

# Direktzahlungen aus politikwissenschaftlicher Sicht : eine fragile öffentliche Politik

Autor(en): **Knoepfel, Peter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(1998)**

Heft 2

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966320>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# **Direktzahlungen aus politikwissenschaftlicher Sicht - eine fragile öffentliche Politik**

**Peter Knoepfel**

Dieser Beitrag basiert auf der im einzelnen nicht eingehend begründeter Annahme, dass sich die landwirtschaftlichen Direktzahlungen für die Abgeltung ökologischer Leistungen nach einer fünfjährigen Aufbau-phase in einer politisch äusserst schwierigen Situation zu bewähren haben. Ganz unterschiedliche Lager melden daran Kritik an (Kapitel 1). Angesichts dieser prekären Ausgangslage wird eine generelle Überprüfung des Systems der Direktzahlungen nach den Grundsätzen der Politikevaluation unumgänglich. Dabei stellen sich zahlreiche kritische Fragen, und es werden einige objektive oder vermeintliche Mängel sichtbar, die durchaus Ansatzpunkte für grundsätzliche Attacken aller Art liefern können. Das Konstrukt ist verletzlicher als man dies zunächst angenommen hatte (Kapitel 2). Der Beitrag geht von einer hier nicht zu begründenden Überzeugung aus, dass landwirtschaftliche Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen für das Gleichgewicht der schweizerischen ländlichen Ökosysteme auch weiterhin notwendig sind. Aus dieser Perspektive werden am Schluss entlang den Dimensionen der Politikevaluation Abwehrstrategien vorgeschlagen, die als eigentliche Vorwärtsstrategie anzusehen und unverzüglich ins Auge zu fassen sind (Kapitel 4).

## **1. Die Kritiker sind auf der Lauer**

Schon die alte, auf Preisstützungen und Einfuhrregulierungen basierende Landwirtschaftspolitik aus der Zeit vor der "kleinen Revolution" von 1992 war eine vergleichsweise zentralistische öffentliche Politik. Die Rolle der Bundesverwaltung und insbesondere des Bundesamtes für Landwirtschaft im eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement war schon damals nicht auf Politikprogrammierung beschränkt, sondern erstreckte sich auch auf weite Teile des auf Subventionen aufbauenden

Direktvollzugs. Dies trifft auch für die neue Politik zu, in der die Kantone zwar an der Vergabe, nicht aber an der Finanzierung der Transferzahlungen nach Art. 31a (Grundfinanzierung) bzw. Art. 31b (Ökobeiträge) des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (SR 910.1)<sup>1</sup> beteiligt sind. Solche Systeme sind, wie auch das kürzlich neu eingeführte Regime der regionalen Arbeitsvermittlungszentren im Rahmen der eidgenössischen Arbeitsmarktpolitik zeigt, generell der Gefahr ausgesetzt, dass sie "in guten Zeiten" von allen begrüsst, in "schweren Zeiten" jedoch plötzlich landauf landab in Misskredit geraten können. Die Kantone wollen sich daran nicht die Finger verbrennen, ihre Parlamente und Politiker müssen dafür keine Kredite sprechen und sie können als grosszügige Geldverteiler auftreten<sup>2</sup>. In "schlechten Zeiten" fehlt es solchen zentralisierten Politiken an kantonaler Unterstützung; das Bundesamt wird als Zielscheibe öffentlicher Kritik allein im Regen stehen gelassen. Dies trifft trotz des Umstandes zu, dass die Bundesverwaltung selbst nur über einen geringen Zugriff auf die kantonalen Vollzugsstrukturen verfügt. Umgekehrt sind zentralisierte Politiken, wie die Umwälzungen von 1992 deutlich demonstrierte, auch "anfälliger" für einen raschen Wandel, insbesondere im Bezug auf den Auf- oder Abbau ihrer Leistungen.

Genau in dieser prekären Situation befindet sich heute die Politik der ökologischen Direktzahlungen des Bundes. Wenn nicht alle Zeichen trügen, bewegt sie sich auf turbulente Zeiten zu. An ihrem Wege lauern zunächst geldhungrige Politiker, die nur auf Pannen warten, damit sie bei der prekären Situation der Bundesfinanzen das knappe Geld für andere Zwecke einsetzen können. Zweifel an der Wirksamkeit dieser Politik, die 1997 bereits etwas mehr als 700 Mio Franken vergab, hat kürzlich auch die Finanzdelegation der eidg. Räte<sup>3</sup> oder eine departementale Kommission des EVED geäussert<sup>4</sup>, die eine bessere Kontrolle

<sup>1</sup> Revision vom 9. 10. 1992 (Bbl. 1993 I 1571). Vgl. dazu die Botschaft für das neue Landwirtschaftsgesetz vom 26. 6. 1996. Das Gesetz datiert vom 29. April 1998.

<sup>2</sup> Genau diese Situation ist bei den Zahlungen für "ökologische Ausgleichsflächen" nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451: Revision vom 19. 6. 1987, Art. 18a ff.) nicht gegeben; diese letztlich sehr ähnlichen Zwecken dienenden Leistungen des Bundes bedürfen einer kantonalen Ergänzung, weshalb einige Kantone (darunter Waadt, vgl. BRIAND 1998) davon bisher praktisch keinen Gebrauch machten.

<sup>3</sup> Finanzdelegation der eidg. Räte 1997

<sup>4</sup> Eidg. Volkswirtschaftsdepartement 1998 (Bericht der Kommission Langenberger zum Tierschutz); vgl. dazu auch die Pressemitteilung der Informationsdienste der Bundesverwaltung zum Thema "Neuausrichtung Tierschutz" des Bundesamtes für

dieser Politik forderten. Solche Töne hörte man unter der alten Landwirtschaftspolitik selten. Sie zeigen das veränderte politische und demographische Umfeld, in dem sich die Landwirtschaftspolitik heute zu bewähren hat. Die nichtbäuerliche Aktivbevölkerung der Schweiz, die mit mehr als 96% eine überwältigende Mehrheit darstellt, ist nicht mehr ohne weiteres bereit, die Landwirtschaft mit ihrer relativ geringen Wertschöpfung (ca. 2% des Bruttoinlandproduktes) zu subventionieren, wo doch ihre eigenen wirtschaftlichen Perspektiven alles andere als rosig sind. Mit der Ablehnung des Zuckerbeschlusses (29. 9. 1986)<sup>5</sup> durch das Volk begann die politische Erosion der Landwirtschaftspolitik, die vermutlich bis zum heutigen Tag anhält. Der einstige Gigant, der mit Unterstützung des allmächtigen Landwirtschaftsclubs im Parlament fast alle "Preisforderungen" aus Brugg durchzusetzen pflegte, ist politisch ins Taumeln geraten. Er konnte sich 1992 nur durch ein konsequentes Ökologisierungsversprechen retten. Gerade dieses wird mittlerweile auch aus Kreisen der Landwirtschaft selbst als "halbherzig", "wenig glaubwürdig" etc. in Frage gestellt<sup>6</sup>. Ausserdem drohen auch die seinerzeit wichtigsten Alliierten der Ökologisierung aus dem Pakt auszutreten. Es sind dies die Umweltschutzorganisationen, in deren Reihen zunehmend kritische Statements über die Ökoeffizienz der Integrierten Produktion ertönen<sup>7</sup>. Inwieweit der neuen Politik inskünftig auch Opposition seitens der etablierten Bio - Betriebe droht, die eine Sättigung der Ökomärkte befürchten, ist ebenso wenig absehbar wie die Frage, ob ihr dereinst wiederum aussenwirtschaftspolitische Bedenken entgegenzutreten werden, weil sie dank staatlicher Unterstützung ein ökologisches Produktequalitätsniveau ermöglicht, das (insbesondere aus Entwicklungsländern stammende) Importe zusehends diskreditiert.

Entsprechend der sehr heterogenen Motive der Kritiker ökologischer Direktzahlungen ist auch die potentielle Gegnerschaft in ganz unterschiedlichen Lagern angesiedelt. Dies erschwert jede Defensivstrategie und erfordert ein hohes Mass an selbstkritischer Reflexivität.

---

Veterinärwesen vom Oktober 1997 sowie die Antwort des Bundesrates auf die kleine Anfrage von R. Baumann zum Thema Direktzahlungen und Tierschutz vom 12. November 1997 sowie den Bericht der NZZ vom 17. 2. 1997 (Nr. 39), S. 13 "Hahnenkämpfe um die Tierschutzverordnung".

<sup>5</sup> Vgl. *Année politique suisse / Schweizerische Politik* 1986, S. 102.

<sup>6</sup> Vgl. Artikel des Präsidenten der Luzerner IP - Bauern HUNKELER 1998.

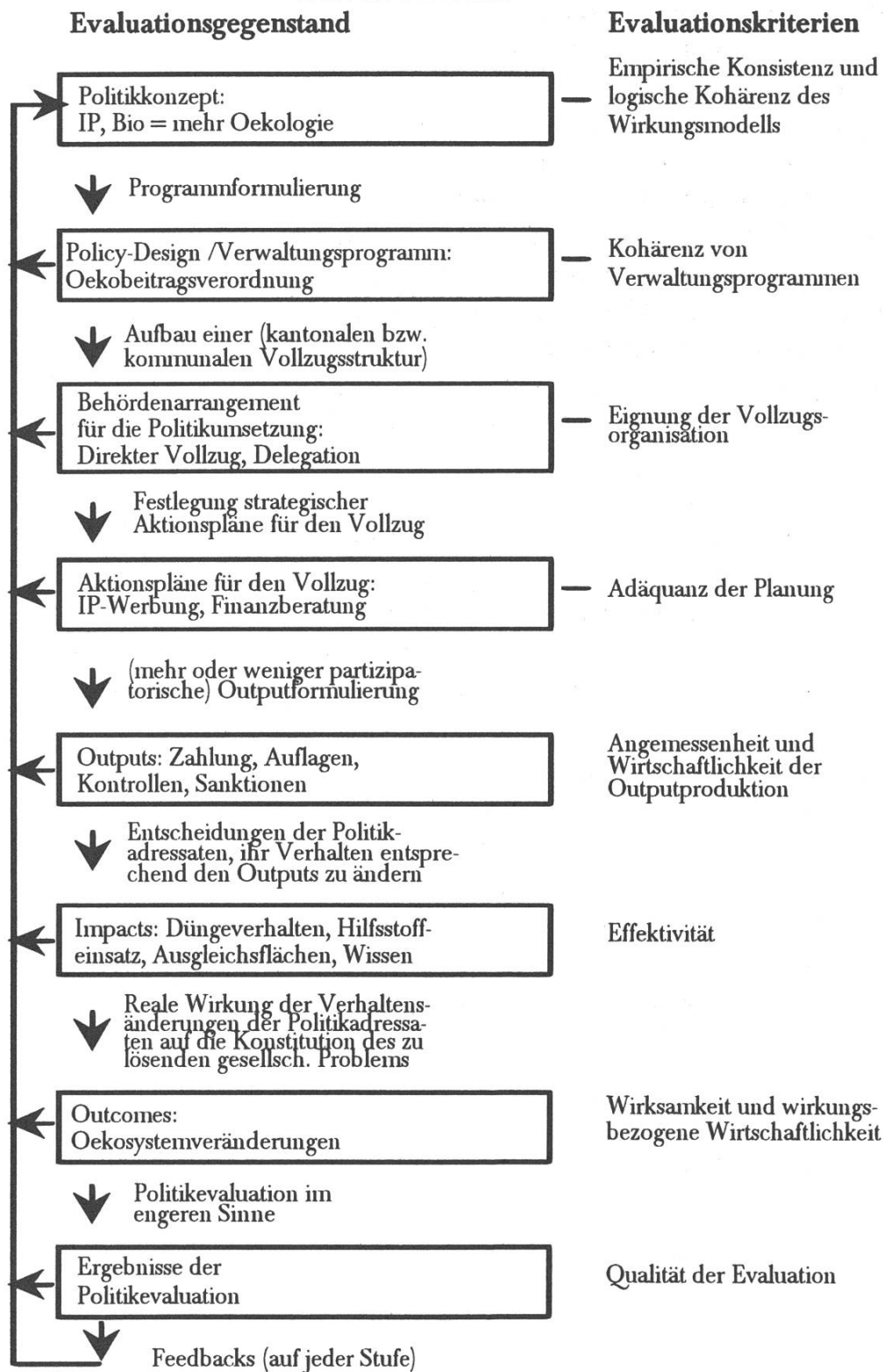
<sup>7</sup> Vgl. dazu A. WITWER, 1998a, 1998b.

## **2. Politische Verletzlichkeiten des Systems der Direktzahlungen**

### **2.1 Ebenen systematischer Evaluationen**

Abbildung 1 zeigt die verschiedenen Ebenen einer systematischen Evaluation der Direktzahlungspolitik. Diese reichen von einer Überprüfung der Grundannahmen dieser Politik ("Kausal- und Wirkungshypothesen"), die ihren Niederschlag im 1992 eiligst formulierten Politikkonzept finden, über allfällige Ungereimtheiten im einschlägigen Policy-Design (Ökobeitragsverordnung), unangemessene, weil schwierig zu kontrollierende Verwaltungsstrukturen auf der Ebene der kantonalen Vergabe- und Kontrollpolitik bis hin zu einer möglicherweise problematischen Finanzplanung ("Aktionspläne"), zu defizitären Politikleistungen an der Vollzugsfront oder allzu geringen Impacts im Sinne von Verhaltensänderungen bei den betroffenen Landwirten. Politikevaluationen umfassen aber auch die methodisch schwierigste, politisch indessen meist im Zentrum stehende Frage, inwieweit sich aufgrund der Politik "die Welt verändert hat". Zu fragen ist, ob die angestrebte Ökologisierung ihren Niederschlag in Erhalt und Verbesserung der ökologischen Qualität landwirtschaftlicher Flächen gefunden hat, und schliesslich, inwieweit Erfolgsmeldungen seitens der Verwaltung oder anderer Beobachter zutreffen oder als blosse Gefälligkeitsevaluationen zu betrachten sind.

Abbildung 1: *Evaluationsgegenstände der Politik der Direktzahlungen für ökologische Leistungen der Landwirtschaft*<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Nach KNOEPFEL, BUSSMANN 1997, S. 70

## 2.2. Röntgenbild einiger Schwachstellen

Bisher fehlen Resultate aus systematischen wissenschaftlichen Evaluationen der Direktzahlungspolitik des Bundes weitgehend. Entsprechende Bestrebungen bestehen indessen sowohl im Bundesamt für Landwirtschaft<sup>9</sup> als auch an verschiedenen Hochschulinstituten<sup>10</sup> oder am Forschungsinstitut für biologischen Landbau<sup>11</sup>. Die im folgenden aufgezeigten potentiellen Schwachstellen können daher nicht als empirisch gesättigte Befunde angesehen werden. Im strengen Sinne stellen sie lediglich Hypothesen künftiger Evaluationen dar, für die der Berichtsersteller allerdings aufgrund langjähriger Beobachtungen eine gewisse Evidenz in Anspruch nehmen kann. Folgt man dem in Abbildung 1 wiedergegebenen Policy-Cycle von den Ergebnissen der Politik-evaluation bis zum Politikkonzept, so lassen sich folgende Vermutungen formulieren:

- *Evaluation:* Wie ausgeführt, liegen eigentliche *Evaluationen der Politikergebnisse* bisher nicht vor. Einen solchen Anspruch erheben auch einzelne evaluative Statements nicht, die etwa Zahlen zu den Transferzahlungen selbst, zu den am IP- oder Bioprogramm beteiligten Betrieben oder zu den formell als ökologische Ausgleichsflächen ausgewiesenen landwirtschaftlichen Flächen enthalten<sup>12</sup>. Allerdings wird man den Eindruck nicht los, dass solche in Tat und Wahrheit auf Outputs beschränkten Angaben mitunter auch die Wirksamkeit des Systems der Direktzahlungen beweisen sollen. Diese Gleichung wäre falsch; sie entspringt indessen der nicht zuletzt vom New Public Management inspirierten (Irr-)lehre, dass Angaben zu Outputs auch Aussagen zur Wirksamkeit einer öffentlichen Politik machen können<sup>13</sup>. Derartige Interpretationen des vor-

---

<sup>9</sup> Laut Auskunft des BLW vom 27. März (U. Gantner) besteht offenbar bereits eine entsprechende Vorstudie.

<sup>10</sup> Vgl. die Seminar- bez. Diplomarbeiten des IDHEAP von CLÉMENT-ARNOLD et al. 1998, WIDMER, BRIAND 1997, BRIAND 1998 sowie BUSSY 1995

<sup>11</sup> Projekt FREYER, REISNER, HARTNAGEL ET AL. zum Thema "Nachhaltige Landnutzung" im Rafzerfeld (Kanton ZH) und Küttigen (Kanton AG), das im Rahmen des SSP Umwelt des schweizerischen Nationalfonds am FiBL durchgeführt wird (1996 - 1999).

<sup>12</sup> Etwa enthalten in den regelmässig erscheinenden Berichten des Bundesamtes für Landwirtschaft, 1994 ff.

<sup>13</sup> Vgl. dazu KNOEPFEL, P. 1995. New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden - eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse, in: HABLÜTZEL, P. ET AL. (HRSG.), Umbruch in Politik und Verwaltung - Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Berne: Haupt: 453-470.

liegenden Datenmaterials wären in der Tat verhängnisvoll; darauf aufbauende Wirksamkeitsanalysen müssten mit Entschiedenheit zurückgewiesen werden.

- Unter politischen Gesichtspunkten wiegt es schwer, dass wir heute in den meisten Fällen nicht in der Lage sind, auf der Ebene der betroffenen Ökosysteme Veränderungen zu dokumentieren, die gegebenenfalls als Folge der Einführung von Direktzahlungen angesehen werden könnten (*Politikoutcomes*). Dies liegt daran, dass entsprechende Vorher-Nachher-Vergleiche, die solche Aussagen verlässlich erlaubten<sup>14</sup>, nicht angestellt werden können, weil entsprechende Daten aus der Zeit der alten Landwirtschaftspolitik mit Ausnahme einiger Pilotbetriebe<sup>15</sup> fehlen. Darüber hat man sich beim überstürzten Systemwechsel leider keine Gedanken gemacht. Dies wiegt um so schwerer, als glaubwürdige Politikevaluationen auf solche Daten angewiesen sind; Ersatzdaten, die aus anderen Beobachtungszusammenhängen stammen<sup>16</sup> beziehen nicht immer die für das Direktzahlungssystem relevanten Parameter ein.
- Auch systematisch erhobene *Impactdaten* sind nur lückenhaft verfügbar. Solche Daten müssten Antwort auf die Frage geben, inwiefern etwa IP-Bezüger ihr ökologisch relevantes Verhalten nach Erhalt der Leistungen verändert haben. Sie müssten schwarz auf weiss belegen können, dass ihr Düngemittel- und Pflanzenbehandlungsmiteleininsatz tatsächlich zurückging<sup>17</sup>, dass die Vorschriften betreffend ökologischen Ausgleichsflächen auf den ausgewiesenen Flächen eingehalten oder Fruchtfolgeempfehlungen durchgesetzt werden. Systematisch könnte dieser Beweis nur dadurch angetreten werden, dass kantonsweise Statistiken über Kontrollen und Sanktionen vorgelegt würden. Periodische Erhebungen unter den Betriebsleitern müssten ausserdem Einstellungs- und Wissensveränderungen anzeigen<sup>18</sup>. Systematische Panels lassen sich auch

---

<sup>14</sup> Der synchrone Vergleich zwischen vergleichbaren Flächen mit und ohne Direktzahlungen ist problematischer, weil *Ceteris paribus*-Bedingungen in vielen Fällen in Anbetracht der Spezifität der betroffenen Ökosysteme nur schwer anzunehmen sind.

<sup>15</sup> Vgl. zur Suisse romande: GARNIER, MAGNOLLY 1992 und BRIAND 1998.

<sup>16</sup> Etwa aus Vegetationskartierungen, die für spezielle Bundesinventare in den achtziger Jahren erstellt wurden.

<sup>17</sup> Solche Zahlen bestehen nur aufgrund gesamtschweizerischer Statistiken, vgl. etwa Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft 1998, S. 203ff.

<sup>18</sup> BRIAND 1998.



hier nicht anstellen, weil die in früheren Impactuntersuchungen befragten Landwirte aus Datenschutzgründen nur noch lückenhaft ermittelbar wären<sup>19</sup>. Nur solche Impactzahlen liessen den verschiedentlich geäusserten Vorwurf überprüfen, wonach insbesondere im IP-Bereich kaum zusätzliche ökologische Leistungen erbracht würden und deshalb ein eigentlicher Etikettenschwindel stattgefunden habe.

- Bei den *Outputs* ist zu vermuten, dass formale Korrektheit bei den Auszahlungen und der Mitteilung der damit verbundenen Auflagen einhergeht mit einer relativ geringen Dichte der Kontrollen, die überdies bez. ihrer Unabhängigkeit nicht über alle Zweifel erhaben sein dürften. Obwohl auch hier systematische Zahlenangaben fehlen, steht zu vermuten, dass das Ausmass der gegen Missbrauch erhobenen Sanktionen gering ist.
- Erste Untersuchungen zu den *Behördenarrangements* haben ergeben, dass die (auf neue Vollzugsaufgaben kaum erpichten) Kantone den Vollzug der Direktzahlungen sehr unterschiedlich organisiert haben. So findet man neben einem staatlichen eine Vielzahl gemischter korporatistischer Vollzugsregime, in denen den Landwirten und ihren Berufsorganisationen teilweise ein sehr weitgehendes Selbstverwaltungsrecht eingeräumt wird<sup>20</sup>. Diesen letzteren Arrangements wird gemeinhin grosse Sachnähe attestiert; in den Augen aussenstehender Beobachter gelten sie jedoch wie andere Selbstkontrollregime<sup>21</sup> als eine Art "Selbstbedienungsladen". Die Abwesenheit einer unmittelbaren staatlichen Kontrolle wird auch durch den Umstand kaum ins bessere Licht geführt, dass die Bundesverwaltung in Bezug auf Direktzahlungen selbst punktuelle Kontrollen vornimmt. Korporatistische Selbstkontrollregime werden insbesondere dann argwöhnisch beobachtet, wenn sie zur Vergabe öffentlicher Mittel berechtigt sind.
- Die programmatische Festlegung in Art. 31 b des Landwirtschaftsgesetzes, wonach der Anteil der Direktzahlungen nach Art. 31b gegen Ende des Jahrhunderts in etwa gleich hoch sein soll, wie

---

<sup>19</sup> Etwa in der Studie zu den Kantonen Bern, Luzern und Appenzell-Ausserrhoden, publiziert in KNOEPFEL, ZIMMERMANN 1987.

<sup>20</sup> Vgl. dazu BUSSY 1995 (ZG, NW und NE), WIDMER, BRIAND 1997 (LU, FR, BL, AG, VD, GE) oder CLÉMENT ET AL. 1998 (VD), St. Galler Bauernverband 1998, S. 42ff (SG).

<sup>21</sup> Vgl. dazu KNOEPFEL, P. 1998.

jener nach Art. 31a<sup>22</sup> hat kaum zur Entstehung griffiger *Aktionspläne* über die erwünschten Zuwachsraten bei den Ökobeiträgen beigetragen. Der Eindruck, dass sich die Bundesverwaltung in den Boom-Jahren 1995/96 von den Ereignissen überrollen liess, wird jedenfalls von vielen Beobachtern geteilt. Dieses "Windhundverfahren" ist kaum dazu angetan, bei den betroffenen Landwirten und bei den Finanzpolitikern Vorhersehbarkeit und haushaltspolitische Glaubwürdigkeit zu erzeugen.

- Auch nach den verschiedenen informellen<sup>23</sup> und formellen<sup>24</sup> Nachbesserungen der Öko - Beitragsverordnung besteht nach wie vor ein Bedarf nach einer Klärung offener Fragen. Der eilige Programmierungsprozess hat jedenfalls nicht dazu beigetragen, die Anforderungen an die Integrierte Produktion oder an den Tierschutz in allen Bereichen hinlänglich präzise zu formulieren. Der Verordnung werden auch heute noch allzu schwammige Begriffe, zu niedrige Anforderungen, Umgehungsmöglichkeiten (insbesondere bez. der ökologischen Kompensationsflächen) und allzu schwache Querverbindungen zum allgemeinen Umweltrecht, insbesondere zum Gewässerschutz vorgeworfen. Eine eingehende Lektüre des einschlägigen *Verwaltungsprogramms* bestätigt einen Teil dieser Mängel. Auch das Bundesamt für Landwirtschaft sieht entsprechenden Handlungsbedarf<sup>25</sup>. Am schwerwiegendsten erscheint mir die unklare Abgrenzung zwischen Anforderungen des Gewässerschutzes<sup>26</sup>, die von jedem Betrieb (im Sinne der Schadensvermeidung) und unabhängig von Ökobeiträgen (Art. 31b) einzuhalten sind, und den darüber hinausgehenden ökologischen Zusatzleistungen, für die der Staat Abgeltungen bezahlt. Demgegenüber wurden anfängliche Koordinationsprobleme zwischen der Ökobeitragsverordnung und den Beiträgen für ökologische Ausgleichsflächen nach dem revidierten Natur- und Heimatschutzgesetz in der Novellierung vom 1. 5. 1996 (Art. 7, Abs. 2) bereinigt. Schliesslich kommt es in der föderalistischen Schweiz auch bei re-

---

<sup>22</sup> Dieses Ziel wurde 1997 annähernd erreicht (31a: ca 800 mio; 31b: ca. 700 mio Franken).

<sup>23</sup> Harmonisierungsbestrebungen auf horizontaler Ebene unter den Kantonen.

<sup>24</sup> Aus den Jahren 1994 und 95. Die neue (total revidierte) Verordnung über Beiträge für besondere Leistungen im Bereich der Ökologie und der Nutztierhaltung in der Landwirtschaft datiert vom 24. Januar 1996 (SR 910.132).

<sup>25</sup> Im Sinne der Umsetzung des neuen Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (angekündigt in der Botschaft des Schweizerischen Bundesrates vom 26. 6. 1996).

<sup>26</sup> Formuliert in der Stoff-Verordnung, Anhang 4.5.

lativ zentralistischen Politiken zu beachtlichen Vollzugsunterschieden<sup>27</sup>, wenn die Bundesprogramme den Kantonen trotz einer hundertprozentigen Bundesfinanzierung in wesentlichen Fragen erhebliche Interpretationsspielräume offenlassen. Daraus resultiert auch bei den ökologischen Direktzahlungen eine heterogene Vollzugspraxis, die ihrerseits Angriffsflächen der Kritik sein können.

- 1992 stellte die Ökologiepolitik für die bedrohte Landwirtschaftspolitik einen derart wichtigen Anker dar, dass den Landwirtschaftspolitikern beinahe alles recht war, was nach Ökologie aussah. Der damalige Forschungsstand und die politische Überzeugung gingen dahin, dass etwa die Integrierte Produktion und der Biolandbau zwangsläufig zum Schutz des ökologischen Gleichgewichts beitragen würden. Hinzu kam die Überzeugung, dass eine ökologisch umgesteuerte Landwirtschaftspolitik diese neue Aufgabe bewältigen könne. Für beide *Kausalhypothesen* bestanden und bestehen auch heute nur lückenhafte empirische Beweise. So ist selbst den Spitzenforschenden der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten der entscheidende Nitratkreislauf noch zu wenig bekannt, um handlungsanleitende Aussagen über den Zusammenhang zwischen Wintergülten und Gewässerschutz, zwischen Erhalt der Artenvielfalt und ökologischen Ausgleichsflächen oder zwischen Biodiversität und Biolandbau zu machen<sup>28</sup>. Zwar spricht vieles für einen Zusammenhang zwischen der mittlerweile auch von der Europäischen Union mit einer Vielzahl von Massnahmen<sup>29</sup> geförderten Extensivierungsbestrebungen und dem Erhalt bzw. der Verbesserung der Biodiversität. Empirisch schlüssige Nachweise fehlen indessen nach Auffassung vieler Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler auch heute noch.

Bedeutend geringer ist die Plausibilität der im Politikkonzept enthaltenen Kausalhypothese, wonach die geforderte ökologische Verbesserung durch eine umorientierte Landwirtschaftspolitik überhaupt zu leisten ist. Denn diese Hypothese postuliert implizit, dass der Zustand der ländlichen Ökosysteme weitgehend das Ergebnis der Bewirtschaftungspraxis der Landwirte, nicht aber anderer, von öffentlichen Politiken gleichermaßen geförderter umweltbelastender

---

<sup>27</sup> Vgl. dazu generell KNOEPFEL ET AL. 1998.

<sup>28</sup> Vgl. dazu etwa BRAUN ET AL. 1998 oder WITTEWITZ 1998b.

<sup>29</sup> Gemäss H. SCHLAGHECK 1998 bestehen in der Europäischen Union gegenwärtig 2200 Direktzahlungsprogramme für besondere ökologische Leistungen.

Aktivitäten ist. Diese zweite Hypothese ist für die neue Landwirtschaftspolitik erheblich problematischer als die erste, verspricht sie doch "heile" ländliche Ökosysteme, ohne zu bedenken, dass die Sisyphusarbeit von IP- und Biobauern durch Externalitäten umweltbelastender Tourismus-, Verkehrs-, Raumplanungs- oder Gewässerbaupolitiken erfolglos bleiben kann. Nitrateintrag über Luftverschmutzung, Grundwasserabsenkungen über autorisierte Flusskraftwerke etc. können Ökosysteme indessen ebenso stark beeinträchtigen wie sie der pflegliche Umgang der Landwirte verbessern kann.

Schliesslich liegt der Direktzahlungspolitik auch eine *Wirkungshypothese* zugrunde, die heute zwar zunehmend en vogue ist, die aber den empirischen Lackmустest zumindest in der Umweltpolitik ebenfalls erst ansatzweise bestanden hat. Es ist dies die Annahme, dass finanzielle Anreizsysteme ein wirksames Instrumentarium für die Umsetzung ökologischer Zielsetzungen darstellen. Daran glaubt "man" mittlerweile von links bis rechts. Dies ist in der Landwirtschaftspolitik zwar nichts Neues, wurde damit doch auch unter dem alten Regime recht erfolgreich gearbeitet. Der Unterschied zwischen der alten und der neuen Politik liegt indessen gerade darin, dass der Erfolg der Zahlungen nicht primär am landwirtschaftlichen Einkommen, sondern an der über Einkommenszuschüsse sicherzustellenden ökologischen Qualität der wirtschaftlichen Nutzflächen gemessen werden soll. Wo verlässliche Parameter zur Messung dieser Outcome-Dimension fehlen, und selbst die Impact-Dimensionen kaum systematisch erhoben werden, hängt diese Hypothese weitgehend in der Luft.

Auch wer die eine oder andere der bisher vorgetragenen Hypothesen zu den Schwachstellen der Ökobeitragspolitik aus eigener Erfahrung eher ablehnt, muss zur Überzeugung gelangen, dass diese Politik in der Tat recht fragil ist. Zwar trifft zu, dass solche diagnostischen Röntgenbilder für jede öffentliche Politik Schwachstellen zutage fördern. Aber nicht jede öffentliche Politik befindet sich politisch in einer derart exponierten Lage wie die landwirtschaftlichen Direktzahlungen. Politikwissenschaftlich "objektive" Schwachstellen werden dann politisch explosiv, wenn die betroffenen Politiken eine Phase hoher Politisierung durchlaufen. Genau diese Bedingung ist bei der Direktzahlungspolitik schon morgen

möglich, obgleich sie eben erst die Hürden parlamentarischer Zustimmung genommen hat.<sup>30</sup>

### 3. Notwendige Absicherungsstrategien

Die eingangs umschriebene Situation der Direktzahlungspolitik als einer stark zentralisierten Bundespolitik, für die sich die Kantone politisch kaum zu exponieren brauchen, ist ein Handicap einer jeden Absicherungsstrategie. Denn die angemessene Therapie, die in einer tatsächlichen Indienstnahme der Kantone durch obligatorische Zusatzleistungen und damit in einer teilweisen Regionalisierung der Ökobeitragspolitik bestünde, ist als flächendeckendes Konzept vor dem Hintergrund der Befunde zur Umsetzung der natur- und landschaftsschutzorientierten Ökologie kaum empfehlenswert. Die Hauptverantwortung für Absicherungsstrategien wird damit trotz einer vermehrten formellen Beanspruchung der Kantone beim Bund und dort vornehmlich beim Bundesamt für Landwirtschaft und bei den ökologiefreundlichen Akteuren der Bundespolitik<sup>31</sup> verbleiben. Die Kantone werden den gewässerschutzpolitischen Vollzugsnotstand in der Landwirtschaft gerne mit der Vergabe von Bundes-IP-Geldern verkleistern; sollte diese Vergabepolitik indessen ins Kreuzfeuer der Kritik gelangen, werden sie den Schwarzen Peter gut und gerne an Bern weiterleiten. In Krisenlagen ist von ihnen kaum namhafte Unterstützung zu erwarten. Paradoxe wäre eine solche Unterstützung nur dann vorherzusehen, wenn sich die Kantonsregierungen die Bundesmittel zum eigenen Machterhalt angeeignet hätten<sup>32</sup>. Dies ist in dieser Politik relativ unwahrscheinlich, weil die bäuerliche Wählerschaft gegenüber der potentiell landwirtschaftskritischen Wählerschaft aus dem sekundären und vor allem aus dem tertiären Bereich an Bedeutung verloren hat, und ein proaktiver Einsatz der Bundesmittel zugunsten dieser Wählergruppierungen (vorläufig) am schwierigen Leistungsausweis der Ökobeiträge scheitern müsste. Damit liegt der erfolgreiche Fortbestand der ökologischen Direktzahlungen weitgehend in den Händen des Bundesamtes für Landwirtschaft.

---

<sup>30</sup> Das total revidierte Landwirtschaftsgesetz passierte die Schlussabstimmung am 29. April ohne grössere Probleme. Allerdings stehen die nächsten Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Kleinbauerninitiative bereits vor der Tür, in der ebenfalls Modifikationen des Systems der Direktzahlungen gefordert werden.

<sup>31</sup> Insbesondere Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und Bundesamt für Raumplanung (BRP).

<sup>32</sup> KNOEPFEL ET AL 1998, S. 36ff.

Die folgenden Ausführungen können weder Anspruch auf Vollständigkeit noch auf empirisch belegte Richtigkeit erheben. Ihre Validität hängt von den oben zu den einzelnen Ebenen des Policy-Cycles formulierten Schwachstellenhypothesen ab. Gleichwohl erlauben wir uns dazu einige generelle Überlegungen.

- Auf der Ebene der *Outcomes* sollte ein aktives und publikumwirksames Monitoring-System aufgebaut werden. Dazu ist es deshalb noch nicht zu spät, weil Policy-Outcomes auch in anderen öffentlichen Politiken erst einige Jahre nach Einsetzen der Vollzugsaktivitäten gemessen werden können<sup>33</sup>. Outcomes sind auch ein gesellschaftliches Konstrukt. Ihre Vermittlung muss dort ansetzen, wo die Politik die Gesellschaft "abzuholen" gedenkt. Der städtische Spaziergänger wird sensibler sein auf den "Blumenwieseneffekt", auf symbolträchtige Indikatoren wie Seen, Waldränder oder Moorlandschaften als auf Angaben zum Phosphorgehalt der Böden. Darauf muss jedes Outcome-Monitoring achten; es baut keine "potemkinischen Dörfer", wenn es solche - für Biodiversität durchaus valide - Indikatoren in den Vordergrund stellt. Um die erwähnte Schwierigkeit valider Vorher-Nachher-Vergleiche zu meistern, sind sämtliche vom Natur- und Landschaftsschutz oder von der alten Landwirtschaftspolitik erstellten Inventare systematisch nach ökologie-relevanten Indikatoren abzusuchen, die sich (zumindest hilfsweise) zu Vergleichszwecken heranziehen lassen.
- Erforderlich ist auch ein mit dem Outcome-Monitoring verkoppeltes *Impact-Monitoring*. Vergleichbar den "Nitrat-Labors" aus den achtziger Jahren<sup>34</sup> sollte der nichtbäuerlichen Bevölkerung einsichtig vermittelt werden, welche Veränderungen im Kulturbau gegenwärtig stattfinden. Ein jedermann zugänglicher Einblick in ausgewählte Höfe<sup>35</sup> ist für ein solches Impact-Monitoring im Masstab 1:1 wohl besonders geeignet. Über direkte Landwirtebefragungen und Dialogrunden zwischen Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern lässt sich aufzeigen, mit welchen kognitiven und arbeitsmässigen Veränderungen Direktzahlungen im ländlichen Raum einhergehen.

---

<sup>33</sup> In der Regel rechnet man mit mindestens fünf Jahren.

<sup>34</sup> Vgl. dazu etwa KNOEPFEL, ZIMMERMANN 1987, S. 87ff.

<sup>35</sup> Etwa im Sinne des Internet-Zugangs zu den beiden Biobetrieben, die die Coop Schweiz unter permanenter fotografischer Beobachtung hält. Cf. <http://naturaplan.coop.ch/>.

Auch hier muss mit Vergleichen gearbeitet werden, die Veränderungen bez. Wissen, Einstellungen und Verhaltensweisen der Politikadressaten aufzeigen, Schwierigkeiten des Übergangs vom alten zum neuen Regime ansprechen und nicht davor zurückscheuen, das (in jeder Branche anzutreffende) Problem der "schwarzen Schafe" anzugehen.

- Während Politik-Outcomes und -Impacts direkter staatlicher Regulierungstätigkeit definitionsgemäss entzogen sind, sind die *Outputs* unter voller staatlicher Verantwortung produzierte Politikendprodukte. Unabhängig vom konkreten Vollzugsregime stellen Defizite auf dieser Ebene (die wir bei der Kontrolldichte und -neutralität vermuten) nicht Fehlverhalten der Landwirte, sondern der Landwirtschaftsbehörden dar. Defizitäre Outputs sind auch wegen ihrer hohen Sichtbarkeit die politische Achillesferse einer öffentlichen Politik. Sie stellen Ungereimtheiten an den eigentlichen Umschlagstellen zwischen demokratischer Gesetzgebung und der zu steuernden Zielgruppe dar. Bekanntlich sind solche Fehlleistungen nicht nur auf mangelhafte legislatorische Programme und ungeeignete Behördenarrangements, sondern auch auf Widerstände etc. seitens der Zielgruppen zurückzuführen. Diese können ihrerseits verstärkt werden durch mangelndes Interesse der Politikbetroffenen, die im Falle der Direktzahlungen etwa lokale Sektionen von Umweltschutzorganisationen, Spaziergänger, Tourismusvereinigungen etc. sein können<sup>36</sup>. Ein hoher Widerstand bei einer gleichzeitig hohen Unachtsamkeit der interessierten Öffentlichkeit kann die Vollzugsbehörden leicht zum Eingriffsverzicht verleiten. Kurzfristig mögen solche Verzichtsarrangements zwischen Behörden, beliebigen Vollzugsorganisation<sup>37</sup> und einzelnen Landwirten dazu beitragen, Übergangsschwierigkeiten zu lindern<sup>38</sup>. Erfahrungsgemäss stellen sie für die betroffene Politik indessen einen hohen Risikofaktor dar, der bei einem plötzlichen Aufwachen der Öffentlichkeit in heftige Widerstände und Angriffe auf ihre Glaubwürdigkeit umschlagen kann. Schon aus diesen Gründen wird bereits heute eine Strategie zur Verstärkung der Kontrollen und zu exemplarischen Sanktionen notwendig. Das Output-Monitoring darf nicht auf ein Monitoring von erfolgten Zahlungen beschränkt bleiben; auch die Kontrollfrequenz,

---

<sup>36</sup> Vgl. zu diesen Erklärungsfaktoren von Vollzugsdefiziten KNOEPFEL ET AL. 1997, S. 134ff.

<sup>37</sup> Im Falle des nichtstaatlichen Vollzugs.

<sup>38</sup> KNOEPFEL, P. 1998.

die Kontrolltiefe und die Kontrollergebnisse sollen offen kommuniziert und diskutiert werden. Dazu gehört auch ein Monitoring der Sanktionen. Die lokale, aber auch die nationale, nichtlandwirtschaftliche Öffentlichkeit haben an der Art und Weise der Verwendung ihrer Steuergelder ein legitimes Interesse.

- Auch das nationale *Verwaltungsprogramm* weist einen Nachbesserungsbedarf auf. So sollte im Rahmen der strategischen Grundsätze von Agrar 2002 und im Gefolge der Umsetzung des neuen Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 die Öko - Beitragsverordnung als dessen operatives Herzstück im Lichte der nunmehr fünfjährigen Vollzugserfahrungen etwa strengere und besser kontrollierbare Anforderungen an die Integrierte Produktion, ökologische Ausgleichsflächen, die Kenntnisse der eingeschriebenen Betriebsleiter oder an das Wintergüllen enthalten und griffiger gefasst werden. Auch das Verhältnis dieser Verordnung zu den zahlreichen anbauspezifischen oder (sprach-)regionalen Merkblätter sollte juristisch klarer formuliert werden. Schliesslich muss das leidige Problem der Harmonisierung der ökologischen Direktzahlungen mit dem Gewässerschutz (auch bez. Anpassungsfristen) endlich wasserdicht geregelt werden. Es kann nicht angehen, dass die Kantone den Vollzug des (obligatorischen) ländlichen Gewässerschutzes unter Verweis auf das vom Bund finanzierte Direktzahlungsprogramm aufs Eis legen oder gar einstellen. Wer sich eine IP-konforme ausgeglichene Düngebilanz trotz übersetzter Tierbestände durch Düngeabnahmeverträge sichert, darf nur dann als IP-Bezüger gelten, wenn die Abnahmeverträge in jeder Hinsicht den Anforderungen des Gewässerschutzgesetzes entsprechen. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass auch auf den vertraglich gesicherten Ausbringflächen keine zusätzlichen Gewässerbelastungen eintreten. Eine revidierte Öko - Beitragsverordnung muss auch erhöhte Minimalanforderungen an Kontrolldichte und -tiefe sowie an Sanktionen und an ein periodisches Monitoring festlegen.
- Mit der neuen Landwirtschaftspolitik gehen wir davon aus, dass das kollektive Problem, das mit der landwirtschaftsbezogenen Ökobeitragspolitik zu lösen ist, der Verlust an Biodiversität im ländlichen Raum ist. Wir nehmen weiterhin an, dass ein solcher Verlust dann eintritt, wenn weite Landstriche aus Kostengründen nicht mehr bewirtschaftbar sind. Die für die normale Ernährungsproduktion, aber auch für einen korrekten Gewässerschutz jeden-falls kurzfristig weitgehend irrelevante, gesellschaftlich jedoch hochbedeutsame



Biodiversitätssicherung bzw. -verbesserung erfordert ein über gewöhnliche landwirtschaftliche Tätigkeit hinausgehendes, landschaftspflegerisches Engagement. Die grosse Mehrzahl der nicht-bäuerlichen Bevölkerung kann dieses Engagement den Landwirten nur dann abverlangen, wenn sie sie dafür entschädigt. Die ökologische Direktzahlungspolitik geht von der Annahme aus, dass insbesondere die Integrierte Produktion und der biologische Landbau infolge erhöhter Betriebskosten als ein solches natur- und landschaftspflegerisches Zusatzengagement anzusehen sind, und dass diese Anbaumethoden ein Mehr an Biodiversität hervorbringen.

Wie oben dargelegt, steht diese - gesellschaftlich heute generell wohl akzeptierte - Hypothese empirisch noch auf wackeligen Füßen. Kernstück einer jeden Absicherungsstrategie von Ökobeitragspolitiken muss es daher sein, an der empirischen Plausibilisierung dieser Kausalhypothese weiter zu arbeiten. Dabei lässt sich von anderen öffentlichen Politiken lernen, denn keine Politik ist vor der Infragestellung ihrer Kausalhypothese gefeit. Sinnstiftung durch kognitive Innovation im Rahmen kollektiver Lernprozesse im Feld und im Labor ist in Zeiten zunehmender naturwissenschaftlicher und gesellschaftlicher Ungewissheiten zur vornehmsten Aufgabe öffentlicher Politiken geworden<sup>39</sup>. Sinn als kognitiver und politisch-wertendem Konsens kann so rasch schwinden wie der Schnee im Frühjahr. Das fragile Konstrukt der ökologischen Direktzahlungen muss seinen Sinn nicht nur innerhalb der bäuerlichen Gemeinschaft, sondern insbesondere auch ausserhalb dieser abnehmenden Bevölkerungsgruppe finden. Öffentliche Politiken beziehen ihren Sinn aus der Qualität ihrer Problemlösung, die nicht von den Zielgruppen in eigener Regie, sondern von den Politikbetroffenen evaluiert wird.

Eine solche Strategie muss sich eines systematischen Outcome-Monitorings bedienen, dessen Ergebnisse ungeschminkt in einen öffentlichen Diskurs mit potentiellen Kritikern der Direktzahlungspolitik einzubringen sind. An die Stelle der Klagelieder über schwindende öffentliche Unterstützung sollten vermehrt die gesellschaftlich relevanten Leistungen der neuen Landwirtschaftspolitik kommuniziert werden. Als Referenzsystem müssen dabei vermehrt ausserlandwirtschaftliche, positiv besetzte Werte der urbanen Bevölkerung herangezogen werden. Die Zeit der abgeschotteten Politikräume ist

---

<sup>39</sup> KNOEPFEL, P., KISSLING-NÄF, I., MAREK, D. ET AL. 1997.280ff.

auch für die Landwirtschaft, ähnlich wie für die Forstwirtschaft, den Naturschutz oder für die Verkehrs-wirtschaft vorbei.

Im Hinblick auf die Auslotung der zweiten (oft impliziten) Kausalhypothese, wonach eine durch Ökobeiträge gestützte Landwirtschaft an der Biodiversitätsfront trotz negativer Einflüsse anderer öffentlicher Politiken nicht bloss Sisyphusarbeit leistet, kann die Agrarpolitik anknüpfen an altbewährte Defensivstrategien. Denn wie erinnerlich war es die Landwirtschaft, die seinerzeit an vorderster Front mit ihrer Unterstützung für das Raumplanungs-gesetz gegen das Auswuchern der Siedlungsfläche, mit ihrer Unterstützung für eine aktive Luftreinhaltepolitik gegen zunehmende Stickstoffemissionen des Verkehrs oder mit ihrer Unterstützung für eine umwelt-hygienische Industriesanierung gegen den Eintrag schädlicher Umweltchemikalien in die Ökosysteme antrat. Es liegt im Interesse der Absicherung der Ökobeiträge, dass auch der "Eintrag" anderer umweltbelastender öffentlicher Politiken im ländlichen Raum einem ökologischen Outcome-Monitoring unter-worfen wird. Nur dadurch kann einem späteren Vorwurf begegnet werden, die Ökobeiträge hätten "nichts" gebracht, der deshalb ungerechtfertigt sein kann, weil Biodiversitätsverbesserungen in der Landwirtschaft durch externe Einflüsse konterkariert werden können<sup>40</sup>. Anwärterinnen für eines solches Monitoring sind die Tourismus-, die Verkehrs-, die Raumplanungs- oder die Gewässerbaupolitik.

---

<sup>40</sup> In diesem Sinne ist etwa das Projekt "Politikbeobachtung im Naturschutz, ein Führungsinstrument für nachhaltige Politik" angelegt, das seit 1997 am IDHEAP im Auftrag des SPP - Umwelt bearbeitet wird (vgl. P. KNOEPFEL, CH. BÄTTIG, K. PETER, F. TEUSCHER 1997. Politikbeobachtung Biodiversität, Sachstandsbericht 1/1997, IDHEAP, Chavannes-près-Renens).

## 4. Leitmotiv: Vorwärtsstrategie

Die empfohlene Absicherungs- muss als Vorwärtsstrategie konzipiert werden. Neben der erwähnten kritischen Abgrenzung gegenüber ihren grossen Schwesterpolitiken aus dem Infrastrukturbereich muss die Landwirtschaftspolitik den konstruktiven Diskurs mit den Trägern einer nachhaltigen Biodiversitätspolitik ausserhalb ihres gegenwärtigen Politikraums suchen. Die durch beachtliche Leistungs- und Evaluationsanstrengungen auszuweisende Ökoeffizienz der Beitragspolitik muss stärker ausserlandwirtschaftlich kommuniziert und kontroverser debattiert werden, als dies gegenwärtig der Fall ist. Die Träger einer nachhaltigen Biodiversitätspolitik sind im politischen Raum vermutlich nicht mehr dort zu suchen, wo sich die früheren Alliierten der Landwirte befanden. Im parteipolitischen Spektrum dürften die neuen Partner eher im Rot-Grünen-Lager als bei der rechts-konservativen SVP, auf institutioneller Ebene eher im Umkreis der Bundesämter für Umwelt, Wald und Landschaft, für Gesundheit oder für Raumplanung, denn bei den Bundesämtern für Aussenwirtschaft, für Veterinärwesen oder für wirtschaftliche Landesversorgung, und bei den Verbänden eher bei den Umweltschutzorganisationen als bei den etablierten Interessenverbänden der Nahrungsmittelindustrie zu finden sein. Es dürfte daher auch zu erheblichen Koalitionsverschiebungen kommen. Dadurch sollte eine auf nachhaltige Biodiversitätsverbesserungen ausgerichtete Landwirtschaftspolitik auch nach den vor Eintritt in die Europäische Union zu erwartenden Strukturbereinigungen<sup>41</sup> im Interesse unseres Landes überlebensfähig sein. Dies gilt auch für die spätere Zukunft im Rahmen der Europäischen Union, die seit Mitte der neunziger Jahre ebenfalls eine ausgebauten Ökobeitragspolitik betreibt.

---

<sup>41</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Rieder 1998 in diesem Band.

## Literaturverzeichnis

- BRAUN M., WÜTHRICH-STEINER C., SPIESS E., STAUFER W., PRASUHN V. 1998. Wirkungskontrolle der Öko-Massnahmen im Gewässerschutz, in: Agrarforschung 5 (3), S. 129 – 132
- BRIAND A.-M. 1998. Evaluation d'une politique publique. L'efficacité des prestations écologiques dans l'agriculture à la lumière de 8 exploitationss-tests du canton de Vaud, Chavannes-près-Renens, mémoire de l'IDHEAP (à paraître dans la série "mémoires et travaux de cours" de l'IDHEAP).
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, 1994ff. Direktzahlungen, Bern (EDMZ)
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK, BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT 1998. Umwelt in der Schweiz 1997, Daten, Fakten, Perspektiven, Bern (BFS, BUWAL, EDMZ)
- BUSSY, CLAIRE 1995. Apprentissage dans les politiques publiques. Application de l'article 31b de la Loi sur l'agriculture dans les cantons de Neuchâtel, Zoug et Nidwald, Cahiers de l'IDHEAP no 152, Chavannes-près-Renens: IDHEAP
- CANTON DE VAUD, DÉPARTEMENT DE L'AGRICULTURE, DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE - Conservation de la nature 1977. Compensation écologique et agriculture, Rapport final, Lausanne (Etat de Vaud)
- CLÉMENT-ARNOLD E. ET AL. 1998. Surfaces de compensation écologique sur la surface agricole utile: quelle biodiversité et à quelles conditions? travail présenté pour le cours "politiques de l'environnement" à l'IDHEAP, février (miméo)
- EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT 1998. Bericht der Kommission Langenberger zum Thema Direktzahlungen und Tierschutz (im Auftrag des Bundesamtes für Veterinärwesen) vom 24. Februar 1998.
- FINANZDELEGATION DER EIDG. RÄTE. 1997. Bericht über die Finanzaufsicht des Bundes im Jahre 1996, Februar (Bern, EDMZ)
- GARNIER M., MAGNOLLAY M. 1992, Rapport sur l'état des milieux naturels dans les exploitations-tests de la production intégrée en Suisse romande, Grange-Paccot et Lausanne, OFEFP, janvier
- HUNKELER H.-P. 1998. Immer mehr Landwirte produzieren integriert - aber nicht freiwillig. Viele Bauern nutzen die Limiten knallhart aus, in: Luzerner Neuste Nachrichten vom 7. 3. 1998 (Nr. 55), S. 9.
- KNOEPFEL, P. 1998. Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, in: LENK, KLAUS, PRÄTORIUS, RAINER (HRSG.) 1998. Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung. Baden-Baden: Nomos: 125-148; = Cahier de l'IDHEAP no 174. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- KNOEPFEL, P., HORBER-PAPAZIAN, K., BENNINGHOFF, M., TERRIBILINI, S., WÄLTI, S 1998. Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidences spatiale, rapport au Fonds national suisse de la recherche scientifique, décembre 1997. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- KNOEPFEL, P., KISSLING-NÄF, I., MAREK, D., in Zusammenarbeit mit Bussy, C. und Gentile, P. 1997. Lernen in öffentlichen Politiken (Umwelt- und Gesundheitspolitik), Bâle: Helbing & Lichtenhahn:

- KNOEPFEL, P., BUSSMANN W. 1997. Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: W. Bussmann, P. Knoepfel, U. Klöti (Hrsg.) Einführung in die Politik-evaluation, Basel (Helbing & Lichtenhahn) S. 58 - 77
- KNOEPFEL, P., VARONE, F., BUSSMANN, W. ET MADER, L. 1997. Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P., Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing & Lichtenhahn: 78-118
- KNOEPFEL P., KISSLING-NÄF I., BUSSMANN W. 1997. Evaluation und Politikanalyse, in: W. BUSSMANN, P. KNOEPFEL, U. KLÖTI (HRSG.) Einführung in die Politik-evaluation, Basel (Helbing & Lichtenhahn) S. 134 - 146
- KNOEPFEL, P. 1995. New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden - eine Kritik aus der Sicht der Politik-analyse, in: HABLÜTZEL, P. ET AL. (HRSG.), Umbruch in Politik und Verwaltung - Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern (Haupt), S. 453-470.
- KNOEPFEL P., ZIMMERMANN W. 1993. Gewässerschutz in der Landwirtschaft. Evaluation und Analyse des föderalen Vollzugs, Basel (Helbing & Lichtenhahn, Reihe Ökologie & Gesellschaft, Band 7)
- KNOEPFEL, P., ZIMMERMANN, W. 1987. Ökologisierung von Landwirtschaft. Historische Rekonstruktion und Analyse von Ökologisierungsprozessen in ausgewählten Bereichen politisch-administrativer Regulierung landwirtschaftlicher Aktivitäten zwischen 1970 und 1985 in der schweizerischen Landwirtschaft, Aarau, Frankfurt am Main, Salzburg (Sauerländer)
- ST. GALLISCHER BAUERNVERBAND, 1998. Jahresbericht 1997, in: St. Galler Bauer 10/98
- WIDMER, C., BRIAND, A.-M. 1997. Mise en oeuvre de la compensation écologique en Suisse au travers des lois sur l'agriculture et de la protection de la nature: le cas des cantons de Lucerne, Fribourg, Bâle, Argovie, Vaud et Genève.
- WITWER, A. 1998A. Ökobeiträge zur Artenvielfalt im Kulturland, Bessere Qualität der Ausgleichsflächen notwendig, in: NZZ vom 25. 3. 1998 (Nr. 70), S. 15
- WITWER, A. 1998B. Ökologischer Ausgleich in der Landwirtschaft - Pro Natura - Bilanz und Ausblick, Basel (Pro Natura)
- RIEDER P. 1998. Agrarökonomische Herausforderungen der Zukunft, in diesem Band.
- SCHLAGHECK H. 1998. Stand und Entwicklung der Ausgleichszahlungen der EU, in diesem Band.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1996. Botschaft zum neuen Landwirtschaftsgesetz (Agrarpolitik 2002), vom 26. Juni 1996 (EDMZ)

**Anschrift des Verfassers:**

Prof. Dr. Peter Knoepfel  
Institut de Hautes Etudes  
en Administration Publique  
Route de Maladière 21  
1022 Chavannes-Près-Renens

e-mail: [kdheap@kdheap.unil.ch](mailto:kdheap@kdheap.unil.ch)

