

Kosten von zielorientierten Direktzahlungen einkalkulieren



Christian Flury
Flury & Giuliani GmbH, Zürich

Die Förderung ökologischer und landschaftspflegerischer Leistungen ist ein zentrales Element der Schweizer Agrarpolitik. Seit der Einführung der ökologischen Direktzahlungen vor einem knappen Vierteljahrhundert wurde die Palette der Förderinstrumente stetig erweitert und die eingesetzten finanziellen Mittel erhöht.

Die Art der Auflagen hat sich über die Zeit ebenfalls entwickelt. Die ökologischen Direktzahlungen der 1990er-Jahre waren massnahmenorientiert und haben die Betriebe für die Bewirtschaftung – unter Einhaltung von spezifischen Auflagen – entschädigt. Die Evaluation dieser Massnahmen zeigte, dass damit zwar quantitative (Flächen-)Ziele erreicht werden konnten, die Qualität der Leistungen insgesamt aber ungenügend blieb. Anfang dieses Jahrhunderts wurden daher Beiträge für die biologische Qualität und Vernetzung eingeführt, und das neue Direktzahlungssystem in der Agrarpolitik 2014–2017 trieb die stärkere Gewichtung der Qualität durch zielstatt massnahmenorientierte Instrumente konsequent weiter. Gleichzeitig wurde mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen ein Instrument mit regional differenzierten Zielen eingeführt, was die «Zielgenauigkeit» der Zahlungen weiter erhöht.

Grundsätzlich fördern zielorientierte Instrumente eine effektive und effiziente Erbringung von ökologischen und landschaftspflegerischen Leistungen. Aber sie verursachen den Landwirtschaftsbetrieben auch Kosten. Aus ökonomischer Sicht ist es für einen Betrieb sinnvoll sich zu beteiligen, wenn die damit einhergehenden Kosten durch die ausgerichteten Direktzahlungen vollständig gedeckt werden. Entsprechend hängt die Akzeptanz der ökologischen und landschaftspflegerischen Direktzahlungen bei den Bäuerinnen und Bauern wesentlich von der Höhe der Erbringungskosten ab.

Im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft wurden in einer Evaluationsstudie die Erbringungskosten verschiedener ökologischer und landschaftspflegerischer Leistungen mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen untersucht (Seiten 4–29 in dieser Ausgabe). Dabei waren zwei Arten von (Erbringungs-)Kosten relevant. Erstens Kosten, welche mit der Einhaltung einer Auflage oder Bewirtschaftungsweise verbunden sind; und zweitens Opportunitätskosten, weil der Betrieb allenfalls auf eine intensivere Nutzung verzichten muss. Die Ergebnisse zeigen, dass die Erbringungskosten zwischen Betriebstypen und Regionen sehr unterschiedlich sind – aber weniger von der Kostenseite als vielmehr von den entgangenen Erlösen (Opportunitätskosten) abhängen. Entsprechend wird nur eine Einbettung der zielorientierten Direktzahlungen in die betrieblichen und marktwirtschaftlichen Realitäten die Erbringung von wichtigen ökologischen und landschaftspflegerischen Leistungen nachhaltig sichern.