

Agrarwir

Vollzugs- und Kontrollkosten der Direktzahlungen

Simon Buchli und Christian Flury, Flury&Giuliani GmbH, CH-8092 Zürich

Auskünfte: Christian Flury, E-Mail: christian.flury@flury-giuliani.ch, Tel. +41 (0)44 632 53 10, Fax +41 (0)44 632 10 86

Zusammenfassung

Bisherige Evaluationen der Direktzahlungen haben die Kosten für den Vollzug und die Kontrolle weitgehend vernachlässigt. Für die Ausgestaltung der Agrarpolitik stellt sich aber die Frage, inwieweit diese Transaktionskosten die Umsetzung und Effizienz der agrarpolitischen Massnahmen beeinflussen.

Eine Schätzung der Transaktionskosten für die Kantone Graubünden und Zürich zeigt, dass die Kosten bei knapp 1'100 Fr. pro Betrieb liegen. Davon trägt die öffentliche Hand 36 % (Graubünden) respektive 38 % (Zürich). Gemessen an den totalen Direktzahlungen bewegen sich die Kosten zwischen 1,8 % und 2,8 %. Das heutige Direktzahlungssystem zeichnet sich damit durch eine relativ hohe Transfereffizienz aus. Mit der Verbindung der Direktzahlungen zu den multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft können die Vollzugs- und Kontrollkosten als Teilkosten für deren Qualitätssicherung interpretiert werden, was letztendlich zur Glaubwürdigkeit des Direktzahlungssystems und zur gesellschaftlichen Akzeptanz der eingesetzten Finanzmittel beiträgt.

Das schweizerische Direktzahlungssystem wurde in den letzten Jahren eingehend evaluiert. Insbesondere bei den Ökomassnahmen und den Tierhaltungsprogrammen wurde detailliert untersucht, inwieweit die agrarökologischen Ziele erreicht wurden (Flury 2005). Aber auch die allgemeinen Direktzahlungen wurden auf ihre Effizienz und Effektivität hin überprüft (vgl. Mann und Mack 2004, Flury *et al.* 2004). Bei der Untersuchung der Effizienz der Direktzahlungen wurden die Transaktionskosten bisher aber weitgehend ausgeklammert. Der Begriff Transaktionskosten umfasst die Kosten, welche in der Verwaltung, in privaten Organisationen sowie auf den Landwirtschaftsbetrieben mit der Implementierung und der Kontrolle von politischen Massnahmen anfallen. Mit den Diskussionen um die Entkopplung der agrarpolitischen Massnahmen von der Produktion und deren Bindung an spezifische Auflagen (Cross Compliance) stellt sich die Frage, inwieweit Transaktionskosten die Umsetzung und Effizienz der Agrarpolitik sowie die Beteiligung

der Betriebe beeinflussen (OECD 2002, OECD 2003). Die Kosten für den Vollzug und die Kontrolle der Direktzahlungsprogramme sind auch in der Agrarpolitik 2011 von Bedeutung, sollen doch nach einer der fünf Handlungsachsen die Administration vereinfacht und die Kontrollen besser koordiniert werden (EVD 2005).

Ziel des im Auftrag der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) und des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) bearbeiteten Projektes ist, die Transaktionskosten des gesamten Schweizer Direktzahlungssystems abzuschätzen (Buchli und Flury 2005). Neben den allgemeinen Direktzahlungen werden dabei auch die Öko- und die Ethobeiträge berücksichtigt, die Kontrolle der spezifischen Auflagen der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme sowie die Vollzugs- und Kontrollkosten für den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN). Mit dem Einbezug des gesamten Direktzahlungssystems und insbesondere des ökologischen Leistungsnachweises

weicht die vorliegende Schätzung von der Arbeit von Mann (2003) ab, der darin die totalen Kosten der Ökomassnahmen unter Einbezug der Transaktionskosten schätzt.

Die vorliegende Schätzung der Transaktionskosten erfolgte für die Fallstudienkantone Graubünden und Zürich, wobei nur die Kosten für den Vollzug und die Kontrolle des Direktzahlungssystems berücksichtigt wurden. Kosten für die Planung und den Aufbau des Politikprogramms, aber auch die Anpassungskosten der Betriebe für die Beteiligung an einem Programm (Kosten der Betriebsumstellung, Reduktion der Tierbestände oder Umnutzung von Flächen zur Einhaltung des ÖLN etc.) wurden vernachlässigt.

Methode zur Schätzung der Transaktionskosten

Die Methode zur Schätzung der Transaktionskosten orientiert sich an der bestehenden Organisation des Vollzugs im schweizerischen Direktzahlungssystem. Dieser wird in der Direktzahlungsverordnung DZV (SR 910.13) geregelt, wobei Teil 4 die Akteure und deren Aufgaben beschreibt.

Die Schätzung der Kosten bedingt detaillierte Kenntnisse zu den politischen Massnahmen, zu den beteiligten Akteuren, zu den Beziehungen und Transformationsprozessen zwischen den Akteuren sowie zur Kostenträgerschaft. In Abbildung 1 sind die wichtigsten Vollzugsprozesse dargestellt, wobei sich diese aus der Kombination zwischen den grundlegenden Aufgaben wie Datenerhebung,

ttschhaft

Kontrolle der Auflagen oder Auszahlung der Direktzahlungen und den Akteuren ergeben. Für die Kostenschätzung ist zu berücksichtigen, dass jeder Akteur Kosten verursacht, diese jedoch nicht zwingend selber trägt. Dies betrifft insbesondere diejenigen Akteure, welche ihre Leistungen an andere Akteure verrechnen (z.B. private Kontrollorganisationen).

In der vorliegenden Studie wurden die Daten für die Schätzung der Transaktionskosten bei den verschiedenen Akteuren unterschiedlich erhoben.

1. Auf der Ebene der Landwirtschaftsbetriebe handelt es sich bei Transaktionskosten vorwiegend um Arbeitskosten. Die Arbeitsaufwände für die einzelnen Prozesse wie das Ausfüllen der Formulare oder die Aufzeichnungen wurden über Experteninterviews geschätzt und mit vorgegebenen Arbeitskosten multipliziert. Die Kosten wurden dabei für jeden Einzelbetrieb separat berechnet. Dabei spielte es für einzelne Kostenpositionen eine Rolle, ob der Betrieb an einem Programm teilnimmt oder nicht. Ist dies der Fall, so wurde der Kostenanteil der entsprechenden Massnahme direkt zugeordnet. Bei anderen Positionen war dagegen nur relevant, ob der Betrieb Direktzahlungen erhält, oder ob die Kosten an Strukturmerkmale des Betriebes geknüpft sind.

2. Die Kosten für die Betriebskontrollen wurden für jeden Einzelbetrieb über die Strukturdaten berechnet. Dabei wurde für die Biobetriebe die Tarifordnung der

Bio Inspecta verwendet. Kosten für allfällige Nachkontrollen wurden nicht berücksichtigt, da diese auf die Betriebsführung und nicht auf das Direktzahlungssystem zurückzuführen sind. Für die ÖLN-Betriebe wurde die Tarifordnung der Kontrollorganisation verwendet (Zürich), oder die Gesamtkosten der Kontrollorganisation wurden auf alle ÖLN-Betriebe verteilt (Graubünden).

3. Die Aufgaben der Gemeinden unterscheiden sich in den beiden untersuchten Kantonen im Kern nicht. Während im Kanton Zürich die Aufgaben für die Ackerbaustellen in einem Pflichtenheft festgehalten sind, wird die Art und Weise der Aufgabenerfüllung in Graubünden den Gemeinden überlassen. Dies führt dazu, dass in den Bündner Gemeinden keine einheitlichen Vollzugsprozesse bestehen. Den Prozessen wurden daher aufgrund von Umfragen mittlere Arbeitsaufwände und Kosten zugeordnet. Im Kanton Zürich existiert eine Aufwandschätzung des Kantons für die Ackerbaustellen, welche für die Schätzung der Kosten verwendet wurde.

4. Die Kosten auf den Ebenen Kanton und Bund wurden mit einem Fragebogen erhoben, der drei Bereiche umfasste: 1. Beteiligte Ämter und Personen, wobei für alle Mitarbeiter der Arbeitsaufwand für den Vollzug der Direktzahlungen erfasst wird. 2. Bruttolohnkosten der einzelnen Mitarbeiter und der Infrastrukturkosten des Amtes sowie die Kosten für die eingekauften Leistungen. 3. Einflussgrößen auf den Arbeitsaufwand für die

	Betrieb	Gemeinden	Kanton	Bund
Datenerhebung und Kontrolle	Formulare ausfüllen, Aufzeichnungen	Erhebung und Kontrolle Strukturdaten, Feldkontrolle Okoauflagen	Elektronische Datenerfassung und Kontrolle	Datenerfassung und Kontrolle
		Private und kantonale Kontrollorganisationen		
Kontrolle Auflagen	Betriebskontrollen	Betriebskontrollen	Prüfung DZ-Berechtigung, Kontrolle	Oberkontrollen
Auszahlung und Vollzug Sanktionen			Auszahlung DZ an Betriebe, Vollzug Mängel	Auszahlung an Kantone
Weitere Aufgaben			Beratung Kontrollorganisation, Infostelle	Berichterstattung, Beratung Kantone

verschiedenen Direktzahlungsprogramme. Die Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Massnahmen erfolgte bei den Kantonen, wo möglich, über die Angaben aus der Befragung. Daneben gab es Kostenpositionen, die auf die Anzahl Betriebe zurückzuführen oder als Fixkosten zu bezeichnen waren. Diese Kosten wurden wiederum über die Beteiligung der Betriebe aufgeteilt.

Auf der Ebene Bund weichen die kostenbestimmenden Faktoren gegenüber den Kantonen etwas ab. Wiederum gibt es Kostenanteile, welche über die Beteiligung der Betriebe an bestimmten Massnahmen direkt zugeordnet werden konnten und Kosten, die zugeteilt werden mussten. Für die Kosten der Datenerfassung und deren Kontrolle, die Oberkontrollen und die Auszahlungen an die Kantone sind zum Teil die Anzahl der Betriebe oder die Anzahl der Kantone verantwortlich. Diese Kostenanteile wurden proportional zur Betriebszahl eines Kantons oder

Abb. 1. Akteure und Prozesse im Vollzug des Direktzahlungssystems.

pauschal zugewiesen. Ein weiterer Kostenfaktor bildet die Qualität des Vollzugs der Kantone: Ein Kanton mit hoher Vollzugsqualität verursacht auf der Ebene Bund weniger Kosten als einer mit geringer Vollzugsqualität. Der Anteil eines Kantons am Kostenfaktor „Qualität des Vollzugs“ wurde über den Anteil der beanstandeten Betriebe an den direktzahlungsberechtigten Betrieben bestimmt.

Die geschätzten Transaktionskosten können relativ gut auf ihre Qualität hin beurteilt werden: Auf den Ebenen Bund, Kantone und Kontrollorganisationen stimmen die Kosten mit den tatsächlichen Vollzugs- und Kontrollkosten überein. Bei den Gemeinden und Betrieben sind Fehler möglich, diese dürften bei den Gemeinden aber relativ klein sein. Bei den Betrieben sind die Fehler dagegen schwierig eingrenzbare, da der Arbeitsaufwand für die verschiedenen Prozesse stark von den Fähigkeiten des Betriebsleiters abhängt. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie der Arbeitsaufwand bewertet werden soll.

Vergleich der Fallstudien Graubünden und Zürich

Die Kantone üben eine zentrale Rolle im Vollzugs- und Kontrollsystem aus. Wie die Kantone ihre Aufgaben ausführen, liegt weitgehend in ihrer eigenen Kompetenz. Dementsprechend haben sich für den Vollzug unterschiedliche Muster ausgebildet, speziell im Ausmass der Auslagerung der Kontrollorganisationen. Die Transaktionskosten können aufgrund der unterschiedlichen Systeme der Kantone mit vertretbarem Aufwand nicht für die gesamte Schweiz erfasst werden. Daher beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf die beiden Fallstudienkantone Graubünden und Zürich. Während der Kontrolldienst in Graubünden beim Kanton angesiedelt ist, hat der Kanton Zürich die Kontrollen an die private Organisation Agrocontrol ausgelagert. Neben diesen organisatorischen Unterschieden

eignen sich die beiden Kantone für Fallstudien, weil sie relativ gross sind und die Ausrichtung der Betriebe die meisten Betriebstypen und Landwirtschaftszonen abdecken. In Tabelle 1 werden die beiden Kantone anhand organisatorischer und struktureller Kriterien verglichen. Dabei werden jedoch nur Betriebe betrachtet, welche im Jahr 2003 Direktzahlungen erhalten haben.

Zwar weist der Kanton Graubünden etwas weniger Betriebe auf, die durchschnittliche Grösse der direktzahlungsberechtigten Betriebe ist aber praktisch identisch. Im Kanton Zürich existieren weit weniger Biobetriebe und Betriebe im Berggebiet. In den Kanton Graubünden fliessen ohne Sömmerungsbeiträge und Beiträge nach der Ökoqualitätsverordnung 167 Mio. Fr. Direktzahlungen, im Kanton Zürich sind es 141 Mio. Fr. Damit verzeichnet der Kanton Zürich pro Betrieb und pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche knapp 40 % weniger Direktzahlungen als der Kanton Graubünden. Dies ist in erster Linie auf den tieferen Anteil des Ackerbaus, die höheren Ansätze im Berggebiet und die geringere Bedeutung der Milchproduktion im Kanton Graubünden zurückzuführen.

Transaktionskosten in Graubünden und Zürich

In Tabelle 2 sind die Transaktionskosten des Direktzahlungssystems für den Kanton Graubünden aufgeführt. Im oberen Teil sind die Kosten für den Vollzug und die Kontrolle der allgemeinen Direktzahlungen, im unteren Teil diejenigen für die Öko- und die Ethobeiträge dargestellt. Die Transaktionskosten sind nach Massnahmen und Kostenträgern geordnet. Dementsprechend werden die Kosten der Kontrollorganisation nicht separat aufgeführt, da diese von den Betrieben getragen werden.

Die Gesamtkosten des Vollzugs des Direktzahlungssystems (ohne

Sömmerungsbeiträge) belaufen sich im Kanton Graubünden auf 3 Mio. Fr. Die öffentliche Hand mit Bund, Kanton und Gemeinden trägt 36 % der Transaktionskosten, die restlichen Kosten tragen die Landwirte. Der grösste Teil der Kosten der öffentlichen Hand fällt beim Kanton an (68 %), bei den Gemeinden sind es 26 %. Der Anteil des Bundes an den Kosten der öffentlichen Hand liegt bei lediglich gut 5 %.

Unterschieden nach den verschiedenen Massnahmen fällt der grösste Anteil der Transaktionskosten auf die Bio-Beiträge, was sich neben dem hohen Anteil der Biobetriebe vor allem mit der Kontrolle durch die Bio Inspecta erklärt. Relativ hohe Kosten für den Vollzug und die Kontrolle verursachen auch der ökologische Ausgleich und die RAUS-Beiträge, wobei die Kosten für die Aufzeichnungen der Betriebe und die Kontrolle der spezifischen Auflagen (z.B. Schnitzeitpunkt) ausschlaggebend sind. Gesamthaft machen die Aufzeichnungen der Betriebe knapp einen Drittel der Kosten aus.

Bei den allgemeinen Direktzahlungen sind die Kosten der verschiedenen Zahlungen praktisch gleich hoch. Der Hauptgrund liegt darin, dass die Kosten der öffentlichen Hand primär von der Zahl der beteiligten Betriebe abhängen. Bei den Betrieben selber fällt bei den allgemeinen Direktzahlungen ebenso kein programmspezifischer Aufwand an. Die Kosten ergeben sich daher durch das Ausfüllen der Formulare, das Erstellen der Aufzeichnungen für den ÖLN sowie durch die Teilnahme an der Betriebskontrolle. Diese Kosten werden direkt denjenigen Programmen zugewiesen, an denen sich der Betrieb beteiligt. Die Differenzen zwischen den Flächen-, den Raufutter- oder den Hangbeiträgen erklären sich mit der unterschiedlichen Anzahl der beteiligten Betriebe.

Im Kanton Zürich belaufen sich die Gesamtkosten des Vollzugs des Direktzahlungssystems auf rund 4 Mio. Fr., wovon die öffentliche Hand 28 % trägt. Die restlichen Kosten entfallen auf die Landwirte. Gut die Hälfte der Transaktionskosten der öffentlichen Hand fällt auf der Ebene des Kantons an, auf der Ebene der Gemeinden sind es 38 %. Demgegenüber liegt der Anteil des Bundes bei lediglich gut 10 %. Pro Betrieb sind die totalen Kosten im Kanton Zürich mit 1'070 Fr. minimal tiefer als in Graubünden mit 1'090 Fr.

Mit jeweils ca. 24 % entfallen die grössten Anteile der Transaktionskosten im Kanton Zürich auf die Flächenbeiträge und den ökologischen Ausgleich, wobei die Aufzeichnungen der Landwirte jeweils rund 50 % der Kosten ausmachen. Die Öko- und die Ethobeiträge verursachen insgesamt 60 % der Transaktionskosten; ein Viertel der totalen Kosten im Kanton Zürich lässt sich mit den Aufzeichnungen für diese Programme erklären. Die im Vergleich zu Graubünden grossen Unterschiede bei den Vollzugskosten der allgemeinen Direktzahlungen erklären sich mit der unterschiedlichen Beteiligung. Während im Kanton Zürich nur für knapp 8 % der Nutzfläche Hangbeiträge ausgerichtet werden, sind es in Graubünden über 60 %.

Neben den absoluten Transaktionskosten interessiert im Zusammenhang mit der Effizienz des bestehenden Systems vor allem die Relation zwischen den Vollzugs- und Kontrollkosten und den ausgerichteten Direktzahlungen (Transfereffizienz). Gesamthaft liegt der Anteil der Transaktionskosten an den ausgezahlten Direktzahlungen im Kanton Graubünden bei 1,8 % (vgl. Tabelle 4). Die höchste Transfereffizienz weisen die Flächenbeiträge auf, gefolgt von den TEP-Beiträgen, den RGVE-Beiträgen und den Hangbeiträgen. Die Extensio-

Tab. 1. Organisatorische und strukturelle Unterschiede der Fallstudienkantone (Strukturen und Zahlungen 2003)

		Graubünden	Zürich
Organisation	Kontrolldienst	Kantonaler Kontrolldienst	Agrocontrol (Bauernverband)
	Datenerfassung und Feldkontrollen	Gemeinden	Gemeinden
	Elektronische Datenerfassung	Kanton	Hilfskräfte
Strukturmerkmale	Anzahl Betriebe mit Direktzahlungen	2'745	3'657
	Anteil Biobetriebe	50,1 %	12,9 %
	Anteil Betriebe im Berggebiet	92,4 %	11,4 %
	Mittlere Grösse der Betriebe	19,1 ha	19,4 ha
	Direktzahlungen total	167 Mio. Fr.	141 Mio. Fr.
	Direktzahlungen pro Betrieb	60'838 Fr.	38'556 Fr.
	Direktzahlungen pro ha Nutzfläche	3'173 Fr.	1'982 Fr.

Quelle: Eigene Erhebungen sowie Datenbank AGIS BLW

träge und die Beiträge für die biologische Produktion schneiden in dieser Betrachtung deutlich schlechter ab. Die Differenzen zwischen den Programmen lassen sich einerseits über die Unterschiede bei der Zahl der beteiligten Betriebe und andererseits über die Höhe der ausgerichteten Direktzahlungen erklären. So beteiligt sich in Graubünden nur gerade jeder zehnte Betrieb am Extensoprogramm, und der Anteil der Extensobeiträge an den totalen Direktzahlungen liegt bei le-

diglich 2 %. Der Einfluss der Zahl der beteiligten Betriebe und der beteiligten Einheiten zeigt sich auch bei den Kosten pro beteiligte Einheit. Programme mit einer starken Beteiligung verursachen pro Einheit deutlich tiefere Kosten (z.B. Flächenbeiträge) als Programme mit einer geringeren Beteiligung, wobei die Unterschiede zusätzlich vom Kontroll- und Vollzugsaufwand abhängen.

Die nach Massnahmen unterschiedliche Transfereffizienz im

Tab. 2. Transaktionskosten im Kanton Graubünden nach Kostenträgern und Direktzahlungsprogrammen

	Bund	Kanton	Gemeinde	Betrieb	Total
<i>Allgemeine Direktzahlungen</i>					
Flächenbeiträge	9'200	104'900	45'400	233'600	393'000
RGVE-Beiträge ¹	8'600	95'900	41'600	213'900	360'000
TEP-Beiträge ²	8'700	95'900	41'600	215'400	361'600
Hangbeiträge	8'500	94'600	41'000	210'000	354'100
<i>Öko- und Ethobeiträge</i>					
Beiträge Ökoausgleich ³	9'000	113'800	44'600	232'800	400'200
Extensoproduktion ⁴	900	20'000	4'100	27'900	52'900
Beiträge Biolandbau	6'000	71'600	19'400	477'100	574'000
BTS-Beiträge ⁵	2'300	40'300	10'200	58'000	110'800
RAUS-Beiträge ⁶	7'400	102'500	35'800	248'200	393'800
Total Kostenträger	60'600	739'400	283'600	1'916'700	3'000'300
Anteil Kostenträger	2,0 %	24,6 %	9,5 %	63,9 %	100 %

¹Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere, ²Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen, ³Beiträge für den ökologischen Ausgleich, ⁴Beiträge für die extensive Produktion von Getreide und Raps, ⁵Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme, ⁶Beiträge für den regelmässigen Auslauf der Tiere im Freien.

Tab. 3. Transaktionskosten im Kanton Zürich nach Kostenträgern und Direktzahlungsprogrammen

Akteur	Bund	Kanton	Gemeinde	Betrieb	Total
<i>Allgemeine Direktzahlungen</i>					
Flächenbeiträge	25'800	151'200	108'900	641'800	927'700
RGVE-Beiträge	10'100	57'600	41'300	247'600	356'600
TEP-Beiträge	3'600	19'900	14'000	88'200	125'700
Hangbeiträge	5'000	27'600	19'700	112'900	165'200
<i>Öko- und Ethobeiträge</i>					
Beiträge Ökoausgleich	26'200	153'400	111'300	671'200	962'100
Extensoproduktion	10'600	58'700	42'400	249'100	360'800
Beiträge Biolandbau	2'100	9'300	6'600	184'800	202'900
BTS-Beiträge	6'300	34'100	24'400	236'800	301'600
RAUS-Beiträge	10'600	60'500	43'100	425'300	539'600
Total Kostenträger	100'400	572'400	411'600	2'857'700	3'942'100
Anteil Kostenträger	2,5 %	14,5 %	10,4 %	72,5 %	100 %

Kanton Graubünden sowie deren Rangfolge bestätigt sich auch im Kanton Zürich. Hier liegt der Anteil der Transaktionskosten an den totalen Direktzahlungen aufgrund der höheren Kosten und der tieferen Direktzahlungen bei 2,8 %. Die Abweichungen der Kosten pro Einheit zum Kanton Graubünden lassen sich dabei primär durch die tiefere Beteiligung der Betriebe an den Programmen respektive durch die geringere Zahl an beitragsberechtigten Einheiten (z.B. Raufutter- oder Hangbeiträge) erklären. Umgekehrt sind die Kosten pro Einheit im Extensoprogramm im Kanton Zürich tief-

er, weil sich hier mehr Betriebe am Programm beteiligen.

Zusammenfassend kann die Höhe der Transaktionskosten auf fünf Einflussgrössen zurückgeführt werden: 1. Grösse der Betriebe, 2. Beteiligung der Betriebe am ökologischen Ausgleich, 3. Organisatorische Unterschiede im Vollzug zwischen den Kantonen, 4. Ausrichtung der Betriebe und 5. umweltbedingte Einflüsse. Die Transaktionskosten pro beteiligte Einheit hängen in erster Linie von der Betriebsgrösse ab. Grössere Betriebe können den Fixkostenanteil der Transaktionskosten auf

mehr Fläche aufteilen und verursachen damit im Allgemeinen pro Hektare tiefere Transaktionskosten. Im Gegensatz dazu hängt die Transfereffizienz vorwiegend von system- und umweltbedingten Einflüssen sowie der Betriebsausrichtung und den daran gebundenen Direktzahlungen ab. In diesem Fall spielen die Transaktionskosten für die Transfer-effizienz nur eine untergeordnete Rolle, entscheidend sind vielmehr die je Betrieb ausbezahlten Direktzahlungen.

Transaktionskosten und Direktzahlungssystem

Die Ergebnisse zu den Transaktionskosten müssen in direkter Verbindung mit den Direktzahlungsprogrammen und dem agrarpolitischen Zielsystem interpretiert werden: Betrachtet man die Direktzahlungen als System für die Bereitstellung der multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft, so können die Transaktionskosten als Teilkosten für die Qualitätssicherung interpretiert werden. Der grösste Teil dieser Kosten entfällt auf die Kontrolle des für die Zahlungsberechtigung geforderten ökologischen Leistungsnachweises sowie der spezifischen Auflagen für die Öko- und Ethobeiträge. Bei einem Anteil von 0,7 % an den ausgerichteten Direktzahlungen sind die Transaktionskosten aus Sicht der öffentlichen Hand als sehr gering zu bezeichnen. Ein geringfügiges Kostensenkungspotenzial dürfte bei der öffentlichen Hand noch vorhanden sein, was aus den kantonalen Unterschieden ersichtlich ist. Ansatzpunkte, um dieses Potenzial ohne Qualitätsverluste zu realisieren, sind eine weitergehende Vereinheitlichung der Prozesse sowie der Qualitätsanforderungen im Vollzug der Kantone. Auch die im Rahmen der AP 2011 vorgeschlagene Vereinfachung der Datenerfassung und Datenverwaltung (EVD 2005) wird zu einer Senkung der Transaktionskosten beitragen.

Tab. 4. Kennzahlen zu den Transaktionskosten in den Kantonen Graubünden und Zürich

	Graubünden			Zürich		
	DZ (Mio. Fr.)	Kostenanteil (%)	Kosten pro Einheit ¹	DZ (Mio. Fr.)	Kostenanteil (%)	Kosten pro Einheit ¹
Flächenbeiträge	62,7	0,6	7,5	93,5	1,0	13,3
RGVE-Beiträge	29,8	1,2	9,9	13,3	2,7	22,9
TEP-Beiträge	38,7	0,9	9,0	4,0	3,1	9,9
Hangbeiträge	14,0	2,5	11,0	2,4	6,8	31,3
Beiträge Ökoausgleich	5,9	6,8	27,5	12,8	7,5	106,8
Extensoproduktion	0,3	16,6	66,3	2,6	14,2	56,4
Beiträge Biolandbau	5,9	9,7	20,1	2,1	9,7	30,1
BTS-Beiträge	1,3	8,3	8,0	2,6	11,5	12,1
RAUS-Beiträge	7,8	5,0	9,0	7,6	7,1	12,6
Total	166,6	1,8	1090 ²	140,7	2,8	1070 ²

¹ Die Kosten pro Einheit (in Fr. pro GVE oder pro Hektare) ergeben sich aus der Relation zwischen den ausgezahlten Direktzahlungen und den totalen Transaktionskosten der jeweiligen Programme. ² Totale Transaktionskosten pro Betrieb.

Wird das Direktzahlungssystem dagegen als reines System für den Einkommenstransfer interpretiert, so kann die Transfereffizienz durch eine Vereinfachung des Systems und eine Reduktion der Auflagen verbessert werden. Diese Argumentation vernachlässigt jedoch die in der Bundesverfassung fixierten multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft, welche über einen reinen Einkommenstransfer kaum bereitgestellt werden. Dies betrifft insbesondere die qualitätsbezogenen Leistungen wie die Förderung positiver sowie die Vermeidung negativer Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion. Nach dem geltenden Landwirtschaftsgesetz werden diese öffentlichen Güter durch die Direktzahlungen abgegolten, wobei der ökologische Leistungsnachweis und die spezifischen Auflagen der Ökomassnahmen messbar zur Ökologisierung der Landwirtschaft beigetragen haben (Flury 2005).

Die Transaktionskosten hängen direkt von den jeweiligen Auflagen und den vorgeschriebenen Kontrollen und damit von der Menge und Qualität der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft ab. Ziel der öffentlichen Hand ist letztendlich, über die Auflagen und Kontrollen sowie allfällige

Sanktionen die von der Gesellschaft erwünschte Qualität dieser Leistungen sicherzustellen. Die Orientierung an den Ansprüchen der Gesellschaft dürfte zusammen mit einer glaubwürdigen Kommunikation langfristig zentral sein, um die Akzeptanz der Direktzahlungen bei den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern zu erhalten. Dieser Aspekt ist insofern von Bedeutung, als dass heute 51 % der in der UNIVOX-Umfrage befragten Personen die Agrarpolitik als zu teuer erachten. Mit der Aussage, dass die Mehrkosten von umwelt- und tiergerecht produzierenden Bewirtschaftern abgegolten werden sollen, sind genau die Hälfte der befragten Personen einverstanden, ein Drittel der Befragten ist nicht damit einverstanden (Tutkun 2004). Dem Aspekt der Glaubwürdigkeit des Direktzahlungssystems ist daher bei allfälligen Anpassungen im Vollzug und bei den Kontrollen grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Literatur

- Buchli S. & Flury C., 2005. Policy related Transaction Costs of Direct Payments in Switzerland. OECD Paris.
- EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, 2005. Agrarpolitik 2011: Weiterentwicklung der

Agrarpolitik. Vernehmlassungsunterlage Bundesamt für Landwirtschaft, Bern. 356 S.

- Flury C., Gotsch N. & Rieder P., 2004. Neukonzeption flächenbezogener Direktzahlungen im Berggebiet. *Agrarforschung* **11** (06), 186-191.
- Flury C., 2005. Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern. 175 S.
- Mann S., 2003. Die Kosten der Ökomassnahmen in der Schweizer Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* **2003** (01), 103-130.
- Mann S. & Mack G., 2004. Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT Schriftenreihe Nr. 64, Agroscope FAT Tänikon, Ettenhausen.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002. Scoping Paper of Transaction Costs: Project Proposal, Paris.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003. Policy-related Transaction Costs and Policy Choice: Preliminary Report, Paris.
- Tutkun A., 2004. UNIVOX Umfrage Landwirtschaft, Trendbericht. Zürich, gfs Zugang: <http://www.gfs-zh.ch/?pid=78> [30. Dezember 2005].

RÉSUMÉ

Coûts d'application et de contrôle des paiements directs

Les évaluations des paiements directs faites jusqu'à ce jour ont largement négligé les coûts pour l'application et le contrôle. Pour la mise en place de la politique agricole cependant, la question se pose de savoir dans quelle mesure ces coûts de transaction ont une influence sur l'implémentation et l'efficacité des mesures de politique agricole.

Une estimation des coûts de transaction pour les cantons des Grisons et de Zurich montre que ceux-ci se situent approximativement à 1'100 Fr. par exploitation. Les pouvoirs publics prennent en charge respectivement 36 % (Grisons) et 38 % (Zurich) de ces frais. Par rapport au total des paiements directs, les coûts représentent 1,8 % à 2,8 %. De ce fait, le système actuel des paiements directs se distingue par une efficacité de transfert relativement élevée. Avec la liaison des paiements directs aux prestations multifonctionnelles de l'agriculture, les coûts d'application et de contrôle peuvent être interprétés comme coûts partiels pour leur assurance-qualité ce qui, en définitive, contribue à la crédibilité du système des paiements directs et à l'acceptation sociale des moyens de financement mis en œuvre.

SUMMARY

Policy related transaction costs of direct payments

To date, evaluations of direct payments have, in the main, neglected to consider the costs of enforcement and control. However, the question of the degree to which these policy related transaction costs influence the implementation and efficiency of agricultural policy measures is relevant for the development of agricultural policy.

An assessment of policy related transaction costs in the cantons Grisons and Zurich show that these costs amount to roughly CHF 1'100 per farm. Local government pays 36 % (Grisons) and 38 % (Zurich). In relation to overall direct payments, the costs lie between 1,8 % and 2,8 %. Thus, today's direct payments system is characterised by a relatively high transfer efficiency. By linking direct payments to the multi-functional services provided by agriculture, it is possible to interpret enforcement and control costs as part of the quality control costs for these services. This, in turn, contributes to the credibility of the direct payment system and society's acceptance of the funds used for this purpose.

Key words: Transaction Costs, direct payments, cross compliance