

Erhaltung von Trockenwiesen und -weiden: Die Beitragshöhe ist entscheidender als das Beitragssystem

Stefan Lauber, Umwelt- und Ressourcenökonomie, Eidgenössische Forschungsanstalt WSL, CH-8903 Birmensdorf, stefan.lauber@wsl.ch, und Sebastiano Meier, Nationale Bodenbeobachtung, Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, CH-8046 Zürich-Reckenholz, sebastiano.meier@art.admin.ch

Wie umfassend die inventarisierten Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (TWW) tatsächlich erhalten werden können, ist nicht zuletzt von der Ausgestaltung der ökonomischen Anreizinstrumente abhängig. Modellrechnungen zeigen, dass bei allen untersuchten Anreizsystemen die TWW-Flächen entweder intensiver genutzt werden als gewünscht oder brachfallen.

Die föderalistischen Strukturen in der Schweiz führen dazu, dass für Inventarobjekte, wie beispielsweise Trockenwiesen und -weiden (TWW), verschiedene Beitragssysteme parallel nebeneinander existieren. Diese unterscheiden sich unter anderem darin, wie stark die ökologisch orientierten Zahlungen aus dem Landwirtschaftsbudget an den Abschluss von Bewirtschaftungsvereinbarungen der inventarisierten Flächen gekoppelt sind.

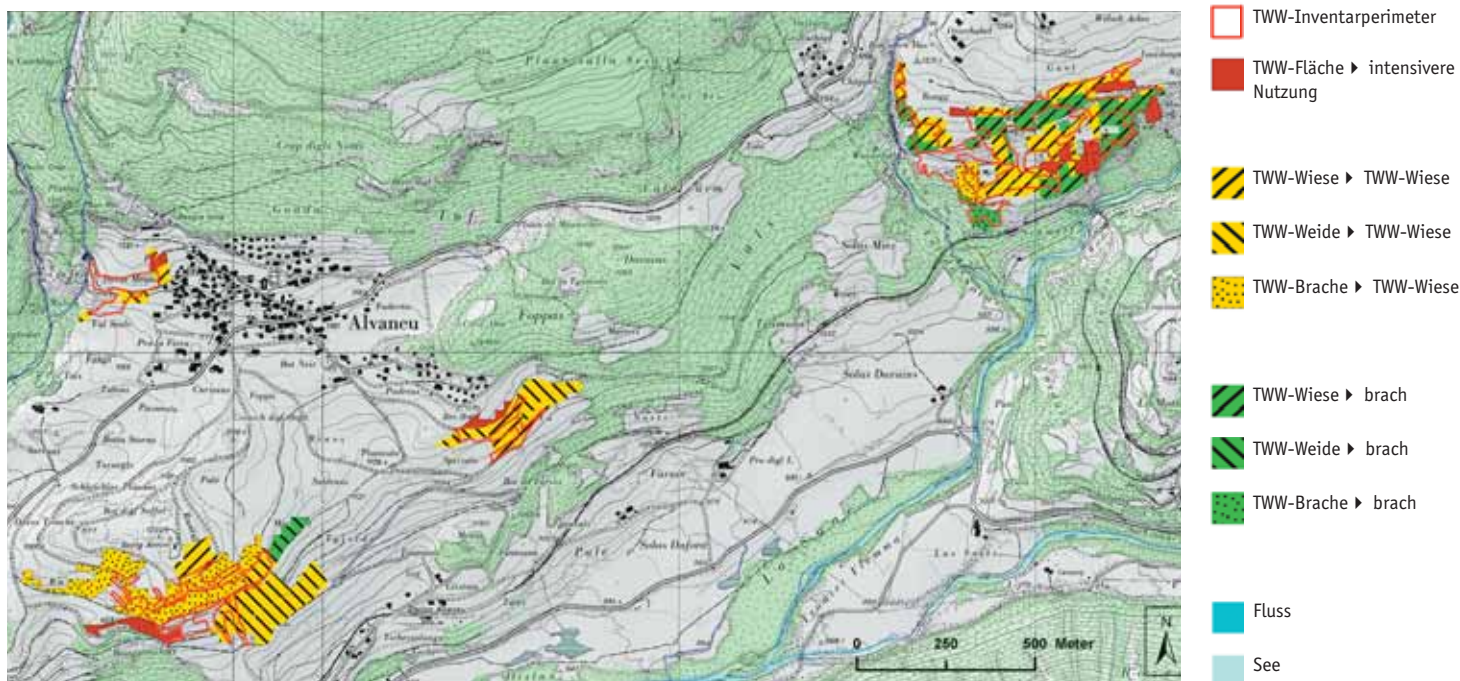
Ziel all dieser Anreizinstrumente ist die

Aufrechterhaltung einer extensiven landwirtschaftlichen Nutzung, um einerseits das Einwachsen der Flächen und andererseits einen zusätzlichen, durch die Bewirtschaftungspraxis verursachten Nährstoffeintrag zu verhindern. Nur so gelingt es, den Fortbestand der artenreichen Lebensräume zu sichern. Nebst dem durchaus beobachtbaren persönlichen Ehrgeiz vieler Landwirte, einen Teil der «blumenreichen» Flächen möglichst ungeschmälert zu erhalten, spielen in einer Zeit des agrarstrukturellen Wandels aber nicht zuletzt auch wirtschaftliche Überlegungen bei der Entscheidung über Weiternutzung, Nutzungsart und -intensität eine immer wichtigere Rolle.

Fallstudie Mittelbünden

In einer Fallstudie wurden für sieben Berggemeinden Mittelbündens die Auswirkungen verschiedener Beitragssysteme, die bei Bewirtschaftungsverträgen zur standortgerechten Nutzung von TWW zwischen Landwirten

und der kantonalen Fachstelle für Naturschutz angewendet werden, mit einem Rechenmodell simuliert (Lauber und Meier 2007). Die dazu verwendete, an die TWW-Fragestellung angepasste Version des Agrarstruktur- und Landnutzungsmodells SULAPS (Lauber 2006) ermöglicht räumlich explizite Aussagen über mögliche Nutzungsmuster bei unterschiedlichen Szenarien und Anreizsystemen auf der Ebene der einzelnen Landnutzungsschläge, das heisst für jene Teile einer Grundbuchparzelle, die nutzungstechnisch jeweils homogene Eigenschaften aufweisen. Die verwendeten Betriebs- und Flächendaten entstammen einer detaillierten Strukturerhebung der real existierenden Landwirtschaftsbetriebe der Fallstudienregion. Dadurch berücksichtigten die Simulationen auch eine realistische Fortschreibung des Agrarstrukturwandels sowie die im Berggebiet oftmals bedeutenden Transportzeiten zwischen Betriebszentren und genutzten Flächen.



Nutzung der im Modell abgebildeten TWW-Inventarflächen für Teile der Gemeinden Alvanen und Schmiten (GR) unter den angenommenen Rahmenbedingungen der Agrarpolitik 2011 und bei einer (fiktiven) Halbierung der Beiträge für TWW-Flächen. Es resultieren sowohl Brachflächen an Grenzstandorten (grün) als auch intensiver genutzte Flächen (rot). Basisdaten TWW-Inventar: © Bundesamt für Umwelt Reproduziert mit Bewilligung von swisstopo (BA081322), © 2008 swisstopo (JD082762); Bewilligung ALG vom 7.5.2008

Als Standard-Beitragssystem wurde jenes ausgewählt, das heute in den meisten Kantonen angewendet wird. Dieses regelt die Naturschutzbeiträge für die Bewirtschaftung der TWW-Flächen unabhängig von landwirtschaftlichen Beiträgen in separaten Verträgen. Kann mit den Bewirtschaftenden kein Bewirtschaftungsvertrag abgeschlossen werden, tangiert dies die Auszahlung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen für die betreffenden Wiesen und Weiden nicht.

Diesem ungekoppelten System wurde für die Berechnungen unter anderem ein vollständig gekoppeltes Beitragsregime gegenübergestellt. Bei letzterem werden für TWW-Inventarobjekte die Ökobeiträge für extensiv und wenig intensiv genutzte Wiesen sowie die Qualitätsbeiträge nach Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) nur dann ausbezahlt, wenn gleichzeitig ein Bewirtschaftungsvertrag die standortgerechte Nutzung des TWW-Objekts sichert. Diese Kopplung zielt darauf ab, den Anreiz für eine Flächenanmeldung zu erhöhen.

Beitragsverdoppelung wirksamer

Die für die Fallstudie angenommenen Rahmenbedingungen der neuen Agrarpolitik 2011 führen gegenüber der bisherigen Agrarpolitik 2007 zu einer leichten Abnahme der vertraglich gesicherten Inventarflächen. Für die Tiere werden nämlich mit dem Zweiten Verordnungspaket der Agrarpolitik 2011 künftig höhere Direktzahlungen entrichtet; zudem soll die Obergrenze der Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen nur noch an die Fläche gebunden sein. Bei diesen Rahmenbedingungen nimmt die Tierbestandesdichte im Untersuchungsgebiet in geringem Mass zu und damit die extensiv genutzte Fläche geringfügig ab. Die Ausgestaltung der Agrarpolitik 2011 war allerdings bei den Berechnungen im Frühling 2007 noch nicht definitiv bekannt und entspricht nicht in allen Teilen der aktuellen Umsetzung.

Die Simulationsrechnungen unterstellen den Landwirten rationales Verhalten, das heisst, dass sie nebst verschiedenen persönlichen Zielen – vor allem bezüglich Tierhaltung und Arbeitsaufwand – die Maximierung des Haushalteinkommens anstreben. Unter dieser Annahme könnte eine Verdoppelung der heu- tigen Beitragssätze von 700 Franken pro Hekt-

are Trockenwiese und 500 Franken pro Hektare Trockenweide den Anteil vertraglich gesicherter Flächen unter der Agrarpolitik 2011 von 83% auf maximal 92% steigern, wenn das Beitragssystem nicht gekoppelt ist. Man muss sich allerdings der geringen Bedeutung dieser Beiträge im gesamten Haushaltsbudget der Betriebe bewusst sein: Sie machen heute in der Fallstudienregion deutlich weniger als 1% des Einkommens aus. Der Aufwand für den Vertragsabschluss – der in den Simulationen nicht berücksichtigt wurde – und das bewusste Offenhalten aller Optionen mögen in der Realität dafür sorgen, dass diese Werte nicht erreicht werden können, wenn kein Zwang für einen Vertragsabschluss besteht.

Der Vergleich des bestehenden mit einem beitragslosen System zeigt erwartungsgemäss, dass das Instrument der Naturschutzbeiträge für TWW wirksam ist. Wie bei jedem Anreizsystem, das nicht hochgradig regionalisiert und standortangepasst ausgestaltet wird, ist jedoch davon auszugehen, dass auch bedeutende Mitnahmeeffekte auftreten. Mitnahmeeffekte entstehen dann, wenn für eine Fläche ein Bewirtschaftungsvertrag abgeschlossen wird, obwohl die darin festgehaltenen Auflagen auch ohne (oder mit tieferen) Beiträgen eingehalten worden wären, sei dies aus Tradition, mangels anderer Nutzungsmöglichkeiten oder aus anderen Gründen.

Der Anteil vertraglich gesicherter TWW-Flächen kann stärker über eine Verdopplung der Naturschutzbeiträge als über eine Kopplung der bestehenden Beiträge an die ökologischen Beiträge der Landwirtschaft gesteigert werden. Der Kopplungseffekt ist mit einer Zunahme von 1 bis 4 Prozentpunkten gering. Die Beitragsverdopplung mobilisiert hingegen zusätzliche Flächen, die ein etwas höheres Ertragspotenzial aufweisen und dadurch traditionell intensiver genutzt wurden. Dagegen macht eine beitragsneutrale Kopplung eine Vertragsbindung nicht attraktiver.

Trotz der Naturschutz-, Ökoqualitäts- und Ökobeiträge werden in allen Szenarien TWW-Flächen intensiver als gewünscht genutzt oder fallen brach. Der Verbruchsanteil hängt stark von der regionalen Wirtschaftslage ab. Fehlen ausreichend Zu- und Nebenerwerbsmöglichkeiten, so dass aus wirtschaftlichen Gründen vermehrt Betriebe aus der Landwirtschaft aussteigen müssen, kann die Um-

verteilung der freiwerdenden Flächen zu einer Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung und damit zu einer Ausweitung der angemeldeten Flächen führen. Ist der Druck zur Betriebsaufgabe hingegen weniger gross, werden die Betriebsleitenden bei Stellenmangel vermehrt Arbeitszeit in der Landwirtschaft einsetzen und die Produktion intensivieren. Dies führt zu einer Abnahme des Anteils angemeldeter Flächen. In diesem Fall braucht es für den Abschluss von Bewirtschaftungsverträgen zusätzliche Anreize.



Trockenwiese auf der Maiensässstufe von Wiesen GR.
Foto Michael Dipner

Übertragbar?

Die Fallstudienresultate können nur beschränkt direkt auf andere Regionen übertragen werden, da sie stark von den realen Strukturen der modellierten Betriebe und den regionalen Voraussetzungen für landwirtschaftlichen Zu- und Nebenerwerb geprägt sind. Eine Verallgemeinerung sollte sich daher in erster Linie auf die übrigen Regionen der Bergzonen III und IV konzentrieren, die demselben Direktzahlungsregime unterstehen, und allfällige regionale, strukturelle Unterschiede berücksichtigen.

Das verwendete Simulationsmodell beschränkt sich auf die landwirtschaftliche Nutzfläche und betrachtet das Sömmerungsgebiet sowie die Gemeinschaftsweiden nicht. Weil im Sömmerungsgebiet keine flächenabhängigen Beiträge aus dem Landwirtschaftsbudget entrichtet werden, ist dort die Gefahr des Einwachsens grösser als in den Gebieten der vorliegenden Untersuchung. ■

Literatur: www.biodiversity.ch/publications