzkoal.	Koalition D Progressive Naturschutzkoal.
Policy-Ziel	Senkung der Produktions- intensität	Senkung der Pro- duktionsintensität und Förderung der Artenvielfalt	Förderung der Artenvielfalt	Förderung der Artenvielfalt
Policy- Mechanism.	Handlungs- orientierung	Handlungs- orientierung und Ergebnis- orientierung	Ergebnis- orientierung zwingend	Ergebnis- orientierung zwingend
Policy- Bereich	Trennung von Naturschutz- und Landwirtschafts- politik	Zusammenarbeit von Naturschutz- und Landwirt- schaftspolitik möglich	Zusammenarbeit von Naturschutz- und Landwirt- schaftspolitik	Zusammenarbeit von Naturschutz- und Landwirt- schaftspolitik

Die Bestimmung der Positionen erfolgte auf der Grundlage von den Expertenaussagen zu den vier *policy core beliefs* und den Aussagen zur Koordination der Akteure untereinander.

<sup>5</sup> Das Schneeballprinzip besagt, dass man die zentralen Experten nach weiteren Experten befragt (Schnell et al. 1999).

den Interessenverbänden, der Forschung, der Beratung und jeweils sowohl der landwirtschaftlichen wie auch der naturschützerischen Sektorpolitik an.

### Koalitionen

Ein weiteres zentrales Element der Analyse sind die Koalitionen im Subsystem. Es wurde davon ausgegangen, dass das Subsystem »Ökologischer Ausgleich« aus konkurrierenden Koalitionen besteht. Koalitionen weisen gemeinsame *policy core beliefs* (siehe Tabelle 1) und ein Mindestmaß an Koordination zwischen den einzelnen Akteuren auf. *Policy core beliefs* stellen die Kernauffassungen der Koalitionen und das zentrale Element der Koalitionsbildung dar. Sie beinhalten die Positionen und Strategien in der Frage, wie ein normatives Ziel anzustreben ist. Zu den *policy core beliefs* zählt etwa die Wahrnehmung von kausalen Zusammenhängen, die das Policy-Problem betreffen. Dabei ist wesentlich, welchen Einfluss bestimmte Policy-Maßnahmen aus Sicht der Akteure auf ein Ziel haben. Die Prioritäten in Bezug auf die Policy-Instrumente, die im gegebenen Policy-Bereich zur Anwendung kommen, zählen ebenfalls zu den *policy core beliefs*.

Im vorliegenden Fall gehört auch die Position, ob ein handlungs- oder ergebnisorientierter Ansatz zur Anwendung kommen sollte, zu den *policy core beliefs*. Als weiteres

**Tabelle 2** Die Koalitionen und Akteure\* in den drei Entscheidungsprozess-Phasen.

	<b>Koalition A</b> Konservative Landwirtschaftskaal.	<b>Koalition B</b> Progressive Landwirtschaftskaal.	<b>Koalition C</b> Konservative Naturschutzkoal.	<b>Koalition D</b> Progressive Naturschutzkoal.
OeBV-Phase	<b>BLW</b> SBV <b>Kant. Land.</b>	<b>Land. B.</b> <b>(BIO SUISSE)</b> <b>(IP Suisse)</b> <b>(VKMB)</b>	BUWAL Kant. Nat.	Pro Natura WWF SVS V.S.
DZV-Phase	<b>BLW</b> SBV	<b>Land. B.</b> <b>(Kant. Land.)</b>	BUWAL Kant. Nat.	Pro Natura WWF SVS V.S. <b>(BIO SUISSE)</b> <b>(IP Suisse)</b> <b>(VKMB)</b>
öQV	SBV	<b>BLW</b>	BUWAL Kant. Nat.	Pro Natura WWF SVS V.S. <b>(BIO SUISSE)</b> <b>(IP Suisse)</b> <b>(VKMB)</b> <b>Land. B.</b> <b>Kant. Land.</b>

Jene Akteure, deren Position sich über die drei Phasen verschoben hat, sind in fettener Schrift aufgeführt. Nicht zugeordnet werden die FAL, die FIBL und die SAB. Wenn die Zuteilung der Akteure nicht eindeutig war, stehen sie in Klammern.

\* Ein Abkürzungsverzeichnis findet sich am Ende des Beitrages.

zentrales *policy core belief* ist die Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen in einem Staat zu nennen. Es stellt sich somit die Frage nach dem Grad der Involvierung der Kantone beziehungsweise des Bundes. In Bezug auf die vorliegende Fragestellung stehen somit die *policy core beliefs* im Zentrum der Untersuchung. Im Subsystem wurden nun vier Koalitionen bestimmt. Koalition c und d unterscheiden sich in Bezug auf die *policy core beliefs* kaum, lassen sich jedoch aufgrund der ausbleibenden Koordination zwischen den Akteuren nicht zu einer gemeinsamen Koalition zusammenfügen.

Die empirischen Untersuchungen ergaben die in Tabelle 2 dargestellte Akteursverteilung in den drei Phasen und in Bezug auf die vier Koalitionen.

### 6.1 Lernprozess

Laut einem Kausalitätspfad des *Advocacy-Coalition-Framework*-Ansatzes können Policy-Veränderungen darauf zurückgeführt werden, dass sich die Positionen der Akteure in den Koalitionen verschieben, und zwar aufgrund eines Lernprozesses. Von einem Lernprozess ist dann die Rede, wenn beispielsweise ein verbessertes Verständnis über folgende Aspekte erlangt wird:

- über den Zustand von Zielen und anderen Variablen, die als wichtig für das eigene *belief system* identifiziert werden.
- über logische und kausale Beziehungen innerhalb eines *belief systems*. Dieser Prozess fokussiert meistens darauf, verbesserte Mechanismen zur Umsetzung von *normative core beliefs* zu finden.
- über Herausforderungen an das eigene *belief system*. Diese Herausforderungen können zum Beispiel äußere Ereignisse sein, wie ein Verlust an politischen Ressourcen oder die Aktivitäten von politischen Gegnern.

Es wurde somit untersucht, ob sich die Policy-Veränderung in Richtung Ergebnisorientierung aufgrund eines Lernprozesses durchsetzen konnte. Die Theorie geht davon aus, dass sowohl ein Lernprozess wie auch eine Policy-Veränderung wahrscheinlicher ist, wenn ein professionelles, geschlossenes Diskussionsforum existiert. »Geschlossen« bezieht sich hier auf die Zugangskriterien, die Professionalität und die Finanzierungsfragen. Kann die Professionalität und Geschlossenheit des Forums nachgewiesen werden, ist es wesentlich wahrscheinlicher, dass ein Lernprozess stattgefunden hat. Im Jahr 1995 wurde in der Schweiz im Rahmen des europäischen Naturschutzjahres das Nationale Forum für den Ökologischen Ausgleich (NföA) gegründet. Dieses Forum weist nun den Großteil der Kriterien auf, die für ein erfolgreiches, geschlossenes Diskussionsforum gelten, so dass ein Einfluss des NföA auf den Lernprozess vermutet werden konnte.

### 6.2 Externe Faktoren und Machtverschiebung

Der Lernprozess in einem Subsystem stellt einen Kausalitätspfad dar, der Policy-Veränderungen zu erklären versucht. Daneben benennt der *Advocacy-Coalition-Framework*-Ansatz einen zweiten Kausalitätspfad. Dieser konzentriert sich auf die Verschiebung der Einflussverhältnisse zwischen den Akteuren im Subsystem. Eine Verschiebung der

Einflussverhältnisse ist laut dem *Advocacy-Coalition-Framework*-Ansatz auf eine Ressourcenverschiebung bei den Akteuren zurückzuführen, deren Ursachen so genannte *externe, nicht-kognitive Faktoren* sind. Der Begriff Ressourcen ist dabei in einem weiten Sinne zu verstehen. Ressourcen umfassen finanzielle und personelle Ressourcen ebenso wie Wissen oder Vertreter in politisch bedeutsamen Positionen. Es wird im Folgenden das Augenmerk in einem ersten Schritt auf die Einflussverschiebung gerichtet und in einem zweiten auf deren Ursachen beziehungsweise bedeutsame externe, nicht-kognitive Faktoren.

Der Begriff der Macht wird sowohl in der Soziologie und Psychologie als auch in der Politikwissenschaft vielfach diskutiert und wurde auf vielerlei unterschiedliche Weise definiert. Eine für die Politikwissenschaften wesentliche Definition ist jene von Robert Dahl (1957, S. 201 f.). Er definiert Macht in Anlehnung an Max Weber wie folgt: »*A hat Macht über B in dem Ausmaß, als er B veranlassen kann, etwas zu tun, was er sonst nicht tun würde*«. Wenn also ein Akteur im Subsystem andere Akteure in ihrer Haltung und ihren Handlungen beeinflussen oder seine eigene Meinung gar gegen ihren Widerstand durchsetzen kann, hat er Einfluss beziehungsweise Macht.

## 7 Ergebnisse

### 7.1 Lernprozess und Forum

Die Positionsverschiebung der landwirtschaftlichen Akteure in Bezug auf die Ergebnisorientierung kann klar auf einen Lernprozess zurückgeführt werden. Beispielsweise zeichneten sich zunehmend die Grenzen der Handlungsorientierung ab. Auf den Lernprozess der landwirtschaftlichen Akteure hatte zudem das als professionelles Diskussionsforum nachgewiesene NFöA einen positiven Einfluss beziehungsweise machte diesen erst möglich. Einen eindeutigen Einfluss hatte das Forum auf die Positionen der Akteure in Bezug auf den Policy-Mechanismus. Die Diskussionen im Forum hatten im Hinblick auf die Ergebnisorientierung einen wesentlichen Einfluss auf die Positionen des Bundesamtes für Landwirtschaft und der kantonalen Landwirtschaftsämter. Die Erfahrungen im ökologischen Ausgleich der verschiedenen Akteure der Landwirtschaft und des Naturschutzes wurden im Forum thematisiert. Alle Experten im Forum stimmen darin überein, dass die Akteure in diesem Gremium nach einer anfänglichen Konfrontationsphase sachlich über die Probleme der Ökoausgleichspolitik diskutierten. Es kann somit angenommen werden, dass ohne die Existenz des NFöA keine sachliche Diskussion zwischen Koalitionen und somit kein Lernprozess zwischen den Koalitionen hinsichtlich der Ergebnisorientierung stattgefunden hätte. Anders sah die Situation jedoch bei den Positionen der Akteure zur regionalen Ausrichtung aus. Hier konnte kein Lernprozess nachgewiesen werden.

### 7.2 Einflussverschiebung im Subsystem »Ökologischer Ausgleich«

Im Rahmen der empirischen Analyse wurde der Einfluss der verschiedenen Akteure im Subsystem erfasst. Die Erfassung folgte dem Reputations- und Entscheidungsfindungsansatz (Hunter 1953, Dahl 1963). Demnach werden Experten gebeten, einerseits eine Liste zentraler Akteure durch weitere wichtige Akteure zu ergänzen und andererseits den Einfluss dieser Akteure auf den Entscheidungsprozess zu bewerten. Die Experten wurden

**Tabelle 3** Expertenbeurteilung des Einflusses der Akteure in den drei Phasen

		OeBV	DZV	ÖQV
A	<i>Bund</i>			
	BLW	2,8	2,8	2,8
	BUWAL	1,7	1,6	2,3
B	<i>Kanton</i>			
	Kantonale Landwirtschaftsämter	1,9	1,9	1,8
	Kantonale Naturschutzmänter	0,9	0,7	1,7
C	<i>Naturschutzinteressenverbände</i>			
	Pro Natura	1,5	1,6	2,25
	Schweizer Vogelschutz	1,3	1,3	2,2
	WWF	1,0	1,4	1,4
D	<i>Landwirtschaftliche Interessenverbände</i>			
	SBV	1,4	1,6	0,8
	VKMB	1,0	0,9	0,6
	BIO SUISSE	1,0	1,0	0,6
	IP Suisse	0,7	0,9	0,6
E	<i>Landwirtschaftliche Forschungsanstalten</i>			
	FIBL	1,0	1,1	1,3
	FAL	0,9	0,9	1,5
F	<i>Forschung Umwelt/Naturschutz</i>			
	Vogelwarte Sempach	1,4	1,2	2,4
G	<i>Landwirtschaftliche Beratung</i>			
H	<i>Andere</i>			
	SAB	0,7	0,9	0,6

Die Experten konnten den Akteuren einen Einfluss zwischen 0 und 3 zuordnen. Es wurde jeweils pro Akteur das arithmetische Mittel berechnet, so dass die Zahl ebenfalls zwischen 0 und 3 liegt.

gebeten, nach den drei Phasen zu unterscheiden und den Akteuren einen von vier Einflussgraden zuzuweisen: 0 – kein Einfluss; 1 – kaum Einfluss; 2 – einflussreich; 3 – sehr einflussreich. Die Ergebnisse der empirischen Analyse sind in Tabelle 3 dargestellt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die empirische Erfassung des Einflusses in den drei Phasen einerseits den Einflussgewinn der ökologischen Akteure und andererseits auch einen Einflussverlust einiger landwirtschaftlicher Akteure zeigt. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) blieb bei allen drei Entscheidungsprozessen gleich einflussreich, nämlich der einflussreichste Akteur im Subsystem. Auf Bundesebene vermochte zudem das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) im Entscheidungsprozess zur ÖQV im Vergleich zu demjenigen der OeBV und der DZV deutlich an Einfluss zu gewinnen. Das BUWAL setzte sich klar für eine Ergebnisorientierung wie auch einen regionalen Ansatz ein.

Die kantonalen Naturschutzmänter gewannen im Entscheidungsprozess zur ÖQV im Vergleich zur OeBV und DZV deutlich an Einfluss. Dieser wurde jedoch nicht bedeutender eingeschätzt als jener der kantonalen Landwirtschaftsämter. Die empirische Analyse hat

gezeigt, dass die kantonalen Naturschutzmärter den Entscheidungsprozess primär über das BUWAL beeinflussen konnten. Dieses setzte sich beim BLW klar für eine Ergebnisorientierung und einen regionalen Ansatz ein, weil dies ein zentrales Anliegen der kantonalen Naturschutzmärter war.

Die Naturschutzorganisationen und dabei insbesondere Pro Natura und die Vogelwarte Sempach haben im Entscheidungsprozess der öQV im Vergleich zu jenem der OeBV und DZV klar an Einfluss gewonnen. Gleichzeitig hat der Schweizerische Bauernverband (SBV) als einer der wichtigsten landwirtschaftlichen Interessenvertreter im Subsystem deutlich an Einfluss verloren. Die Naturschutzorganisationen und die Vogelwarte Sempach setzten sich ebenfalls eindeutig für eine Ergebnisorientierung und einen regionalen Ansatz im ökologischen Ausgleich ein, wenn auch erstere stärker gewichtet wurde. Zusammenfassend kann somit ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Einflussgewinn der ökologischen Akteure im Subsystem und den beiden Policy-Veränderungen bestätigt werden.

### 7.3 Externe Faktoren

Es wurde aufgezeigt, dass zusätzlich zum Lernprozess eine Einflussverschiebung nachweisbar ist. Es stellt sich nun die Frage nach den Ursachen dieser Verschiebungen. Eine Einflussverschiebung entsteht meist durch externe, nicht-kognitive Faktoren, also solche, die von außen auf das Subsystem einwirken und nicht von den Akteuren beeinflusst werden können. Unter externen Einflüssen sind beispielsweise Veränderungen der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen wie etwa der wirtschaftlichen Situation der Schweiz zu verstehen. Auch der Wandel der öffentlichen Meinung stellt einen potenziellen externen Faktor dar. Dieser kann dazu führen, dass von außen Druck auf das Subsystem ausgeübt wird und sich die Akteure daher gezwungen sehen, ihre Positionen zu revidieren.

Zu einer Verschiebung in den *policy core beliefs* kommt es insbesondere dann, wenn Akteure, die im Verhältnis zu anderen Akteuren über einen geringeren Einfluss im Subsystem verfügen, externe Faktoren zu ihrem Vorteil auszunützen verstehen. Die Tatsache, dass externe, nicht-kognitive Faktoren zu beobachten sind, trägt aber noch nicht ohne Weiteres zu einer Verschiebung der Einflussverhältnisse bei. Dafür müssen die Akteure die externen, nicht-kognitiven Faktoren aufnehmen, sie in den Entscheidungsprozess integrieren und zu ihrem Vorteil ausnützen. Es konnten vier Einflussfaktoren identifiziert werden, die sich auf die Einflussverschiebung der ökologischen Akteure im Subsystem auswirkten. Nicht alle wurden jedoch von den Akteuren aufgenommen und zu ihrem Vorteil ausgenutzt.

#### Die Biodiversitätskonvention von 1992

Im Jahr 1992 wurde in Rio de Janeiro (Brasilien) die Biodiversitätskonvention der Vereinten Nationen verabschiedet. Die Schweiz ratifizierte die Konvention im November 1994.<sup>6</sup> Das Hauptziel der Konvention ist laut Artikel 1 die Erhaltung der biologischen Vielfalt. Die Ratifizierung der Biodiversitätskonvention durch die Schweiz wurde im Entscheidungsprozess der öQV laut allen Experten in erster Linie von den Naturschutzinteressenverbänden, aber auch vom BUWAL thematisiert. Die Tatsache, dass die Schweiz die Konvention ratifiziert hatte, verlieh ihren Argumenten in Bezug auf eine Ergebnisorientierung im

<sup>6</sup> Siehe <http://www.biodiv.org/world/parties.asp> (20.4.2005).

ökologischen Ausgleich mehr Gewicht. Ein zentrales Argument dabei war, dass sich die Schweiz zu einem Engagement zur Erhaltung der Artenvielfalt verpflichtet habe und diesem nun auch im Rahmen ihrer landwirtschaftlichen Programme gerecht werden müsse.

### Die wto-Verhandlungen

In der Uruguay-Runde der Verhandlungen der Welthandelsorganisation (wto) (1986–1994) wurde die Landwirtschaft erstmals in das internationale Handelssystem aufgenommen. Das Agrarabkommen verpflichtet die wto-Mitglieder, die Einfuhrzölle, die Stützungsmaßnahmen und die Exportsubventionen über einen Zeitraum von sechs Jahren (1995–2000) schrittweise zu verringern. Bei den innerstaatlichen Stützungsmaßnahmen der Agrarpolitik werden produktionsgebundene und produktionsunabhängige Maßnahmen unterschieden. Die produktionsgebundenen Maßnahmen unterstehen dabei der Abbaupflicht. Aber auch die produktionsunabhängigen Maßnahmen, zu denen die Schweizer Direktzahlungen zu zählen sind, geraten immer mehr unter Druck.

Im Unterschied zur Biodiversitätskonvention sind die wto-Verhandlungsergebnisse für die Schweizer Landwirtschaft überlebenswichtig. Eine Einschränkung der produktionsunabhängigen Maßnahmen könnte sich für die Schweizer Landwirtschaft laut dem BLW als problematisch erweisen, da heute sämtliche Direktzahlungen zu ihnen gezählt werden und somit wto-kompatibel sind (BLW 2003, S. 274). Auch wenn die Bedeutung dieser Entwicklung von den Experten sehr wohl anerkannt wurde, konnte nicht nachgewiesen werden, dass die ökologischen Akteure sie aufgegriffen hätten. Es wird vermutet, dass die Kritik an den produktionsunabhängigen Maßnahmen während des Entscheidungsprozesses der öqv in einem noch zu frühen Stadium war, als dass sie in die Entscheidungen einfließen und zu einer Ressourcenverschiebung hätte führen können. Trotzdem kann jedoch klar davon ausgegangen werden, dass diese Entwicklung in der wto das BLW zugunsten der Ergebnisorientierung beeinflusste.

### Der neue Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung

Die Bedeutung einer ökologischen Landwirtschaft beziehungsweise der öffentliche Druck wurde im Laufe der 1990er Jahre immer stärker und gipfelte schließlich in der Aufnahme des neuen Landwirtschaftsartikels in der Bundesverfassung im Jahr 1996. Der neue Verfassungsartikel enthielt sowohl für die bäuerliche als auch für die nicht-bäuerliche Bevölkerung wesentliche Neuerungen. Erstens sollten nur Betriebe, die einen Nachweis für die geforderten ökologischen Leistungen erbringen, Anrecht auf die Direktzahlungen erhalten; und zweitens sollten naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen besonders gefördert werden.

In der Annahme des neuen Landwirtschaftsartikels von 1996 durch den Souverän manifestierte sich die ökologische Gewichtung der öffentlichen Meinung. Der ökologische Aspekt erlangte in der Abstimmung unter anderem deshalb so große Beachtung, weil der Souverän eine Vorlage zu diesem Verfassungsartikel, bei der die ökologische Ausrichtung aber schwächer ausgeprägt war, noch ein Jahr zuvor abgelehnt hatte.

Der Volkswille wurde von den Naturschutzakteuren aufgenommen und in den Entscheidungsprozess zur öqv eingebracht. Die Naturschutzakteure, die wesentlich an der Initiative beteiligt waren, kommunizierten deutlich, dass die Ökologisierung der Schweizer Landwirtschaft dem Willen der Bevölkerung entspreche. Es wurde unmissverständlich vermittelt, dass bei ausbleibender ökologischer Leistung der Steuerzahler längerfristig

nicht gewillt sei, die großen Summen an Steuergeldern auszugeben, die zur Unterstützung der Schweizer Landwirtschaft nötig sind. Diese Entwicklung der öffentlichen Meinung beziehungsweise der neue Landwirtschaftsartikel wurde somit durch die ökologischen Akteure klar aufgenommen.

Die Experten des BLW, des BUWAL und des Naturschutzverbandes nahmen diese beiden Volksabstimmungen als einen deutlichen Umbruch in der Verteilung der Interessen und Kräfteverhältnisse wahr: Zum einen war nach der eidgenössischen Volksabstimmung vom Juni 1996 unmissverständlich klar, dass das Volk eine ökologische Landwirtschaft forderte.<sup>7</sup> Zum anderen zeigte sich, dass die bisherige, traditionelle Bauernvertretung durch den Schweizer Bauernverband in der Bevölkerung an Unterstützung verloren hatte. Die empirische Untersuchung belegte zudem, dass das BLW sehr sensibel auf die öffentliche Meinung reagierte. Dies lässt sich zum Teil durch das große Gewicht begründen, das den Naturschutzverbänden zugestanden wurde. Sie genießen in der Schweizer Bevölkerung eine große Anerkennung und vermögen somit das Image der Landwirtschaft und die Bereitschaft der Bevölkerung zu beeinflussen, große Summen an Steuergeldern auszugeben.

### **Die Personalkonstellation im Bundesamt für Landwirtschaft**

Im Januar 2000 fand zudem ein Wechsel an der Spitze des BLW statt, der sich positiv auf die Gewichtung der ökologischen Aspekte in der Landwirtschaft auswirkte. Allerdings kann keine aktive Aufnahme oder Ausnutzung dieser neuen Personalkonstellation durch die ökologischen Akteure oder eine Einflussverschiebung zugunsten der ökologischen Akteure infolge der Neubesetzung im BLW festgestellt werden. Die öQV und die damit einhergehenden Policy-Veränderungen wurden laut den befragten Experten im BLW dadurch lediglich begünstigt.

Insgesamt konnten somit vier externe Faktoren identifiziert werden, die potenziell einen Einfluss auf den Prozess ausübten. Zwei der vier Faktoren wurden von den ökologischen Akteuren jedoch nicht aufgenommen und im Entscheidungsprozess nicht thematisiert. Dies sind erstens die personelle Konstellation im BLW und zweitens die laufenden Verhandlungen der WTO. Die anderen beiden Faktoren wurden unübersehbar aufgenommen. Die Biodiversitätskonvention beziehungsweise deren Ratifikation durch die Schweiz wurde von den ökologischen Akteuren im Entscheidungsprozess klar thematisiert. Allerdings ist angesichts der empirischen Ergebnisse nicht von einer sehr großen Bedeutung dieses Faktors auszugehen.

Die Annahme des Landwirtschaftsartikels von 1996 beziehungsweise die öffentliche Meinung fand bei den ökologischen Akteuren deutliche Aufnahme und wurde von ihnen in den Prozess eingeschleust. Laut den Experten vermochte diese Thematisierung der öffentlichen Meinung im Entscheidungsprozess auch den Einfluss der ökologischen Akteure und insbesondere denjenigen der Naturschutzinteressenverbände beziehungsweise der progressiven Naturschutzkoalition zu verstärken. Der Einfluss der konservativen

<sup>7</sup> Der neue Verfassungsartikel wurde mit 77,6 Prozent der Stimmen angenommen (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19960609/index.html>) (21.4.05). Die Vorlage von 1995 enthielt bereits eine Förderung der ökologischen Landwirtschaft, die jedoch als zu schwach kritisiert wurde.

Naturschutzkoalition wurde durch diesen externen, nicht-kognitiven Faktor zwar auch verstärkt, jedoch konnte keine Aufnahme durch diese Koalition nachgewiesen werden.

## 8 Beantwortung der Fragestellung

Zusammenfassend können für die Durchsetzung der Ergebnisorientierung und des regionalen Ansatzes im politischen Entscheidungsprozess der öqv folgende Ursachen genannt werden: Die Policy-Veränderung in Richtung Ergebnisorientierung konnte sich einerseits aufgrund eines Lernprozesses im BLW wie auch eines Lernprozesses der kantonalen Landwirtschaftsämter durchsetzen. Dieser Lernprozess wurde in beiden Fällen durch die Diskussionen im NFÖA positiv beeinflusst. Andererseits wirkte sich der Einflussgewinn der Naturschutzakteure ebenfalls zugunsten der Ergebnisorientierung aus. Dies war insbesondere bei den Naturschutzinteressenverbänden und dem BUWAL der Fall. Der Einflussgewinn ist auf vier externe Faktoren zurückzuführen, von denen zwei, die Biodiversitätskonvention und die Annahme des neuen Landwirtschaftsartikels, von den Akteuren im Entscheidungsprozess zu ihrem Vorteil ausgenutzt wurden.

Hingegen kann die Policy-Veränderung des regionalen Ansatzes nicht auf einen Lernprozess zwischen den Koalitionen zurückgeführt werden. Auch die Diskussionen im Forum erlangten somit keine Bedeutung für diesen Lernprozess. Der Einflussgewinn der ökologischen Akteure wirkte sich vor allem bei der konservativen Naturschutzkoalition (BUWAL und kantonale Naturschutzämter) auf den regionalen Ansatz aus. Diese Akteure setzten sich stark für einen regionalen Ansatz ein, während die Akteure der progressiven Naturschutzkoalition der Ergebnisorientierung mehr Bedeutung beimaßen.

Abschließend kann jedoch die Frage, weshalb sich der regionale Ansatz durchsetzen konnte, nur durch die Betrachtung der Beziehung der beiden Policy-Veränderungen zueinander beantwortet werden. Denn erstens verlangte die Ergebnisorientierung eine Berücksichtigung naturschützerischer regionaler Unterschiede, und zweitens verlangte sie einen verstärkten Einbezug von Naturschutzakteuren. Da die Naturschutzämter bereits über Kompetenzen auf kantonaler Ebene verfügten, kam ein regionaler Ansatz nur dann infrage, wenn ihre Kompetenzen nicht zugunsten der Landwirtschaftspolitik eingeschränkt werden würden. Das war jedoch unvermeidlich, da sonst eine Zusammenarbeit zwischen Naturschutz- und Landwirtschaftspolitik kaum zu verwirklichen gewesen wäre. Eine Annäherung von Landwirtschafts- und Naturschutzpolitik war angesichts der vom Volk gewünschten ökologischen Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik jedoch unabdingbar.

## Literatur

- BLW (Bundesamt für Landwirtschaft) (1990) *Direktzahlungen in der Schweizer Agrarpolitik. Bericht der Kommission Popp*. Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale: Bern.
- BLW (1992) *Siebter Landwirtschaftsbericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes*. Bern.
- BLW (2004) *Agrarbericht 2004*. Bern.
- Dahl, R.A. (1957) The concept of power. *Behavioral Science* 2, S. 201–215.

- Dahl, R. A. (1961/3) *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Hunter, F. (1953) *Community power structure. A study of decision makers*. The University of North Carolina Press: Chapel Hill.
- Linder, W. (1987) *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*. Bern: Paul Haupt Verlag.
- Linder, W. (1999) *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt Verlag.
- Patzelt, W. J. (1997) *Einführung in die Politikwissenschaft: Grundriss des Faches und studiumsbegleitende Orientierung*. Passau: Wissenschaftsverlag Richard Rothke.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1993) *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1998) The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1), S. 98–130.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999) The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In Sabatier, P. A. (Hrsg.) *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schnell, R., Hill, P. & Esser, E. (1999) *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München, Wien: Oldenbourg Verlag.
- Sciarini, P. (1994) Réseau politique interne et négociations internationales: Le GATT, levier de la réforme agricole suisse. *Swiss Political Science Review* 1(1), S. 1–29.

## Abkürzungsverzeichnis

- aBV** alte Bundesverfassung   **BIO SUISSE** Vereinigung Schweizer Biolandbau-Organisationen   **BLW** Bundesamt für Landwirtschaft   **BUWAL** Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (heute BAFU)   **BV** Bundesverfassung   **DZV** Direktzahlungsverordnung   **FAL** Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau   **FIBI** Forschungsinstitut für biologischen Landbau   **GATT** Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen   **IP** Integrierte Produktion   **Land. B.** Landwirtschaftliche Beratung   **LwG** Landwirtschaftsgesetz   **Kant. Land.** Kantonale Landwirtschaftsämter   **Kant. Nat.** Kantonale Naturschutzmärter   **NFöA** Nationales Forum für den ökologischen Ausgleich   **öQV** Öko-Qualitätsverordnung   **OeBV** Ökobeitragsverordnung   **SAB** Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete   **SBV** Schweizerischer Bauernverband   **SVS** Schweizer Vogelschutz   **VKMB** Schweizerische Vereinigung zum Schutz kleiner und mittlerer Bauern   **v.s.** Vogelwarte Sempach   **WTO** Welthandelsorganisation   **WWF** World Wide Fund for Nature