



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

„Zehn Magerwiesen zu vergeben“ und weitere Überlegungen zu einer Regionalisierung des schweizerischen Direktzahlungssystems

Elvira Zingg

04. April 2008



Bestehende Forderungen nach Regionalisierung

- „Da die Agrarpolitik immer noch Bundespolitik ist, ist eine Anpassung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft an regional heterogene Bedürfnisse kaum möglich. Damit ist eine ineffiziente Mittelverwendung vorprogrammiert.“ (Baur 2005)
- Weitere Beispiele von Forderungen nach stärkerer Regionalisierung: Flury et al. (2004), Rentsch (2006), Häfliger und Rieder (1996), Stöcklin et al. (2007)
- Argumentation: Eine stärkere Regionalisierung soll zu mehr Effizienz und Effektivität der Agrarpolitik führen.



Regionalisierung wie?

Während kaum bestritten ist, dass eine stärkere

Regionalisierung zu mehr Effizienz führen würde, ist unklar, wie eine solche Regionalisierung aussehen könnte.

- Wie soll regionalisiert werden: „Regionalisierung von oben“ versus „Regionalisierung von unten“
- Welche Funktionen der Landwirtschaft sollen auf regionaler Ebene geregelt werden?
- Welche Instrumente bieten sich an?



Gliederung der Präsentation

- Einleitung
- Theoretische Grundlagen
- Wie soll regionalisiert werden: „Regionalisierung von oben“ versus „Regionalisierung von unten“
- Welche Funktionen der Landwirtschaft sollen auf regionaler Ebene geregelt werden?
- Welche Instrumente bieten sich an?
- Fazit und Ausblick



Institutionelle Ebene der Regionalisierung

- Zentrale Regelung: Es werden von oben verschiedene Regionen definiert, für die verschiedene Ziele und Massnahmen festgelegt werden.
„Regionalisierung von oben“
- Dezentrale Regelung: Lokale/Regionale Regelung, Ausführung und Finanzierung
„Regionalisierung von unten“
- Mischformen (z B. Ökoqualitätsverordnung ÖQV)



Gliederung der Präsentation

- Einleitung
- Theoretische Grundlagen
- Wie soll regionalisiert werden: „Regionalisierung von oben“ versus „Regionalisierung von unten“
- Welche Funktionen der Landwirtschaft sollen auf regionaler Ebene geregelt werden?
- Welche Instrumente bieten sich an?
- Fazit und Ausblick



Theoretische Grundlagen Beurteilungskriterien (1)

Fünf Gruppen von Beurteilungskriterien für die Ermittlung der optimalen Regelungsebene:

- Institutionelle Kongruenz: Ebene der Nutzniesser, Finanzierer und Entscheidungsträger -> grösstmögliche Überlappung
- Mögliche Skaleneffekte
- Höhe der Transaktionskosten
- Unterschiedliche Anreizprobleme
- Heterogenität der Präferenzen der Bevölkerung verschiedener Gebietskörperschaften (→ Frustrationskosten)



Theoretische Grundlagen Beurteilungskriterien

Fünf Gruppen von Beurteilungskriterien für die Ermittlung der optimalen Regelungsebene:

- **Institutionelle Kongruenz:** Ebene der Nutzniesser, Finanzierer und Entscheidungsträger -> grösstmögliche Überlappung
- Mögliche Skaleneffekte
- Höhe der Transaktionskosten
- Unterschiedliche Anreizprobleme
- Heterogenität der Präferenzen der Bevölkerung verschiedener Gebietskörperschaften (→ Frustrationskosten)



Theoretische Grundlagen

Institutionelle Kongruenz

Institutionelle Kongruenz:

- Regulierung, Finanzierung und Nutzung eines öffentlichen Gutes sind dann optimal, wenn sie auf derselben Ebene stattfinden. Die Abstimmenden sollen zwischen allen Kosten und dem gesamten Nutzen abwägen können, ohne dass Verzerrungen die Entscheidung beeinflussen.

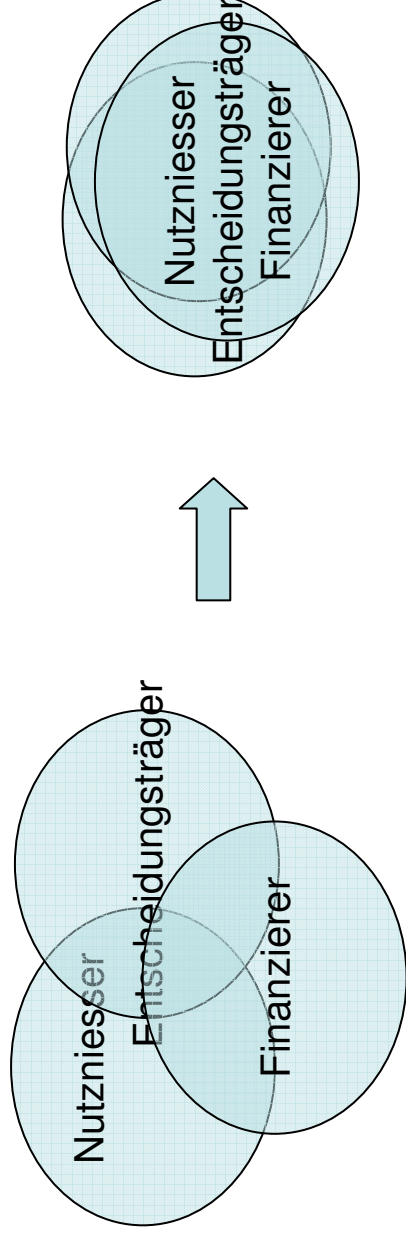
→ Ökonomische Theorie des Föderalismus



Theoretische Grundlagen

Institutionelle Kongruenz

Institutionelle Kongruenz



„Nonequivalence exists whenever the two jurisdictions do not match. If, for example, the political jurisdiction is smaller than the economic jurisdiction, (...) then suboptimal provision is predicted, since those who benefit from and those who decide provision differ: Suboptimality also results when the political jurisdiction exceeds the economic jurisdiction, owing to tax spillovers as nonrecipients are taxed.“
(Cornes und Sandler 1996)



Theoretische Grundlagen Beurteilungskriterien

Fünf Gruppen von Beurteilungskriterien für die Ermittlung der optimalen Regelungsebene:

- **Institutionelle Kongruenz:** Ebene der Nutzniesser, Finanzierer und Entscheidungsträger -> grösstmögliche Überlappung
- Mögliche Skaleneffekte
- Höhe der Transaktionskosten
- Unterschiedliche Anreizprobleme
- Heterogenität der Präferenzen der Bevölkerung verschiedener Gebietskörperschaften (→ Frustrationskosten)



Theoretische Grundlagen Frustrationskosten

Zitat zu Frustrationskosten:

„Lokale Gebietskörperschaften sind eher in der Lage, eine Politik nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu verfolgen. Unter der Annahme, dass sich die individuellen Präferenzen zwischen den Gebietskörperschaften unterscheiden, kann eine harmonisierte Politik lediglich einen Kompromiss zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften darstellen. Auf zentraler Ebene ist es daher meist in geringerem Masse möglich, auf lokale Präferenzen einzugehen.“
(Kohl 1996)



Gliederung der Präsentation

- Einleitung
- Theoretische Grundlagen
- Wie soll regionalisiert werden: „Regionalisierung von oben“ versus „Regionalisierung von unten“
- Welche Funktionen der Landwirtschaft sollen auf regionaler Ebene geregelt werden?
- Welche Instrumente bieten sich an?
- Fazit und Ausblick



„Regionalisierung von oben“ vs. „Regionalisierung von unten“

Für eine „Regionalisierung von unten“ sprechen:

- Kriterium der institutionellen Kongruenz
- Heterogene Präferenzstrukturen

„Regionalisierung von unten“:

Ziele und Massnahmen werden auf lokaler/regionaler Ebene festgelegt, ausgeführt und (mit-)finanziert.

Für eine „Regionalisierung von oben“ sprechen:

- Skaleneffekte
- Transaktionskosten
- Anreizprobleme



Kontext schweizerische Agrarpolitik

Publikation „Optimale Regelungsebene zur Bereitstellung von Kulturlandschaften“ von Häfliger und Rieder (1996)

- 3-Kreis-Modell bzw. Institutionelle Kongruenz
- Vier Landschaftstypen: Ferienlandschaft, Naherholungsgebiet, Agrarregion und ländliche Region



Gliederung der Präsentation

- Einleitung
- Theoretische Grundlagen
- Wie soll regionalisiert werden: „Regionalisierung von oben“ versus „Regionalisierung von unten“
- Welche Funktionen der Landwirtschaft sollen auf regionaler Ebene geregelt werden?
- Welche Instrumente bieten sich an?
- Fazit und Ausblick



Funktionen der Landwirtschaft

- Die Landwirtschaft hat verschiedene Funktionen. Gewisse dieser Funktionen stellen positive Externalitäten dar.
- Externalitäten = „Auswirkungen einer wirtschaftlichen Tätigkeit auf nicht direkt daran beteiligte Personen oder die Umwelt“
(Rieder und Anwander 1994).
- Reguliert werden sollen jene positiven Externalitäten, welche Koppelprodukte der Landwirtschaft darstellen, welche ohne Regulierung und Vergütung in zu kleinem Umfang zu Verfügung gestellt würden.



Positive Externalitäten der Landwirtschaft

- Kulturlandschaft (wenn die Kulturlandschaft die Erwartungen der Bevölkerung erfüllt)
- Tierhaltung (wenn die Tierhaltung die Erwartungen der Bevölkerung erfüllt)
- Erhalten von Biodiversität
- Schutzfunktion (vor allem in Bergen)
- Bäuerliche Kultur (Bewahrung bäuerlicher Familienbetriebe, traditioneller Produktionsweisen und bäuerlicher Traditionen)
- Nahrungssicherung für Krisenzeiten
- Dezentrale Besiedlung (mit Einschränkung)



Ebene der Nutzniesser (1)

- Art des Nutzens:
 - Direkter Nutzwert (Konsumwert) → Lokale Ebene
 - Indirekter Nutzwert (Funktionswert) → Lokale und nationale Ebene
 - Optionswert → Nationale Ebene
 - Nutzenunabhängiger Existenz- und Vermögenswert
→ Nationale Ebene



Ebene der Nutzniesser (2)

Positive Externalität	Lokale Ebene: Direkter Nutzwert, teilweise indirekter Nutzwert	Nationale Ebene: Optionswert, Vermächtniswert, Existenzwert, teilweise indirekter Nutzwert
Kulturlandschaft	x	x
Tierhaltung	x	x
Erhalt von Biodiversität	x	x
Schutzfunktion in Bergen	x	x
Bäuerliche Kultur (Bewahrung bäuerlicher Familienbetriebe, traditioneller Produktionsweisen und bäuerlicher Traditionen)	x	x
Nahrungssicherung für Krisenzeiten		x
Dezentrale Besiedlung	x (teilweise)	x (teilweise)

- Unter dem Kriterium der institutionellen Kongruenz sollten jene Regelungsaspekte, welche den direkten Nutzwert betreffen, auf lokaler Ebene geregelt werden. Jene Aspekte, welche Optionswerte, Vermächtnis- und Vermögenswerte betreffen, sollten auf nationaler Ebene gehandhabt werden.



Gliederung der Präsentation

- Einleitung
- Theoretische Grundlagen
- Wie soll regionalisiert werden: „Regionalisierung von oben“ versus „Regionalisierung von unten“
- Welche Funktionen der Landwirtschaft sollen auf regionaler Ebene geregelt werden?
- Welche Instrumente bieten sich an?
- Fazit und Ausblick



Mögliche regionale Instrumente (1)

- Am Beispiel der Kulturlandschaft
- LEK: Zahlungen an landschaftsästhetische Leistungen?
- Öko- und Landschaftsqualitätsverordnung?
- Regionale Ausschreibungen von erwünschten Elementen: Hecken, Baumgruppen, Magerwiesen...



Mögliche regionale Instrumente (2)

Socket-Bonus Modell:

Der Vertragsnaturschutz über das Socket-Bonus-Modell ist die aktuelle Zauberformel, welche den Erhalt der Trockenwiesen einen grossen Schritt weiterbrachte (Homepage BAFU)

Gesetzliche Basis	Art der Zahlung	Bedingung
LwG: DZV	Flächenbeitrag	Landwirtschaftsbetrieb, ÖLN
LwG: DZV	Hangbeitrag	Mind. 18% Neigung
LwG: DZV	Ökobeitrag	Extensive Nutzung der Wiesen
LwG: ÖQV	Ökoqualitätsbeitrag	Besondere Qualität oder Vernetzung
NHG	Naturschutzbonus	Gemäss Naturschutzgesetzgebung
...	Landschaftsbonus	...



Fazit und Ausblick

- Unter dem Kriterium der institutionellen Kongruenz:
 - jene Regelungsaspekte, welche Optionswerte, Vermächtnis- und Vermögenswerte betreffen, auf nationaler Ebene handhaben
 - jene Aspekte welche den direkten Nutzwert (Konsumwert) betreffen, auf lokaler Ebene zu regeln.
- Weitere Forschungsfragen:
 - Heterogenität der Ansprüche der Bevölkerung verschiedener Regionen und Ermittlung allenfalls bestehenden Frustrationskosten
 - Evaluation möglicher Instrumente für eine regionale Regelung
 - Abschätzung von Transaktionskosten und Anreizproblemen



Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.