



# Nachhaltigkeitstagung Agroscope 28. Januar 2021

Umgang mit Zielkonflikten, Trade-offs und Win-Win

Prof. Dr. Bernard Lehmann

## Ziele des Vortrages

- Begriffliche Unterschiede verstehen
- Illustrieren, wie mit Trade-offs/Zielkonflikten auf privater Basis umgegangen werden kann
- Den relevanten Unterschied zwischen einer individuellen und kollektiven Situation im Entscheidungsprozess aufzeigen
- Strategie von Minderheiten auf der Suche nach Mehrheiten
- Möglicher Beitrag der Agrarforschung

## Definitionen

- ▶ **Trade-off** (von englisch „abwägen“) bzw. Austauschbeziehung beschreibt im Allgemeinen eine gegenläufige Abhängigkeit: Wird das eine besser, wird zugleich das andere schlechter. Darüber hinaus beschreibt der Ausdruck auch Bemühungen, gut abzuwägen.
- ▶ **Trade-offs bei Zielerreichung: Zielkonflikte:** Ein Zielkonflikt liegt vor, wenn mindestens zwei Ziele verfolgt werden sollen und nicht gleichzeitig und im selben Umfang erfüllt werden können, weil sie miteinander unvereinbar sind. Gegensatz ist die **Zielharmonie**.
- ▶ **Interessenkonflikt:** Der Interessenkonflikt ist ein Konflikt, der durch das Zusammentreffen gegensätzlicher Interessen in einer Person entsteht, die ihren Ursprung im unterschiedlichen Status dieser Person haben
- ▶ **Interessengruppen:** Organisierte Gruppen (z.B. Verbände), oder Pressure Groups (PG) die versuchen, den Willensbildungsprozess der staatlichen Entscheidungsträger zu beeinflussen, um spezifische Interessen durchzusetzen, z.B. gruppenspezifische Vorteil zu erreichen oder Nachteile abzuwenden
- ▶ **Kollektive Entscheide:** innerhalb einer Gruppe / über alle Gruppen
  - ▶ Einzelne/Einzelne Gruppen vertreten ihre Interessen
  - ▶ Einzelne/Gruppen können in einem Thema unterschiedliche Interessen haben
  - ▶ Es müssen Mehrheitsentscheide in der Gruppe/zwischen den Gruppen gefällt werden (knappe Mehrheit bis Konsens)

## Individuelle Entscheidungssituation (keine externe Effekte)

- Ein Individuum hat knappe Ressourcen und muss zwischen zwei Zielen wählen
  - Entlohnte Arbeitszeit (A) versus Freizeit (B). Grundsatz: Nutzen letzte Zeiteinheit A = Nutzen letzte Zeiteinheit B (jeweils gleicher Grenznutzen)
  - Aufteilung des Budgets in Ausgabensegmente. Grundsatz: Grenznutzen für jedes «Gut» ist gleich

Präferenzen (Gewichtung) und Preise und verfügbare Ressourcen sind massgebend. Veränderte Preise oder veränderte Präferenzen sind Gründe für Verschiebungen. Solange Ressourcen knapp sind, bestehen Trade-offs bzw. Zielkonflikte

## Individuelle Entscheidungssituation (mit externem Effekt)

- Ein Individuum hat knappe Ressourcen aber die Ressourcen sind nicht alle kurzfristig knapp, sondern erst langfristig. Problem der Diskontierung (was weit weg ist, ist weniger wichtig)
  - Ertrags- und Gewinnmaximierung bei gleichzeitiger Gefährdung der Bodenfruchtbarkeit
  - Der potentielle Schaden (diskontiert) wird als nicht relevant angesehen. Es entsteht daher kein relevanter Trade-off, bzw. Zielkonflikt. Es entsteht aber ein externer Effekt für die kommende Generation

Wissen, Verantwortung, Ausbildung in Best Practices, Auflagen, Cross Compliance Ansätze stellen den **notwendigen Trade-off** wieder her («Kostenwahrheit», externe Kosten werden internalisiert)

## Individuelle Entscheidungssituation (mit externem Effekt auf Dritte)

- ▶ Private (Landwirte) und Dritte (Öffentlichkeit) haben eine Verursacher – Betroffenen Situation
  - ▶ Landwirtschaft produziert Kulturlandschaften. Externer Effekt (Jointness). Diese werden wertgeschätzt. Die Landwirtschaft hat Tendenz, diese im Zuge der Rationalisierung zu verändern. Gesellschaft möchte sie so erhalten (**Zielsetzung**). Man ist bereit dafür zu bezahlen, damit sie so bleiben wie sie sind
    - ▶ Die Policymaßnahmen bringen den relevanten gesellschaftlichen Trade-off auf den Betrieb
  - ▶ Landwirtschaft (Hauptziel: Versorgung mit Nahrungsmitteln) verursacht eine Reduktion der Biodiversität (BDV) und belastet das Klima. Externer Effekt
    - ▶ Es besteht die **Zielsetzung** Klimabelastung zu senken und den Verlust an BDV zu bremsen und die BDV auf LN zu fördern
    - ▶ Mögliche Instrumente: Best Practices Informationen, Auflagen, Abgaben, Direktzahlungen
      - ▶ Die Policymaßnahmen bringen den relevanten gesellschaftlichen Trade-off auf den Betrieb

## Agrarforschung und Trade-offs

- Agrarforschung liefert Erkenntniswissen. Darunter auch Wissen zu Trade-offs im Feld der Agronomie-Umwelt-Ökonomie. Agrarforschung macht Trade-offs objektiv, sichtbar und zum Diskussionsthema (Awareness)
- Agrarforschung wird auch oft aufgerufen, Trade-offs «zu lösen oder zu entschärfen»
- Mit «lösen und entschärfen» meint man: Erträge sichern und gleichzeitig die Umwelt besser schonen sowie die Einkommen sichern
  - Es wird m.E. sehr viel in dieser Richtung getan (Verfahren technisch anpassen, Züchtung, Ressourceneffizienz, etc.)
  - Es wird eine Herausforderung sein, die ökologische Nachhaltigkeit genügend zu verbessern und gleichzeitig global allen Menschen genügend Nahrungsmittel zugänglich zu machen
- Es braucht weitere (neue) Efforts in den Bereichen (Gesamtes Ernährungssystem)
  - Konsumprofil, Waste (Entschärfung der Trade-offs von der Nachfrage her)
  - Losses (EL) um mehr produzierte Nahrungsmittel verfügbar zu machen
  - Ökologische Gesamtproduktivität
  - Lokale Produktion und Handel

Hierzu bietet der Art 104 & 104a der BV eine ausgezeichnete rechtliche Basis

Wenn sich das Verhalten der Menschen anpasst, muss weniger reguliert werden

## Wie kommen gesellschaftsrelevante Ziele zustande?

- ▶ Gesellschaftsrelevante Ziele befinden sich in der Verfassung, Gesetzen und Verordnungen (Zielhierarchie: Volk, Parlament, Bundesrat)
  - ▶ Diese kommen nach **langwierigen demokratischen Prozessen** zustande (meist auf der Basis von wissenschaftlichen Analysen)
  - ▶ In der Zielhierarchie ist die Operabilität (Genauigkeit) von der Bundesverfassungsebene bis zur Verordnungsebene zunehmend
  - ▶ Auf allen drei Ebenen wird argumentiert, Konsense und/oder Mehrheiten zur Entscheidungsfindung gesucht
- ▶ Minderheiten haben mehrere Möglichkeiten weiter zu kämpfen, wenn ein Entscheid gefällt ist:
  - ▶ Referendum auf Gesetzesstufe
  - ▶ Einfluss auf Bundesrat bei Verordnungen (Interpretationsspielraum); Einfluss auf Verwaltung bei der Umsetzung
  - ▶ Volksinitiative als Druckmittel (Gegenvorschlag oder Volksverdikt)
  - ▶ Parlamentarische Initiative um Bundesrat
  - ▶ Beschlossene Ziele «weniger stringent» zu interpretieren und auf Zielkonflikten hinzuweisen (mit Zielen, die der Minderheit wichtiger sind) > siehe nächste Folie



## Zielerreichung und unterschiedliche Zielsetzung

- Nach der Umsetzung von Massnahmen (auf der Basis von Zielen) wird die Zielerreichung überprüft (Evaluation)
- Eine ungenügende Zielerreichung führt – zusammen mit allfälligen Zielanpassungen – zu einem neuen Vorschlag von Verwaltung und Bundesrat an das Parlament
- In der Umsetzung gibt es zwei Hauptprobleme
  - Bestehende Ziele werden unterschiedlich interpretiert und auch die Geschwindigkeit der Zielerreichung kann Streitpunkt sein (Beharren auf Status-Quo)
  - Öffentliche Zielsetzung x Gruppeninteressen (Gewichtung und –Interpretation) = Politische Haltung und Aktion der Gruppe ( > Pressuregroups)
  - Es werden Allianzen gesucht um Mehrheiten für oder gegen etwas zu erlangen

## Eine Art «Meta Zielkonflikt»

- Ein Hauptgegenstand der Auseinandersetzung um die Landwirtschaft besteht im Verhältnis zwischen Ausmass der Nahrungsmittelproduktion und Schutz der natürlichen Ressourcen (lokal bis global)
  - Wesentlicher Beitrag zu sicheren Ernährung (Ecosystemservice Provision)
  - Standortangepasste Produktion und Schutz der natürlichen Ressourcen (Boden, Luft, Artenvielfalt) bzw. Ecosystemservices: Regulation, Buffer, Culture, other Provisions
- Die **volkswirtschaftlich effiziente Zielerreichung** liegt aufgrund zahlreicher wissenschaftlicher Studien bei: geringerer hilfsstoffsbezogene Intensität der Produktion == mehr Platz für die Umwelt und natürliche Regeneration
- Zwischen diese beiden Hauptzielsetzungen besteht traditionell ein Dissens der zum Stillstand führt (Minderheit ist de facto oft nicht mehr Minderheit)

## Volkswirtschaftliche Effizienz = «Pareto-optimum» Sicht Wissenschaft und teils Verwaltung

- Ein sogenanntes P-O ist erreicht, wenn der Gewinn einer Zielerreichung grösser ist als die Kosten der Zielerreichung: es lohnt sich also
- Meistens ist es so, dass die Gewinner (Gesamtgesellschaft) nicht die Gleichen sind wie die Kostenträger
- Daher wären Abgeltungen in der Form von Transfers für Anpassungen sinnvoll
- Anpassungen können aber auch andere öffentliche Ziele beeinträchtigen die für eine PG wichtig sind
  - «Wir wollen produzieren und nicht für Reduktion entschädigt werden» (Selbstversorgungsgrad Diskussion)
  - Theoretisch wäre dies kein echtes Problem, da Mehrheit gegen Minderheit
  - Aber eine Minderheit kann zur zweckdienlichen Mehrheit anwachsen...

## Mehrheiten suchen

- Kommunikation: Aufmerksamkeit, Verständnis wecken, Sensibilisieren (Trade-offs, Zielkonflikte), Support auslösen, Multiplikatoren finden
  
- Allianzen aus gemeinsamen, gleichgerichteten Interessen
  - Landwirtschaft + Zuliefer- und Abnehmerindustrie stehen ein für das Produktionsziel, mit Umwelt als Restriktion (sehr oft auftretende Pressuregroup gegen Ausbau (Einhaltung) der Umweltziele)
  - Landwirtschaft + ökologische Kreise stehen ein gegen Nahrungsmittelimporte mit niedrigen Umweltstandards als die Inlandproduktion
  
- Allianzen im Rahmen von Tit for Tat Vorgehen («Deals»)
  - Landwirtschaft (i.w.S) + Wirtschaft: «Mehrheit geben die KVI & Mehrheit gegen die Weiterentwicklung der AP» = Win-Win (solche Allianzen sind unberechenbar und sehr fragil)
  - Je schwieriger es für eine PG ist, desto höher wird der Druck auf Deals einzugehen

## Folgerungen

- «wechselnde Mehrheiten» (Allianzen) können viele Nachteile haben (Stetigkeit fehlt)
- Auf Möglichkeiten der Agrarforschung im Umgang mit Trade-offs bereits hingewiesen
- Offizielle UN Dokumente (inkl. der UNFSS 2021) prägen den Begriff «Transformation of the Food System»
  - Dies braucht grosse Efforts seitens aller Akteure (im ganzen Food System)
  - Die Forschung kann aus dem Verhalten der politischen Akteure, die die Transformation bremsen wollen auch etwas lernen: diese brauchen Unterstützung, um Teil der Lösung werden
    - Sie brauchen Anpassungspfade mit Perspektiven (aber vorwärtsgewandt)

Ich danke für eure geschätzte Aufmerksamkeit!