



Investitionshilfen in der Landwirtschaft

Evaluation der Konzeption, Kosten und
Wirksamkeit



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.13469.708.00257.07
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. 058 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Investitionshilfen in der Landwirtschaft Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirksamkeit

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirkungen der Strukturverbesserungsmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft durchgeführt. Diese Massnahmen umfassen Investitionshilfen in Form zinsloser Investitionskredite aus Bundesmitteln (Fonds de Roulement) und nicht rückzahlbarer Beiträge *à fonds perdu* von Bund und Kantonen. Im Jahr 2013 betragen die Bundesausgaben dafür 139 Mio. Franken oder 3,75 % der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung. Die Evaluation konzentrierte sich auf den Teilbereich der einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau von 2003 bis 2013. Sie stützte sich auf die entsprechende Vollzugsdatenbank ab, auf Buchhaltungsdaten ausgewählter Betriebe sowie auf eine Betriebsleiterbefragung.

Insgesamt keine gravierenden Mängel

Die Investitionshilfen beruhen auf einer Konzeption mit Zielen, Massnahmen und detaillierten Förderkriterien. Es sind bei den untersuchten einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau keine unkontrollierten Kostensteigerungen festzustellen. Die Verteilung der Mittel entspricht in verschiedener Hinsicht der angestrebten Richtung, etwa durch eine stärkere Förderung im Berggebiet sowie die Förderung des Strukturwandels zugunsten grösserer Produktionseinheiten. Verschiedene Wirkungsindikatoren bei den untersuchten Gebäudeinvestitionen zeigen ebenfalls in die gewünschte Richtung. Die Investitionshilfen lösen zusätzliche Investitionen aus und verstärken damit die entsprechenden Wirkungen.

Von den untersuchten einzelbetrieblichen Investitionskrediten im Hochbau flossen 47 % in die Talzone, 16 % in die Hügelzone und 37 % ins Berggebiet, von den entsprechenden Beiträgen 80 % ins Berggebiet und 20 % in die Hügelzone. Von den Investitionskrediten kamen 78 % Betrieben mit überdurchschnittlicher landwirtschaftlicher Nutzfläche zugute, von den Beiträgen sogar 87 %. Der Anteil der Investitionshilfen im Verhältnis zu den Projektkosten steigt mit der Fläche der Betriebe kontinuierlich an, während gleichzeitig die Projektkosten und die Investitionshilfen pro Flächeneinheit stetig fallen. Die Investitionshilfen unterstützen damit den Strukturwandel in Richtung grösserer Produktionseinheiten. Dabei wird (möglicherweise zielkonform) eher der Strukturwandel innerhalb der einzelnen Zonen als eine Verschiebung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten zwischen den Zonen gefördert.

Der von der EFK berechnete durchschnittliche jährliche Gesamtwert der Subventionen für die knapp 1900 geförderten Investitionen im landwirtschaftlichen Hochbau (bestehend aus den nicht rückzahlbaren Beiträgen und dem Subventionswert der rückzahlbaren Investitionskredite) belief sich zwischen 2003 und 2013 auf 86 Mio. Franken oder 10 % der Gesamtsumme der unterstützten Investitionen. Dieser Anteil sank aber von 15 % zu Beginn auf 6,5 % am Ende dieser Periode. Dabei spielten die sinkenden Zinssätze eine wesentliche Rolle.



Verbesserungspotenziale in Teilbereichen der Konzeption und Wirkungen

Die Förderstrategie ist in Teilaspekten nicht klar genug. Dies betrifft besonders die Transparenz der Ziele, die Ausrichtung der Massnahmen auf die Ziele und die Überprüfung der Zielerreichung. Für die angestrebte Verbesserung der Lebensverhältnisse und den Beitrag zu ökologischen Zielen sind keine genaueren Definitionen und keine angemessenen operationellen Teilziele ersichtlich. Die Überprüfung der Zielerreichung wird dadurch erschwert. Die Investitionskredite für den Neu- und Umbau von Wohngebäuden im Umfang von jährlich rund 50 Mio. Franken sind im Unterschied zu anderen Massnahmen kaum zur Senkung der Produktionskosten geeignet. Die Überprüfung der Zielerreichung ist bisher kaum Teil der Konzeption der Investitionshilfen. Hinter der Ausweitung der Investitionshilfen auf zusätzliche Subventionsempfänger wie etwa gewerbliche Kleinbetriebe kann die EFK keine hinreichende Konzeption erkennen.

Gemäss den Resultaten der Betriebsleiterbefragung der EFK wären ein Viertel bis ein Drittel der geförderten Investitionsprojekte auch ohne Investitionshilfen genau gleich umgesetzt worden, diese hatten insofern keine Wirkungen. In den übrigen Fällen führten die Investitionshilfen vor allem dazu, dass öfter, grösser und früher investiert wurde. Bei weniger als einem Zehntel der Fälle wurde die Art und Weise der Investition beeinflusst. Somit dürften die landwirtschaftlichen Investitionen (mitsamt ihren positiven oder gegebenenfalls auch negativen Auswirkungen) durch die Investitionshilfen eher quantitativ ausgeweitet als qualitativ verändert werden.

Die Betriebsleiterbefragung sowie die untersuchten aggregierten Buchhaltungsdaten der Zentralen Auswertung von Agroscope zur Globalproduktivität deuten auf geringe bis mittlere produktionskostensenkende Wirkungen der Investitionshilfen hin. Bei weiteren Indikatoren zu den Wirtschaftsverhältnissen (Einkommen, Produktivität und Rentabilität gemäss Buchhaltungsdaten) konnten mittlere bis hohe positive Wirkungen festgestellt werden. Gemäss Betriebsleiterbefragung verbessern Investitionen sowohl Arbeitsbedingungen als auch Lebensqualität deutlich. Sowohl die Betriebsleiterbefragung als auch die Analyse der Buchhaltungsdaten weisen auf eine positive und eher hohe Wirkung von Investitionen auf den Tierschutz hin. Investitionen mit Investitionshilfen schneiden zudem besser ab als jene ohne, insbesondere aufgrund zusätzlicher finanzieller Anreize für besonders tierfreundliche Stallungssysteme. Die Betriebsleiterbefragung lässt auf geringe bis mittlere positive Umweltwirkungen schliessen, die Analyse der Buchhaltungsdaten auf praktisch keine entsprechenden Wirkungen. Im Umwelt- und Tierschutzbereich werden die Investitionshilfen teilweise genutzt, um die Weiterführung des Betriebs nach der Erhöhung gesetzlicher Anforderungen zu erlauben.

Investitionen in Wohngebäude nicht weiter fördern

Die EFK hat vier Empfehlungen zuhanden des Bundesrates bzw. des Bundesamts für Landwirtschaft formuliert. Sie empfiehlt (1) die Weiterführung der Investitionskredite für Wohngebäude zu überprüfen, (2) mit geeigneten Massnahmen die Produktionskosten zu senken und die Wirtschaftlichkeit zu fördern, (3) bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik die Kohärenz der Investitionshilfen mit den Direktzahlungsinstrumenten zu erläutern und zu systematisieren sowie (4) den Beitrag der Investitionshilfen zu ökologischen Zielen zu konkretisieren.

Aides à l'investissement dans l'agriculture

Evaluation de la conception, des coûts et de l'efficacité

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué la conception, les coûts et les effets des mesures d'améliorations structurelles en faveur de l'agriculture. Ces mesures comprennent des aides à l'investissement sous forme de crédits d'investissement sans intérêts financés par des fonds fédéraux (fonds de roulement) et de contributions non remboursables (*à fonds perdu*) de la Confédération et des cantons. En 2013, les dépenses de la Confédération à cet effet ont atteint 139 millions de francs, soit 3,75% des dépenses consacrées à l'agriculture et à l'alimentation. L'évaluation a porté principalement sur les aides individuelles à l'investissement octroyées pour les constructions rurales de 2003 à 2013. Elle s'est fondée sur la banque de données relatives à l'exécution, sur les données comptables de certaines exploitations et sur une enquête auprès des exploitants agricoles.

Globalement pas de graves lacunes

Les aides à l'investissement reposent sur une conception avec des objectifs, des mesures et des critères de soutien détaillés. Aucune hausse de coûts incontrôlée n'a été constatée au niveau des aides individuelles à l'investissement pour les constructions rurales examinées. La répartition des ressources est sous divers aspects conforme aux objectifs visés (par ex. un soutien plus marqué dans les régions de montagne ou un soutien du changement structurel en faveur de plus grandes unités de production). Divers indicateurs d'efficacité montrent que les investissements dans les bâtiments examinés sont également conformes aux objectifs. Les aides à l'investissement génèrent des investissements supplémentaires, renforçant ainsi les effets visés.

Les crédits individuels d'investissement pour les constructions rurales ont été destinés à raison de 47% à la zone de plaine, de 16% à la zone des collines et de 37% à la région de montagne et les contributions correspondantes ont été versées à raison de 80% à la région de montagne et de 20% à la zone des collines. Les exploitations ayant une surface agricole utile supérieure à la moyenne ont bénéficié de 78% des crédits d'investissement, et même de 87% des contributions. La part des aides à l'investissement par rapport aux coûts de projet s'accroît de façon continue proportionnellement à la surface des exploitations tandis que les coûts de projet et les aides à l'investissement par unité de surface diminuent simultanément. Les aides à l'investissement favorisent ainsi le changement structurel vers de plus grandes unités de production. En l'occurrence, elles sont versées principalement afin d'encourager un changement structurel au sein des différentes zones plus qu'un transfert des activités agricoles entre les zones, ce qui est probablement conforme aux objectifs.

La valeur totale annuelle moyenne des subventions calculée par le CDF pour les investissements soutenus (près de 1900) en matière de constructions rurales (comprenant les contributions non remboursables et la valeur des subventions des crédits d'investissement remboursables) s'est montée à 86 millions de francs de 2003 à 2013, soit à 10% du montant total des investissements soutenus. Ce pourcentage a reculé, passant de 15% à 6,5% entre le début et la fin de la période en question. La baisse des taux d'intérêt y a joué un rôle essentiel.



Potentiels d'améliorations en matière de conception et d'effets

Certains aspects de la stratégie de subventionnement ne sont pas suffisamment clairs, notamment la transparence des objectifs, l'orientation des mesures vers les objectifs et l'évaluation de l'atteinte des objectifs. En ce qui concerne l'amélioration visée des conditions de vie et la contribution à des objectifs écologiques, des définitions précises et des objectifs opérationnels partiels adéquats manquent, ce qui complique l'évaluation de l'atteinte des objectifs. Les crédits d'investissement de quelque 50 millions de francs par an pour la construction et la transformation de bâtiments d'habitation sont peu appropriés pour réduire les coûts de production, à la différence d'autres mesures. Jusqu'à présent, l'évaluation de l'atteinte des objectifs n'a guère été prise en compte dans la conception des aides à l'investissement. De même, avec l'extension des aides à l'investissement à des bénéficiaires de subventions supplémentaires tels que les petites entreprises artisanales, le CDF ne reconnaît aucune conception adéquate.

Selon les résultats de l'enquête du CDF auprès des exploitants agricoles, un quart à un tiers des projets d'investissement soutenus auraient été réalisés exactement de la même manière sans aides à l'investissement; celles-ci n'ont donc pas eu d'effet dans ces cas. Dans les autres cas, les aides à l'investissement ont généré des investissements plus fréquents, plus importants et effectués plus tôt. Dans moins de 10% des cas, elles ont influencé la façon de réaliser l'investissement. Les aides à l'investissement semblent donc plutôt accroître le nombre des investissements agricoles que modifier leur qualité (et leurs conséquences positives ou, dans certains cas, négatives).

L'enquête auprès des exploitants agricoles et l'examen des données comptables agrégées du dépouillement centralisé d'Agroscope concernant la productivité globale indiquent que les aides à l'investissement entraînent des baisses des coûts de production faibles ou moyennes. En ce qui concerne d'autres indicateurs de la situation économique (revenu, productivité et rentabilité selon les données comptables), des effets positifs et plutôt marqués sont constatés. L'enquête auprès des exploitants agricoles a révélé que les investissements améliorent notablement les conditions de travail et la qualité de vie. Tant l'enquête auprès des exploitants agricoles que l'analyse des données comptables montrent un effet positif assez élevé des investissements sur la protection des animaux. La situation est en outre meilleure lorsque les investissements sont financés au moyen d'aides à l'investissement, notamment en raison d'incitations financières supplémentaires en faveur de systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux. L'enquête auprès des exploitants agricoles fait ressortir des effets positifs faibles à moyens sur l'environnement, alors que l'analyse des données comptables n'en révèle pratiquement pas. Dans le cas de la protection de l'environnement et des animaux, les aides à l'investissement sont en partie utilisées pour permettre la poursuite de l'exploitation après une augmentation des exigences légales.

Cesser de soutenir les investissements dans les bâtiments d'habitation

Le CDF a formulé les quatre recommandations suivantes à l'intention du Conseil fédéral et de l'Office fédéral de l'agriculture: (1) examiner le maintien des crédits d'investissement pour les bâtiments d'habitation; (2) réduire les coûts de production au moyen de mesures appropriées et



favoriser la rentabilité; (3) concernant l'évolution future de la politique agricole, expliquer et systématiser la manière adéquate de coordonner les aides à l'investissement avec les instruments de paiements directs; (4) concrétiser la contribution des aides à l'investissement afin d'atteindre les objectifs écologiques.

Texte original en allemand



Aiuto agli investimenti nell'agricoltura Valutazione della concezione, dei costi e dell'efficacia

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato la concezione, i costi e gli effetti dei provvedimenti adottati per i miglioramenti strutturali a favore dell'agricoltura. Questi provvedimenti comprendono aiuti agli investimenti sotto forma di crediti d'investimento senza interessi finanziati da fondi federali (fondi di rotazione) nonché contributi non rimborsabili (*a fondo perso*) versati da Confederazione e Cantoni. Nel 2013 le rispettive uscite della Confederazione hanno raggiunto i 139 milioni di franchi, ovvero il 3,75 % delle uscite per l'agricoltura e l'alimentazione. La valutazione si è concentrata sugli aiuti individuali agli investimenti per le costruzioni realizzate tra il 2003 e il 2013 (settore parziale). Essa si è fondata sulla banca dati inerente all'esecuzione, sui dati contabili di aziende scelte e su un sondaggio effettuato presso i capiazienda.

In generale non vi sono lacune gravi

Gli aiuti agli investimenti si basano su una concezione che prevede obiettivi, provvedimenti e criteri di promozione dettagliati. Dall'esame degli aiuti individuali agli investimenti versati per le costruzioni non sono emersi aumenti eccessivi dei costi. La ripartizione delle risorse corrisponde sotto diversi aspetti agli obiettivi prefissati, ad esempio attraverso una maggiore promozione della zona di montagna e la promozione della trasformazione strutturale a favore di unità produttive più grandi. Diversi indicatori di efficacia mostrano che anche gli investimenti negli edifici esaminati vanno nella direzione desiderata. Gli aiuti agli investimenti generano ulteriori investimenti e rafforzano quindi gli effetti auspicati.

Per quanto concerne gli aiuti individuali agli investimenti per le costruzioni, il 47 per cento è confluito nella zona di pianura, il 16 per cento nella zona collinare e il 37 per cento nella zona di montagna. Per quanto concerne invece i corrispondenti contributi, l'80 per cento è stato versato alla zona di montagna e il 20 per cento alla zona collinare. Le aziende con una superficie agricola utile sopra la media hanno beneficiato del 78 per cento dei crediti d'investimento e addirittura dell'87 per cento dei contributi. La quota degli aiuti agli investimenti in relazione ai costi di progetto cresce proporzionalmente all'aumento della superficie delle aziende, mentre nel contempo i costi di progetto e gli aiuti agli investimenti per singola unità di superficie diminuiscono costantemente. Gli aiuti agli investimenti favoriscono quindi la trasformazione strutturale verso unità produttive più grandi. Questo significa che viene promossa piuttosto la trasformazione strutturale all'interno delle singole zone anziché un trasferimento delle attività agricole tra le zone (probabilmente in conformità agli obiettivi).

Tra il 2003 e il 2013 il valore complessivo medio annuo dei sussidi calcolati dal CDF per gli investimenti promossi (circa 1900) nelle costruzioni rurali (compresi i contributi non rimborsabili e il valore dei sussidi dei crediti d'investimento rimborsabili) è ammontato a 86 milioni di franchi, ovvero al 10 per cento della somma totale degli investimenti sussidiati. Questa percentuale è tuttavia diminuita, passando dal 15 per cento all'inizio al 6,5 per cento alla fine del periodo in questione. Al riguardo la diminuzione dei tassi d'interesse ha giocato un ruolo importante.

Potenziali di miglioramento per quanto riguarda la concezione e gli effetti

Alcuni aspetti parziali della strategia di promozione non sono sufficientemente chiari, in particolare la trasparenza degli obiettivi, l'orientamento dei provvedimenti sugli obiettivi e la verifica del raggiungimento degli obiettivi. Per quanto riguarda il miglioramento delle condizioni di vita e il contributo al raggiungimento di obiettivi ecologici, mancano definizioni precise e adeguati obiettivi operativi parziali. Di conseguenza la verifica del raggiungimento degli obiettivi diviene difficoltosa. A differenza di altri provvedimenti, i crediti d'investimento per la costruzione e la trasformazione di edifici d'abitazione, pari a circa 50 milioni di franchi all'anno, non sono propriamente adatti per diminuire i costi di produzione. Finora la verifica del raggiungimento degli obiettivi non è presa in considerazione nella concezione degli aiuti agli investimenti. Secondo il CDF l'estensione degli aiuti agli investimenti a ulteriori beneficiari di sussidi come le piccole aziende artigianali non rappresenta una concezione sufficiente.

Dai risultati del sondaggio effettuato dal CDF presso i capiazienda è emerso che un quarto fino a un terzo dei progetti d'investimento sussidiati sarebbero stati realizzati nello stesso modo, anche senza gli aiuti agli investimenti. Questi aiuti non hanno quindi avuto alcun effetto. Negli altri casi gli aiuti agli investimenti hanno determinato soprattutto investimenti più frequenti, più importanti e anticipati. Nel meno del 10 per cento dei casi questi aiuti hanno influenzato il modo di realizzare l'investimento. Di conseguenza, gli aiuti agli investimenti influiscono piuttosto sulla quantità che sulla qualità degli investimenti agricoli (compresi gli effetti positivi ed eventualmente negativi).

Il sondaggio effettuato presso i capiazienda nonché l'esame dei dati contabili aggregati dell'Analisi centralizzata di Agroscope relativi alla produttività globale indicano che gli aiuti agli investimenti hanno un effetto debole o medio sulla riduzione dei costi di produzione. Per quanto riguarda gli altri indicatori relativi alla situazione economica (reddito, produttività e redditività secondo i dati contabili) è stato possibile constatare effetti positivi medi a elevati. Secondo il sondaggio effettuato presso i capiazienda, gli investimenti migliorano notevolmente le condizioni di lavoro e la qualità di vita. Sia il sondaggio che l'analisi dei dati contabili mostrano che gli investimenti hanno un effettivo positivo e piuttosto importante sulla protezione degli animali. I risultati sono migliori se gli investimenti sono finanziati con gli aiuti agli investimenti, in particolare perché gli incentivi finanziari supplementari favoriscono sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali. Il sondaggio effettuato presso i capiazienda lascia supporre che gli effetti ambientali positivi sono deboli a medi, mentre dall'analisi dei dati contabili non emerge praticamente nessun effetto di questo tipo. Nel settore dell'ambiente e della protezione degli animali gli aiuti agli investimenti vengono in parte utilizzati per permettere la continuazione dell'esercizio anche dopo l'aumento delle esigenze legali.

Cessare di promuovere gli investimenti a favore di edifici di abitazione

Il CDF ha formulato quattro raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale e dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG): (1) continuare a verificare i crediti d'investimento per gli edifici di abitazione, (2) adottare provvedimenti adeguati per ridurre i costi di produzione e promuovere l'economicità, (3) chiarire e sistematizzare la coerenza degli aiuti agli investimenti nell'evoluzione della politica agricola con strumenti di pagamento diretti, (4) concretizzare il contributo degli aiuti agli investimenti a obiettivi ecologici.

Testo originale in tedesco



Investment grants in agriculture

Evaluation of the concept, costs and effectiveness

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an evaluation of the concept, costs and impact of structural measures for agriculture. These measures include investment grants in the form of interest-free investment credits from federal funds (working capital) and non-repayable contributions from the Confederation and the cantons. In 2013, federal expenditure on this was CHF 139 million or 3.75% of the expenditure on agriculture and food. The evaluation concentrated on the sub-segment of the single farm investment grants in non-residential buildings from 2003 to 2013. It was based on the corresponding enforcement database, on accounting data from selected farms and on a farm manager survey.

Overall no serious shortcomings

The investment grants are based on a concept with objectives, measures and detailed criteria for financial assistance. No uncontrolled cost increases were discovered in the single farm investment grants in non-residential buildings examined. The distribution of funds is in line with the different aspects of the direction sought, for example through more support for the mountainous regions and support for structural change in favour of bigger production units. Various impact indicators in the examined building investments are also pointing in the right direction. The investment grants trigger additional investments and thereby boost the corresponding impact.

47% of the examined single farm investment credits in non-residential buildings were received by the valley regions, 16% by the upland regions and 37% by the mountainous regions. 80% of the corresponding contributions were received by the mountainous regions and 20% by the upland regions. 78% of farms with an above-average agricultural land area benefited from the investment credits, while 87% benefited from the contributions. The proportion of project costs made up of investment grants rises continually with the area of the farm whereas at the same time, the project costs and the investment grants per unit of area fall continuously. The investment grants thus support the structural shift towards bigger production units. In this way, it is more likely (and possibly in line with the objectives) that it is the structural shift in the individual zones which is being promoted as opposed to a shift in agricultural activities between the zones.

The average annual total value of the subsidies for around 1,900 subsidised investments in agricultural non-residential buildings calculated by the SFAO (consisting of non-repayable contributions and the subsidy value of the repayable investment credits) amounted to CHF 86 million or 10% of the total amount of the supported investments between 2003 and 2013. However, this proportion dropped from 15% at the start of this period to 6.5% at the end of it. Falling interest rates played a significant role here.

Room for improvement in the concept and impact areas

The support strategy is not clear enough on individual aspects. This particularly concerns the transparency of the objectives, the alignment of the measures with the objectives and the verification of whether the objectives have been met. There is a lack of more specific definitions and appropriate operational sub-objectives for the improvement sought in living conditions and the

contribution to environmental objectives. This makes it difficult to verify the achievement of objectives. In contrast to other measures, the investment credits for the construction and refurbishment of residential buildings amounting to some CHF 50 million annually are ill-suited for reducing production costs. Up to now, verifying the achievement of objectives has barely been part of the concept for investment grants. The SFAO could not find any adequate concept behind extending the investment grants to additional subsidy recipients such as small commercial businesses.

According to the results of the SFAO's farm manager survey, between a quarter and one third of the subsidised investment projects would have been implemented in exactly the same way even without the investment assistance; in this respect, they had no impact. In the other cases, the investment grants above all led to investments being made earlier, more often and to a greater amount. The type of investment was influenced in less than 10% of the cases. The use of the agricultural grants are more likely to result in a quantitative expansion than in a qualitative change of the agricultural investments (including their positive or possibly negative consequences).

The farm manager survey and the examined aggregated accounting data from Agroscope's central analysis of global productivity point to the investment grants having a low to medium impact on cost reduction. In the case of other indicators of the economic conditions (income, productivity and profitability in line with accounting data), a medium to high positive impact was identified. In accordance with the farm manager survey, investments not only significantly improve working conditions but quality of life as well. Both the farm manager survey and the analysis of the accounting data point to a positive and increased impact of investments on animal protection. Moreover, investments with investment grants perform better than those without them, in particular due to the additional financial incentives for particularly animal-friendly stabling systems. The farm manager survey indicates a low to medium positive environmental impact while the analysis of the accounting data indicates practically no corresponding impact. In the environmental and animal protection domain, some of the investment grants are used to enable the business to continue after statutory requirements are raised.

Investments in residential buildings should no longer be promoted

The SFAO has formulated four recommendations for the attention of the Federal Council and the Federal Office for Agriculture. It recommends (1) reviewing the continuation of investment credits for residential buildings, (2) reducing production costs with appropriate measures and promoting cost effectiveness, (3) explaining and systematising the coherence of investment grants with direct payment instruments for the further development of agricultural policy, and (4) specifying the contribution of investment grants to environmental objectives.

Original text in German



Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Landwirtschaft zur Prüfung:

Das Bundesamt für Landwirtschaft erachtet den vorliegenden Bericht als wertvolle Grundlage für die Weiterentwicklung der einzelbetrieblichen Strukturverbesserungsmassnahmen. Die Massnahmen müssen immer wieder an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Grundsätze in Artikel 87 LwG nicht nur für die einzelbetrieblichen, sondern auch für die gemeinschaftlichen Strukturverbesserungen gelten und unterschiedlich gewichtet sind. Letztere standen nicht im Fokus der Untersuchungen.

Um die Produktionskosten zu senken wurden bereits im Rahmen der AP 2014-2017 verschiedene Massnahmen umgesetzt. So wird heute ein stärkeres Gewicht auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte gelegt (Art. 89 Abs. 1 Bst. d LwG) und die Kostensenkung durch überbetriebliche Zusammenarbeit neu gefördert (Art. 93 Abs. 1 Bst. e LwG). Weitere Massnahmen sind in Bearbeitung und werden im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik vorgeschlagen.

Im Hinblick auf eine verbesserte Umsetzung der ökologischen Zielsetzungen untersucht das BLW in Zusammenarbeit mit Agroscope und dem Bundesamt für Umwelt, welche Massnahmen im Bereich Ammoniakemissionen und Luftreinhaltung möglich wären. Zusätzliche Anreizsysteme mit Investitionshilfen zur Verbesserung der Ökologie werden geprüft.

Die einzelbetrieblichen Strukturverbesserungsmassnahmen verfolgen wie die Agrarpolitik generell eine positive Entwicklung in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. Die Prüfung der Empfehlungen muss daher immer auch die Auswirkungen auf die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Dimensionen beinhalten und die Wechselwirkungen mit anderen landwirtschaftlichen Politikbereichen, insbesondere Direktzahlungen und bäuerliches Bodenrecht, berücksichtigen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	15
1.1	Warum dieses Thema?	15
1.2	Fragestellungen	15
1.3	Landwirtschaftliche Investitionshilfen im Überblick	16
1.4	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	22
1.5	Vorgehen	24
2	Konzeption und Verfahren der Investitionshilfen	27
2.1	Heterogene Ziele	27
2.2	Ausrichtung der Ziele auf Probleme: Verbesserungspotenzial	29
2.3	Kohärenz von Zielen und Massnahmen: Nicht überall sichergestellt	30
2.4	Überprüfung der Zielerreichung: Bisher nicht systematisch erfolgt	32
2.5	Problematische Dynamik der Ausweitung der Förderberechtigten	33
2.6	Positive Beurteilung der Verfahrensqualität durch die Adressaten	36
3	Umfang, Entwicklung und Struktur der Investitionshilfen	37
3.1	Umfang und Entwicklung der Investitionshilfen bleiben stabil	37
3.2	Teuerungsbereinigter Subventionswert der Investitionskredite nimmt ab	39
3.3	Feststellungen zur Struktur der Investitionshilfen	41
4	Einzelbetriebliche Wirkungen der Investitionshilfen	43
4.1	Investitionshilfen beeinflussen eher Umfang als Art der Investitionen	43
4.2	Überblick zu Zielwirkungen gemäss Betriebsleiterbefragung	45
4.3	Begrenzte Senkung der Produktionskosten	47
4.4	Gemischte Resultate bei Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse	49
4.5	Positive Auswirkungen von Investitionen auf die Lebensverhältnisse	53
4.6	Investitionshilfen fördern Verwirklichung tierschützerischer Ziele	54
4.7	Kein wesentlicher Beitrag zur Verwirklichung ökologischer Ziele	56
5	Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Investitionshilfen	58
5.1	Gemischte Bilanz zum Nutzen der Zielerreichung	58
5.2	Subventionskosten: Der Anteil an Gesamtprojektkosten fällt relativ bescheiden aus	61
5.3	Auswirkungen auf Landwirtschaft sowie Volkswirtschaft insgesamt	62
5.4	Verteilungs- und andere Wirkungen auf Regionen und betroffene Gruppen	64
6	Schlussfolgerungen	66
6.1	Antworten auf die Fragen der Evaluation	66
7	Empfehlungen der EFK	73
7.1	Generelles	73
7.2	Vier Empfehlungen	73



Anhang 1: Rechtsgrundlagen	77
Anhang 2: Bibliographie	78
Anhang 3: Ansprech- und Interviewpartner	80
Anhang 4: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	82
Anhang 5: Bedingungen für den Erhalt von Investitionshilfen	85
Anhang 6: Fonds de Roulement	86
Anhang 7: Wirkungsmodell	87
Anhang 8: Ziele der Investitionshilfen	89
Anhang 9: Überblick zu den Zielwirkungen gemäss Buchhaltungsdatenanalyse	90

Zusatzdokumente

Investitionshilfen in der Landwirtschaft: Teilbericht zu statistischen Analysen
(separates Dokument – siehe EFK-Internetseite www.efk.admin.ch > Evaluationen)

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2013 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Evaluation im Bereich der Massnahmen des Bundes zugunsten von Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vorgenommen. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag bei den einzelbetrieblichen Investitionshilfen für den landwirtschaftlichen Hochbau in den Jahren 2003 bis 2013.

Die Strukturverbesserungsmassnahmen umfassen Investitionshilfen in Form zinsloser Investitionskredite aus Bundesmitteln und nicht rückzahlbarer Beiträge (*à fonds perdu*) von Bund und Kantonen. Die Investitionshilfen zielen nach Art. 87 des Landwirtschaftsgesetzes schwerpunktmässig darauf ab, die Produktionskosten zu senken, die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse zu verbessern sowie zur Verwirklichung von ökologischen, tierschützerischen und raumplanerischen Zielen beizutragen.

Um diese Ziele zu erreichen, werden Massnahmen im ländlichen Tiefbau (z. B. Bau von Wegen) sowie im Hochbau (z. B. Neubau von Ökonomiegebäuden) gefördert. Die Steuerung erfolgt über detaillierte Förderkriterien. Investitionskredite werden vor allem für einzelbetriebliche, Beiträge tendenziell für gemeinschaftliche Investitionsprojekte mehrerer Betriebe eingesetzt.

Im Jahr 2013 erreichten die Investitionshilfen zwar nur eine Höhe von 3,75 % aller Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung (3706 Mio. Franken). Dies entsprach 0,22 % der gesamten Bundesausgaben (63,7 Mrd. Franken). In absoluten Zahlen erreichten sie mit 139 Mio. Franken dennoch ein beträchtliches Volumen. Mit ihrer beabsichtigten Wirkung auf landwirtschaftliche Investitionen haben die Investitionshilfen tendenziell einen längeren zeitlichen Wirkungshorizont als etwa die Direktzahlungen. Die Wirkungen der Investitionshilfen wurden bisher jedoch noch nie umfassend untersucht, obwohl die Investitionskredite bereits seit 1963 existieren und der Ursprung der Beiträge noch deutlich weiter zurückreicht.

Mit einer Evaluation ausgewählter Aspekte der Investitionshilfen möchte die EFK diese Lücke schliessen helfen und einen Beitrag zur Überprüfung und Verbesserung der Zielerreichung leisten.

1.2 Fragestellungen

Die Evaluation war auf die nachfolgend aufgeführten vier Hauptfragestellungen ausgerichtet.

Hauptfrage 1: Liegen den Investitionshilfen eine klare Förderstrategie und ein effizienter Vollzug zugrunde?

Eine wirksame Förderpolitik erfordert klare politische Zielvorgaben sowie geeignete, zielgerichtete Rechtsgrundlagen und Vollzugsinstrumente. Untersucht wurden im Zusammenhang mit der Konzeption der Investitionshilfen insbesondere die Transparenz der Ziele und Massnahmen, die Ausrichtung der Ziele auf bestehende Probleme und der Massnahmen auf die Ziele, die Kohärenz von Zielen und Massnahmen, die Überprüfung der Zielerreichung sowie Ausweitungen der Förderberechtigten. Im Zusammenhang mit dem Vollzug wurde die Verfahrensqualität aus Sicht der Gesuchsteller geprüft.

Hauptfrage 2: Welchen Umfang und welche Struktur haben die Investitionshilfen?

Hier geht es um eine Beschreibung der gewährten Investitionshilfen und der geförderten Investitionsprojekte. Zusammenfassend geht es um die Frage, wer wann und wo für welche Investitionen wie viele Investitionshilfen erhalten hat. Insbesondere wurde untersucht: Wie haben sich die Investitionskredite, die Beiträge von Bund und Kantonen sowie die geförderten Investitionen im Zeitverlauf entwickelt? Wie hat sich vor allem der teuerungsbereinigte Subventionswert der Investitionskredite entwickelt? Welche Arten von Investitionen (Massnahmen) wurden gefördert? Wie verteilten sich die Investitionshilfen und die geförderten Investitionen über die landwirtschaftlichen Zonen und die Kantone, und wie gross waren die geförderten Betriebe?

Hauptfrage 3: Wie wirken sich die Investitionshilfen auf die einzelnen Betriebe aus?

Hier wurde untersucht, welche unmittelbaren Wirkungen die Investitionshilfen auf die Investitionen hatten (Outcome), und welche schlussendlichen Wirkungen sie damit auf die angestrebten gesetzlichen Ziele gemäss Landwirtschaftsgesetz hatten (Impact). Berücksichtigt wurden primär die Ziele in den Bereichen Produktionskostensenkung, Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse sowie Tierschutz und Ökologie.

Hauptfrage 4: Welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und Nebenwirkungen haben die Investitionshilfen?

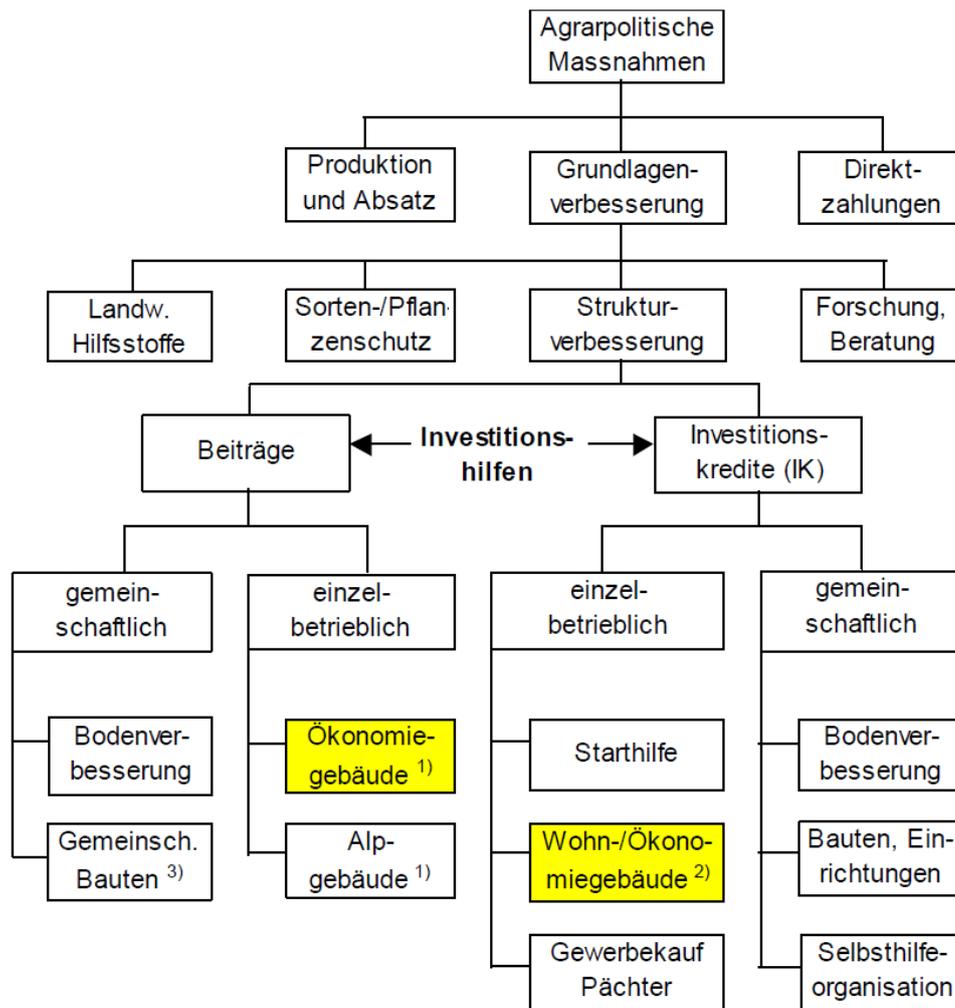
Innerhalb dieser Fragestellung wurden die Wirkungen der Investitionshilfen über die Ebene der einzelnen Betriebe hinaus thematisiert. Welche Bilanz kann zum Nutzen in Bezug auf die Zielerreichung und zu den Kosten für die Umsetzung der Massnahmen gezogen werden? Welche Aus- und Nebenwirkungen dürften die Investitionshilfen für die Branche und die Gesamtwirtschaft sonst noch haben? Wie verteilen sich positive und negative Wirkungen auf einzelne Regionen (wie etwa das Berggebiet) sowie auf betroffene Gruppen über die Landwirtschaft hinaus?

1.3 Landwirtschaftliche Investitionshilfen im Überblick

Die Investitionshilfen gehören zusammen mit den benachbarten Bereichen der Forschung und Beratung, der Förderung der Pflanzen- und Tierzucht sowie des Pflanzenschutzes und der Produktionsmittel zum Bereich der sogenannten Grundlagenverbesserung in der Landwirtschaft. Die Bundesausgaben für Investitionshilfen werden in der Staatsrechnung als Investitionsausgaben aufgeführt und betragen 2013 138,8 Mio. Franken. Davon waren 87,8 Mio. für Beiträge à *fonds perdu* und 51,0 Mio. Franken als neue Mittel für den Fonds de Roulement für Investitionskredite bestimmt. Die Ausgaben in den übrigen Teilbereichen der Grundlagenverbesserung betragen 50 Mio. Franken. Neben dem Bereich Grundlagenverbesserung hat der Bund 2013 im Rahmen der Agrarpolitik 2788 Mio. Franken für Direktzahlungen, 450 Mio. Franken für Produktion und Absatz und 56 Mio. Franken für Tierverkehrskontrollen und die Entsorgung von Fleischnebenprodukten ausgegeben. Abbildung 1 zeigt die verschiedenen Investitionshilfen für Strukturverbesserungsmassnahmen als Teil der agrarpolitischen Massnahmen des Bundes.

Die Investitionshilfen des Bundes sind im Wesentlichen geregelt durch Art. 87–112 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG, SR 910.1), durch die Strukturverbesserungsverordnung (SVV, SR 913.1) sowie durch die Verordnung des BLW über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (IBLV, SR 913.211). Im Zusammenhang mit dem Vollzug der Investitionshilfen durch die Kantone gibt es auch anwendbares kantonales Recht.¹

Abbildung 1: Investitionshilfen als Teil der agrarpolitischen Massnahmen²



1) Berg- und Hügel- sowie Sömmerungsgebiet 2) Auch Alpgebäude 3) Berg- und Sömmerungsgebiet

Quelle: Pfefferli (2006), S. 13

¹ Beispiel: Strukturverbesserungsverordnung (SVV) des Kantons Bern. Diese und weitere relevante kantonale Rechtsgrundlagen finden sich unter www.lexfind.ch > Index > Förderungsmassnahmen (Landwirtschaft).

² Seit 2006 wurden weitere Massnahmen hinzugefügt, die in der vorliegenden Darstellung fehlen. Vgl. dazu die Angaben im Absatz „Geförderte Arten Investitionen (Massnahmen)“ weiter unten.



Die Ziele der Investitionshilfen sind in LwG Art. 87 Abs. 1 festgelegt. Sie lauten wie folgt:

- ¹ Der Bund gewährt Beiträge und Investitionskredite, um:
- a. durch die Verbesserung der Betriebsgrundlagen die Produktionskosten zu senken;
 - b. die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet, zu verbessern;
 - c. Kulturland sowie landwirtschaftliche Bauten und Anlagen vor Verwüstung oder Zerstörung durch Naturereignisse zu schützen;
 - d. zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele beizutragen;
 - e. den naturnahen Rückbau von Kleingewässern zu fördern.

Instrumente und finanzieller Umfang

Zur Umsetzung der zinslos vergebenen Investitionskredite wurde ab 1963 aus Bundesmitteln ein Fonds de Roulement gebildet.³ Vor allem für bauliche Massnahmen werden die Investitionskredite seit 1999 nach pauschalen Ansätzen festgelegt.⁴ Die Pauschalen werden in der IBLV festgelegt und sind unabhängig von den effektiven Baukosten und innerhalb bestimmter Einkommens- und Vermögensgrenzen auch unabhängig von der finanziellen Situation des Bauherrn. Die Kredite werden während längstens 20 Jahren gewährt.

Gemäss dem Agrarbericht 2012 wurden in den 50 Jahren bis zu diesem Zeitpunkt Investitionskredite von insgesamt 11,2 Mrd. Franken vergeben, welche durchschnittlich innerhalb von 13 Jahren zurückbezahlt wurden. Laut BLW kann die beschleunigte Rückzahlung der Investitionskredite darauf hindeuten, dass die Kantone an einer rascheren Rückzahlung interessiert sind. In der Periode von 1999 bis 2011 wurden entsprechend einer Zusammenstellung des BLW jährlich durchschnittlich neue Bundesmittel in der Höhe von 61 Mio. Franken in den Fonds eingespeist und Investitionskredite in der Höhe von 298 Mio. Franken vergeben. Die durchschnittliche jährliche Anzahl der Gesuche betrug in dieser Periode 2217, der Investitionskredit pro Gesuch rund 136 000 Franken. Die Anzahl hat sich damit nach einem Höhepunkt von jährlich über 4000 Gesuchen für Investitionskredite in der ersten Hälfte der 1970er Jahre auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert. 2012 enthielt der Fonds de Roulement 2,42 Mrd. Franken. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 im Jahr 1996 waren es 1,55 Mrd. Franken gewesen. Während die Anzahl der Bauernbetriebe stetig abnimmt, ist in den letzten zehn Jahren die Zahl der grundsätzlich förderberechtigten Betriebe (aktuell ab 1,25 Standardarbeitskräfte, bis 2007 ab 1,20) auf einem Niveau von ca. 30 000 Betrieben ungefähr stabil geblieben.

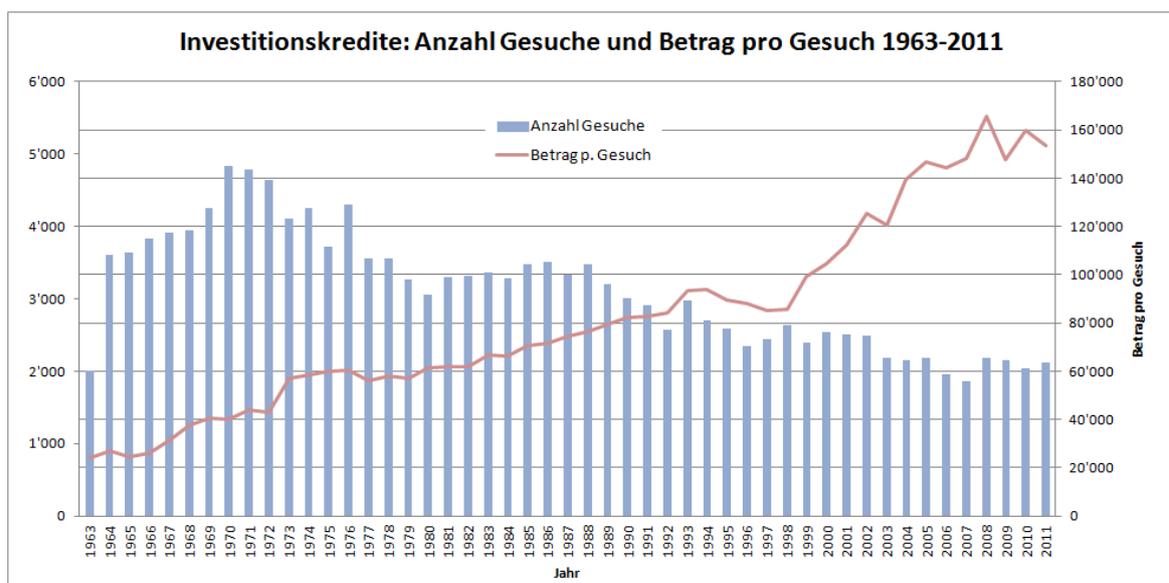
³ Weitere Angaben zum Fonds de Roulement finden sich im Anhang 6. Die Bewirtschaftung des Fonds de Roulement war nicht Teil dieser Evaluation.

⁴ Die pauschale Kreditgewährung wurde im Zuge der Agrarpolitik 2002 eingeführt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Kredite und Beiträge in Form des Restfinanzierungsprinzips vergeben. Mit diesem Wechsel erhoffte man sich mehr Eigenverantwortung des Kreditnehmers, günstigere Baulösungen sowie transparentere Verfahren. Zudem wurde im Rahmen der Investitionskredite mehr Gewicht auf die unterstützende Massnahme der Starthilfe für Junglandwirte gelegt. Junge Pächter/innen und Eigentümer/innen können über das gewährte Darlehen frei verfügen, sofern die Massnahmen in engem Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Betrieb stehen. Zur historischen Entwicklung der Investitionshilfen in der Schweiz sowie zur Entwicklung am Beispiel der Umsetzung in einem einzelnen Kanton siehe Landwirtschaftliche Kreditkasse Appenzell Ausserrhodens (2013).

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Anzahl bewilligter Gesuche für Investitionskredite pro Jahr sowie die durchschnittlichen Kosten pro Gesuch. Daraus ist ersichtlich, dass die Anzahl der Gesuche seit etwa 1970 kontinuierlich leicht abgenommen hat und sich heute bei rund 2000 Gesuchen pro Jahr eingependelt hat. Die durchschnittlichen Beträge pro Gesuch haben im abgebildeten Zeitraum demgegenüber stark zugenommen und lagen am Schluss bei rund 150 000 Franken. Als wesentlichste Faktoren, welche die Anzahl und den Betrag pro Gesuch beeinflussen, werden die durchschnittliche Betriebsgrösse, die Art der Projekte, die Bauteuerung, veränderte gesetzliche Vorgaben, die Ausweitung der unterstützten Massnahmen sowie die Erhöhung von Grenzbeträgen aufgeführt. Aufgrund der Agrarpolitik 2002 änderte sich die Förderung ab 1999 insbesondere in folgenden Punkten:

- Unterstützung nach Pauschalen je Einheit (z. B. pro Grossvieheinheit oder pro Kubikmeter) anstatt Restfinanzierung
- Wirtschaftliche Betriebe werden auch unterstützt durch eine Freigrenze beim Vermögen
- Bewusst stärkere Förderung mit Investitionskrediten (zusätzliche Mittel wurden vom Parlament zur Verfügung gestellt).

Abbildung 2: Investitionskredite – Anzahl Gesuche und Betrag pro Gesuch 1963–2011



Quelle: BLW (Daten), EFK (Darstellung)

Bereits 1884 hat der Bund erstmals Beiträge für Bodenverbesserungsmassnahmen in der Landwirtschaft bereitgestellt. In den Jahren 1928, 1932 und 1934 folgten neue Bundesbeschlüsse, die Beiträge und zinslose Darlehen für Bauernbetriebe beinhalteten.⁵ Im Durchschnitt der Jahre 2009–2013 betragen die nicht rückzahlbaren Beiträge des Bundes 85 Mio. Franken.⁶ Die Gewährung eines Bundesbeitrags setzt gemäss LwG einen angemessenen Beitrag des Kantons voraus, üblicherweise in ähnlicher Höhe wie der des Bundes.

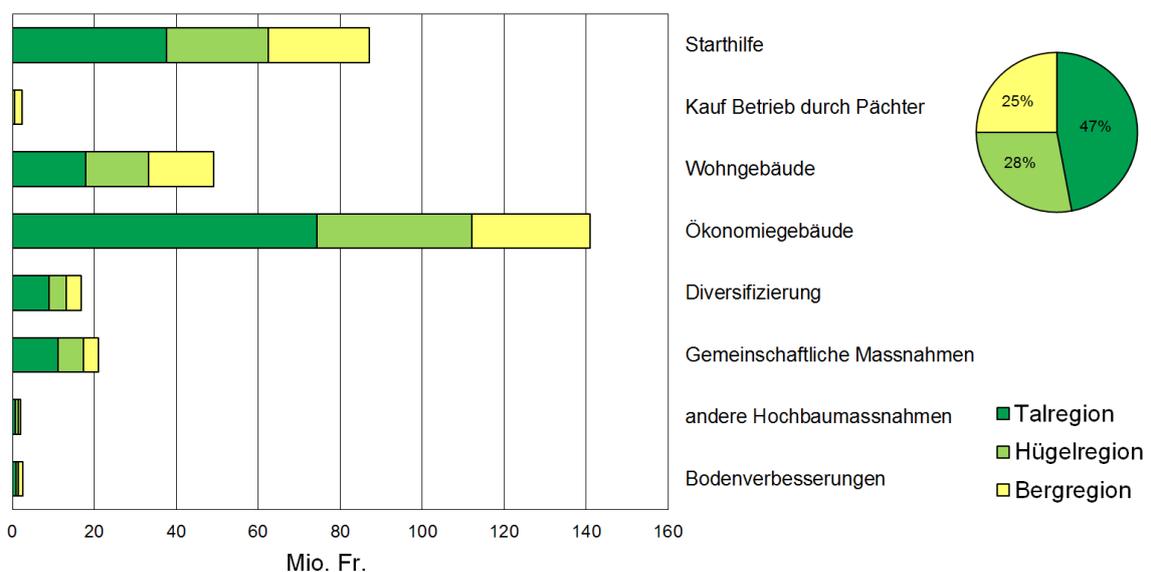
⁵ Quelle: Pfefferli (2006), S. 13-14

⁶ 87,8 Mio. Franken (2013), 87,0 Mio. Franken (2012), 83,0 Mio. Franken (2011), 85,0 Mio. Franken (2010), 82,8 Mio. Franken (2009). Quelle: Staatsrechnungen 2009–2013

Geförderte Arten von Investitionen (Massnahmen)

Mit Investitionskrediten unterstützte Investitionen: Investitionskredite für einzelbetriebliche Massnahmen werden gemäss LwG Art. 106 gewährt als einmalige Starthilfe für Junglandwirte, für Neu- und Umbauten von Wohn- und Ökonomiegebäuden, für die Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich (ab 2004), für Spezial- und Dauerkulturen (ab 2008 bzw. 2014) sowie für gewerbliche Kleinbetriebe (ab 2008 im Berggebiet bzw. ab 2014 auch im Talgebiet). Investitionskredite für gemeinschaftliche Massnahmen werden gewährt für Bodenverbesserungen, den Aufbau bäuerlicher Selbsthilfeorganisationen (seit 2004), gemeinsame Bauten, Einrichtungen und Maschinen (modifiziert 2008) sowie für Projekte zur regionalen Entwicklung (seit 2008). Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die 2013 vergebenen Investitionskredite. Aus dem Fonds de Roulement wurden 2013 Investitionskredite im Umfang von 335,6 Mio. Franken für Wohn- und Ökonomiegebäude, Baukredite und für die Starthilfe eingesetzt. Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die Kredite hauptsächlich für einzelbetriebliche Massnahmen eingesetzt wurden, insbesondere in Form von Starthilfen oder für den Neu- oder Umbau von landwirtschaftlichen Wohn- und Ökonomiegebäuden. Die Kategorie „Gemeinschaftliche Massnahmen“ hatte bei den Investitionskrediten einen relativ geringen Umfang. Sie umfasst (1) den gemeinschaftlichen Kauf von Maschinen und Fahrzeugen, (2) Starthilfen für bäuerliche Selbsthilfeorganisationen, (3) gemeinschaftliche Einrichtungen und Bauten für die Verarbeitung und Lagerung landwirtschaftlicher Produkte sowie (4) gemeinschaftliche Anlagen für die Produktion erneuerbarer Energie aus Biomasse. Die Kategorie „Andere Hochbaumassnahmen“ umfasst den produzierenden Gartenbau und gewerbliche Kleinbetriebe. Ein Viertel der Investitionskredite ging in Bergregionen. Im Berg- und Hügelgebiet werden für Ökonomiegebäude für Raufutter verzehrende Tiere bei den Investitionskrediten tiefere Pauschalen je Grossvieheinheit gewährt. Die gesamten Investitionshilfen sind trotzdem höher, weil zusätzlich pauschale Beiträge je Grossvieheinheit ausgerichtet werden.

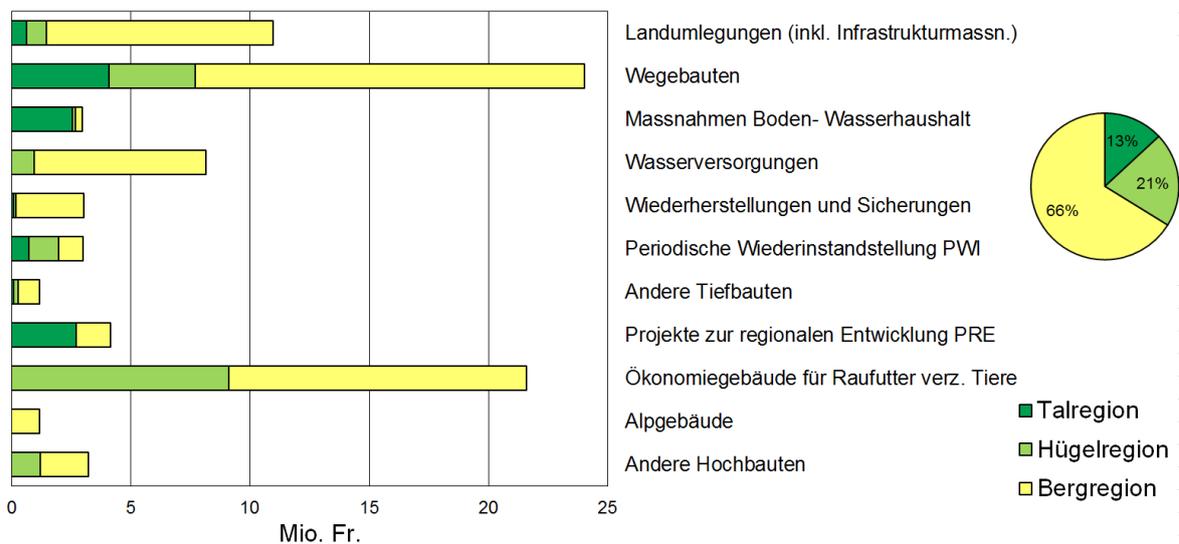
Abbildung 3: Investitionskredite des Bundes 2013



Quelle: BLW / Suissemelio (2014); Angaben ohne Baukredite

Mit Beiträgen unterstützte Investitionen: Sowohl Beiträge à fonds perdu als auch Investitionskredite können für einzelbetriebliche wie auch „gemeinschaftliche“ (überbetriebliche) Investitionsmassnahmen eingesetzt werden. Beiträge wurden ursprünglich für „Bodenverbesserungen“ (ländlicher Tiefbau sowie Neuordnung des Grundeigentums und der Pachtverhältnisse) sowie für landwirtschaftliche Gebäude (Hochbau) gewährt. Später kamen weitere Kategorien von Investitionen hinzu: Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung mit vorwiegender Beteiligung der Landwirtschaft (ab 2004), Bauten gewerblicher Kleinbetriebe im Berggebiet zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (ab 2008) sowie gemeinschaftliche Produzenteninitiativen zur Produktionskostensenkung (ab 2014).⁷ Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die 2013 genehmigten Beiträge des Bundes von insgesamt 83,4 Mio. Franken (ohne jeweilige Kantonsbeiträge). Die Abbildung zeigt, dass das überwiegende Volumen der Beiträge für Wegebauten und Ökonomiegebäude sowie – in etwas geringerem Ausmass – für Landumlegungen und Wasserversorgungen gewährt werden. Zwei Drittel der Beiträge kamen dabei der Bergregion zugute.

Abbildung 4: Genehmigte Beiträge des Bundes 2013



Quelle: BLW / Suissemelio (2014)

Bedingungen (Förderkriterien)

Die Bedingungen für den Erhalt von Investitionshilfen werden in den weiter oben genannten Rechtsgrundlagen des Bundes festgelegt. Es gelten verschiedenste nach unterschiedlichen Voraussetzungen differenzierte Bedingungen, die mehr oder weniger klar erkenntlich auf bestimmte Ziele hin wirken.

Eine wichtige Rolle unter den Förderkriterien spielt das zur Bewirtschaftung erforderliche Arbeitsaufkommen, das in Standardarbeitskräften (SAK) gemessen wird.⁸ Berechtigt für den Erhalt von

⁷ LwG Art. 93–94

⁸ Die Berechnung der Standardarbeitskräfte ist in Art. 3 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (LBV) geregelt.



Investitionshilfen sind gemäss Strukturverbesserungsverordnung (SVV) Art. 3 grundsätzlich landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe, welche einen Arbeitsbedarf von mindestens 1,25 Standardarbeitskräften (SAK) ausweisen können. Für bestimmte neue Ökonomiegebäude (insbesondere für Milchkühe) sowie für gleichwertige Umbauten gelten erhöhte Anforderungen von 1,75 SAK (Talzone) oder 1,5 SAK (Hügelzone und Bergzone I).⁹ Mithilfe dieser Mindestgrenzen sollen die Investitionshilfen auf Betriebe gelenkt werden, die aufgrund ihrer Grösse effizienter arbeiten können und damit tendenziell wettbewerbsfähiger sind. In Gebieten des Berg- und Hügelgebietes, in denen die Bewirtschaftung oder eine genügende Besiedlungsdichte gefährdet ist, beträgt der erforderliche Arbeitsbedarf gemäss SVV Art. 3a gegenwärtig mindestens 0,6 SAK (bis 2013 0,75 SAK). Gemäss einer Statistik des BLW waren im Jahr 2010 knapp 32 000 oder 56 % von damals insgesamt 57 000 Betrieben in der Schweiz zum Bezug von Investitionskrediten berechtigt.

Die Gewährung von Investitionshilfen wird vor allem auch differenziert nach landwirtschaftlichen Zonen (Talzone, Hügelzone, Bergzonen I–IV, Sömmerungsgebiet). Die vom Betrieb oder von der gesuchstellenden Person zu erfüllenden Voraussetzungen für einzelbetriebliche Massnahmen werden in LwG Art. 89 aufgezählt und in SVV Art. 3–10a sowie in der IBLV genauer festgelegt. Sie betreffen insbesondere die Finanzierbarkeit und Tragbarkeit der Investition, eine hinreichende berufliche Ausbildung, eine erfolgreiche bisherige Betriebsführung, bestimmte Vermögensobergrenzen sowie die langfristig gesicherte Landwirtschaftliche Nutzfläche und die Produktionsmöglichkeiten (sogenanntes anrechenbare Raumprogramm). Für Pachtbetriebe gelten zusätzliche Kriterien. Eine übersichtliche Zusammenstellung dieser Bedingungen für den Erhalt von Investitionshilfen für einzelne Betriebe findet sich im Anhang 5 (Auszug Merkblatt Landwirtschaftliche Kreditkasse Aargau). Weitere Voraussetzungen betreffen die Wettbewerbsneutralität gegenüber Gewerbebetrieben sowie den Schutz von Objekten nationaler Bedeutung (LwG Art. 89a bzw. Art. 90).

Separate Bedingungen gelten für gewerbliche Kleinbetriebe. Dabei müssen mindestens in der ersten Verarbeitungsstufe landwirtschaftlicher Produkte tätig sein und dürfen höchstens eine Grösse von 20 Vollzeitstellen oder einen Umsatz von 10 Mio. Franken haben.

1.4 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Evaluation prüfte die Konzeption, die Kosten sowie einzelbetriebliche und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Investitionshilfen in der Landwirtschaft. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag bei den Wirkungen von einzelbetrieblichen Investitionen und Investitionshilfen im landwirtschaftlichen Hochbau in den Jahren 2003 bis 2013. Dabei wurde insbesondere geprüft, inwiefern die Investitionshilfen ihre im Landwirtschaftsgesetz aufgeführten Ziele erfüllen.

Abgrenzung nach Zielen

Von den Zielen der Strukturverbesserungen gemäss LwG Art. 87 Abs. 1 wurden im Rahmen der Evaluation vornehmlich die Senkung der Produktionskosten (Bst. a), die Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse (Bst. b) sowie die Verwirklichung ökologischer und tierschützerischer

⁹ Zum Vergleich: Direktzahlungen werden ab 0,25 SAK gewährt. Im Rahmen der Anhörung zum Agrarpaket im Herbst 2015 hat der Bundesrat eine Senkung der SAK-Grenzen für Investitionshilfen vorgeschlagen. Weitere Ausführungen dazu finden sich in Abschnitt 2.5.

Ziele (Bst. d, erste zwei Ziele) berücksichtigt. Die übrigen Ziele wurden nur punktuell im Zusammenhang mit der Konzeption der Investitionshilfen (Hauptfrage 1) berücksichtigt. Dies deswegen, weil sie aufgrund ihres überwiegenden Bezugs zum landwirtschaftlichen Tiefbau nicht im beabsichtigten Fokus der Untersuchung standen. Es handelt sich dabei um den Schutz von Kulturland und landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen vor Verwüstung oder Zerstörung durch Naturereignisse (Bst. c), um die Verwirklichung raumplanerischer Ziele (Bst. d, drittes Ziel) sowie um den naturnahen Rückbau von Kleingewässern (Bst. e).

Abgrenzung nach Instrumenten und Massnahmen¹⁰

Investitionskredite und Beiträge: In Bezug auf die Instrumente wurden sowohl Investitionskredite gemäss LwG Art. 105–112 als auch Beiträge gemäss LwG Art. 93–104 berücksichtigt. Die Abgrenzung in Bezug auf die Massnahmen (geförderte Investitionen) wird nachfolgend erläutert.

Einzelbetriebliche Massnahmen im Bereich landwirtschaftliche Gebäude: Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt bei Investitionsprojekten, welche mit Investitionskrediten für einzelbetriebliche Massnahmen (gemäss LwG Art. 106) und mit Beiträgen für landwirtschaftliche Gebäude (gemäss LwG Art. 93 Abs. 1 Bst. b) gefördert werden.¹¹ Die Investitionskredite in Form von Starthilfen für Junglandwirte (vgl. LwG Art. 106) wurden einbezogen, soweit diese nachweisbar für Investitionen in Gebäude verwendet wurden.

Andere Massnahmen: Nicht zum Schwerpunkt der Untersuchung gehören dementsprechend Investitionskredite für gemeinschaftliche Massnahmen (LwG Art. 107) und gewerbliche Kleinbetriebe (LwG Art. 107a) sowie Beiträge für Bodenverbesserungen (LwG Art. 93 Abs. 1 Bst. a), für Projekte zur regionalen Entwicklung (Bst. c) und für gewerbliche Kleinbetriebe (Bst. d). Als Teilbereich der Bodenverbesserungen werden damit insbesondere auch Werke und Anlagen des ländlichen Tiefbaus (gemäss LwG Art. 94 Abs. 1 Bst. a) ausgeklammert. Diese über einzelbetriebliche Massnahmen im Gebäudebereich hinausgehenden Massnahmen werden in einem Teilbereich der Evaluation dennoch berücksichtigt, nämlich im Zusammenhang mit der Frage 1 zur Förderstrategie.

Abgrenzung nach Zeitperiode

Die Evaluation stützte sich hauptsächlich auf Daten für die Jahre 2003 bis 2013. Einzelne rechtliche Rahmenbedingungen haben sich in diesem Zeitraum verändert (Inkrafttreten von Rechtsänderungen 2004, 2008 und 2011). Bei der Beantwortung der Frage 1 zur Förderstrategie wurden auch ausgewählte Rechtsänderungen ab 2014 berücksichtigt.

Ausgeschlossene Fragestellungen

Ausgeschlossen wurden Fragen zur ordnungs- und rechtmässigen Umsetzung der gegenwärtigen Fördermassnahmen in den Kantonen, welche in den vergangenen Jahren vom Finanzinspektorat

¹⁰ Vgl. dazu auch die Abbildung 1 mit dem Überblick zu den agrarpolitischen Massnahmen im Abschnitt 1.3.

¹¹ Investitionskredite für einzelbetriebliche Massnahmen gemäss LwG Art. 106 betreffen primär landwirtschaftliche Gebäude, können teilweise aber auch für andere Zwecke verwendet werden (z. B. bei Starthilfe für Jungbauern). Von den Investitionskrediten des Jahres 2010 waren 80 % für einzelbetriebliche Massnahmen bestimmt. Quelle: BLW / Suissemelio (2011).



des BLW geprüft wurden.¹² Ergänzend zu diesen Untersuchungen wurde aber im Rahmen der Evaluation die Verfahrensqualität aus Sicht der Betriebe berücksichtigt. Die Bewirtschaftung des Fonds de Roulement für die Investitionskredite wurde von der Untersuchung ausgeschlossen.

1.5 Vorgehen

Das Konzept zur Evaluation vom Juli 2013 legte die Vorgehensweise für die Beantwortung der weiter oben aufgeführten Fragestellungen fest. Die Untersuchung sollte im Rahmen von fünf methodischen Modulen erfolgen. Bei der Umsetzung der Evaluation wurde die Vorgehensweise in einzelnen Punkten angepasst. Insbesondere wurde aus Ressourcengründen auf das ursprünglich geplante Modul mit vertieften Fallstudien zu ausgewählten Betrieben verzichtet. Die übrigen vier Module wurden umgesetzt. Das Vorgehen innerhalb dieser Module wird im Folgenden kurz erläutert. Genauere Angaben zur Methodik und die kompletten Resultate der statistischen Analysen (Modul 3) finden sich im separaten Teilbericht zu den statistischen Analysen. Das verwendete Wirkungsmodell wird im Anhang 7 dargestellt.

Modul 1: Dokumentenanalyse

Die Berücksichtigung ausgewählter relevanter Dokumente bildete den Ausgangspunkt der Untersuchung und eine wichtige Grundlage für die Beantwortung mehrerer Fragestellungen. Die Analyse von Dokumenten war die primäre Quelle für die Beantwortung der Frage 1 zur Förderstrategie. Dabei waren insbesondere die rechtlichen Grundlagen und die dazugehörigen Botschaften des Bundesrates zur Agrarpolitik relevant, sowie punktuell ausgewählte Dokumente einzelner Kantone. Die Anhänge 1 und 2 mit den Rechtsgrundlagen bzw. der Bibliographie enthalten detailliertere Angaben zu den wichtigsten verwendeten Grundlagen.

Modul 2: Interviews

Die EFK befragte im Rahmen von halbstrukturierten Interviews 33 ausgewählte Fachpersonen aus der Verwaltung (Bund und Kantone) sowie aus weiteren betroffenen Institutionen (Kreditkassen, Beratungswesen, Verbände, Forschung und Lehre). Die Liste der befragten Personen findet sich in Anhang 3. Die Interviews dienten zum besseren qualitativen Verständnis des Untersuchungsgegenstands, zur Identifikation weiterführender Informationen, zur Beantwortung spezifischer offener Fragen und zur Prüfung und Validierung bestimmter Feststellungen und Beurteilungen. Daraus ergaben sich grundsätzlich zu allen Fragestellungen relevante Informationen. Besonders wichtig waren die Interviews im Zusammenhang mit der Frage 1 zur Förderstrategie.

¹² BLW / Finanzinspektorat (2011a, 2011b, 2011c, 2012).

Modul 3: Statistische Analysen

Die von der EFK durchgeführten statistischen Analysen spielten vor allem bei der Beantwortung der Hauptfragen 2 und 3 eine grosse Rolle. Die verwendeten Daten stammten primär aus den folgenden drei Quellen und wurden in drei entsprechenden Teilmodulen analysiert:

- *Analyse MAPIS:* Zur Beantwortung der Frage 2 zu Umfang und Struktur der Investitionshilfen wurden Daten aus dem „Meliorations-Agrarkredit-Informationssystem“ (MAPIS) des BLW ausgewertet. Dazu wurden die kompletten 20 654 MAPIS-Datensätze zu den geförderten einzelbetrieblichen Investitionen im Hochbau in den elf Jahren von 2003 bis 2013 analysiert.
- *Analyse Buchhaltungsdaten:* Die Frage 3 zur einzelbetrieblichen Wirkung von Investitionshilfen wurde zum grossen Teil auf der Grundlage von Daten aus der „Zentralen Auswertung der Buchhaltungsdaten“ (ZA) von Agroscope beantwortet. Dazu hat die EFK 1659 Datensätze zu 51 Variablen aus der ZA ausgewählt und analysiert. Darunter waren Betriebe mit Investitionen und Investitionshilfen (Stichprobe 1), Betriebe mit Investitionen, aber ohne Investitionshilfen (Stichprobe 2) sowie Betriebe ohne Investitionen (Stichprobe 3). Nicht zuletzt aufgrund der Förderkriterien der Investitionshilfen können sich die typischen Betriebe in diesen drei Vergleichsgruppen unterscheiden. Die Vergleichbarkeit kann dadurch reduziert werden, sodass die entsprechenden Resultate mit Vorsicht zu interpretieren sind.
- *Analyse Umfrageresultate:* Wie die Analyse der Buchhaltungsdaten diente die statistische Auswertung der Antworten von 648 Betriebsleitern zu den 25 Fragen der Betriebsleiterbefragung der EFK (vgl. Modul 4) vor allem zur Beantwortung der Frage 3 zur einzelbetrieblichen Wirkung der Investitionshilfen.

Modul 4: Umfrage

Eine schriftliche Befragung landwirtschaftlicher Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter (wahlweise mittels Papier- oder Online-Fragebogen) sollte vor allem zur Beantwortung der Frage 3 zu den einzelbetrieblichen Wirkungen der Investitionshilfen beitragen. Zusätzlich wurden auch Angaben zur Qualität der Verfahren bei Investitionshilfen erhoben, welche als Teilaspekt von Frage 1 behandelt wurde. Für die Befragung wurden Betriebe mit Investitionen ausgesucht. Berücksichtigt wurden jene von der EFK für die Auswertung der Buchhaltungsdaten im Modul 3 ausgewählten Betriebe mit Investitionshilfen und / oder Investitionen (Stichproben 1 und 2), welche im Rahmen der verwendeten „probabilistischen“ Methode mit AGIS-Adressdaten verknüpft werden konnten. Von 1202 resultierenden und angeschriebenen Betriebsleitern aus 24 Kantonen (ohne Basel-Stadt und Tessin) beteiligten sich 648 an der Befragung (Rücklaufquote 54 %).



Die Evaluation wurde in der Zeit vom August 2013 bis April 2015 durchgeführt. Sie wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (ISSAI 300 – International Standards of Supreme Audit Institutions) erarbeitet.¹³ Die Verantwortung für die Evaluation trägt die EFK. Mit der Umsetzung hat die EFK ihren Fachbereich Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation beauftragt. Das Projektteam setzte sich aus Alkuin Kölliker, Martin Koci und Katrin Windolf zusammen. Es arbeitete unter der Supervision des Fachbereichsleiters Emmanuel Sangra.

Die Befragung landwirtschaftlicher Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter wurde von der EFK konzipiert (Fragebogen, Stichprobe, Adressen etc.) und ausgewertet. Mit der Umsetzung des Online-Fragebogens, des Versands und der Dateneingabe wurde ein externes Büro beauftragt (Demoscope AG, Adligenswil). Zur Umsetzung der Analyse der Buchhaltungsdaten aus der ZA war im Rahmen der Erarbeitung des Evaluationskonzepts eine engere Zusammenarbeit mit Agroscope ins Auge gefasst worden. Mit Hinweis auf knappe Ressourcen hat Agroscope aber auf eine weitergehende Unterstützung bzw. Zusammenarbeit bei der Evaluation leider verzichtet. Dies hat zu einem substantziellen Mehraufwand für die EFK geführt.¹⁴ Zur Diskussion bereits vorliegender provisorischer Ergebnisse wurde im Oktober 2014 ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern vom BLW und von Agroscope durchgeführt. Die Kosten der Evaluation sind durch die EFK übernommen worden. Es sind dafür 261 Arbeitstage und für den externen Auftrag 17 762 Franken eingesetzt worden.

Die EFK dankt den beteiligten Personen im BLW sowie bei Agroscope, den interviewten Personen sowie allen an der Umfrage beteiligten Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern für ihre wertvolle Unterstützung. Die EFK erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer Sitzung vom 23.-24. November 2015 vom Bericht Kenntnis genommen.

¹³ Siehe <http://www.seval.ch/de/standards> bzw. <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>.

¹⁴ Nach Ankündigung der Evaluation und nach Übermittlung des Evaluationskonzeptes durch die EFK hat das BLW mit Unterstützung von Agroscope eine eigene Analyse von ZA-Daten mit ähnlicher Ausrichtung durchgeführt, um noch vor Ende 2014 über entsprechende Resultate zur eigenen Verwendung zu verfügen. Das BLW hat der EFK im Oktober 2014 relevante Auszüge aus dem unveröffentlichten Berichtsentwurf zur Kenntnisnahme zugestellt.

2 Konzeption und Verfahren der Investitionshilfen

Als Grundlage für die Beurteilung der Konzeption sowie ausgewählter Aspekte der Umsetzung der Investitionshilfen hat die EFK deren wichtigste rechtliche und politische Grundlagen geprüft. Dazu gehören insbesondere die relevanten Rechtstexte und die Agrarbotschaften zu jeder Legislaturperiode. Die einzelnen Abschnitte dieses Kapitels behandeln die Transparenz der Ziele, die Ausrichtung der Ziele auf relevante Probleme und der Massnahmen auf konkrete Ziele, die Kohärenz von Zielen und Massnahmen, die Überprüfung der Zielerreichung, die Dynamik der Ausweitung der Förderberechtigten sowie die Beurteilung der Verfahrensqualität durch die Adressaten.

2.1 Heterogene Ziele

Die Ziele der Investitionshilfen werden in LwG Art. 87 Abs. 1 aufgeführt (vgl. Abschnitt 1.3). Der Anhang 8 stellt diese Ziele in schematischer Form dar. Auf Verordnungsebene (SVV, IBLV) ist keine weitere Konkretisierung dieser Ziele zu finden.

Verhältnis zu agrarpolitischen Zielen gemäss Bundesverfassung: Einzelne Ziele der Investitionshilfen können als Konkretisierungen der übergeordneten Verfassungsziele der Agrarpolitik interpretiert werden. So kann der Schutz von Kulturland vor Verwüstung durch Naturereignisse (LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. c) zum Verfassungsziel der Pflege der Kulturlandschaft beitragen (BV Art. 104 Abs. 1 Bst. b). Die Verwirklichung ökologischer und raumplanerischer Ziele im Rahmen der Investitionshilfen (LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. d) kann der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bzw. zur dezentralen Besiedlung des Landes (BV Art. 104 Abs. 1 Bst. b und c) dienen. Bei den übrigen Zielen der Investitionshilfen ist die Verbindung zu denen der Agrarpolitik auf Verfassungsebene weniger klar. Die Senkung der Produktionskosten und die Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse (LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. a und b) lassen sich höchstens indirekt mit den Verfassungszielen der sicheren Versorgung, der Pflege der Kulturlandschaft und der dezentralen Besiedlung (BV Art. 104 Abs. 1 Bst. a, c und d) in Verbindung bringen.

Bundesverfassung, Art. 104 Landwirtschaft, Abs. 1

¹ Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.

Verhältnis zur Strukturpolitik und zur Landesversorgung gemäss Bundesverfassung: Das Landwirtschaftsgesetz stützt sich inhaltlich nicht nur auf den Landwirtschaftsartikel (BV Art. 104) ab, sondern auch auf die Artikel zur Landesversorgung (BV Art. 102) und zur Strukturpolitik (BV Art. 103).¹⁵ Die Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum und insbesondere im Berggebiet gemäss LwG Art. 87 kann auch als Konkretisierung der Strukturpolitik gesehen werden. Der Bund kann in diesem Rahmen wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern.

¹⁵ Vgl. Auflistung der relevanten Verfassungsgrundlagen im Ingress zum LwG

Bundesverfassung, Art. 102 Landesversorgung

¹ Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen.

² Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Bundesverfassung, Art. 103 Strukturpolitik

Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Multifunktionale Ziele der Agrarpolitik und der Investitionshilfen: Gemäss BV Art. 104 Abs. 3 richtet der Bund im Rahmen seiner Agrarpolitik „die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt“. Die Verfassung weist damit explizit darauf hin, dass mit der Landwirtschaftspolitik mehrere Ziele angestrebt werden. Diese Multifunktionalität findet sich auch in den Zielen der Investitionshilfen wieder.

Nebeneinander breiter und enger gefasster Ziele: Die Ziele der Investitionshilfen werden in einem Gesetzesartikel (LwG Art. 87) zusammengefasst und sind damit grundsätzlich explizit und transparent. Auffällig an den Zielen der Investitionshilfen gemäss LwG Art. 87 Abs. 1 ist allerdings das Nebeneinander einiger sehr breit gefasster Ziele mit einigen relativ eng gefassten Zielen. Breit gefasste Ziele sind die Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum (Bst. b) sowie die Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele (Bst. d). Eng gefasst ist das Ziel des naturnahen Rückbaus von Kleingewässern (Bst. e) sowie in etwas geringerem Mass der Schutz von Kulturland und landwirtschaftlichen Bauten vor Verwüstung und Zerstörung durch Naturereignisse (Bst. c). Dazwischen liegt die Senkung der Produktionskosten (Bst. a) als Ziel mit einer mittleren Reichweite.

Ungenügende Spezifizierung einiger breit gefasster Ziele: Die Durchsicht der Rechtsgrundlagen (LwG, SVV, IBLV) ergibt, dass die breit gefassten Ziele der Investitionshilfen gemäss LwG generell nicht mehr weiter spezifiziert werden.¹⁶ Stattdessen werden im Gesetzes- und Verordnungsrecht direkt Massnahmen und detaillierte Förderkriterien definiert. In der Regel ist dabei zumindest implizit ersichtlich, welche breiten strategischen Ziele und welche engeren operationellen Teilziele mit den einzelnen Massnahmen und Förderkriterien angestrebt werden. Dennoch ergeben sich daraus Probleme: Soweit bei den breit gefassten Zielen spezifische Teilziele fehlen, bleibt es schwierig, die Zielerreichung der entsprechenden Massnahmen zu überprüfen. Daher kann es auch schwierig sein, mit den Investitionshilfen eine angemessene Steuerungswirkung im Hinblick auf konkrete gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erreichen. Insbesondere die Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse könnte sehr unterschiedlich verstanden werden. So bleibt etwa unklar, ob und inwiefern die Verbesserung der Lebensverhältnisse sozialpolitische Ziele beinhaltet, und wie

¹⁶ Ein Sonderfall sind die nicht weiter definierten raumplanerischen Ziele der Investitionshilfen. Hier erscheint es, dass die allgemeinen agrarpolitischen Ziele auf Verfassungsebene (BV Art. 104 Abs. 1) mit dem Ziel des Beitrags zur dezentralen Besiedlung des Landes in Bezug auf die Investitionshilfen ein konkreteres Ziel enthalten als das Landwirtschaftsgesetz.

entsprechende Massnahmen im Rahmen der Strukturverbesserungen von den sozialen Begleitmassnahmen im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes (Art. 78–86a) sowie von anderen sozialpolitischen Massnahmen abzugrenzen sind.

2.2 Ausrichtung der Ziele auf Probleme: Verbesserungspotenzial

Die Investitionshilfen bestehen schon seit Langem und wurden in der jüngeren Vergangenheit nur schrittweise verändert. Daher bestand kein Anlass, in einzelnen Botschaften des Bundesrates zur Agrarpolitik die Notwendigkeit der Investitionshilfen als solche im Rahmen einer grundlegenden Problemanalyse umfassend und transparent darzulegen. In begrenztem Ausmass geschah dies allerdings im Rahmen der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 vom 26. Juni 1996 (Ziffer 25). Zu einer umfassenden Problemanalyse würde etwa eine transparente Auflistung der Probleme gehören, welche mit dem Instrument der Investitionshilfen angegangen werden sollen, sowie Szenarien zur Entwicklung mit und ohne Investitionshilfen.

Eine gute Konzeption bedingt unter anderem auch, dass die festgelegten Ziele auf die Reduktion relevanter Probleme ausgerichtet sind. Beim Ziel der Produktionskostensenkung ist dies zweifellos der Fall: Sinkende Produktionskosten erhöhen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der in der Schweiz produzierten Agrarprodukte und reduzieren damit die aktuellen Kosten für Steuerzahler und Konsumenten sowie Zukunftsrisiken für die Existenz der Landwirtschaft aufgrund der (weiteren) Öffnung des schweizerischen Marktes.

Einer der Bereiche mit breiter Zielsetzung ist die Verwirklichung ökologischer Ziele (LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. d). Es ist nicht klar ob das Ziel ist, jene Betriebe zu unterstützen, die Mühe mit der Umsetzung von Mindestvorschriften im Umweltbereich haben, oder aber ob direkt bestimmte weitergehende Umweltziele verwirklicht werden sollen. Abgesehen vom separat aufgeführten Ziel des naturnahen Rückbaus von Kleingewässern (LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. e) werden zur Verwirklichung ökologischer Ziele in den rechtlichen Grundlagen kaum explizite Kriterien definiert. Die Einhaltung des ökologischen Leistungsnachweises wurde zwar nicht als Ziel, sondern als Voraussetzung für einzelbetriebliche Investitionshilfen (LwG Art. 89 Abs. 1 Bst. c) festgelegt. Es ist potenziell aber dennoch ein konkretes und relevantes ökologisches Ziel. Der Zielbeitrag infolge dieses Förderkriteriums der Investitionshilfen dürfte aber gering sein, da der ökologische Leistungsnachweis in den meisten Fällen bereits aufgrund der Anreize durch die Direktzahlungen erfüllt wird. Darüber hinaus spielt die Beurteilung von Projekten aus ökologischer Sicht insbesondere bei Massnahmen des Tiefbaus im Rahmen von Meliorationen eine Rolle, welche mit Beiträgen unterstützt werden. Dies betrifft vor allem die Wegebauten. Die Umweltziele bei Investitionshilfen wurden von einzelnen Interviewpartnern als sinnvoll und die Projekte als ökologisch besser als vor der Berücksichtigung ökologischer Ziele eingestuft. Andere bemängelten das Fehlen konkreterer Ziele im Umweltbereich. Landwirtschaftliche Investitionen in Stallungen, Hofdüngeranlagen, Biogasanlagen und Feuerungen für Wohngebäude können etwa den Ausstoss von Ammoniak, Methan und Feinstaub verändern und damit Luftqualität und Klima positiv oder negativ beeinflussen. Die aus bestehenden rechtlichen Grundlagen hergeleiteten „Umweltziele Landwirtschaft“ (BAFU / BLW 2008) sind in der Konzeption der Investitionshilfen aktuell wenig erkennbar.

2.3 Kohärenz von Zielen und Massnahmen: Nicht überall sichergestellt

Festgestellte Zielkonflikte innerhalb der Investitionshilfen

Verfassung und Gesetz sehen für die Agrarpolitik bzw. die Investitionshilfen multiple Ziele vor. Soweit diese Ziele einem gesellschaftlichen Bedürfnis entsprechen, ist es grundsätzlich eher als positiv zu beurteilen, wenn ein Politikbereich (Agrarpolitik) die Anliegen anderer Bereiche (Tierschutz, Umweltschutz, Raumplanung etc.) integrieren muss. Eine Agrarpolitik ohne multiple Ziele würde tendenziell zu weniger Zielkonflikten innerhalb der Agrarpolitik, dafür aber vermehrt zu unberücksichtigten negativen Nebenwirkungen in anderen Bereichen führen (sogenannte negative Externalitäten). Somit ist nicht primär die Existenz, sondern ein zu wenig umsichtiger Umgang mit Zielkonflikten problematisch. Die Massnahmen und die dazugehörigen Förderkriterien sollten so ausgestaltet sein, dass bestehende Zielkonflikte möglichst abgemildert werden.

Im Zusammenhang mit den Investitionshilfen existieren heute Zielkonflikte von breiterer und weniger breiter Tragweite, von denen einige Beispiele nachfolgend kurz aufgeführt werden.

- **Produktionskostensenkung vs. Verbesserung der Lebensverhältnisse:** Je nach Ausgestaltung der Massnahmen kann ein mehr oder weniger starker Zielkonflikt bestehen zwischen der Produktionskostensenkung, welche bei grösseren Talbetrieben am leichtesten zu erreichen scheint, und der Verbesserung der Lebensverhältnissen „insbesondere im Berggebiet“ (LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. b), wo eher bei kleineren Betrieben Lücken vorhanden sein dürften.
- **Produktionskostensenkung vs. Umweltschutz:** Aus Sicht der Produktionskostensenkung erscheint die Verhinderung der Verwaldung von Wiesen vorwiegend in steilen Hanglagen im Berggebiet wenig sinnvoll. Aus Umweltsicht kann die Verwaldung von Blumenwiesen unter bestimmten Umständen einen Verlust von Biodiversität bedeuten.
- **Tierschutz vs. Umweltschutz:** Punktuell kann es Konflikte zwischen Tier- und Umweltschutz geben. So sind nach Studien von Agroscope bei tierfreundlichen Laufställen gemäss BTS-Standards die Ammoniakemissionen höher als bei den herkömmlichen Anbindeställen. Es bedarf zusätzlicher Massnahmen, um diese Emissionen bei Laufställen gering zu halten.¹⁷
- **Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse vs. Umweltschutz:** Beim mit Beiträgen geförderten Wegebau kann es vor allem in noch wenig erschlossenen Berggebieten zu Konflikten zwischen Umweltinteressen einerseits und der Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse andererseits kommen.

Zielkonflikte können in einzelnen Fällen durch geeignete Vorschriften im Rahmen von Förderkriterien abgemildert werden. Statt mit Vorschriften können sie aber auch durch besser gesetzte Anreize entschärft werden. Wenn die Investitionshilfen die Zielerreichung für unterschiedliche Bereiche (z. B. Umweltziele, Wirtschaftlichkeitsziele) separat und transparent belohnen, so dürften die Gesuchsteller aus eigenem Antrieb die Investitionsprojekte so ausgestalten, dass die Gemeinwohlziele bei jedem einzelnen Projekt optimal berücksichtigt werden. Teilweise ist dies schon heute bei den Investitionshilfen der Fall, wie etwa beim Zuschlag von 20 % für Ökonomiegebäude mit besonders tierfreundlichen Stallungssystemen (BTS-Standard). In anderen Bereichen existieren

¹⁷ Landwirtschaftlicher Informationsdienst (2012)

solche Anreize zur Erreichung spezifischer Teilziele noch nicht. Dies gilt etwa für das oben genannte Beispiel der Ammoniakemissionen bei Laufställen, welche mit geeigneten Massnahmen reduziert werden könnten.¹⁸

Kohärenz mit anderen agrarpolitischen Massnahmen nicht systematisch überprüft

Die EFK hat die Kohärenz der Ziele und Massnahmen vor dem Hintergrund der Investitionshilfen mit Zielen und Massnahmen ausserhalb der Investitionshilfen im Rahmen dieser Evaluation nicht systematisch geprüft.

In den Interviews wurde auf die Problematik hingewiesen, dass aufgrund wechselnder Schwerpunkte und Anreize bei den Direktzahlungen getätigte Investitionen entwertet werden können. Die EFK konnte im Rahmen der Evaluation nicht einschätzen, wie schwerwiegend diese Problematik in einzelnen Fällen und insgesamt ist.

Ebenfalls nicht geprüft wurde das Verhältnis zwischen Investitionshilfen (Beiträgen) für Projekte zur regionalen Entwicklung gemäss LwG Art. 93 und Beiträgen an regionale und branchenspezifische Projekte zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Nutzung natürlicher Ressourcen gemäss LwG Art. 77a. Dasselbe gilt für den möglichen Einfluss der Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes zur Strukturlenkung (Tier-Höchstbestände gemäss LwG Art. 46–47 und Höchstbestandesverordnung) auf die Zielerreichung bei der Produktionskostensenkung.

Medienberichte haben auf einen Fall hingewiesen, bei dem sowohl Investitionen als auch entsprechende Nicht-Investitionen mit Subventionen abgegolten werden: Während die Asphaltierung eines Flurweges mit Investitionshilfen unterstützt werden kann, könnte der Verzicht darauf mit Landschaftsqualitätsbeiträgen unterstützt werden.¹⁹

Offene Fragen zur Kohärenz mit Massnahmen in anderen Politikbereichen

In seiner Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 thematisiert der Bundesrat andere Politikbereiche mit Einfluss auf die Landwirtschaft (Ziffer 1.2.9). Die landwirtschaftlichen Investitionshilfen werden dabei aber nur im Zusammenhang mit der Energiepolitik und der Produktion erneuerbarer Energien erwähnt.

Auch die Kohärenz der Investitionshilfen mit Massnahmen in anderen Politikbereichen hat die EFK nicht systematisch untersucht. Sie hat aber einzelne Bereiche identifiziert, welche in dieser Hinsicht genauer geprüft werden sollten. Dazu gehörten etwa die folgenden Beispiele, wo Doppelsubventionen möglich und eventuell problematisch sein könnten (keine vollständige Liste):

- Regionalpolitik: Subventionen im Rahmen der neuen Regionalpolitik / Projekte zur regionalen Entwicklung im Rahmen der Investitionshilfen (Beiträge)

¹⁸ Der Bericht des Bundesrates zum Konzept betreffend lufthygienische Massnahmen des Bundes vom 11. September 2009 stellte in diesem Zusammenhang fest (vgl. Bundesrat 2009, Seite 6601): „Verschiedene direkte und indirekte Beiträge der öffentlichen Hand im Bereich des motorisierten Verkehrs und der Landwirtschaft haben negative Auswirkungen auf die Luftreinhalte-Anliegen in die Beitragsvoraussetzungen könnte wesentliche Impulse für die Luftreinhalte-Anliegen geben.“ Weitere Ausführungen zur Reduktion von Ammoniakemissionen in der Landwirtschaft unter Berücksichtigung landwirtschaftlicher Investitionen und Investitionshilfen finden sich auf den Seiten 6614–6615.

¹⁹ „Wanderwege – Über Stock und Asphalt“, Beobachter 16/2014, 8. August 2014



- Energieeffizienz: Subventionen im Rahmen des Gebäudeprogramms für energetische Sanierungen / Investitionskredite für Wohngebäude
- Erneuerbare Energien: Kostendeckende Einspeisevergütung / Investitionskredite für Anlagen zur Energieerzeugung aus Biomasse.

Wettbewerbsfähigkeit: Diskrepanz zwischen politischer und rechtlicher Zielsetzung

Das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe wird im Zusammenhang mit der Agrarpolitik des Bundes seit längerer Zeit stark betont. Bereits in der Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Agrarpolitik 2002 kam der Begriff „Wettbewerbsfähigkeit“ 41 Mal vor, in der Botschaft vom 17. Mai 2006 zur Agrarpolitik 2011 46 Mal und in der vom 1. Februar 2012 zur Agrarpolitik 2014–2017 war er 39 Mal zu finden. Zwei ganze Abschnitte (Ziffern 1.1.3 und 1.3.2) sind in dieser Botschaft der Wettbewerbsfähigkeit gewidmet. Dennoch enthält sie weder eine allgemeine noch eine landwirtschaftsspezifische Definition der Wettbewerbsfähigkeit. Sie kommt jedoch zum Schluss, dass die Agrarpolitik 2014–2017 positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft hat und sich diese zwischen 2010 und 2020 tendenziell verbessert (vgl. Botschaft Agrarpolitik 2014–2017, Ziffer 5.5.5).

Bemerkenswert ist, dass der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit trotz der häufigen Nennung in den Botschaften des Bundesrates in den Rechtsgrundlagen der Agrarpolitik nicht vorkommt. Immerhin nennt das Landwirtschaftsgesetz als erstes Ziel der Investitionshilfen „durch die Verbesserung der Betriebsgrundlagen die Produktionskosten zu senken“ (LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. a). Die Senkung der Produktionskosten kann als wichtigste Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden.²⁰ In der Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 wird die Senkung der Produktionskosten 14 Mal erwähnt, und dies ausnahmslos im Zusammenhang mit den Investitionshilfen. Die Diskrepanz zwischen der starken Betonung der Wettbewerbsfähigkeit in den agrarpolitischen Grundlagen und der vollständigen Abwesenheit dieses Begriffs in den Rechtsgrundlagen stellt die Kohärenz der Agrarpolitik im Allgemeinen und der Investitionshilfen im Besonderen infrage.

2.4 Überprüfung der Zielerreichung: Bisher nicht systematisch erfolgt

Die Bundesverfassung sieht vor, dass Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden (BV Art. 170). Das Subventionsgesetz soll sicherstellen, dass Finanzhilfen und Abgeltungen nur gewährt werden, wenn sie „ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen“ (SUG Art. 1). Im Landwirtschaftsgesetz selbst wird festgehalten, dass der Bund die für die Wirkungskontrolle zum Gesetz unerlässlichen sektoralen und einzelbetrieblichen Daten erhebt (LwG Art. 185 Abs. 1). Neu kam 2014 die Bestimmung hinzu, dass der Bund die Wirksamkeit der Massnahmen des Gesetzes evaluiert (Art. 185 Abs. 1^{ter}). Relevant könnte auch die neue Bestimmung zum Monitoring der von der Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen sein (LwG Art. 185 Abs. 1^{bis}), die unter anderem auf die ökologischen, tierschützerischen und raumplanerischen Ziele der Investitionshilfen (LwG Art. 187 Abs. 1 Bst. d) angewendet werden könnte.

²⁰ Allerdings kann auch die Erhöhung der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für bestimmte Produkte die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Auf diese Wirkung zielt die neu im Landwirtschaftsgesetz und im entsprechenden Verordnungsrecht verankerte Qualitätsstrategie in der Landwirtschaft ab.

Die Überprüfung der Zielerreichung und der Wirtschaftlichkeit der Massnahmen war bisher nicht Teil der Konzeption der Investitionshilfen. Überprüfungen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Investitionshilfen wurden bisher nur in sehr begrenztem Umfang durchgeführt. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang etwa die Studie von Pfefferli (2006). In der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 wurden die Erläuterungen zu den Strukturverbesserungen (Ziffer 25) mit einem Abschnitt unter dem Titel „Wirksames Instrument“ eingeleitet, der keine genaueren Erläuterungen, Zahlen oder Quellen als Belege für die Wirksamkeit der Investitionshilfen enthielt.

Im Zusammenhang mit den verschiedenen agrarpolitischen Förderinstrumenten liegen dem Bund für die Landwirtschaft tendenziell genauere Daten vor als für andere, weniger von Staatseingriffen geprägte Wirtschaftszweige. Aufgrund dieser Datenlage erscheinen die Voraussetzungen für Wirksamkeitsüberprüfungen ohne aufwendige Zusatzerhebungen verhältnismässig günstig. Relevant für die Evaluation der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Investitionshilfen sind insbesondere die Datenbanken MAPIS, ZA und AGIS. Für die Evaluation von Auswirkungen von Investitionen auf die Umwelt könnte auch die Zentrale Auswertung der Agrarumweltindikatoren (ZA-AUI) von Belang sein. Soweit für eine Evaluation notwendig könnte eine Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Quellen im Rahmen des Entscheidungsunterstützungssystems „Astat“ des BLW erfolgen, wie dies aufgrund von Artikel 23 der Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV) möglich ist.

2.5 Problematische Dynamik der Ausweitung der Förderberechtigten

Seit dem Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes im Jahr 1999 wurden die Bestimmungen zu den Investitionshilfen auf Gesetzes- und Verordnungsebene in mehreren Etappen und in zahlreichen Punkten verändert. Die meisten Veränderungen in Bezug auf die Fördertatbestände gingen dabei in Richtung einer Ausweitung der Förderberechtigten.

Im Zuge der Agrarpolitik 2002 wurden die Unterstützungsmassnahmen im landwirtschaftlichen Hochbau ausgedehnt. Konkret wurden die Fördermöglichkeiten im Berg- und Sömmerungsgebiet ausgedehnt auf gemeinschaftliche Bauten und Einrichtungen für die Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wie milchwirtschaftliche Anlagen, Gebäude zur Vermarktung von Nutz- und Schlachtvieh, Trocknungsanlagen oder Kühl- und Lagerräume (Art. 18 Abs. 2 SVV). Mit Investitionskrediten können diese Massnahmen auch im Talgebiet und in der Hügellzone unterstützt werden.

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick zu neuen Fördertatbeständen, welche nach der Agrarpolitik 2002 durch Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes in drei Stufen (Inkrafttreten 2004, 2008 und 2014) eingeführt wurden. Sie zeigt auch, dass die Ausweitungen nicht vom Bundesrat, sondern erst in der parlamentarischen Beratung eingebracht wurden.

Tabelle 1: Ausweitung der Investitionshilfen (Bestimmungen LwG)

Inkrafttreten	Bereich / Überschrift	Artikel	Gegenstand der Ausweitung	Bundesrat / Parlament *
01.01.2004	Grundsatz	LwG 93.1.c	Projekte zur regionalen Entwicklung	Parlament
	Begriffe	LwG 94.2.c	Vermarktung wird ergänzt	BR
	Bodenverbesserungen	LwG 95.4	Periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen	BR
	IK für einzelbetriebliche Massnahmen	LwG 106.1.c	Massnahmen zur Diversifizierung für Eigentümer	BR
	IK für einzelbetriebliche Massnahmen	LwG 106.2.d	Massnahmen zur Diversifizierung für Pächter	BR
	IK für gemeinschaftliche Massnahmen	LwG 107.1.c	Aufbau bäuerliche Selbsthilfeorganisationen im Bereich marktgerechte Produktion und Betriebsführung	BR
01.01.2008	Grundsatz	LwG 93.1.d	Bauten gewerblicher Kleinbetriebe im Berggebiet	Parlament
	Grundsatz	LwG 105.1.c	Bauten und Einrichtungen gewerblicher Kleinbetriebe	Parlament
	IK für gemeinschaftliche Massnahmen	LwG 107.1.b	Ergänzung: Vermarktung der in der Region erzeugten Produkte und Energiegewinnung aus Biomasse	BR
	IK für gemeinschaftliche Massnahmen	LwG 107.1.d	Projekte regionale Entwicklung und Förderung von einheimischen Produkten	BR
	IK für gewerbliche Kleinbetriebe	LwG 107a	Gewerbliche Kleinbetriebe	Parlament
01.01.2014	Grundsatz	LwG 93.1.e	Gemeinschaftliche Initiativen zur Senkung der Produktionskosten	BR
	IK für einzelbetriebliche Massnahmen	LwG 106.1.d bzw. LwG 106.2.e	Massnahmen zur Marktanpassung bei der Produktion von Spezialkulturen und Massnahmen zur Erneuerung von Dauerkulturen (für Eigentümer bzw. Pächter)	Parlament
	IK für gemeinschaftliche Massnahmen	LwG 107.2	Baukredite auch im Talgebiet	BR
	IK für gewerbliche Kleinbetriebe	LwG 107a.1	IK auch im Talgebiet	Parlament

* Gibt an, ob die Ausweitung bereits in der Botschaft des Bundesrates enthalten war (= BR) oder erst aufgrund der parlamentarischen Beratung eingefügt wurde (= Parlament). IK = Investitionskredite

Quelle: Angaben BLW (mit einzelnen Ergänzungen durch EFK)

Daneben gibt es (deutlich weniger zahlreiche) Beispiele für die Einschränkung der Fördertatbestände. In diese Richtung wirken etwa die seit 2014 verschärften Bestimmungen zur Wettbewerbsneutralität (gemäss LwG Art. 89a) oder die ebenfalls seit 2014 geltenden verschärften Anforderungen für die Tragbarkeit der Investition auch unter Berücksichtigung der künftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (gemäss LwG Art. 89 Abs. 1 Bst. d sowie SVV Art. 8 Abs. 3).

Ausweitungen der Fördertatbestände auf Verordnungsebene wurden nicht systematisch geprüft. Einige Beispiele aus der Strukturverbesserungsverordnung zeigen aber, dass der Empfängerkreis der Investitionshilfen seit dem neuen Landwirtschaftsgesetz von 1999 in verschiedene Richtungen ausgeweitet wurde. Die folgenden Beispiele zu den 2014 in Kraft getretenen Bestimmungen illustrieren diese Ausweitung:

- Erforderlicher Arbeitsbedarf: Der erforderliche Arbeitsbedarf der geförderten Betriebe in Gebieten mit gefährdeter Besiedlungsdichte wurde von 0,75 SAK auf 0,6 SAK gesenkt (SVV Art. 3a)
- Einkommensgrenze: Die Einkommensgrenze für den Erhalt von Investitionshilfen wurde gestrichen und ein Abzug von 200 000 Franken bei verheirateten Gesuchstellern eingeführt (SVV Art. 7)
- Gewerbliche Kleinbetriebe: Die maximale Grösse der geförderten Betriebe von 1000 Stellenprozenten und 4 Mio. Franken Gesamtumsatz wurde auf 2000 Stellenprozente und 10 Mio. Franken Gesamtumsatz erhöht (SVV Art. 10a Abs. 1 Bst. c)
- Fuss- und Wanderwege: Die Beiträge für Bodenverbesserungen gelten auch für Ersatzmassnahmen gemäss Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (SVV Art. 14 Abs. 1 Bst. e)
- Spezialkulturen: Die Investitionskredite für bauliche Massnahmen zur Verbesserung der Produktion von Spezialkulturen wurden auf Pflanzgut ausgeweitet (SVV Art. 44 Abs. 1 Bst. e)

In der Folge des Berichts des Bundesrates vom 20. Juni 2014 zur Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK hat der Bundesrat im Rahmen der Anhörung zum Agrarpaket im Herbst 2015 vorgeschlagen, die in der SVV festgelegte SAK-Grenze von 1,25 auf 1,00 zu senken.²¹ Die besonderen Vorgaben für Ökonomiegebäude (1,75 SAK in Talzone, 1,50 SAK in Hügelzone und Bergzone I) sollen gestrichen werden. Dies würde eine wesentliche Ausweitung der Fördermöglichkeiten nach sich ziehen, welche in der Talzone am stärksten ausgeprägt wären.²² Die Anhörungsunterlagen enthalten keine angemessene Darstellung der Auswirkungen dieser Ausweitungen.²³

Die Botschaft von 2012 zur Agrarpolitik 2014–2017 fasste die wichtigsten Erweiterungen des Förderinstrumentariums zusammen, die im Rahmen der Agrarpolitik 2007 und 2011 in den Jahren 2004 bzw. 2008 bereits in Kraft getreten waren (Ziffer 2.5, Seite 2227). Die Erfahrungen mit diesen Erweiterungen wurden als „durchwegs positiv“ bezeichnet. Es wurde an dieser Stelle aber nicht auf empirische Befunde hingewiesen, welche diese Aussage stützen. Im Zusammenhang mit der Ausweitung der Förderkriterien der Investitionshilfen kann die EFK insgesamt keine Konzeption erkennen, welche auf eine Verbesserung der Zielerreichung in Bezug auf die in LwG Art. 87 aufgeführten Ziele der Investitionshilfen ausgerichtet wäre. Die EFK gewinnt dabei den Eindruck, dass einzelne Ausweitungen eher (oder zumindest auch) von einer gewissen Eigendynamik der Förderpolitik angetrieben werden. Eine solche Dynamik könnte dadurch begünstigt werden, dass im Bereich der Investitionskredite ein gut dotierter Fonds bereitsteht, während die Anzahl der Gesuche in der langfristigen Perspektive bis vor einigen Jahren stark zurückgegangen war.

²¹ Siehe Bundesrat (2014)

²² Die stärkere Gewichtung der Wirtschaftlichkeit, die im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 eingeführt wurde, reduziert jedoch nach Einschätzung des BLW die Tragweite dieser Ausweitung der SAK-Grenzwerte.

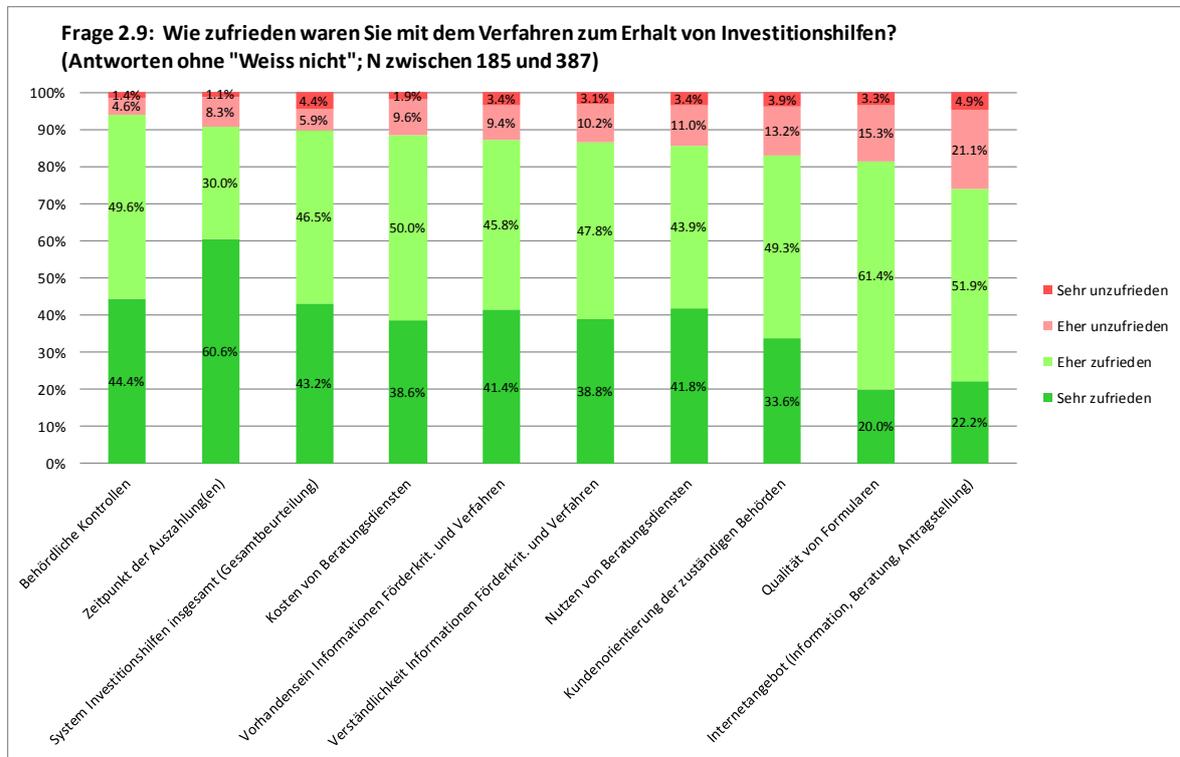
²³ Siehe <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/01952/index.html?lang=de>

2.6 Positive Beurteilung der Verfahrensqualität durch die Adressaten

Im Rahmen der Betriebsleiterbefragung hat die EFK Angaben zur Verfahrensqualität aus Sicht der Subventionsempfänger erhoben. Dabei zeigten sich zwischen 74 % und 94 % der Antwortenden mit den acht abgefragten Einzelaspekten eher oder sehr zufrieden. Mit dem System der Investitionshilfen insgesamt (Gesamtbeurteilung) waren 90 % der Antwortenden eher oder sehr zufrieden. Für die einzelnen Aspekte lagen zwischen 185 und 387 Antworten vor.

Innerhalb der abgefragten Aspekte schneidet das Internetangebot am wenigsten gut ab mit 26 % eher oder sehr unzufriedenen Betriebsleitern. Direkt danach folgt die Qualität der Formulare, mit der 19 % der Antwortenden eher oder sehr unzufrieden sind.

Abbildung 5: Verfahrensqualität aus Sicht der Betriebsleiter



Quelle: EFK (Betriebsleiterbefragung)

Die rund siebzig zusätzlich gemachten Einzelbemerkungen von Betriebsleitern zur Verfahrensqualität gehen in sehr unterschiedliche Richtungen und lassen sich nicht einfach zusammenfassen. Relativ zahlreich waren positive Kommentare zu verschiedenen Aspekten. Bei den kritischen Einzelbemerkungen wurde der administrative Aufwand am meisten erwähnt, der als hoch bzw. zu hoch eingeschätzt wurde. Ebenfalls mehrfach angesprochen wurde die Benachteiligung kleinerer, aber auch besonders grosser oder finanziell gut gestellter Betriebe im Rahmen der existierenden Förderkriterien.

Insgesamt sind dies gute Resultate, welche die Effektivität und Effizienz des Vollzugs grundsätzlich nicht infrage stellen.

3 Umfang, Entwicklung und Struktur der Investitionshilfen

Die Instrumente und der finanzielle Gesamtumfang der Investitionshilfen wurden im Abschnitt 1.3 im Überblick dargestellt. Schwerpunkt der vorliegenden Evaluation sind die einzelbetrieblichen Massnahmen im landwirtschaftlichen Hochbau. Die EFK hat die Datenbank MAPIS des BLW ausgewertet, um einen Überblick zu bekommen, wer wann, wozu und wo Investitionshilfen in welchem Umfang erhielt.

Dazu erfolgten Auswertungen zur Entwicklung im Zeitverlauf (nach Jahren) sowie zur Struktur der Investitionshilfen (nach Massnahmen, nach landwirtschaftlichen Zonen, nach Kantonen sowie nach der Betriebsgrösse gemessen in Standardarbeitskräften und Landwirtschaftlicher Nutzfläche). Das vorliegende Kapitel enthält Angaben zu diesen sechs Arten von Auswertungen. Vor den Resultaten zur Struktur der Investitionshilfen wird einleitend ein Gesamtüberblick zum Umfang und zur Entwicklung der untersuchten Investitionshilfen im landwirtschaftlichen Hochbau in den Jahren 2003 bis 2013 gegeben. In einem separaten Abschnitt wird die Entwicklung des teuerungs bereinigten Subventionswerts der Investitionskredite behandelt.

Die Angaben insbesondere zur Struktur der Investitionshilfen beschränken sich auf die Feststellungen der EFK aufgrund der durchgeführten Auswertungen. Die kompletten Resultate finden sich im separaten Teilbericht zu den statistischen Analysen. Darunter finden sich vor allem auch Abbildungen zu den meisten der durchgeführten Auswertungen. Die Abbildungen geben jeweils einen Überblick (1) zur Anzahl der geförderten Investitionsprojekte im Zeitraum 2001 bis 2013 insgesamt, (2) zur jährlichen durchschnittlichen Summe der Investitionshilfen und der Kosten der geförderten Projekte (3) zu den durchschnittlichen Investitionshilfen und Kosten pro gefördertes Projekt sowie (4) zu den Prozentanteilen der Investitionshilfen an den Projektkosten (Förderanteil). Die Kosten der geförderten Projekte wurden bei den Analysen jeweils unterteilt in die Anteile der Investitionskredite, der Beträge von Bund und Kantonen sowie der restlichen, privat finanzierten Projektkosten. Punktuell wurden Zusatzanalysen unter Zuhilfenahme von Daten aus anderen Quellen der offiziellen Statistik durchgeführt.

3.1 Umfang und Entwicklung der Investitionshilfen bleiben stabil

Im elfjährigen Untersuchungszeitraum 2003–2013 wurden 20 654 Investitionsprojekte von 14 551 Betrieben unterstützt.²⁴ Die Tabelle 2 zeigt, wie viele Betriebe in diesem Zeitraum von einer einfachen oder mehrfachen Förderung im Rahmen von Investitionsprojekten profitiert haben. Jeder Dritte geförderte Betrieb wurde bei mehr als einem Investitionsprojekt unterstützt.²⁵

²⁴ In diesem Zeitraum ergaben sich für die Investitionshilfen zwischen 2003 und 2004 besonders relevante Änderungen der Rechtsgrundlagen mit Auswirkungen auf die Förderkriterien und die gewährten Investitionshilfen. Das Jahr 2003 wurde in den Auswertungen einbezogen, um die Auswirkungen dieser Änderungen zumindest ansatzweise zu dokumentieren. Die später erfolgten Rechtsänderungen (2008, 2011, 2014) waren weniger bedeutsam. Insgesamt bleibt die Aussagekraft des betrachteten Zeitraums 2003–2013 auch für den aktuellen Zeitpunkt mehrheitlich erhalten.

²⁵ Im Folgenden wird teilweise vereinfachend von geförderten Betrieben statt von geförderten Projekten gesprochen, obwohl ein Betrieb auch durch die Förderung mehrerer Projekte betroffen sein kann.

In diesen Jahren gab es in der Schweiz durchschnittlich 60 722 Landwirtschaftsbetriebe, womit im gesamten Zeitraum knapp ein Viertel der Betriebe von einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau profitierten.

Tabelle 2: Anzahl der geförderten Projekte pro Betrieb

Anzahl geförderte Projekte pro Betrieb 2003–2013	Anzahl Betriebe		
	Absolut	in % der geförderten Betriebe	in % aller Betriebe
1 Projekt	9 786	67.3%	15.8%
2 Projekte	3 652	25.1%	5.9%
3 Projekte	929	6.4%	1.5%
4 Projekte	147	1.0%	0.2%
5 Projekte	33	0.2%	0.05%
6 Projekte	4	0.03%	0.01%
Total der geförderten Betriebe	14 551	100.0%	23.5%
Total aller Betriebe*	60 722		100.0%

Quelle: EFK (Auswertung MAPIS-Daten BLW) * Durchschnitt der Jahre 2003–2013

Die Tabelle 3 gibt einen Überblick zu diesen Investitionshilfen sowie zum Anteil der Investitionshilfen an den Gesamtkosten der geförderten Projekte.

Tabelle 3: Einzelbetriebliche Investitionshilfen im Hochbau 2003–2013

Kosten / Finanzierungsquellen	Total in CHF 2003–2013	Total in CHF pro Jahr	Durchschnitt pro Projekt in CHF	Anteil (%)
Investitionshilfen	3 397 Mio.	308,8 Mio.	164 478	37,1 %
Investitionskredite	2 895 Mio.	263,2 Mio.	140 172	31,6 %
Beiträge	502 Mio.	45,6 Mio.	24 307	5,5 %
Beiträge Bund	251 Mio.	22,8 Mio.	12 175	2,7 %
Beiträge Kantone	251 Mio.	22,8 Mio.	12 131	2,7 %
Übrige Finanzierungsquellen	5 750 Mio.	522,8 Mio.	278 414	62,9 %
Total Investitionssumme (Kosten der geförderten Projekte)	9 147 Mio.	831,6 Mio.	442 892	100,0 %

Quelle: EFK (Auswertung MAPIS-Daten BLW)

Im untersuchten Zeitraum 2003–2013 betragen die gesamten Bruttoinvestitionen im Bau gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) jährlich durchschnittlich 49,4 Mrd. Franken. Damit entsprachen die geförderten einzelbetrieblichen landwirtschaftlichen Hochbauinvestitionen 1,7 % dieser Gesamtsumme. Zahlen zum Anteil der nicht geförderten landwirtschaftlichen Hochbauinvestitionen liegen der EFK nicht vor.

Die Anzahl der geförderten Projekte blieb mit Schwankungen stabil, nahm aber im Verhältnis zur (abnehmenden) Betriebszahl insgesamt leicht zu. Die Investitionskosten bei den geförderten Projekten nahmen insgesamt wie auch pro Projekt stark zu. Bei den Investitionskrediten war die Zu-

nahme moderater, während die Beiträge leicht sanken. Die Tabelle 4 vergleicht die durchschnittlichen jährlichen Projektkosten und die Finanzierungsquellen der fünf Jahre von 2009 bis 2013 mit den vorhergehenden fünf Jahren von 2004 bis 2008.

**Tabelle 4: Entwicklung der Projektkosten und Finanzierung 2004–2013
(in Mio. CHF)**

	Total Projektkosten	Anteil der Finanzierung durch:			
		Investitionskredite	Beiträge Bund	Beiträge Kantone	Übrige Quellen
Mittelwert 2004–2008	801,4	255,1	23,9	22,1	500,3
Mittelwert 2009–2013	904,7	276,8	21,3	23,2	583,4
Veränderung in Prozent	+12,9 %	+8,5 %	–11,0 %	+5,0 %	+16,6 %

Quelle: EFK (Auswertung MAPIS-Daten BLW)

3.2 Teuerungsbereinigter Subventionswert der Investitionskredite nimmt ab

Methodik zur Berechnung der Subventionswerte

Als zinslose staatliche Kredite enthalten die landwirtschaftlichen Investitionskredite eine nicht ausdrücklich ausgewiesene Subvention. Deren Wert kann aus zwei Perspektiven beziffert werden:

- Perspektive der Subventionsempfänger (Betriebe): Wie hoch sind die Zinszahlungen, die der Subventionsempfänger für das gleiche Darlehen zu marktüblichen Bedingungen hätte bezahlen müssen?
- Perspektive des Subventionsgebers (Bund): Bei Verwendung von Steuergeldern für zinslose Darlehen ist der Subventionswert nicht klar zu beziffern. Stattdessen kann aber eine Finanzierung über Bundesanleihen angenommen werden.

Die EFK hat die Entwicklung des Subventionswerts der Investitionskredite für einzelbetriebliche Massnahmen im landwirtschaftlichen Hochbau 2003–2013 aus beiden Perspektiven berechnet. Gleichzeitig wurde abweichend von den übrigen in diesem Kapitel präsentierten Zahlen eine Teuerungsbereinigung mithilfe des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) vorgenommen. Gezeigt werden teuerungsbereinigte Werte zum Preisniveau des Jahres 2010, welche daher von den in anderen Abschnitten genannten Zahlen leicht abweichen. Die Methodik für die Berechnung des Subventionswerts wird im Abschnitt 3.3 des separaten Teilberichts zu den statistischen Analysen erläutert.

Subventionswert aus Bundesperspektive stark rückläufig

Gemäss der oben erwähnten Methodik summierte sich der teuerungsbereinigte Subventionswert der gewährten Kredite aus der Perspektive des Bundes auf jährlich durchschnittlich 39 Mio. Franken. Die Investitionskredite selbst betrug jährlich durchschnittlich 271 Mio. Franken, die Projektkosten insgesamt 857 Mio. Franken. Aufgrund der seit der Finanzkrise stark gefallen Zinssätze für Bundesobligationen sank der Subventionswert von durchschnittlich 49 Mio. Franken in den Jahren 2004–2008 um 45 % auf durchschnittlich 27 Mio. Franken in den Jahren 2009–2013.



Der durchschnittliche Subventionswert der Investitionskredite pro gefördertes Investitionsprojekt betrug rund 21 000 Franken. Dies bei durchschnittlichen Investitionskrediten von 144 000 Franken und Projektkosten von durchschnittlich 456 000 Franken.²⁶

Im Verhältnis zu den Projektkosten erreichte der Subventionswert 4,5 %, im Verhältnis zu den Investitionskrediten 14,3 %. Aus der Perspektive des Bundes ging der durchschnittliche Subventionswert der Investitionskredite in der zweiten Hälfte der Untersuchungsperiode 2003–2013 stark zurück (von 7,0 % 2003 auf 1,9 % 2013). Kombiniert mit den Beiträgen von Bund und Kantonen ging der Subventionsanteil bei den geförderten Projekten von insgesamt 15,0 % auf 6,5 % zurück.

Subventionswert aus Betriebsperspektive leicht rückläufig

Aus der Perspektive der Betriebe erreichte der Subventionswert bei den berücksichtigten Fällen (92,0 % der Projekte mit insgesamt 91,3 % der gewährten Investitionskredite) gemäss der verwendeten Methodik jährlich durchschnittlich 68 Mio. Franken. Dies bei teuerungsbereinigten Investitionskrediten von jährlich durchschnittlich 248 Mio. Franken und Projektkosten von insgesamt durchschnittlich 827 Mio. Franken. Der proportional zu den gesamten Investitionskrediten von jährlich durchschnittlich 271 Mio. Franken hochgerechnete Subventionswert erreicht damit jährlich durchschnittlich 73 Mio. Franken. Der Effekt des Anstiegs der Investitionskredite bei den einbezogenen 92 % der Fälle (von 225 Mio. Franken im Jahr 2003 auf 277 Mio. 2013) wurde durch niedrigere Zinssätze kompensiert. Somit blieb der Subventionswert in diesem Zeitraum mit einigen zwischenzeitlichen Schwankungen insgesamt ziemlich stabil.

Aus der Betriebsperspektive stieg der durchschnittliche Subventionswert pro gefördertes Investitionsprojekt zwischen 2003 und 2008 kontinuierlich von 34 800 auf 45 800 Franken an, sank aber 2009 bis 2013 wieder auf ein stabiles Niveau zwischen rund 38 000 und 40 000 Franken.

Der Anteil des Subventionswerts der Investitionskredite sank von 2003 bis 2013 kontinuierlich von 9,7 % auf 7,1 % der Kosten der geförderten Projekte. Im Verhältnis zu den Investitionskrediten sank der Subventionsanteil im gleichen Zeitraum von 27,9 % auf 25,4 % (nach einem Höhepunkt von 29,5 % im Jahr 2008). Kombiniert mit den Beiträgen von Bund und Kantonen ging der Subventionsanteil aus Betriebsperspektive bei den geförderten Projekten von 17,7 % auf 11,7 % zurück.

Aus der Perspektive der Bundesfinanzen sank der Subventionswert der Investitionskredite insgesamt, pro Projekt sowie als Anteil der Gesamtkosten der geförderten Projekte im untersuchten Zeitraum deutlich. Dies primär aufgrund eines Faktors ausserhalb der Agrarpolitik, des Zinszerfalls als indirekter Folge der Finanzkrise. Die teuerungsbereinigte Summe der Investitionshilfen (Investitionskredite sowie Beiträge Bund und Kantone) pro Projekt stieg zwischen 2003 und 2013 um 16 % von 152 000 auf 177 000 Franken. Die Gesamtsubvention pro Projekt (Beiträge Bund und Kantone sowie Subventionswert der Investitionskredite) sank hingegen um 31 % von 49 000 auf 34 000 Franken. Aus Sicht der Betriebe blieb der Subventionswert insgesamt sowie pro Projekt vergleichsweise stabil. Dies kann teilweise durch die verwendete Methodik erklärt werden, welche sich auf die Zinssätze aller bereits bestehenden statt ausschliesslich neuer Darlehen abstützt. Aufgrund stärker steigender Projektkosten bei weniger stark steigenden Investitionskrediten ging der Subventionswert als Anteil der Projektkosten leicht zurück.

²⁶ Ungewichtete Durchschnitte der Jahre 2003–2013

3.3 Feststellungen zur Struktur der Investitionshilfen

Investitionshilfen für traditionelle Massnahmen bleiben dominant: Über die gesamte Zeitperiode hinweg betrachtet bleiben die seit längerem bestehenden traditionellen Massnahmen (Neu- und Umbau von Ökonomie- und Wohngebäuden sowie Starthilfe) in Bezug auf die Anzahl und die eingesetzten Gesamtmittel dominant. Allerdings spielt diesbezüglich auch die seit 2008 bestehende Massnahme zur Diversifizierung bereits eine grössere Rolle. Die ebenfalls 2008 eingeführte Förderung gewerblicher Kleinbetriebe erreicht über die gesamte Periode im Hinblick auf die Anzahl und Gesamtfördermittel noch nicht ein besonderes Gewicht, belegt aber bei den Durchschnittskosten und dem Anteil der Beiträge einen Spitzenplatz. Mit den Schweine- und Geflügelställen gibt es ferner Investitionen, die sich durch einen bedeutend geringeren Förderanteil auszeichnen. Die Erklärung dafür besteht insbesondere darin, dass aus ökologischen Gründen nur eine bodenabhängige Produktion unterstützt wird.

Berggebiet primär aufgrund von Beiträgen bevorzugt: Auffällig ist das über alle Zonen hinweg grob vergleichbare Verhältnis zwischen der Anzahl geförderter Projekte und der Gesamtzahl der Betriebe, das zwischen 30 % (Bergzone III) und 40 % (Hügelzone) liegt. Die Gesamtsumme der Investitionskredite für die Talzone ist beinahe gleich hoch wie jene für die Hügelzone und das Berggebiet zusammen. Eine Fokussierung auf das Berggebiet (im Sinne des Ziels von LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. b) kann diesbezüglich nicht festgestellt werden. Insofern ist ein gewisses Spannungsverhältnis mit dem Ziel der Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse „insbesondere im Berggebiet“ erkennbar. Mithilfe des Instruments der Beiträge findet dennoch eine bewusste Schwerpunktsetzung auf das Berggebiet statt. Die Verteilung der durchschnittlichen jährlichen Fördergelder zwischen 2003 und 2013 über die verschiedenen Zonen hinweg (= Anteile nach Zonen) sowie die Anteile von Investitionskrediten und Beiträgen nach Zonen (= Anteile nach Instrument) sind aus der Tabelle 5 ersichtlich. In dieser Tabelle sind die Gesamtsummen pro Zone über alle geförderten Betriebe hinweg angegeben, nicht die einzelnen Summen pro Betrieb.

Tabelle 5: Investitionshilfen-Anteile nach Zonen (Durchschnitt 2003–2013)

Zone	Projektkosten und IH (in Mio. CHF)			Anteile nach Zonen / Gebieten (in %)			Anteile nach Instrument (in %)		
	Total	Anteil IK	Anteil Beitrag	Total	Anteil IK	Anteil Beitrag	Total	Anteil IK	Anteil Beitrag
Talzone	361,7	123,8	0,1	43,5%	47,0%	0,3%	100,0%	34,2%	0,0%
Hügelzone	135,0	41,2	9,0	16,2%	15,7%	19,7%	100,0%	30,5%	6,7%
Berggebiet *	334,9	98,2	36,5	40,3%	37,3%	80,0%	100,0%	29,3%	10,9%
Total	831,6	263,2	45,6	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	31,6%	5,5%

* Inkl. Sömmerungsgebiet IH = Investitionshilfen IK = Investitionskredite

Quelle: EFK (Auswertung MAPIS-Daten BLW)



Investitionshilfen mehrheitlich für Betriebe mit überdurchschnittlicher SAK-Zahl: Die Verteilung der Investitionshilfen nach der (für die Zeit nach der Investition geplanten) Betriebsgrösse gemessen in Standardarbeitskräften (SAK) zeigt, dass die Subventionen tendenziell überdurchschnittlich grossen Betrieben zukommen. Dies gilt bereits für die Anzahl der geförderten Betriebe, aber noch verstärkt für die Gesamtsumme der verteilten Fördermittel. Etwas überraschen dürfte, dass selbst der Förderanteil bei Investitionsprojekten in grösseren Betrieben tendenziell höher liegt als bei kleineren Betrieben. Dies dürfte zumindest teilweise mit der Pauschalierung der Subventionen und den Einsparungen durch sogenannte Skaleneffekte bei grösseren Investitionen zu erklären sein. Die Förderung überdurchschnittlich grosser Betriebe dürfte tendenziell zu niedrigeren Produktionskosten beitragen (Skaleneffekte bei der Produktion). Weitergehende und differenziertere Feststellungen zur Anzahl und Fördersumme von Investitionshilfen, die nur infolge der Sonderregelung für Gebiete mit gefährdeter Besiedlung ermöglicht wurden, dürften aufgrund der erhobenen MAPIS-Daten möglich sein, konnten aber im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht gemacht werden. Angesichts der bereits vorliegenden Resultate ist aber klar, dass höchstens ein kleiner Bruchteil der Investitionshilfen nur aufgrund der Sonderregelung für Gebiete mit gefährdeter Besiedlung durchgeführt werden konnten. Überhaupt nicht geprüft und beurteilt wurde, wie weit bereits die Investitionshilfen ohne die entsprechende Sonderregelung die dezentrale Besiedlung unterstützt haben.

Betriebe mit überdurchschnittlicher Landwirtschaftlicher Nutzfläche profitieren stärker: Auch bei der Betriebsgrösse gemessen an der Landwirtschaftlichen Nutzfläche werden grösstenteils überdurchschnittlich grosse Betriebe gefördert. Auffällig und im Hinblick auf die Effizienz der Subventionen relevant ist, dass pro Hektar Landwirtschaftliche Nutzfläche bei grösseren Betrieben deutlich geringere Kosten für Investitionen und Investitionshilfen anfallen. Noch deutlicher als bei der Betriebsgrösse in Standardarbeitskräften steigen bei der Betriebsgrösse in Landwirtschaftlicher Nutzfläche die Förderanteile mit der Grösse des Betriebs.

4 Einzelbetriebliche Wirkungen der Investitionshilfen

Dieses Kapitel erläutert die Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau (insbesondere Ökonomie- und Wohngebäude) auf die Investitionen und auf die Erreichung bestimmter Politikziele auf Ebene der einzelnen Betriebe. Ein Überblick über die zugrunde liegenden Resultate der Betriebsleiterbefragung und der Buchhaltungsdatenanalyse zu den Zielwirkungen findet sich im Abschnitt 0 bzw. im Anhang 9. Dabei wird auch die Methodik der Buchhaltungsdatenanalyse kurz erläutert. Weitergehende Erläuterungen und die kompletten Resultate finden sich im separaten Teilbericht zu den statistischen Analysen.

4.1 Investitionshilfen beeinflussen eher Umfang als Art der Investitionen

Bevor die Frage nach der schlussendlichen Wirkung der Investitionshilfen auf die Politikziele angegangen wird, muss zunächst geklärt werden, ob und inwiefern die Investitionshilfen die Investitionen beeinflussen. Dazu ist es wichtig zu wissen, wie die Investitionshilfen die Investitionsentscheide der Betriebsleiter beeinflusst haben.

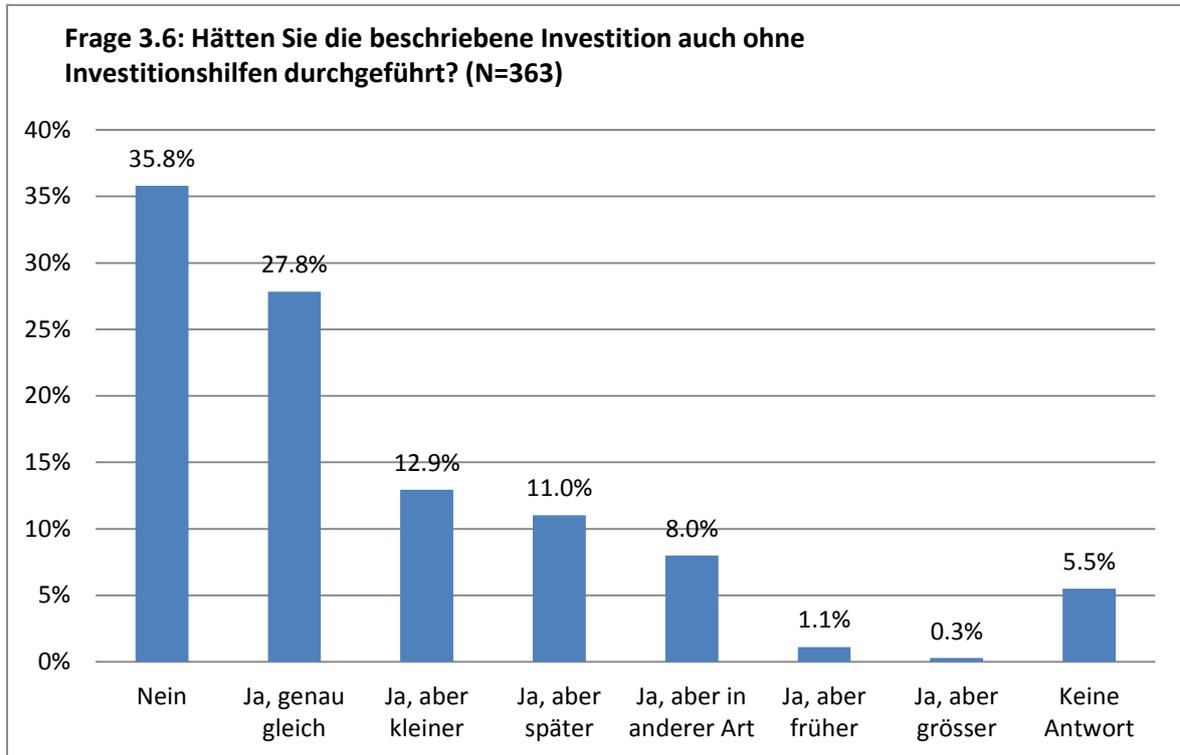
Im Zusammenhang mit dem Wirkungsmodell wird im Anhang 7 zwischen der direkten Zielwirkung von Investitionshilfen auf die Art der Investitionen (und damit auch auf die Art ihrer Wirkungen) und der indirekten Zielwirkung auf die Anzahl, den Umfang und den Zeitpunkt der Investitionen (ohne notwendigerweise die Art ihrer Wirkungen zu beeinflussen) unterschieden.

Subventionen sind in Bezug auf die Investitionen wirkungslos, soweit sie die Investitionsentscheide der Betriebe nicht beeinflussen. Man spricht in solchen Fällen von „Mitnahmeeffekten“, weil die Empfänger eine Subvention „mitnehmen“, ohne ihr Verhalten zu ändern. Es bleibt in diesen Fällen lediglich ein Umverteilungseffekt zugunsten der Subventionsempfänger und zulasten der Steuerzahler.

Gute Anhaltspunkte zu den verschiedenen Wirkungsarten sowie zu Mitnahmeeffekten ergeben sich aus der Betriebsleiterbefragung (vgl. Abbildung 6). An der Befragung nahmen unter anderem 363 Betriebsleiter teil, deren Investitionen mit Investitionshilfen gefördert wurden. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen bzw. interpretieren:

- Wirkung auf Anzahl der Investitionen: Gemäss den Angaben der Betriebsleiter wären 36 % der Investitionen ohne Investitionshilfen nicht durchgeführt worden. Damit haben sich die Investitionshilfen hier auf die Anzahl der Investitionen ausgewirkt und waren mit keinerlei Mitnahmeeffekten verbunden.
- Wirkung auf Umfang und Zeitpunkt der Investitionen: Die Investitionshilfen führten bei 13 % der Investitionen zu grösseren Projekten, bei 11 % der Investitionen zu einer früheren Realisierung der Projekte.
- Wirkung auf Art der Investitionen: Bei lediglich 8 % der Investitionen hatten die Investitionshilfen einen Einfluss auf die Art der Durchführung.
- Keine Wirkung auf Investitionen: Immerhin 28 % der Betriebsleiter bestätigen, dass sie die entsprechende Investition auch ohne Investitionshilfen genau gleich durchgeführt hätten. In diesen Fällen hatten die Investitionshilfen keinerlei Wirkungen auf die Investitionen, sondern ausschliesslich Mitnahmeeffekte zur Folge.

Abbildung 6: Wirkungen der Investitionshilfen auf die Investitionsentscheide



Quelle: EFK (Betriebsleiterbefragung)

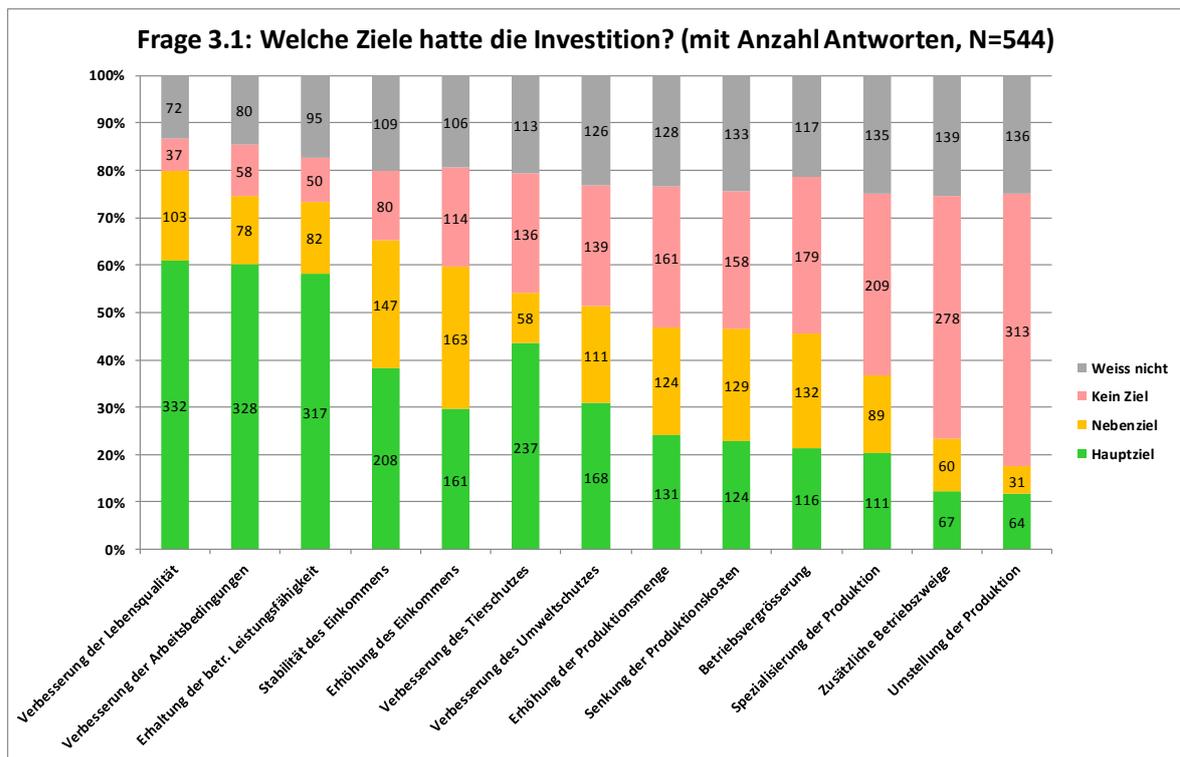
Diese Resultate können bei der Quantifizierung der Wirkungsarten der Investitionshilfen sehr hilfreich sein. Folgende Schlussfolgerungen können gezogen werden:

- **Substanzielle aber nicht dominierende Mitnahmeeffekte:** Der Anteil der reinen Mitnahmeeffekte ist mit 28 % der Fälle zwar substanziell, stellt aber die Wirkung der Investitionshilfen nicht grundsätzlich infrage.
- **Wirkungen eher auf die Quantität als auf die Art der Investitionen:** Gemäss diesen Resultaten wirken die Investitionshilfen in 60 % der Fälle indirekt, indem sie die Anzahl, den Umfang oder den Zeitpunkt der Investitionen beeinflussen. Damit verstärken die Investitionshilfen die Quantität von Investitionen und Zielwirkungen, nicht aber deren Qualität. Anders ausgedrückt verstärken die Investitionshilfen jene positiven oder negativen Wirkungen, welche die Investitionen auch ohne Investitionshilfen hätten. Eine direkte Wirkung auf die Art der Investition und damit die Art der Zielwirkungen liegt nur in 8 % der Fälle vor. In diesen Fällen können die entsprechenden Investitionen Arten von Wirkungen entfalten, die sie ohne Investitionshilfen nicht gehabt hätten.

4.2 Überblick zu Zielwirkungen gemäss Betriebsleiterbefragung

Besonders relevant sind die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung zu den Zielen und Wirkungen der Investitionen aus Sicht der Betriebsleiter. Abbildung 7 stellt die Ziele der Investitionen dar, geordnet nach ihrer Bedeutung als Haupt- oder Nebenziel für die Betriebsleiter. Die daran anschliessende Abbildung 8 gibt die von den Betriebsleitern festgestellten Wirkungen für den Teilbereich der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse wieder, Abbildung 9 die Wirkungen in den Teilbereichen Tier- und Umweltschutz.

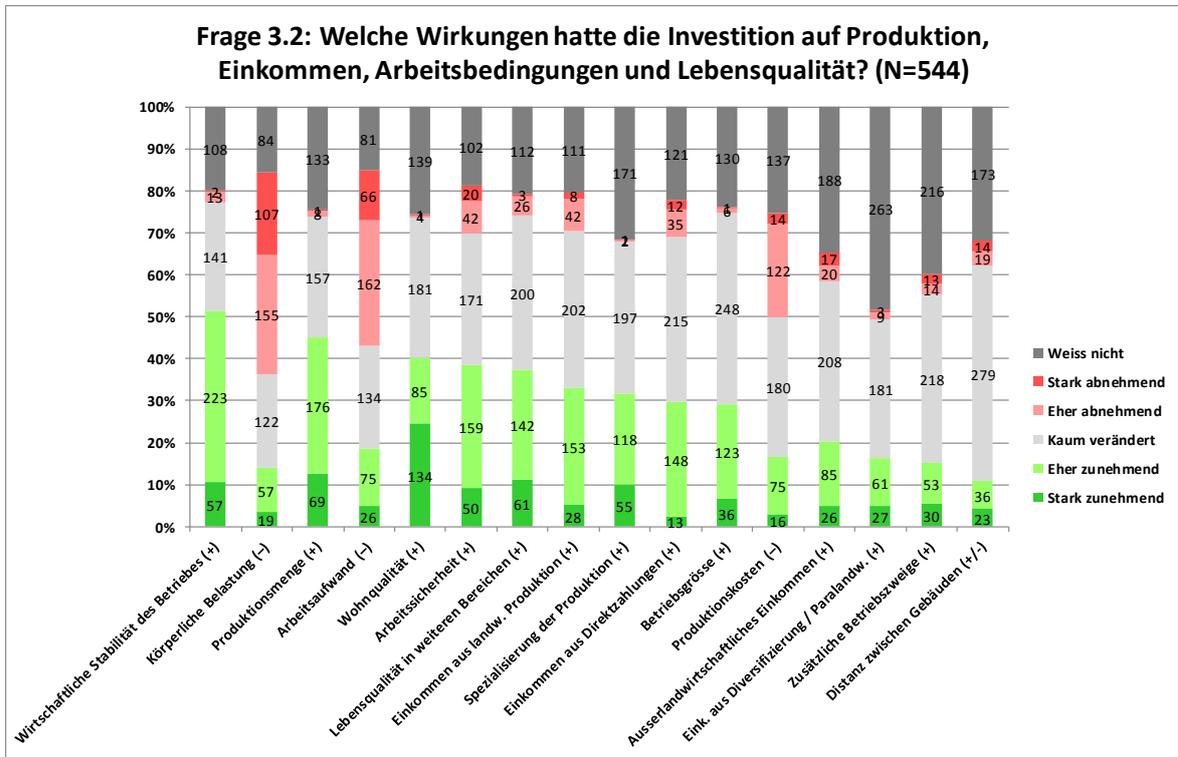
Abbildung 7: Ziele der Investition



Quelle: EFK (Betriebsleiterbefragung)

In Bezug auf die Ziele der Betriebsleiter lässt sich feststellen, dass Ziele im Zusammenhang mit den Lebensverhältnissen am häufigsten genannt werden, gefolgt von Zielen zur betrieblichen Leistungsfähigkeit und zum Einkommen. Es folgen in der Rangordnung Tier- und Umweltschutzziele. Ziele im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit im engeren Sinn (Erhöhung der Produktionsmenge, Senkung der Produktionskosten, Betriebsvergrösserung) werden erst danach genannt, unmittelbar vor den am Schluss platzierten Zielen bezüglich Spezialisierung, Diversifizierung und Umstellung der Produktion.

Abbildung 8: Wirkungen auf Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse

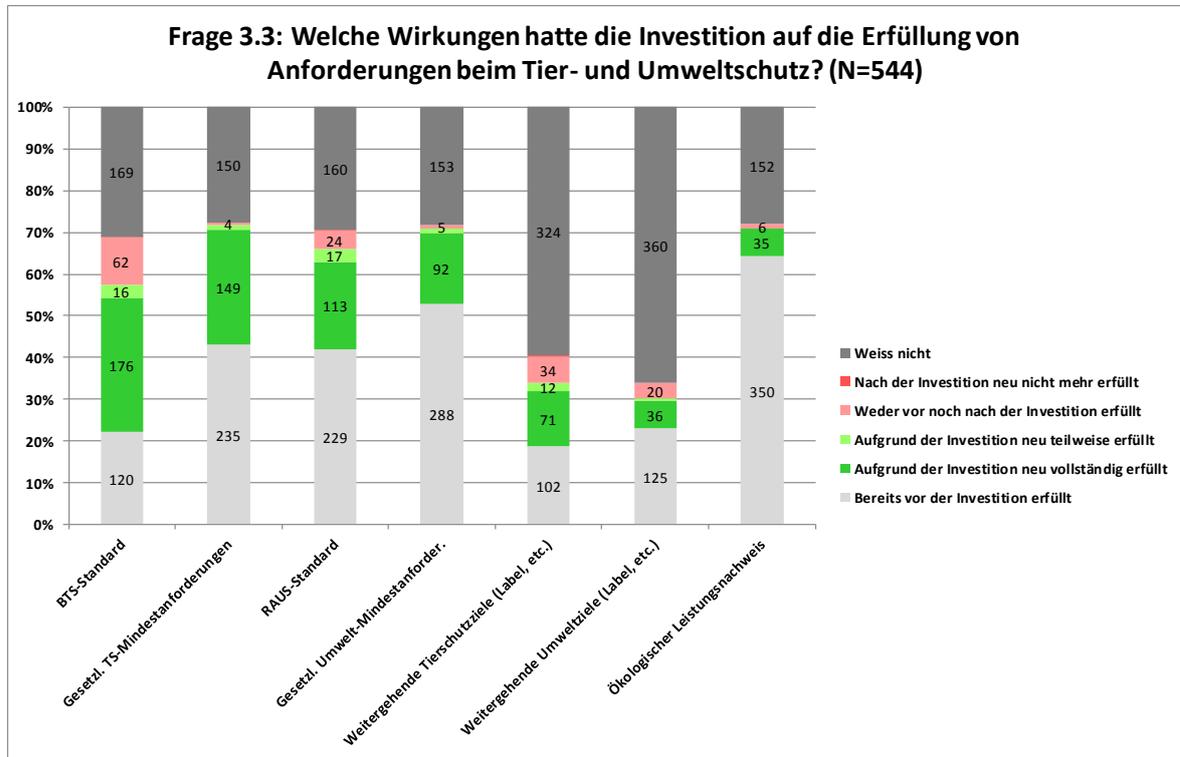


Quelle: EFK (Betriebsleiterbefragung)

Bei den Wirkungen auf die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse stehen jene mit einem Bezug zur Lebensqualität weit vorn.²⁷ Auch die Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität und die Erhöhung der Produktionsmenge sind weit oben in der Rangfolge vorzufinden. Die Wirkungen auf die Produktionskosten pro Mengeneinheit werden demgegenüber als weniger stark und nicht nur positiv, sondern teilweise auch negativ eingeschätzt. Wirkungen auf das Einkommen aus landwirtschaftlicher Produktion und aus Direktzahlungen nehmen eine mittlere Position ein.

²⁷ Mit einem Minuszeichen werden in Abbildung 8 jene Aspekte gekennzeichnet, wo aus Sicht der Zielerreichung eine Abnahme erwünscht ist: Körperliche Belastung, Arbeitsaufwand und Produktionskosten. Die sechzehn genannten Wirkungen werden geordnet nach dem Anteil der aus Sicht der Zielerreichung positiven Antworten.

Abbildung 9: Wirkungen auf Tier- und Umweltschutz



Quelle: EFK (Betriebsleiterbefragung)

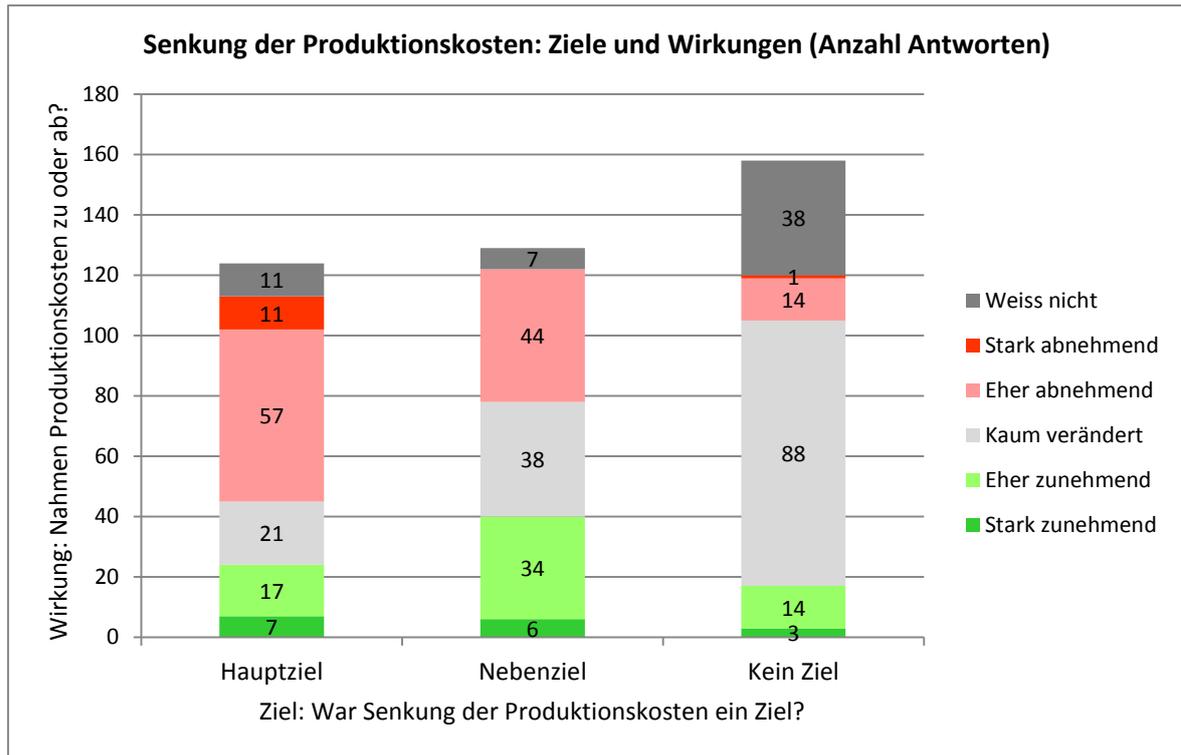
Aus der Betriebsleiterbefragung geht klar hervor, dass die Wirkungen der Investitionen auf den Tierschutz insgesamt als stärker eingeschätzt werden als jene auf den Umweltschutz. Insgesamt gaben die Betriebsleiter bei vier abgefragten Bereichen in 509 Fällen an, dass bestimmte Tierschutzanforderungen durch die Investition neu vollständig erfüllt wurden. Beim Umweltschutz waren es bei drei abgefragten Bereichen nur 163 Fälle.

4.3 Begrenzte Senkung der Produktionskosten

Erfolg bei Produktionskostensenkung aus Betriebsleitersicht begrenzt: In Bezug auf die Senkung der Produktionskosten als erstes Ziel der Investitionshilfen (LwG Art. 87 Abs. 1 Bst. a) sind zwei Hauptresultate der Betriebsleiterbefragung bemerkenswert (vgl. Abbildungen 7 und 8 weiter oben). Erstens ist die Senkung der Produktionskosten pro produzierte Mengeneinheit kein vorrangiges Ziel der Betriebsleiter. Es erscheint zusammen mit zwei damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Zielen (Erhöhung der Produktionsmenge und Betriebsvergrößerung) gegen Ende der Prioritätenliste. Noch deutlich weniger oft genannt werden lediglich Spezialziele im Zusammenhang mit der Produktion (Spezialisierung der Produktion, Zusätzliche Betriebszweige, Umstellung der Produktion). Zweitens schneidet auch die Zielerreichung bei den Produktionskosten relativ schlecht ab. Während die Produktionskosten pro Mengeneinheit von 33 % der Antwortenden als eher oder stark abnehmend eingeschätzt werden, werden sie von immerhin 22 % als eher oder stark zunehmend bezeichnet. Bei keinem der übrigen abgefragten Ziele war das Verhältnis zwischen negativen und positiven Antworten so ungünstig. Wenn die Betriebsleitenden Produktionskostensenkungen auch im Einzelfall als ein Hauptziel angaben, wurde dieses Ziel in drei Fünftel der

Fälle (60 %) erreicht. Bei einem Fünftel (21 %) stiegen die Produktionskosten, beim verbleibenden Fünftel (19 %) blieben sie unverändert. Es muss betont werden, dass bei dieser Auswertung nicht zwischen Betrieben mit und ohne Investitionshilfen unterschieden wurde. Der Zeitraum seit der erfolgten Investition (zwischen 2003 und 2012) war zum Zeitpunkt der Befragung im Jahr 2014 unterschiedlich lang. Die Beurteilung der Zielerreichung erfolgte damit nach einem Zeitraum zwischen zwei und elf Jahren.

Abbildung 10: Produktionskosten – Ziele und Wirkungen der Investition



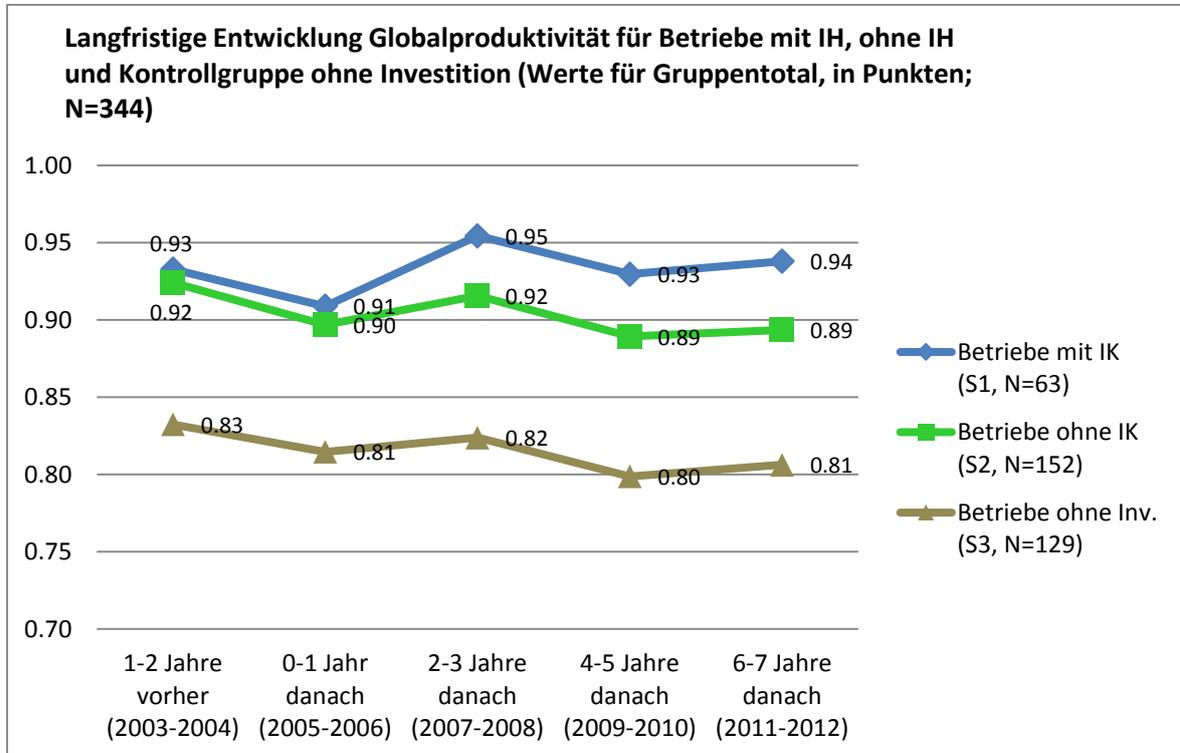
Quelle: EFK (Betriebsleiterbefragung)

Buchhaltungsdaten deuten auf leichte Verbesserung bei Produktionskosten hin: Die vorliegenden Buchhaltungsdaten aus der ZA erlauben es generell nicht, die Produktionskosten pro Mengeneinheit für alle Betriebe zu berechnen, da sich die Zusammensetzung der produzierten Güterarten (beispielsweise Milch, Weizen, Schlachtvieh) im Zeitverlauf ändert. Es gibt jedoch die Möglichkeit, anstelle der Produktionsmenge zumindest den -wert in ein Verhältnis zu den -kosten zu setzen. Damit erhält man die sogenannte Globalproduktivität der entsprechenden Betriebe.²⁸ Die Globalproduktivität stellt im vorliegenden Fall das Verhältnis der zwischen dem Gesamterlös (Rohleistung Total) und den (kalkulatorischen) Gesamtkosten dar. Die EFK hat die Entwicklung der Globalproduktivität im Zeitverlauf untersucht, um zumindest indirekte Hinweise zur Entwicklung der Produktionskosten pro Mengeneinheit zu erhalten. Gemäss den vorliegenden Resultaten hat sich die Globalproduktivität bei Betrieben mit Investitionshilfen langfristig besser entwickelt (+0,8 %) als bei Betrieben ohne Investitionshilfen (-2,5 %) und bei Betrieben ohne

²⁸ Im vorliegenden Fall wurde die Globalproduktivität wie folgt berechnet: Globalproduktivität = Leistungen / Kosten = Rohleistung Total / Gesamtkosten (kalkulatorisch).

Investitionen (-2,3 %).²⁹ Die Analyse der kurzfristigen Entwicklung ergab bei geringeren Veränderungsraten ein ähnliches Resultat.

Abbildung 11: Entwicklung der Globalproduktivität



Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

4.4 Gemischte Resultate bei Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse

Aufgrund der mangelnden Konkretisierung und Definition des Begriffs ist es nicht unmittelbar klar, mit welchen Indikatoren die Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse im Einzelnen beurteilt werden kann. Die EFK hat dazu eine Reihe von Variablen aus der Betriebsleiterbefragung und der Analyse von Buchhaltungsdaten aus der ZA verwendet. Aus der Betriebsleiterbefragung ergaben sich Erkenntnisse zu den Zielen und Wirkungen aus Sicht der investierenden Landwirte. Die Analyse der Buchhaltungsdaten erlaubte es, die Entwicklung verschiedener Indikatoren zum Einkommen, zur Produktivität und zur Rentabilität zu beobachten.

4.4.1 Betriebsleiter beurteilen Ziele und Wirkungen eigenständig

Zur Beurteilung der Wirtschaftsverhältnisse wurden im Zusammenhang mit den Zielen und Wirkungen von Investitionen im Rahmen der Betriebsleiterbefragung auch Indikatoren zur landwirtschaftlichen Produktion und zum Einkommen erhoben.

²⁹ Vergleich der Durchschnittswerte 1-2 Jahre vor vs. 2-7 Jahre nach der Investition (N=344). Ohne Kontrolle der Höhe der Investition und ohne Differenzierung nach Art der Investition (Wohn- / Ökonomiegebäude). Die Resultate zu den kurzfristigen Wirkungen (1-2 Jahre vor vs. 2-3 Jahre nach der Investition, N=1659) weisen in die gleiche Richtung, die entsprechenden Werte sind aber weniger ausgeprägt (+0,5 %, -0,7 %, -0,5 %).



Die Verbesserung der Lebensqualität wird höher gewichtet als die Produktionsziele: In Bezug auf die Investitionsziele kann festgestellt werden, dass die Erhaltung der betrieblichen Leistungsfähigkeit einen Spitzenplatz unmittelbar nach der Verbesserung der Lebensqualität und der Arbeitsbedingungen einnimmt. Danach folgen im oberen Mittelfeld die Stabilität und die Erhöhung des Einkommens. Ziele im Zusammenhang mit der Produktionsmenge und den -kosten (Erhöhung der Produktionsmenge, Senkung der Produktionskosten, Betriebsvergrößerung) nehmen eine Stellung im unteren Mittelfeld der Ziele ein, unmittelbar vor den schlussplatzierten Spezialzielen (Spezialisierung der Produktion, zusätzliche Betriebszweige, Umstellung der Produktion).

Die Wirkungen auf die Lebensqualität werden positiv beurteilt: Positive Wirkungen der Investitionen auf Produktion und Einkommen wurden generell weniger oft genannt als positive Wirkungen auf die Lebensverhältnisse. Eine Ausnahme stellt die Wirkung auf die Produktionsmenge dar, welche zu den meistgenannten Wirkungen zählte.

4.4.2 Positive Einkommensentwicklung nach Investitionen

Es wurden vier Indikatoren aus den Buchhaltungsdaten im Zusammenhang mit dem Einkommen untersucht. Es waren dies: Betriebseinkommen, Landwirtschaftliches Einkommen, Mittelfluss Landwirtschaft, Mittelfluss aus Umsatzbereich (Cashflow). Qualitative Zusatzinformationen ergaben sich aus der Betriebsleiterbefragung.

Positive Resultate bei der Globalanalyse aller Fälle: Bei der undifferenzierten Berücksichtigung aller Fälle (Auswertungen Nr. 1 und Nr. 2; vgl. Erläuterungen im Anhang 9) ergibt sich bei allen vier Indikatoren der Buchhaltungsdaten sowohl in der lang- wie auch in der kurzfristigen Betrachtung die gleiche Rangordnung. Betriebe mit Investitionskrediten stehen am besten da, Betriebe ohne Investitionen am schlechtesten und Betriebe ohne Investitionskredite (aber mit Investitionen) in einer mittleren Position. So stieg etwa das Landwirtschaftliche Einkommen in der langfristigen Analyse über zehn Jahre bei Betrieben mit Investitionskrediten um 7,8 %, während es bei Betrieben ohne Investitionshilfen um 2,5 % und bei Betrieben ohne Investitionen um 4,5 % sank (vgl. Abbildung 15 im Anhang 9).

Unterschiedliche Resultate für Wohn- und Ökonomiegebäude: Wenn nach Investitionen in Wohn- und Ökonomiegebäude unterschieden wird (Auswertung Nr. 3), gibt es keine Überraschungen: Investitionen in Ökonomiegebäude schneiden bei allen vier Indikatoren deutlich besser ab als Investitionen in Wohngebäude. Nicht selbstverständlich erscheint hingegen, dass Betriebe mit Investitionskrediten für Wohngebäude ebenfalls bei allen vier Indikatoren besser abschneiden als Betriebe mit Investitionen (in Ökonomie- und Wohngebäude) ohne Investitionshilfen.

Weniger positive Resultate nach der Kontrolle der Höhe der Investition: Entscheidend ist allerdings die Kontrolle der Höhe der Investition. Um den Behandlungseffekt zu beurteilen, wurden im letzten Analyseschritt Betriebe mit ähnlich hohen Investitionen ausgewählt (Auswertung Nr. 4), wobei nur noch zwei der vier Indikatoren geprüft wurden. Nachdem die Höhe der Investitionen in Gebäude nun ähnlich ist, fällt das Resultat nicht mehr eindeutig positiv aus (vgl. Abbildung 18 im Anhang 9). Beim Zuwachs des Landwirtschaftlichen Einkommens schneiden nun Betriebe mit Investitionshilfen für Ökonomiegebäude (+6 %) schlechter ab als Betriebe mit Investitionskrediten für Wohngebäude und Betriebe ohne Investitionskredite (beide +10 %). Beim Zuwachs bezüglich

Mittelfluss Landwirtschaft schneiden Betriebe mit Investitionskrediten für Ökonomiegebäude (+23 %) zwar immer noch besser ab als Betriebe mit Investitionen ohne Investitionskredite (+13 %). Da aber der Wert zu den Betrieben ohne Investitionskredite einen Mischwert aus Investitionen in Ökonomie- wie auch Wohngebäude darstellt, ist ein abschliessendes Urteil auf dieser Grundlage nicht möglich.

Aus Betriebsleitersicht befindet sich die Einkommenssteigerung im Mittelfeld der Wirkungen: Bei der Beurteilung der Zielerreichung durch die Betriebsleiter liegt die Einkommenssteigerung im Verhältnis zu anderen Wirkungen im Mittelfeld. Bei 181 Investitionen (42 %) wurden stark oder eher gestiegene Einkommen angegeben, bei 50 Investitionen (12 %) eher oder stark gesunkene Einkommen. Bei 202 Investitionen (46 %) wurden kaum Veränderungen wahrgenommen.

Fazit: Es konnte somit kein Nachweis erbracht werden, dass bei ähnlicher Investitionshöhe die Einkommenswirkungen bei Investitionen mit Investitionskrediten vorteilhafter ausfallen als bei Investitionen ohne Investitionskredite. Hingegen hat sich gezeigt, dass Betriebe mit (subventionierten oder nicht subventionierten) Investitionen sowohl kurz- als auch längerfristig eine vorteilhaftere Einkommensentwicklung erlebten als Betriebe ohne Investitionen. Damit ist aber nicht bewiesen, dass die vorteilhaftere Einkommensentwicklung kausal auf die Investition zurückgeht und dass sich dieser Zusammenhang unter veränderten Umständen als robust erweist.

4.4.3 Steigende Arbeitsproduktivität bei sinkender Kapitalproduktivität

Die Produktivität ist ein Mass für die Effizienz beim Einsatz der Produktionsfaktoren, sei es auf der Ebene der Volkswirtschaft, eines Wirtschaftszweigs oder eines einzelnen Betriebs. Sie setzt den Faktoreinsatz in ein Verhältnis mit den hergestellten Produkten. Die EFK stellte Berechnungen zur Entwicklung der Produktivität der drei Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Land an.³⁰ Für die Kapital- und die Flächenproduktivität liegen nur Resultate zu den kurz- und langfristigen Wirkungen ohne Differenzierungen nach Massnahme (Ökonomie-, Wohngebäude) und ohne Begrenzung auf vergleichbar hohe Investitionen vor.

Die Arbeitsproduktivität steigt bei Investitionen mit und ohne Förderung: Die Resultate zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität zeigen, dass sie sich bei Betrieben mit Investitionen besser entwickelt als bei Betrieben ohne Investitionen (vgl. Tabelle 6 weiter unten, Abbildungen 16 und 18 im Anhang 9). Beim Vergleich von Betrieben mit und ohne Investitionskredite sind die Resultate uneinheitlich. Wenn die Höhe der Investitionen nicht kontrolliert wird, schneiden Betriebe mit Investitionskrediten mittel- bis längerfristig besser ab als Betriebe ohne Investitionskredite. Werden aber nur Investitionen über 200 000 Franken (und damit in ähnlicher Grössenordnung) berücksichtigt, schneiden Betriebe ohne Investitionskredite besser ab als Betriebe mit Investitionskrediten.

³⁰ Die Resultate zur Globalproduktivität (kombinierte Produktivität aller Produktionsfaktoren) wurden bereits weiter oben im Zusammenhang mit den Produktionskosten behandelt.

Tabelle 6: Entwicklung der Arbeitsproduktivität

Auswertung	Betriebe				
	mit IK	mit IK Ökonomiegebäude	mit IK Wohngebäude	ohne IK (mit Investitionen)	ohne Investitionen
Kurzfristige Wirkungen, alle verfügbaren Fälle (N=344)	1,2 % (N=352)	–	–	1,3 % (N=748)	–0,1 % (N=559)
Langfristige Wirkungen, alle verfügbaren Fälle (N=1659)	2,9 % (N=63)	–	–	0,4 % (N=152)	–4,4 % (N=129)
Mittelfristige Wirkungen, differenziert nach Wohn- / Ökonomiegebäude (N=911)	–	6,9 % (N=96)	5,7 % (N=44)	3,7 % (N=441)	–5,3 % (N=330)
Mittelfristige Wirkungen, nur Investitionen > 200 000 CHF (N=114)	–	6,9 % (N=53)	6,8 % (N=17)	14,3 % (N=44)	–

IK = Investitionskredite

Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

Die Kapitalproduktivität sinkt insbesondere bei geförderten Investitionen: Die Kapitalproduktivität geht sowohl kurz- als auch langfristig bei Betrieben mit Investitionen zurück, während sie bei Betrieben ohne Investitionen leicht ansteigt (vgl. Abbildung 16 im Anhang 9). Während Betriebe mit und ohne Investitionskredite kurzfristig ähnlich abschneiden, sinkt die Kapitalproduktivität bei den Betrieben mit Investitionshilfen langfristig deutlich stärker als bei Betrieben ohne Investitionshilfen.

Die Flächenproduktivität steigt vor allem bei geförderten Investitionen: Bei der Entwicklung der Flächenproduktivität schneiden die berücksichtigten Betriebe mit Investitionen kurz- und langfristig besser ab als Betriebe ohne Investitionen (vgl. Abbildung 16 im Anhang 9). Bei den Betrieben mit Investitionen schneiden jene mit Investitionskrediten besser ab als jene ohne Investitionskredite.

4.4.4 Positive Entwicklung der Rentabilität nach Investitionshilfen

Als Beurteilungsgrundlagen zur Rentabilität dienen Buchhaltungsdaten zur Eigenkapital- und zur Gesamtkapitalrentabilität der Betriebe.

Die Eigenkapitalrentabilität entwickelt sich bei geförderten Investitionen besser: Für die Eigenkapitalrentabilität wurde wie bei der Arbeitsproduktivität wiederum nach Massnahmen unterschieden (Ökonomie- vs. Wohngebäude), und es wurden Fälle mit vergleichbar hohen Investitionen (über 200 000 Franken) separat ausgewertet. Die Ergebnisse zeigen, dass die Eigenkapitalrentabilität bei Betrieben ohne Investitionen sinkt (vgl. Tabelle 7 weiter unten, Abbildungen 16 und 18 im Anhang 9). Dies ist in weniger grossem Ausmass auch bei Betrieben mit Investitionen ohne Investitionskredite der Fall. Bei Betrieben mit Investitionskrediten nimmt die Eigenkapitalrentabilität nur bei grösseren Investitionen in Wohngebäude (über 200 000 Franken) leicht ab, während sie ansonsten leicht zunimmt oder gleich bleibt.

Ähnliche Entwicklung bei Gesamtkapitalrentabilität: Für die Gesamtkapitalrentabilität liegen nur Resultate zu den kurz- und langfristigen Wirkungen ohne weitere Differenzierungen vor. Die Resultate sind hier sehr ähnlich wie bei der Eigenkapitalrentabilität (vgl. Abbildung 16 im Anhang 9).

Tabelle 7: Entwicklung der Eigenkapitalrentabilität

Auswertung Nr.	Betriebe				
	mit IK	mit IK Ökonomiegebäude	mit IK Wohngebäude	ohne IK (mit Investitionen)	ohne Investitionen
1. Kurzfristige Wirkungen, alle verfügbaren Fälle (N=344)	0,1 % (N=352)	–	–	–0,4 % (N=748)	–0,8 % (N=559)
2. Langfristige Wirkungen, alle verfügbaren Fälle (N=1659)	0,3 % (N=63)	–	–	–1,6 % (N=152)	–2,4 % (N=129)
3. Mittelfristige Wirkungen, differenziert nach Wohn- / Ökonomiegebäude (N=911)	–	0,8 % (N=96)	–0,3 % (N=44)	–0,5 % (N=441)	–2,2 % (N=330)
4. Mittelfristige Wirkungen, nur Investitionen > 200 000 CHF (N=114)	–	0,0 % (N=53)	0,4 % (N=17)	–0,5 % (N=44)	–

IK = Investitionskredite

Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

4.5 Positive Auswirkungen von Investitionen auf die Lebensverhältnisse

Resultate zu den Wirkungen von Investitionen auf die Lebensverhältnisse ergaben sich aus der Betriebsleiterbefragung. Die EFK befragte die Betriebsleitenden zu Zielen und Wirkungen in Bezug auf die Lebensqualität (Wohnqualität, Distanz zwischen Gebäuden, wirtschaftliche Stabilität des Betriebes, weitere Bereiche wie Freizeitgestaltung und soziale Kontakte) sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Arbeitsaufwand, körperliche Belastung, Arbeitssicherheit).

Lebensqualität als meistgenanntes Investitionsziel: Im Rahmen der Betriebsleiterbefragung war die Verbesserung der Lebensqualität das am meisten genannte Investitionsziel, gefolgt von der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Für 70 % der Antwortenden war die Verbesserung der Lebensqualität ein Hauptziel, für 22 % ein Nebenziel (vgl. Abbildung 7 weiter oben).

Positive Wirkungen der Investitionen: Die Wirkungen der Investitionen auf die oben genannten Aspekte der Lebensverhältnisse wurden von den Betriebsleitenden fast ausnahmslos als positiver eingeschätzt als die Wirkungen in den beiden übrigen untersuchten Bereichen (Einkommen und landwirtschaftliche Produktion). Sechs der sieben berücksichtigten Aspekte zur den Lebensverhältnissen fanden sich unter den ersten sieben der insgesamt sechzehn abgefragten Wirkungen (vgl. Abbildung 8). Je nach Aspekt gab gut ein Drittel bis gut die Hälfte der Betriebsleiter an, dass sich die Verhältnisse durch die Investition eher oder stark verbessert haben. Verschlechterungen gaben nur wenige Prozent der Betriebsleiter an, ausser beim Arbeitsaufwand (eher oder stark zunehmend in 19 % der Fälle) und bei der körperlichen Belastung (eher oder stark zunehmend in 14 % der Fälle).

Tabelle 8: Verbesserung der Lebensverhältnisse (mit / ohne IH)

Indikatoren zur Verbesserung der Lebensqualität	Prozentsatz der Betriebe mit eher oder stark positiven Wirkungen aufgrund der Investition		
	Betriebe mit IH (N=362) <i>Mittelwert Investitionshöhe: ca. 560 000 CHF</i>	Betriebe ohne IH (N=182) <i>Mittelwert Investitionshöhe: ca. 260 000 CHF</i>	Differenz Betriebe mit / ohne IH <i>Differenz Mittelwert Investitionshöhe: ca. +300 000 CHF</i>
<i>Arbeitsbedingungen</i>			
Geringerer Arbeitsaufwand	44 %	37 %	+7 %
Geringere körperliche Belastung	50 %	44 %	+6 %
Höhere Arbeitssicherheit	41 %	33 %	+8 %
<i>Lebensqualität</i>			
Höhere Wohnqualität	41 %	40 %	+1 %
Geringere Distanz zwischen Gebäuden	9 %	7 %	+2 %
Höhere wirtschaftliche Stabilität des Betriebes	56 %	43 %	+13 %
Höhere Lebensqualität in weiteren Bereichen	42 %	28 %	+14 %

IH = Investitionshilfen

Quelle: EFK (Auswertung Betriebsleiterbefragung)

Anzeichen für eine geringere Effizienz geförderter Investitionen: Wie von der Tabelle 8 abgeleitet werden kann, war der Anteil der Betriebe mit eher oder stark positiven Wirkungen auf die sieben verwendeten Indikatoren zu den Lebensverhältnissen bei Investitionen mit Investitionshilfen (mit durchschnittlich 40 %) um etwa ein Viertel höher als bei jenen ohne Investitionshilfen (mit durchschnittlich 33 %). Dies aber bei durchschnittlich mehr als doppelt so hohen Investitionen. Gemäss diesen Resultaten dürfte die gewünschte Wirkung pro Investitionsfranken (= Kosten-Effektivität, wirtschaftliche Effizienz) daher bei Investitionen mit Investitionshilfen eher geringer als bei jenen ohne Investitionshilfen sein. Positive Wirkungen der Investitionshilfen auf die Lebensqualität wären dementsprechend nicht den direkten Wirkungen (Veränderungen der Art der Investitionen), sondern allenfalls den indirekten Wirkungen (Veränderungen der Anzahl, der Höhe und des Zeitpunkts der Investitionen) zuzuschreiben.

4.6 Investitionshilfen fördern Verwirklichung tierschützerischer Ziele

Tierschutz als wichtiges Investitionsziel der Betriebsleiter: Gemäss Betriebsleiterbefragung ist die Verbesserung des Tierschutzes bei den entsprechenden Investitionen ein Ziel von mittlerer bis hoher Bedeutung. Von den dreizehn abgefragten Zielen steht der Tierschutz als Hauptziel auf Rang 4, als Haupt- oder Nebenziel auf Rang 6. Für 55 % der Antwortenden gehört der Tierschutz zu den Hauptzielen der entsprechenden Investition.

Stärkste Wirkungen beim BTS-Standard und bei Tierschutz-Mindestanforderungen: Die Wirkungen wurden in der Befragung differenziert nach vier Kategorien erfasst (vgl. Abbildung 9 im Abschnitt 4.2). Die untenstehende Tabelle 9 zeigt, dass deutlich mehr Betriebe aufgrund der Investitionen vor allem den BTS-Standard für besonders tierfreundliche Stallungssysteme und die gesetzlichen Tierschutz-Mindestanforderungen neu vollständig erfüllen. Etwas weniger stark ist die Wirkung beim RAUS-Standard und bei weitergehenden Tierschutzzielen (Labels etc.). Die in dieser Form gemessene Wirkung ist bei Investitionen mit Investitionshilfen grob doppelt so hoch wie bei Investitionen ohne Investitionshilfen.

Tierschutz-Wirkungen geförderter Investitionen werden durch den Investitionsumfang relativiert: Diese Unterschiede werden aber sehr stark relativiert durch die unterschiedliche Investitionshöhe bei den beiden Gruppen von Betrieben. Gemessen am Mittelwert ist die Investitionshöhe bei den berücksichtigten Investitionen mit Investitionshilfen mehr als doppelt so hoch wie bei den Investitionen ohne Investitionshilfen (559 000 statt 259 000 Franken). Der Medianwert beträgt gar das Vierfache (480 000 statt 120 000 Franken).

Fazit zur Betriebsleiterbefragung: Die Investitionen als solche haben zum Tierschutz beigetragen. Proportional zu den investierten Beträgen (also „pro Investitionsfranken“) zeigen aber Investitionen mit Investitionshilfen insgesamt kein besseres Resultat als jene ohne Investitionshilfen. Um dies am Vorzeigebeispiel der besonders geförderten BTS-Standards zu erläutern: Nach Investitionen mit Investitionshilfen gab es etwa doppelt so viele Betriebe, welche die Anforderungen neu erfüllten als bei Betrieben ohne Investitionshilfen, dafür wurde aber auch mehr als doppelt so viel investiert (Vergleich der Mittelwerte). Bei dieser Betrachtungsweise bleibt allerdings unberücksichtigt, inwiefern die einzelnen Investitionen mit und ohne Investitionshilfen auch noch andere Ziele verfolgen und erreichen. Auffällig bei den Wirkungen im Bereich der Tier- und Umweltschutzanforderungen war, dass ein verhältnismässig hoher Anteil von 30 % der Befragten mit „Weiss nicht“ antwortete. Dies könnte darauf hindeuten, dass ein Teil der Antwortenden die Erfüllung der Anforderungen selbst nicht genügend beurteilen kann oder befürchtet, einzelne Anforderungen (noch) nicht zu erfüllen.

Tabelle 9: Erfüllung von Tierschutz-Anforderungen (mit / ohne IH)

Anforderung	Prozentsatz der Betriebe, bei denen die entsprechenden Anforderungen aufgrund der Investition neu vollständig erfüllt sind		
	Betriebe mit IH (N=362) <i>Mittelwert Investitionshöhe: ca. 560 000 CHF</i>	Betriebe ohne IH (N=182) <i>Mittelwert Investitionshöhe: ca. 260 000 CHF</i>	Alle Betriebe (N=544)
Gesetzliche Tierschutz-Mindestanforderungen	31 %	21 %	27 %
BTS-Standard	39 %	19 %	32 %
RAUS-Standard	25 %	13 %	21 %
Weitergehende Tierschutzziele (Label etc.)	16 %	7 %	13 %

IH = Investitionshilfen

Quelle: EFK (Auswertung Betriebsleiterbefragung)

Ähnliche Resultate aufgrund von Buchhaltungsdaten: Die vorliegenden Analysen zu den Buchhaltungsdaten gehen in dieselbe Richtung wie die Resultate der Betriebsleiterbefragung. Zusätzlich wurde bei diesen Analysen wiederum zwischen den drei Betriebsgruppen mit Investitionshilfen, ohne Investitionshilfen und ohne Investitionen unterschieden. Die Tabelle 10 zeigt, dass die Tierschutz-Wirkungen gemessen an den BTS-Beiträgen bei geförderten Investitionen deutlich höher sind als bei den nicht geförderten. Dies allerdings bei mehr als doppelt so hohen Investitionen. Bei den RAUS-Beiträgen ist die Wirkung nur leicht höher.

Tabelle 10: Entwicklung von Tierschutz-Beiträgen

Indikatoren zur Erreichung von Tierschutz-Zielen	Prozentuelle Zunahme der Beiträge (2003–2012) (1–2 Jahre vor vs. 2–7 Jahre nach der Investition)		
	Betriebe mit Investitions-krediten (N=63) <i>Investitionshöhe: ca. 191 000 CHF *</i>	Betriebe ohne Investitions-kredite (N=152) <i>Investitionshöhe: ca. 88 000 CHF *</i>	Betriebe ohne Investitionen (N=129)
BTS-Beiträge	40 %	11 %	-2 %
RAUS-Beiträge	15 %	11 %	6 %

* Mittelwert jährliche Investitionen in Gebäude und feste Einrichtungen in den Jahren 0–1 (d. h. während der Investition; entspricht den Jahren 2005/06).

Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

4.7 Kein wesentlicher Beitrag zur Verwirklichung ökologischer Ziele

Betriebsleiter gewichten Umweltziele weniger stark als Tierschutzziele: In Bezug auf die Ziele der Investition befand sich die Verbesserung des Umweltschutzes nach dem Tierschutz im Mittelfeld. Sie wurde von 40 % der Antwortenden als Hauptziel und von 27 % als Nebenziel bezeichnet. Die Wirkungen auf die Umwelt wurden mithilfe von mehreren Indikatoren zur Erfüllung bestimmter Anforderungen beurteilt (gesetzliche Umwelt-Mindestanforderungen, ökologischer Leistungsnachweis, weitergehende Umweltziele wie Label, Landbauform, Bio-Beiträge). Mögliche Wirkungen im Bereich der Ammoniakemissionen (etwa im Zusammenhang mit dem anrechenbaren Raumprogramm und den Hofdüngerabnahmeverträge gemäss SVV Art. 10 Abs. 2 oder aufgrund des Baus neuer Hofdüngerlager) wurden nicht mit einem eigenständigen Indikator berücksichtigt.

Verhältnismässig geringe Wirkungen im Umweltbereich: Die von den Befragten angegebenen Wirkungen im Umweltbereich waren weniger stark ausgeprägt als im Bereich Tierschutz. Dies zeigt ein Vergleich der entsprechenden Tabellen (Tabellen 9 und 11). Nur bei 6–7 % der Betriebe mit oder ohne Investitionshilfen wurden dank der Investition der Ökologische Leistungsnachweis oder weitergehende Umweltziele erreicht. Etwas deutlicher sind die entsprechenden Verbesserungen bei den gesetzlichen Umwelt-Mindestanforderungen bei Investitionen mit Investitionshilfen. Wie bei den Tierschutz-Anforderungen sind die Resultate für Investitionen mit Investitionshilfen besser (+20 % statt +11 %). Dies dürfte sich aber wiederum gut durch den mehr als doppelt so hohen Umfang der entsprechenden Investitionen erklären lassen.

Fazit zur Effizienz der geförderten Investitionen aus Betriebsleitersicht: Die Wirkungen der berücksichtigten Investitionen auf den Umweltschutz sind relativ gering. Pro Investitionsfranken schneiden von Investitionen mit Investitionshilfen gegenüber jenen ohne Investitionshilfen (= direkte Wirkung von Investitionshilfen) bei den gesetzlichen Umwelt-Mindestanforderungen etwa gleich gut ab. Beim Ökologischen Leistungsnachweis und bei weitergehenden Umweltzielen ist das Resultat pro Investitionsfranken aber nur etwa halb so gut (ähnliches Resultat bei doppelt so hohen Investitionen). Angefügt werden muss, dass hier keine Kontrolle der genauen Art der Investition erfolgte.

Tabelle 11: Erfüllung von Umweltschutz-Anforderungen (mit / ohne IH)

Anforderung	Prozentsatz der Betriebe, bei denen die entsprechenden Anforderungen aufgrund der Investition neu vollständig erfüllt sind		
	Betriebe mit IH (N=362) <i>Mittelwert Investitionshöhe: ca. 560 000 CHF</i>	Betriebe ohne IH (N=182) <i>Mittelwert Investitionshöhe: ca. 260 000 CHF</i>	Alle Betriebe (N=544)
Gesetzliche Umwelt-Mindestanforderungen	20 %	11 %	17 %
Ökologischer Leistungsnachweis	6 %	7 %	6 %
Weitergehende Umweltziele (Label etc.)	7 %	7 %	7 %

IH = Investitionshilfen

Quelle: EFK (Auswertung Betriebsleiterbefragung)

Buchhaltungsdaten zeigen kaum Verbesserungen bei der Landbauform und den Bio-Beiträgen: Im Rahmen der Analyse von Buchhaltungsdaten wurden zwei Indikatoren für die Umweltwirkungen von Investitionen geprüft. Bei den Beiträgen für biologischen Landbau als erstem der beiden Indikatoren widersprachen die Resultate der kurzfristigen Analyse den Resultaten der langfristigen Analyse, was möglicherweise an der geringen Fallzahl und an veränderten Beitragssätzen liegen könnte. Es konnte daher kein Zusammenhang zwischen den Investitionen, den Investitionshilfen und der Entwicklung der Beiträge für biologischen Landbau festgestellt werden. Ebenfalls kein eindeutiger Zusammenhang konnte in Bezug auf die Entwicklung der aus Umweltsicht relevanten Landbauform festgestellt werden.³¹ Die untenstehende Tabelle zeigt, dass ökologische Verbesserungen hinsichtlich der Landbauform bei den untersuchten Gruppen relativ selten waren. Die Unterschiede zwischen den Gruppen sind angesichts der geringen Fallzahl zu klein, um statistisch signifikant zu sein.

Tabelle 12: Entwicklung der Landbauform nach Investitionen

Betriebsgruppe (Stichproben 1–3)	Anzahl Fälle	Anzahl Fälle mit Verbesserungen	Prozent Fälle mit Verbesserungen
Betriebe mit Investitionskrediten	63	3	4.8%
Betriebe ohne Investitionskredite	152	8	5.3%
Betriebe ohne Investitionen	129	4	3.1%
Total	344	15	4.4%

Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

³¹ Die EFK prüfte zu diesem Zweck die Entwicklung eines Indikators mit vier Stufen in Bezug auf die Umweltqualität von Betrieben (1 = ohne ÖLN, 2 = mit ÖLN, 3 = Bio in Umstellung, 4 = Bio anerkannt).

5 Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Investitionshilfen

5.1 Gemischte Bilanz zum Nutzen der Zielerreichung

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellen sich bei jedem Ziel der Investitionshilfen die Fragen: Inwieweit konnte das Ziel erreicht werden? Welche Art von Nutzen bringt die Zielerreichung? Was ist dieser Nutzen der Gesellschaft wert? Die Messbarkeit der Zielerreichung unterscheidet sich für die einzelnen Ziele der Investitionshilfen. Zudem ist es schwierig, bei den einzelnen Zielen den Nutzen der Zielerreichung in Frankenwerten auszudrücken. Die vorliegende Evaluation enthält daher primär qualitative Einschätzungen zum Nutzen von Investitionen und Investitionshilfen aufgrund ihrer Wirkung auf bestimmte Ziele.

Überblick: Investitionshilfen stiften Nutzen primär über die Ausweitung von Investitionen

Tabelle 13 stellt eine Synthese zu den verschiedenen Nutzenarten dar. Sie fasst die danach dargestellten detaillierteren Ergebnisse dieses Abschnitts zusammen. Diese beruhen auf den ausführlichen Untersuchungen von Kapitel 4.

Tabelle 13: Qualitative Synthese zum Nutzen der Investitionen / Investitionshilfen

Ziele / Indikatoren	Nutzen im Hinblick auf das Ziel aufgrund von:					
	Investitionen		Investitionshilfen			
			Direkte Wirkung <i>Einfluss über Art der Investitionen</i>		Indirekte Wirkung (1) <i>Einfluss über Anzahl / Höhe / Zeitpunkt der Investitionen (reduziert durch Mitnahmeeffekte)</i>	
	Grundlage: Befragung	Grundlage: ZA-Daten	Grundlage: Befragung	Grundlage: ZA-Daten	Grundlage: Befragung	Grundlage: ZA-Daten
Senkung der Produktionskosten	Gering	Mittel	–*	Mittel?	Gering	Gering
Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse	Mittel	Hoch	–	Gering?	Gering?	Mittel
Einkommen	Mittel	Hoch	–*	Gering	Gering?	Mittel
Produktivität	–	Mittel	–	Neutral?	–	Mittel
Rentabilität	–	Hoch	–	Gering?	–	Mittel
Verbesserung der Lebensverhältnisse	Hoch	–	Neutral	–	Mittel	–
Tierschützerische Ziele	Hoch	Hoch	Neutral	Mittel	Mittel	Mittel
Ökologische Ziele	Mittel	Neutral?	Neutral	Neutral?	Gering	Neutral?
Gesamtwertung / Überwiegende Tendenz (2)	Mittel bis Hoch	Mittel bis Hoch	Neutral	Neutral bis Mittel	Gering bis Mittel	Gering bis Mittel

Erläuterungen: (1) Abgeschätzt aufgrund der Kombination von Resultaten zu Nutzen von Investitionen und zu Mitnahmeeffekten; (2) Auf der Grundlage der verfügbaren Daten, ohne Berücksichtigung der Lücken; (–) Keine Resultate; (?) Unsicherheiten (z. B. Einfluss der Höhe der Investition nicht berücksichtigt, geringe Fallzahl); (*) Auswertungen zu diesen Punkten wären aufgrund der vorliegenden Daten möglich, konnten aber aus Ressourcengründen nicht mehr durchgeführt werden. Skala zur Wirkung auf den Nutzen: Hoch / Mittel / Gering / Neutral / Negativ.

Quelle: EFK (auf der Grundlage von Betriebsleiterbefragung / Buchhaltungsdaten aus der ZA)

Die Tabelle unterscheidet zwischen einzelnen Zielen (aufgeführt in den Tabellenzeilen), zwischen den Wirkungen von Investitionen und den direkten bzw. indirekten Wirkungen von Investitionshilfen (Spalten der Tabelle) sowie zwischen den Resultaten aus der Betriebsleiterbefragung bzw. aus der Buchhaltungsdatenanalyse (Unterspalten). Die Unterscheidung zwischen der Wirkung von Investitionen und der direkten oder indirekten Wirkung von Investitionshilfen geht aus dem verwendeten Wirkungsmodell hervor (vgl. Anhang 7). Bei der Angabe der Wirkungen der Investitionshilfen wird der Unterschied der Wirkungen bei Investitionen mit bzw. ohne Investitionshilfen abgeschätzt. Der Nutzen der Investitionshilfen wird auch dann als gering eingestuft, wenn die zusätzliche Wirkung in keinem positiven Verhältnis zur Höhe der entsprechenden Investition steht.³²

Senkung der Produktionskosten: Das Ziel wurde in eingeschränktem Mass erreicht

Mit dem Ziel der Senkung der Produktionskosten soll mehr wirtschaftliche Effizienz erreicht werden, um eine gegebene Produktionsmenge mit einem möglichst geringen Ressourcenaufwand zu erreichen. Soweit die entsprechenden Produktmärkte durch Grenzschutzmassnahmen abgeschottet sind, dient die Senkung der Produktionskosten primär für gesellschaftliche Dividenden in Form von höheren Einkommen für die Landwirtschaft, niedrigeren Preisen für die Konsumenten oder geringeren Staatsausgaben für Agrarsubventionen. Soweit Investitionshilfen tatsächlich zu niedrigeren Produktionskosten und damit höheren Erlösen führen, sinkt unter sonst gleichen Umständen die Notwendigkeit von Direktzahlungen dementsprechend.

Soweit Produktmärkte bereits geöffnet sind (wie etwa beim Käse), kann die Senkung der Produktionskosten zusätzlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des inländischen Produktionsstandortes dienen. Dabei sind aber die sogenannten Opportunitätskosten nicht zu vergessen: Weitere Teile der in der Landwirtschaft gebundenen Produktionsfaktoren könnten potenziell auch in anderen Wirtschaftssektoren mit besseren Zukunftsaussichten und einer höheren Wertschöpfung verwendet werden. Insofern muss eine international wettbewerbsfähige Landwirtschaft nicht um jeden Preis erstrebenswert sein.

Im Rahmen ihrer Evaluation konnte die EFK keinen hinreichend klaren Nachweis erbringen, dass Investitionen im Allgemeinen und Investitionen mit Investitionshilfen im Besonderen die Produktionskostenentwicklung wesentlich und günstig beeinflusst haben (vgl. Abschnitt 4.3). Unter anderem werden höhere Leistungen von Betrieben mit Investitionen und Investitionshilfen durch höhere Kosten und einen höheren Faktoreinsatz (insbesondere von Kapital) zunichte gemacht. Damit konnte die EFK auch keinen wesentlichen Nutzen der Investitionshilfen im Bereich der Produktionskostensenkung nachweisen.

³² An einem Beispiel illustriert bedeutet das: Wenn eine Investition mit Investitionshilfen gegenüber einer Investition ohne Investitionshilfen eine doppelte Zielwirkung erreicht, aber auch doppelt so viel (oder noch mehr) kostet, dann wird der Nutzen der Investitionshilfen als gering eingestuft. Dies deswegen, weil in diesem Fall angenommen werden kann, dass die Wirkung der Investition bei gleicher Investitionshöhe ohne Investitionshilfen gleich (oder gar geringer) gewesen wäre. Bei einer so festgestellten geringen Kosteneffizienz bei grundsätzlich positiver Wirkung wird der Nutzen der Investitionshilfen zwar als gering, nicht aber als negativ eingestuft: Die Investitionshilfen werden als effektiv, aber als wenig effizient eingestuft.



Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse: Das Ziel wurde teilweise erreicht

Aufgrund der Einschätzungen der Betriebsleiter ist davon auszugehen, dass die Zielerreichung und damit auch der Nutzen bei der Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse (landwirtschaftliche Produktion, Einkommen) geringer ist als bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse (Arbeitsbedingungen, Lebensqualität).

Zur Beurteilung der Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse wurden im Rahmen der Analyse von Buchhaltungsdaten die Entwicklung des Einkommens, der Produktivität und der Rentabilität betrachtet.

- **Einkommen:** Das landwirtschaftliche Einkommen entwickelt sich bei Betrieben mit Investitionen zwar besser als bei Betrieben ohne Investitionen. Bei ähnlichem Investitionsumfang entwickelt sich aber das landwirtschaftliche Einkommen bei Betrieben ohne Investitionshilfen besser als bei Betrieben mit Investitionshilfen für Ökonomiegebäude.
- **Produktivität:** Bei der Arbeitsproduktivität ergibt sich ein ähnliches Resultat. Sie nimmt mit Investitionen stärker zu als ohne Investitionen. Bei ähnlichem Investitionsumfang ist die Zunahme aber wiederum bei Betrieben ohne Investitionshilfen höher als bei Betrieben mit Investitionshilfen. Die Flächenproduktivität entwickelt sich besser bei Betrieben mit Investitionen als bei jenen ohne Investitionen, während es bei der Kapitalproduktivität umgekehrt ist.
- **Rentabilität:** Die Eigenkapitalrentabilität entwickelt sich bei Betrieben mit Investitionen besser als bei Betrieben ohne Investitionen, und bei Investitionen mit Investitionshilfen geringfügig besser als bei vergleichbar hohen Investitionen ohne Investitionshilfen.

Die Analyse der Buchhaltungsdaten lässt damit auf einen gewissen Nutzen von Investitionen zur Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse schließen. Ein direkter Nutzen der Investitionshilfen ist bei Investitionen in ähnlichem Umfang jedoch kaum nachweisbar, da Betriebe mit Investitionshilfen bei den geprüften Indikatoren mehrheitlich eher schlechter abschneiden als Betriebe ohne Investitionshilfen. Erklärungen sind auf der aktuellen Grundlage spekulativ.

Verbesserung der Lebensverhältnisse: Das Ziel wurde tendenziell erreicht, die Effizienz ist fraglich

Zur Beurteilung der Verbesserung der Lebensverhältnisse liegen die Angaben aus der Betriebsleiterbefragung vor. Aufgrund dieser Daten kann ein positiver Nutzen der Investitionen auf die Lebensverhältnisse festgestellt werden. Bei Investitionen mit Investitionshilfen ist der Nutzen pro Investitionsprojekt zwar höher, der Nutzen pro Investitionsfranken und damit die Kosten-Effektivität (= wirtschaftliche Effizienz) aber geringer als bei jenen ohne Investitionshilfen.

Beitrag zum Tierschutz: Das Ziel wurde tendenziell erreicht, die Effizienz ist teilweise fraglich

Die Resultate der Betriebsleiterbefragung deuten auf einen relativ hohen Nutzen von Investitionen als solchen für den Tierschutz hin, und zwar in Form einer verstärkten Berücksichtigung verschiedener Tierschutz-Anforderungen aufgrund der Investitionen. Zwischen 5 % und 39 % der investierenden Betriebe erfüllen zusätzliche Anforderungen, wobei der höchste Wert bei den BTS-Standards im Fall von Investitionen mit Investitionshilfen erreicht wird. Soweit die Investitionshilfen die Investitionen positiv beeinflussen, ist damit auch ein indirekter Nutzen der Investitionshilfen gegeben.

Angesichts der vorliegenden Resultate zu Mitnahmeeffekten (siehe Abschnitt 4.1) dürfte dies bei einem bis zwei Dritteln der geförderten Investitionen der Fall sein. Der festgestellte Nutzen in Form von erfüllten Tierschutz-Anforderungen ist bei Investitionen mit Investitionshilfen rund doppelt so hoch wie bei jenen ohne Investitionshilfen – allerdings bei gut doppelter Investitionshöhe. Die Kosten-Effektivität pro Investitionsfranken in Bezug auf Tierschutzanforderungen wäre damit bei Investitionen mit und ohne Investitionshilfen ähnlich, und die Investitionshilfen hätten in dieser Hinsicht keine Wirkung und folglich auch keinen Nutzen.

Die Auswertung der Buchhaltungsdaten deutet je nach Indikator auf einen geringen bis hohen Nutzen der betrachteten Investitionen zugunsten des Tierschutzes hin. Hoch war der Nutzen gemessen am Indikator der Zunahme der BTS-Beiträge, gering gemessen an der Zunahme der RAUS-Beiträge. Weniger positiv ist das Bild bei der direkten Wirkung der Investitionshilfen: Bei den BTS-Beiträgen ist die Zunahme bei Investitionen mit Investitionshilfen rund dreimal höher als bei Investitionen ohne Investitionshilfen (+42 % bzw. +13 % im Vergleich zu Betrieben ohne Investitionen). Dies allerdings bei durchschnittlich mehr als doppelt so hohen Investitionen. Die Nutzenbilanz fällt daher nur geringfügig positiv aus.

Beitrag zum Umweltschutz: Eine relativ geringe Zielwirkung bei fraglicher Effizienz

Gemäss den Resultaten der Betriebsleiterbefragung ist der Nutzen von Investitionen als solchen hinsichtlich der ökologischen Ziele unterschiedlich. In Bezug auf die Erfüllung der gesetzlichen Mindestanforderungen ist der Nutzen bei den Investitionen mit Investitionshilfen rund doppelt so hoch wie bei jenen ohne Investitionshilfen, pro Investitionsfranken aufgrund der doppelt so hohen Investitionen aber etwa gleich. In Bezug auf den ökologischen Leistungsnachweis und weitergehende Umweltziele ist der Nutzen mit Investitionshilfen etwa gleich wie ohne Investitionshilfen, und damit pro Investitionsfranken geringer. Aus den Buchhaltungsdaten lässt sich aufgrund der Resultate zu den beiden verwendeten Indikatoren (Beiträge für biologischen Landbau, Landbauform) weder für die Investitionen noch für die Investitionshilfen ein positiver Umwelt-Nutzen feststellen.

5.2 Subventionskosten: Der Anteil an Gesamtprojektkosten fällt relativ bescheiden aus

In der Tabelle 14 werden die durchschnittlichen jährlichen Subventionskosten der Investitionshilfen für einzelbetriebliche landwirtschaftliche Hochbauten in den elf Jahren von 2003 bis 2013 beziffert. Diese beinhalteten insgesamt 20 654 geförderte Investitionsprojekte von 14 551 Betrieben. Aufgeführt werden teuerungsbereinigte Werte mit Preisen für das Jahr 2010. Die genannten Kosten pro gefördertes Projekt beziehen sich auch bei den Beiträgen auf alle 20 654 mit Investitionshilfen geförderten Investitionsprojekte. In der grossen Mehrheit wurden diese Investitionsprojekte ausschliesslich mit Investitionskrediten gefördert (17 355 Projekte, 84 %), während ein kleinerer Teil mit Investitionskrediten und Beiträgen gefördert wurde (3299 Projekte, 16 %). Wenn bei der Berechnung der Beiträge pro Projekt nur jene Projekte einbezogen werden, welche auch Beiträge erhielten, umfasste der durchschnittliche Bundesbeitrag 78 821 Franken, der durchschnittliche Kantonsbeitrag 78 384 Franken. Der aufgeführte Subventionswert der Investitionskredite bezieht sich auf die Perspektive des Bundes und wurde auf der Grundlage der Kassazinssätze für zehnjährige

Bundesobligationen berechnet.³³ Wie die Tabelle zeigt, ergibt sich über alle rund 20 000 geförderten einzelbetrieblichen Projekte des landwirtschaftlichen Hochbaus hinweg bei den Investitionshilfen ein Subventionsanteil von rund 45 000 Franken oder 10 % der jeweiligen Gesamtprojektkosten.

Tabelle 14: Subventionen für den einzelbetrieblichen landwirtschaftlichen Hochbau

	Gesamtkosten (Mio. CHF) *	Kosten pro gefördertes Projekt (CHF)	In % der Projektkosten
Total Projektkosten (Investitionen)	856,7	456 816	100,0 %
Beiträge Bund	23,6	12 615	2,8 %
Beiträge Kantone	23,5	12 528	2,7 %
Subventionswert Investitionskredite	38,9	20 734	4,5 %
Total Subventionen	86,0	45 877	10,0 %

* Teuerungsbereinigte Mittelwerte Jahre 2003–2013 zu Preisen von 2010.

Quelle: EFK (Auswertung MAPIS-Daten des BLW)

5.3 Auswirkungen auf Landwirtschaft sowie Volkswirtschaft insgesamt

Bei der Evaluation politischer Massnahmen sollten neben den unmittelbar verursachten Kosten der Massnahmen und dem Nutzen der Zielerreichung auch darüber hinausgehende Auswirkungen einschliesslich positiver und negativer Nebenwirkungen berücksichtigt werden. Es war im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht möglich, solche Auswirkungen systematisch zu untersuchen und zu quantifizieren. Im Folgenden werden aber einige Überlegungen zu den direkten und indirekten, positiven und negativen Auswirkungen der untersuchten einzelbetrieblichen Investitionshilfen im landwirtschaftlichen Hochbau auf verschiedene gesamtwirtschaftliche Grössen präsentiert.

Umfangreiche Auswirkungen auf landwirtschaftliche Investitionen: Die Investitionshilfen dürften trotz Mitnahmeeffekten die landwirtschaftlichen Investitionen relativ stark beeinflussen. Die Hinweise aus der Betriebsleiterbefragung deuten bei zwischen einem Viertel und einem Drittel der geförderten Projekte auf reine Mitnahmeeffekte hin. Für die übrigen Projekte ist davon auszugehen, dass die Investitionshilfen das Niveau der einzelbetrieblichen landwirtschaftlichen Investitionen im Hochbau erhöhen. Damit ist aber noch nicht gesagt, wie produktiv diese Investitionen im Hinblick auf die landwirtschaftliche Produktion (private Güter) oder auf die politisch angestrebten gemeinwirtschaftlichen Leistungen (öffentliche Güter) sind. Die Resultate deuten darauf hin, dass die Investitionshilfen eher die Quantität (Anzahl, Umfang, Zeitpunkt) als die Art der Investitionen beeinflussen.

Mögliche Nebenwirkungen auf Direktzahlungen und andere Agrarmassnahmen: Die Investitionshilfen können die landwirtschaftlichen Direktzahlungen auf mindestens zwei Arten beeinflussen. Unmittelbar und offensichtlich sind die Auswirkungen auf die Auszahlung von Direktzahlungen an einzelne Betriebe im Rahmen der bestehenden Regelungen. Diese Auszahlungen können sich aufgrund von Investitionen verändern. Die Evaluationsresultate zeigen, dass Investitionen mit und

³³ Vgl. Abschnitt 3.2 dieses Berichts und Abschnitt 3.3 des separaten Teilberichts zu den statistischen Analysen.

ohne Investitionshilfen Hand in Hand mit einem erhöhten Bezug von Direktzahlungen gehen. Pro Investitionsfranken sind die zusätzlichen Direktzahlungen aber bei Betrieben mit Investitionshilfen nicht höher als bei jenen ohne Investitionshilfen. Weniger offensichtlich ist eine potenzielle indirekte Auswirkung der Investitionshilfen auf die Direktzahlungen und andere agrarpolitische Massnahmen. Diese hängt vom Erfolg der Investitionshilfen bei der Produktionskostensenkung ab. Gelingt es die Produktionskosten zu senken, können eventuell andere Massnahmen zur Stützung des Agrarsektors wie Direktzahlungen oder Grenzschutzmassnahmen reduziert werden, ohne damit das Einkommen der Landwirte insgesamt zu reduzieren. Dies geht allerdings nur, soweit die Einsparungen der Produktionskosten den landwirtschaftlichen Betrieben zugute kommen, was von weiteren Faktoren abhängig ist.

Förderung des Strukturwandels eher innerhalb als zwischen Zonen: Nach den vorliegenden Resultaten zur Struktur der Investitionshilfen begünstigen die Förderkriterien insbesondere innerhalb der einzelnen landwirtschaftlichen Zonen Investitionen in überdurchschnittlich grosse Betriebe. Insofern dürften die Investitionshilfen innerhalb der einzelnen Zonen zu einem rascheren Strukturwandel von kleineren hin zu grösseren Produktionseinheiten und damit zu effizienteren Produktionsstrukturen beitragen. Zwischen den einzelnen Zonen dürften die Investitionshilfen weniger stark strukturverändernd wirken, da die Investitionshilfen entsprechend den gesetzlichen Zielen vor allem das Berggebiet bevorzugt behandeln.

Geringe Auswirkungen auf die Produktmärkte: Auf die Märkte für landwirtschaftliche Produkte dürften die Investitionshilfen gemäss den vorliegenden Resultaten kaum einen wesentlichen Einfluss haben, auf die Produktionskosten scheint dieser nämlich eher gering zu sein.

Eher begrenzte Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit: Die internationale Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer landwirtschaftlicher Produkte hängt einerseits von den Produktionskosten und andererseits von der allfälligen höheren Zahlungsbereitschaft der in- und ausländischen Konsumenten für Schweizer Produkte ab („Swissness-Prämie“). Da keine grösseren Wirkungen auf die Produktionskosten festgestellt werden konnten, kann diesbezüglich auch keine wesentliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft durch die Investitionshilfen erwartet werden. Ob und inwiefern die Investitionshilfen indirekt die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten positiv beeinflussen (z. B. durch ein positiveres Image bezüglich Tier- und Umweltschutz) kann hier nicht beurteilt werden.

Verschiebung statt Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen: In den vergangenen Jahren waren verschiedentlich mögliche wettbewerbsverzerrende Wirkungen einzelner Investitionshilfen Gegenstand von Diskussionen und rechtlichen Anpassungen. Dabei muss zwischen Verzerrungen innerhalb und zwischen Branchen unterschieden werden. In beiden Fällen war es die Ausweitung von Fördermöglichkeiten über die traditionellen Bereiche der Wohn- und Ökonomiegebäude hinaus, welche bestimmte wettbewerbsverzerrende Wirkungen erst ermöglichte. Die Einführung und spätere Ausweitung der Förderung der Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich (z. B. durch Hofläden oder Agrotourismus) ab 2004 führte zu potenziellen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Landwirtschaftsbetrieben und bestimmten Gewerbebetrieben. Im untersuchten Zeitraum von 2003–2013 flossen rund 120 Mio. Franken ausschliesslich als Investitionskredite (d. h. ca. 3,5 % aller Investitionskredite) in 1067 Diversifizierungsprojekte mit in einem Gesamtumfang von 343 Mio. Franken. Die negativen wettbewerbsverzerrenden Wir-

kungen auf ausserlandwirtschaftlichen Branchen bei einem Teil dieser Projekte dürfte bei jährlichen Investitionskrediten von rund 11 Mio. Franken und einem Investitionsvolumen von rund 31 Mio. Franken insgesamt nicht sehr bedeutsam gewesen sein. Genauere Untersuchungen liegen aber nicht vor. Die Einführung und Ausweitung der Förderung gewerblicher Kleinbetriebe führte primär zu (Verschiebungen von) Verzerrungen innerhalb der entsprechenden Branchen, nämlich zwischen den kleineren geförderten und den grösseren nicht geförderten Betrieben. Im untersuchten Zeitraum waren die registrierten 21 Fälle von Investitionskrediten und Beiträgen für gewerbliche Kleinbetriebe von insgesamt 11,7 Mio. bzw. 5,3 Mio. Franken kaum hinreichend, um grössere Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der entsprechenden Branchen zu bewirken.

5.4 Verteilungs- und andere Wirkungen auf Regionen und betroffene Gruppen

Von den Wirkungen der landwirtschaftlichen Investitionshilfen sind nicht nur die subventionierten Branchen (primär die Landwirtschaftsbranche), ihre Beschäftigten und die dazugehörigen Haushalte betroffen. Die Investitionshilfen und die dadurch ausgelösten zusätzlichen Investitionen führen auch zu indirekten Auswirkungen auf andere Branchen sowie auf unterschiedliche Gruppen und Regionen. Es ist davon auszugehen, dass die beschriebenen Auswirkungen mehrheitlich Verteilungswirkungen darstellen, und damit keine gesamtwirtschaftlichen Einkommens- oder Wohlfahrtsgewinne oder -verluste. Insofern sind die beschriebenen möglichen Auswirkungen aus Sicht der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt tendenziell neutral. Als positiv oder negativ können die Auswirkungen nur bezeichnet werden, soweit sie eine politisch angestrebte bzw. nicht angestrebte Verteilungswirkung beinhalten. Ein Beispiel dafür sind Verteilungswirkungen zugunsten der Berggebiete, die etwa den spezifischen Zielen der Investitionshilfen gemäss LwG Art. 87 entsprechen.

Zusätzliche Finanzflüsse von mittlerem Umfang für das Berggebiet: Die Auswertung der MAPIS-Daten zeigt, dass bei den einzelbetrieblichen Investitionshilfen für den landwirtschaftlichen Hochbau die Beiträge für eine stärkere Förderung des Berg- und Hügelgebiets sorgen. Pro Hektar der gesamten Landwirtschaftlichen Nutzfläche in den einzelnen Zonen nahmen die Beiträge von der Hügelzone bis zur Bergzone IV stetig zu, und zwar von jährlich durchschnittlich 62 Franken pro Hektar in der Hügelzone bis zu 109 Franken pro Hektar in der Bergzone IV. In der Talzone lag der Wert bei Null. Die Investitionskredite waren hingegen für alle Zonen einschliesslich der Talzone vergleichbar hoch (zwischen 206 und 284 Franken pro Hektar) und es ist keine stärkere Förderung des Berg- oder Hügelgebiets erkennbar. Somit sind die Beiträge das eigentliche Instrument zur Förderung des Berg- und Hügelgebietes. Für das gesamte Berggebiet flossen im untersuchten Zeitraum 2003–2013 jährlich durchschnittlich 37 Mio. Franken in Form von Beiträgen in die Berggebiete. Für die Hügelzone waren es 9 Mio. Franken. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass laut LwG Art. 87 der Bund Beiträge und Investitionskredite gewährt, um die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse „insbesondere im Berggebiet“ zu verbessern. Eine besondere Förderung der Hügelzone wird dabei nicht erwähnt. Die regionalen Verteilungswirkungen scheinen aufgrund dieser Resultate grob in die gewünschte Richtung zu gehen. Aufgrund der fehlenden Gewichtung der unterschiedlichen Ziele in den Rechtsgrundlagen (vor allem zwischen dem Ziel der Verbesserung der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse „insbesondere im Berggebiet“ und dem der Produktionskostensenkung) kann aber nicht genauer gesagt werden, inwieweit die vorgefundene Verteilung einem zugrunde liegenden politischen Willen entspricht oder nicht. Im Verhältnis zu

anderen gesetzlichen Instrumenten wie etwa dem Finanzausgleich oder dem Wasserzins erscheinen die zusätzlichen Mittel für das Berggebiet aufgrund der einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau eher von mittlerem als von grossem Umfang.³⁴

Das Gewerbe profitiert von zusätzlichen landwirtschaftlichen Bauten und Einrichtungen: Mögliche indirekte Auswirkungen von Investitionshilfen auf verschiedene Gewerbebranchen aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen wurden im vorhergehenden Abschnitt 5.3 thematisiert. Die finanziell umfangreichsten und unmittelbarsten Auswirkungen auf die Gewerbebetriebe kommen jedoch aufgrund zusätzlicher landwirtschaftlicher Investitionen zustande. Es ist daran zu erinnern, dass grundsätzlich das gesamte Volumen der geförderten Investitionen in Form von Aufträgen Firmen zugute kommt, welche landwirtschaftliche Bauten und Einrichtungen bereitstellen. Im untersuchten Zeitraum 2003–2013 waren dies jährlich durchschnittlich 831 Mio. Franken. Es ist davon auszugehen, dass ohne Investitionshilfen ein grösserer Teil dieser Summe anderen Branchen zugute kommen würde, etwa in Form einer erhöhten Nachfrage nach anderen Investitions- oder Konsumgütern. Angesichts der Mitnahmeeffekte wäre aber ein Teil der entsprechenden landwirtschaftlichen Investitionen gemäss den Angaben aus der Betriebsleiterbefragung auch ohne Investitionshilfen durchgeführt worden.

Potenzielle Entlastung der Steuerzahler als indirekte Folge des Zinsrückgangs: Sowohl Beiträge als auch Investitionskredite werden bzw. wurden letztlich von den Steuerzahlern finanziert. Bei den Investitionskrediten wurden die Steuerzahler in der Anfangsphase beim Aufbau des Fonds de Roulement ab 1963 stärker belastet, während sie heute dementsprechend entlastet werden. Insbesondere werden sie aber durch den langfristigen Rückgang der Inflation und der Nominalzinsen entlastet, der sich mit den Auswirkungen der Finanzkrise nach 2008 noch verstärkte. Der Subventionswert der ausbezahlten Investitionskredite und die Notwendigkeit zusätzlicher Einzahlungen von Steuergeldern in den Fonds wurden dadurch stetig geringer.

Eher geringe positive Auswirkungen auf die Konsumenten: Konsumenten könnten von Investitionshilfen gewinnen, soweit allfällige Produktionskostensenkungen in Form von Preissenkungen an sie weitergegeben werden. Da umfangreichere Wirkungen auf die Produktionskosten nicht festgestellt werden konnten, dürften die Investitionshilfen auch eher geringe positive Auswirkungen für die Konsumenten mit sich bringen. Konsumenten mit einer Präferenz für erhöhten Tierschutz dürften die schnellere Verbreitung besonders tierfreundlicher Stallhaltungssysteme (BTS-Standard) dank der geförderten Investitionen schätzen. Kaum einen erkennbaren Gewinn bringen die Investitionshilfen hingegen für Konsumenten mit einer Präferenz für hohe Umweltstandards.

³⁴ Zum Vergleich: Allein für den Kanton Wallis sind im Rahmen des Finanzausgleichs für 2016 über 500 Mio. Franken für den sogenannten Ressourcenausgleich vorgesehen. Der Wasserzins für die Bergkantone GL, GR, OW, NW, TI, UR und VS sowie deren Gemeinden erreichte 2006 rund 270 Mio. Franken.

6 Schlussfolgerungen

6.1 Antworten auf die Fragen der Evaluation

Hauptfrage 1: Liegen den Investitionshilfen eine klare Förderstrategie und ein effizienter Vollzug zugrunde?

Förderstrategie in Teilaspekten nicht klar: Die EFK hat überprüft, ob den Investitionshilfen eine klare Förderstrategie zugrunde liegt. Dazu hat sie die Transparenz der Ziele, die Ausrichtung der Ziele auf bestimmte Probleme, die Ausrichtung der Massnahmen auf die Ziele, die Kohärenz von Zielen und Massnahmen sowie die Überprüfung der Zielerreichung untersucht (vgl. Kapitel 2). Die EFK kommt zum Schluss, dass die Förderstrategie in bestimmten Teilaspekten nicht hinreichend klar ist. Dies betrifft insbesondere die Transparenz der Ziele, die Ausrichtung der Massnahmen auf die Ziele und die Überprüfung der Zielerreichung.

Fehlen von klaren Zieldefinitionen: Die Ziele der Investitionshilfen sind in den gesetzlichen Grundlagen explizit aufgeführt (LwG Art. 87 Abs. 1). Wie die Agrarpolitik insgesamt haben auch die Investitionshilfen multiple Ziele. Bei den aufgeführten Zielen gibt es eine grosse Spannbreite zwischen breit gefassten und enger gefassten Zielen. Für die breiter gefassten Ziele, vornehmlich die Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse, sind in der Konzeption der Investitionshilfen keine genaueren Definitionen ersichtlich. Dies macht es schwierig, die Zielerreichung einzelner Massnahmen zu überprüfen.

Unklare Ausrichtung von Massnahmen auf einzelne Ziele und Probleme: Zwar ist bei verschiedenen Förderkriterien implizit erkennbar, auf welche Ziele diese ausgerichtet sind, und die Förderkriterien erscheinen auch geeignet, bestimmte Ziele zu erreichen. Bei den breit gefassten Zielen ist aber im Allgemeinen nicht explizit ersichtlich, welche Massnahmen und Förderkriterien auf welche konkreten Teilziele wirken sollen. So erscheint beispielsweise unklar, wie weit die Verbesserung der Lebensverhältnisse ausschliesslich oder primär mit dem Neu- und Umbau von Wohngebäuden, oder auch mit anderen Massnahmen angestrebt werden soll. Unklar ist auch die Förderstrategie in Bezug auf mögliche Umweltziele im Bereich des landwirtschaftlichen Hochbaus. Hier besteht zwar das Förderkriterium der Einhaltung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN), das jedoch kaum eine Wirkung zu entfalten scheint. Bedeutsame einzelne Umweltprobleme mit einem Bezug zu landwirtschaftlichen Investitionen, wie etwa übermässige Ammoniakemissionen, werden bei der Konzeption der Massnahmen bisher kaum berücksichtigt.

Schwierige Kohärenz von Zielen und Massnahmen: Zielkonflikte sind bei einer Politik mit multiplen Zielen grundsätzlich immer möglich. Dies gilt auch für die landwirtschaftlichen Investitionshilfen. Es ist aber möglich, Zielkonflikte innerhalb der Investitionshilfen sowie im Verhältnis zu anderen agrarpolitischen und weiteren Massnahmen des Bundes mit geeigneten Massnahmen und Förderkriterien zu reduzieren oder zumindest transparent auszuweisen. Fälle wie die offenbar zulässige Subventionierung sowohl der Asphaltierung wie auch der Nicht-Asphaltierung von Flurwegen (über Investitionshilfen bzw. Landschaftsqualitätsbeiträge) könnten damit vermieden werden. Hinsichtlich der Kohärenz der Ziele fällt auf, dass das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit in den politischen Grundlagen (insbesondere den Agrarbotschaften) stark betont wird, während der Begriff

in den rechtlichen Grundlagen nicht zu finden ist – ausser indirekt, wenn von Produktionskostensenkung gesprochen wird. Dies stellt die Kohärenz der Politik infrage.

Mangelnde Berücksichtigung der Zielerreichung: Die Überprüfung der Zielerreichung ist bisher kaum Teil der Konzeption der Investitionshilfen. Das Landwirtschaftsgesetz bestimmt jedoch, dass der Bund die Wirksamkeit der Massnahmen des Gesetzes evaluiert und ein Monitoring der von der Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen durchführt (Art. 185 Abs. 1^{ter} bzw. Abs. 1^{bis}). Aufgrund der bereits verfügbaren Daten und der methodischen Möglichkeiten in diesem Bereich sind die Voraussetzungen für eine kosteneffiziente Wirksamkeitsprüfung tendenziell besser als bei der Mehrzahl anderer Bereiche der Bundespolitik.

Konzeption hinter Ausweitung der geförderten Betriebe teilweise nicht erkennbar: Hinter der Ausweitung der Investitionshilfen auf zusätzliche Subventionsempfänger, darunter insbesondere auch auf gewerbliche Kleinbetriebe, kann die EFK keine hinreichende Konzeption erkennen, welche auf eine Verbesserung der Zielerreichung abzielt. Teilweise haben Ausweitungen des Empfängerkreises mit Hinweis auf dadurch geschaffene Wettbewerbsverzerrungen weitere Ausweitungen nach sich gezogen. Dies war bei den gewerblichen Kleinbetrieben der Fall. Es besteht die Gefahr, dass die Verfügbarkeit eines gut dotierten zweckgebundenen Fonds in Kombination mit einer kontinuierlich sinkenden Zahl von beitragsberechtigten Landwirtschaftsbetrieben eine Dynamik der Ausweitung der Fördertatbestände antreibt, hinter der keine zielgerichtete Förderkonzeption steht.

Positiv beurteilte Verfahrensqualität beim Vollzug: Die Verfahrensqualität einschliesslich der administrativen Kosten aufseiten der Behörden und Subventionsempfänger (inklusive Beratungsdienste) konnten im Rahmen der Evaluation nicht genauer untersucht und beziffert werden. Die Betriebsleiterbefragung ergab jedoch punktuelle Hinweise zur Verfahrensqualität aus Sicht der Subventionsempfänger. Diese sind zu 74 % bis 94 % mit einzelnen Aspekten des Verfahrens eher oder sehr zufrieden. Am wenigsten gut schnitten dabei das Internetangebot und die Qualität von Formularen mit 26 % bzw. 19 % eher oder sehr unzufriedenen Betriebsleitern ab.

Hauptfrage 2: Welchen Umfang und welche Struktur haben die Investitionshilfen?

Fast 15 000 unterstützte Betriebe: Die Evaluation der EFK konzentrierte sich auf die einzelbetrieblichen Investitionshilfen im landwirtschaftlichen Hochbau zwischen 2003 und 2013. In diesem Zeitraum wurden 20 654 Investitionsprojekte von 14 551 Betrieben entweder nur mit Investitionskrediten oder aber mit Investitionskrediten und Beiträgen von Bund und Kantonen unterstützt. Davon profitierten 14 551 Betriebe oder rund 23,5 % aller landwirtschaftlichen Betriebe im entsprechenden Zeitraum. Jährlich wurden zwischen 1636 und 2003 Investitionsprojekte unterstützt, wobei kein eindeutiger Trend in Richtung einer Zu- oder Abnahme erkennbar war.

Sinkender Subventionswert der Investitionshilfen: Mit den Investitionshilfen wurden Investitionsprojekte im Gesamtumfang von jährlich durchschnittlich 857 Mio. Franken unterstützt (teuerungsberichtigte Werte zu Preisen von 2010). Die durchschnittlichen jährlichen Investitionshilfen summierten sich auf 318 Mio. Franken, wovon 271 Mio. (31,7 % des Gesamtumfangs der Investitionen) in Form von Investitionskrediten und je 24 Mio. als Beiträge des Bundes bzw. der Kantone ausbezahlt wurden (zusammen 5,5 % des Gesamtumfangs der Investitionen). Der Subventionswert der Investitionskredite, berechnet aufgrund der Zinssätze von Bundesobligationen, bezifferte sich



auf 39 Mio. Franken. Die Gesamtsubventionen, bestehend aus den Beiträgen und dem Subventionswert der Investitionskredite, beliefen sich damit auf jährlich 86 Mio. Franken oder 10 % der Gesamtsumme der Investitionsprojekte. Der Anteil dieser Gesamtsubventionen sank jedoch deutlich im Zeitverlauf, von 15 % im Jahr 2003 auf 6,5 % im Jahr 2013. Im Durchschnitt über alle geförderten Projekte hinweg bezifferten sich die Projektkosten auf 456 000 Franken, die Beiträge von Bund und Kantonen auf 23 000 Franken, die Investitionskredite auf 145 000 Franken. Der Subventionswert der Investitionskredite erreichte 21 000 Franken. Wenn man die nicht teuerungsbereinigten Jahresdurchschnitte der Perioden 2004–2008 und 2009–2013 vergleicht, nahmen die Kosten der geförderten Projekte um 12,9 % zu, die Investitionskredite hingegen nur um 8,5 % und die Beiträge der Kantone um 5,0 %, während die des Bundes um 11,0 % abnahmen. Dementsprechend stieg die Finanzierung aus anderen Quellen überproportional um 16,6 % an.

Investitionshilfen für traditionelle Massnahmen bleiben dominant: Sowohl bei der Anzahl wie auch beim Gesamtumfang der Investitionshilfen dominieren die „klassischen“ Massnahmen. Von den nicht teuerungsbereinigten Investitionshilfen flossen 35 % in Ökonomiegebäude, 19 % in Wohngebäude, 3 % in kombinierte Projekte zu Wohn- und Ökonomiegebäuden und 29 % in Starthilfen. Elf weitere, teilweise neuere Massnahmenkategorien (z. B. Diversifizierung) erhielten die verbleibenden 14 % der Mittel.

Berggebiet primär aufgrund von Beiträgen bevorzugt: Von den Investitionskrediten flossen 47 % in die Talzone, 16 % in die Hügelzone und 37 % ins Berggebiet. Von den Beiträgen gingen 80 % ins Berggebiet, 20 % in die Hügelzone und ein Bruchteil eines Prozents (0,3 %) in die Talzone. Der Anteil der Investitionskredite an der Gesamtsumme der Investitionen war in der Talzone mit 34 % höher als in der Hügelzone (31 %) und im Berggebiet (29 %). Bei den Beiträgen lagen die entsprechenden Anteile im Berggebiet bei 11 %, in der Hügelzone bei 7 % und in der Talzone bei 0 %.

Investitionshilfen mehrheitlich für überdurchschnittlich grosse Betriebe: Betriebe mit über 2,0 Standardarbeitskräften (SAK) machten im Durchschnitt des Untersuchungszeitraums 30 % der Betriebe aus, erhielten aber 71 % der Investitionskredite und 79 % der Beiträge. Somit wurden schwerpunktmässig Betriebe mit einer überdurchschnittlichen SAK-Zahl gefördert. Interessant ist, dass der Anteil der Investitionshilfen an den Projektkosten auch über den gesetzlich festgelegten Schwellen mit der SAK-Zahl der Betriebe noch deutlich ansteigt, und zwar von 34 % bei Betrieben mit 1,75–2,00 SAK auf einen Spitzenwert von 42 % bei Betrieben mit 4,50–4,75 SAK. Von den Investitionskrediten flossen 78 % in Betriebe mit einer überdurchschnittlichen Landwirtschaftlichen Nutzfläche, von den Beiträgen sogar 87 %. Die Förderung überdurchschnittlich grosser Betriebe ist konform mit den zugrunde liegenden politischen Zielen und beruht primär auf den festgelegten Mindestgrössen in SAK (vgl. LwG Art. 89 Abs. 1 Bst. a sowie SVV Art. 3). Damit wirken die vor allem in den Berggebieten ausbezahlten Beiträge in Bezug auf die Betriebsfläche der geförderten Betriebe offenbar nicht primär strukturerhaltend. Der Anteil der Investitionshilfen an den Projektkosten steigt mit der Landwirtschaftlichen Nutzfläche von 32 % bei Betrieben mit 5–10 Hektaren auf 47 % bei Betrieben mit 70–80 Hektaren. Bemerkenswert ist, dass sowohl die Projektkosten wie auch die Investitionshilfen pro Hektar Landwirtschaftliche Nutzfläche bei den geförderten Betrieben mit der Zunahme dieser Nutzfläche kontinuierlich fallen. Betriebe mit 40–45 Hektar Landwirtschaftliche Nutzfläche haben pro Hektar 46 % geringere Investitionskosten und 38 % geringere Investitionshilfen als Betriebe mit 20–25 Hektar Landwirtschaftliche Nutzfläche.

Hauptfrage 3: Wie wirken sich die Investitionshilfen auf die einzelnen Betriebe aus?

Einfluss auf Investitionen bzw. auf Investitionsziele: Die Frage nach der Wirkung der Investitionshilfen auf die einzelnen Betriebe muss in zwei Fragen aufgeteilt werden. Die erste Frage ist: Beeinflussen die Investitionshilfen die Anzahl, den Umfang, den Zeitpunkt oder die Art der einzelbetrieblichen Investitionen im landwirtschaftlichen Hochbau? Die daran anschliessende zweite Frage ist: Inwieweit wirken sich die Investitionshilfen über ihren Einfluss auf die Investitionen auf die gesetzlich angestrebten Ziele der Investitionshilfen aus? Positive und grundsätzlich auch mögliche negative Wirkungen von Investitionshilfen auf die angestrebten Ziele können auf direkte oder indirekte Art zustande kommen: Die Investitionshilfen können die Qualität der Investition direkt beeinflussen und damit Wirkungen entfalten, die Investitionen ohne Investitionshilfen nicht haben. Investitionshilfen können aber auch indirekt wirken, indem sie lediglich die Quantität der Investitionen beeinflussen und folglich Wirkungen verstärken, welche Investitionen ohne Investitionshilfen haben.

Einfluss eher auf den Umfang als auf die Art der Investitionen: Die Betriebsleiterbefragung der EFK lässt auf reine Mitnahmeeffekte in der Grössenordnung von zwischen einem Viertel und einem Drittel der geförderten Projekte schliessen (genau gleiche Investition auch ohne Investitionshilfen bei 28 % der 363 Antworten). Ein gutes Drittel der Projekte (36 %) wäre ohne Investitionshilfen überhaupt nicht durchgeführt worden, rund ein Viertel der Projekte erst später (11 %) oder in kleinerem Umfang (13 %). Nach Angaben der Betriebsleiter wurde die Art der Investition in weniger als einem Zehntel der Projekte (8 %) beeinflusst. Bei zwei Drittel bis drei Viertel der geförderten Investitionsprojekte beeinflussten die Investitionshilfen die Investition. Die hauptsächliche Wirkung war, dass mehr, grösser und früher investiert wurde. Nur bei einem kleinen Teil der geförderten Investitionsprojekte wurde in einer qualitativ anderen Art und Weise investiert. Dies wiederum würde bedeuten: Weil die Art der Investition nur ausnahmsweise beeinflusst wird, unterscheiden sich die Wirkungen von Investitionen mit bzw. ohne Investitionshilfen eher selten. Für die nachfolgend behandelte Zielerreichung von Investitionshilfen würde das bedeuten: Die Investitionshilfen verstärken primär die positiven oder negativen Wirkungen von Investitionen, wie sie auch ohne Investitionshilfen auftreten würden. Nur in zweiter Linie modifizieren sie die Wirkungsweise von Investitionen.

Begrenzte Wirkung auf die Senkung der Produktionskosten: Die Resultate deuten auf geringe bis mittlere positive Wirkungen auf die Senkung der Produktionskosten hin. Bei der Betriebsleiterbefragung war das Resultat zwar positiv, aber in geringerem Ausmass als bei anderen abgefragten Wirkungen: Während bei 127 Investitionen die Produktionskosten pro Mengeneinheit eher oder stark abnahmen, veränderten sie sich bei 147 Investitionen kaum und nahmen bei 81 Investitionen gar eher oder stark zu. Die Buchhaltungsdaten können positiver interpretiert werden: Investitionen mit Investitionshilfen schneiden bei der Entwicklung der Globalproduktivität, welche als Indikator für die Produktionskosten verwendet wurde, besser ab als Investitionen ohne Investitionshilfen und Betriebe ohne Investitionen. Dies deutet auf eine direkte Zielwirkung der Investitionshilfen hin. Es ist allerdings möglich, dass die positive Wirkung auf die Höhe der untersuchten Investitionen zurückgeht, die bei diesem Indikator nicht kontrolliert wurde. In diesem Fall würde aber immerhin eine entsprechende indirekte Wirkung vorliegen.



Unterschiedliche Wirkungen auf die Wirtschaftsverhältnisse: Gemäss der Analyse der Buchhaltungsdaten sind die Wirkungen der Investitionen auf die drei verwendeten Indikatoren zu den Wirtschaftsverhältnissen (Einkommen, Produktivität, Rentabilität) positiv und als mittel bis hoch einzuschätzen. Die direkte Wirkung der Investitionshilfen – abgeleitet vom Unterschied zwischen Investitionen mit vs. ohne Investitionshilfen – ist demgegenüber eher gering. Aufgrund der indirekten Wirkung der Investitionshilfen – mittels der positiven Wirkungen von Investitionen als solchen – kommt dennoch eine mittlere positive Wirkung der Investitionshilfen auf die Wirtschaftsverhältnisse zustande.

Lebensverhältnisse positiv beeinflusst, aber mit fraglicher Effizienz: Hervorzuheben sind Resultate zur Verbesserung der Lebensverhältnisse. Aus den Angaben der Betriebsleiter kann abgeleitet werden, dass Investitionen als solche sowohl die Arbeitsbedingungen als auch die Lebensqualität deutlich verbessern. Bei Investitionen mit Investitionshilfen ist der Nutzen pro Investitionsprojekt zwar höher, der Nutzen pro Investitionsfranken und damit die Kosten-Effektivität (= wirtschaftliche Effizienz) aber geringer als bei jenen ohne Investitionshilfen.

Positiver Beitrag zum Tierschutz, bei Fragezeichen zur Effizienz: Die Wirkung auf tierschützende Ziele wurde mithilfe von Indikatoren zur Anwendung von BTS-Standards, RAUS-Standards, gesetzlichen Tierschutz-Mindestanforderungen und weitergehenden Tierschutzzielen (Labels etc.) erhoben. Sowohl die Betriebsleiterbefragung als auch die Analyse der Buchhaltungsdaten weisen auf eine positive und eher hohe Wirkung von Investitionen auf den Tierschutz hin. Investitionen mit Investitionshilfen schneiden zudem deutlich besser ab als jene ohne Investitionshilfen. Die Wirkungen in Bezug auf die Erfüllung einzelner Anforderungen sind bei BTS, RAUS und weitergehenden Tierschutzanforderungen mit Investitionshilfen etwa doppelt so hoch wie ohne Investitionshilfen, bei den gesetzlichen Mindestanforderungen jedoch nur um etwa die Hälfte höher. Auch hier sind allerdings die gut doppelt so hohen gemessenen Investitionen mit Investitionshilfen zu berücksichtigen. Im Unterschied zur Wirkung auf die Lebensverhältnisse erscheint beim Tierschutz die Kosteneffizienz bei Investitionen mit Investitionshilfen etwa ähnlich hoch wie bei Investitionen ohne Investitionshilfen. Die Analyse der Buchhaltungsdaten weist hinsichtlich der BTS-Beiträge für Investitionen mit Investitionshilfen gar eine knapp vierfache Wirkung gegenüber Investitionen ohne Investitionshilfen aus. Bei der gemessenen gut doppelt so hohen Investitionshöhe ergibt sich hier immer noch eine bessere Kosteneffizienz der Investitionen mit Investitionshilfen gegenüber jenen ohne Investitionshilfen. Bei den RAUS-Beiträgen sind die Unterschiede zwischen Investitionen mit und ohne Investitionshilfen sowie Betrieben ohne Investitionen viel weniger ausgeprägt, und die Kosteneffizienz der Investitionen mit Investitionshilfen ist wiederum geringer als bei jenen ohne Investitionshilfen.

Kein wesentlicher Beitrag zu ökologischen Zielen: Die Betriebsleiterbefragung lässt auf mittlere bis geringe Wirkungen von Investitionen auf die berücksichtigten Umweltindikatoren schliessen. Die drei berücksichtigten Anforderungen (gesetzliche Umwelt-Mindestanforderungen, ökologischer Leistungsnachweis, weitergehende Umweltziele wie Label etc.) wurden bei Investitionen mit Investitionshilfen von 11 % der Betriebe zusätzlich erfüllt, bei Investitionen ohne Investitionshilfen von 8 %. Die Kosteneffizienz der Investitionen in Bezug auf die berücksichtigten Umweltziele ist aufgrund der mehr als doppelt so hohen gemessenen Investitionssumme bei den Investitionen mit Investitionshilfen als schlechter einzustufen als bei den Investitionen ohne Investitionshilfen. Die Resultate der Analyse der Buchhaltungsdaten zeigen so gut wie keine

positiven Wirkungen von Investitionen oder Investitionshilfen auf die berücksichtigten Umweltindikatoren (Landbauform und Bio-Beiträge).

Hauptfrage 4: Welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und Nebenwirkungen haben die Investitionshilfen?

Auswirkungen auf volkswirtschaftlich relevante Faktoren

Die auf der Grundlage der übrigen Resultate angestellten Überlegungen der EFK zu überbetrieblichen, volkswirtschaftlich relevanten Auswirkungen führten zu den nachfolgend aufgeführten Ergebnissen.

Umfang der Subventionen und der geförderten Investitionen: Mit jährlich 86 Mio. Franken entsprach der Subventionswert der Investitionshilfen für einzelbetriebliche Investitionen im landwirtschaftlichen Hochbau (Beiträge plus Subventionswert der Investitionskredite) im Zeitraum 2003–2013 rund 2,3 % der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung 2013. Die geförderten teuerungsbereinigten Gesamtinvestitionen von jährlich 857 Mio. Franken (Preisniveau des Jahres 2010) entsprachen 1,7 % aller Bauinvestitionen in der Schweiz.

Eher Auswirkungen auf die Quantität als auf die Qualität von Investitionen: Die landwirtschaftlichen Investitionen werden durch die Investitionshilfen eher quantitativ ausgeweitet als qualitativ verändert. Die positiven und gegebenenfalls auch negativen Auswirkungen, welche auch Investitionen ohne Investitionshilfen haben, werden dadurch verstärkt.

Indirekte Auswirkungen auf die Notwendigkeit von Direktzahlungen: Aufgrund ihrer potenziellen Auswirkungen auf die Produktionskosten und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft können Investitionshilfen mittel- und langfristig indirekte Auswirkungen auf die Notwendigkeit zukünftiger Direktzahlungen haben. Damit haben sie einen Einfluss auf die umfangreichste einzelne Bundessubvention mit einem gesamtwirtschaftlich relevanten Umfang von 2,79 Mrd. Franken im Jahr 2013 (4,4 % der Bundesausgaben oder 0,44 % des Bruttoinlandproduktes).

Unterstützung des Strukturwandels innerhalb von Zonen: Die Investitionshilfen beschleunigen den Strukturwandel in Richtung grösserer Betriebe. Aufgrund zusätzlicher Fördermöglichkeiten insbesondere für das Berggebiet wird eher der Strukturwandel innerhalb der einzelnen Zonen gefördert als eine Verschiebung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten zwischen den Zonen.

Begrenzte Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit: Da im Zusammenhang mit den Investitionshilfen keine grösseren Produktionskostensenkungen festgestellt werden konnten, dürfte auch der Einfluss der Investitionshilfen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Landwirtschaftsprodukten gegenwärtig eher begrenzt sein.

Zusätzliche und sich verschiebende Wettbewerbsverzerrungen: Ausweitungen der Förderatbestände haben innerhalb der Schweiz in der Vergangenheit eher zu zusätzlichen oder sich verschiebenden potenziellen Wettbewerbsverzerrungen geführt. Aufgrund des im Untersuchungszeitraum noch begrenzten Volumens der Subventionen dürften die tatsächlichen Verzerrungen lokal und sektoriell noch relativ eng begrenzt gewesen sein. Zum aktuellen Stand (vor allem nach einer weiteren Ausweitung der Fördermöglichkeiten für gewerbliche Kleinbetriebe ab 01.01.2014) müssten jedoch neue und detailliertere Untersuchungen erfolgen.



Verteilungswirkungen nach Regionen und Gruppen

Die Investitionshilfen können politisch angestrebte oder auch unerwünschte Verteilungswirkungen auf unterschiedliche Landesgegenden und gesellschaftliche Gruppen haben. Von besonderem Interesse sind die gemäss den Zielen der Investitionshilfen (LwG Art. 87 Abs. 1) angestrebten Wirkungen auf das Berggebiet. Zusätzlich werden im Folgenden auch einige Überlegungen zu weiteren Auswirkungen bzw. Verteilungswirkungen auf Konsumenten, Steuerzahlende und das Gewerbe angestellt.

Zusätzliche Wirkungen im Berg- und Hügelgebiet: Gemäss LwG Art. 87 gewährt der Bund Beiträge und Investitionskredite, um die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse „insbesondere im Berggebiet“ zu verbessern. Die gegenüber der Talzone zusätzlich gewährten Investitionshilfen für das Berggebiet bestehen im Wesentlichen aus den Beiträgen. Jährlich flossen rund 37 Mio. Franken an Beiträgen ins Berggebiet. Dies entsprach etwa 45 % des jährlichen Subventionswerts aller Investitionshilfen (86 Mio. Franken). Die regionalen Verteilungswirkungen scheinen damit grob in die gewünschte Richtung zu gehen. Aufgrund der nicht genauer festgelegten Ziele (vgl. Ausführungen zur Hauptfrage 1) kann nicht genauer gesagt werden, wie weit die Übereinstimmung mit den Zielen geht.

Potenziell positive Wirkungen der niedrigen Zinsen für die Steuerzahler: Die Steuerzahler profitieren im Zusammenhang mit den sinkenden Zinsen potenziell von dem für den Bund stark sinkenden Subventionswert der Investitionskredite, aber auch vom leichten Sinken der Beiträge. Aufgrund der gesunkenen Inflationsrate bewahrt der Fonds de Roulement seinen Wert besser und muss weniger stark mit neuen Mitteln alimentiert werden. Die heutigen Steuerzahler können so länger von den seit 1963 erfolgten Einzahlungen früherer Steuerzahler profitieren.

Positive Auswirkungen auf bestimmte Gewerbebezüge: Aufgrund der Investitionshilfen profitierten Gewerbebetriebe, welche direkt oder indirekt im landwirtschaftlichen Hochbau beteiligt waren, von subventionierten Investitionen in der Höhe von jährlich 831 Mio. Franken. Es ist davon auszugehen, dass es sich hier grossmehrheitlich um einen Umverteilungseffekt handelt, und nicht um zusätzliche Wertschöpfung. Ohne Investitionshilfen in der Landwirtschaft würden die entsprechenden Mittel anderswo investiert oder konsumiert werden, sodass andere Unternehmen profitieren würden.

7 Empfehlungen der EFK

7.1 Generelles

Die EFK konnte bei ihrer Evaluation keine gravierenden Mängel feststellen, welche die Konzeption oder die Wirksamkeit der Investitionshilfen in den untersuchten Bereichen insgesamt infrage stellen. Die gilt grundsätzlich auch für die Entwicklung der Kosten und die Verteilung der entsprechenden Fördermittel. Es sind bei den untersuchten einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau keine unkontrollierten Kostensteigerungen festzustellen. Die Verteilung der Mittel entspricht in verschiedenerlei Hinsicht der angestrebten Richtung (tendenziell stärkere Förderung im Berggebiet sowie Förderung des Strukturwandels zugunsten grösserer Produktionseinheiten). In Teilbereichen der Konzeption und Wirksamkeit der Investitionshilfen hat die EFK Verbesserungspotenziale festgestellt.

Verbessert werden könnte insbesondere die Fokussierung der Investitionshilfen auf die Wirtschaftlichkeit der geförderten Investitionen. Durch eine geeignete Ausgestaltung der Investitionshilfen sollten die Kosten der produzierenden Landwirtschaft gesenkt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, wie weit bestimmte Massnahmen unter veränderten Umständen noch notwendig sind, vor allem wenn die Verbindung zu produktiven landwirtschaftlichen Investitionen eher indirekt ist. Dies betrifft vornehmlich die Investitionshilfen für Wohnbauten, nachdem sich die Wohnverhältnisse in den vergangenen Jahrzehnten bereits stark verbessert haben.

Zu einer verbesserten Konzeption könnte auch die Berücksichtigung von Interdependenzen mit anderen Bereichen der Agrarpolitik beitragen. Die mit den Investitionshilfen angestrebten Produktionskostensenkungen und Einkommensverbesserungen beeinflussen nicht nur die Auswirkungen der Einfuhrbestimmungen im Bereich Produktion und Absatz, sondern auch die Notwendigkeit zukünftiger Direktzahlungen.

Die Voraussetzungen für die Zielerreichung könnten in einzelnen Bereichen durch eine klarere Förderstrategie verbessert werden. Dazu gehört insbesondere eine klarere Definition des Beitrags der Investitionshilfen zur Erreichung ökologischer Ziele. Stufengerecht festgelegte operationelle Teilziele würden es erlauben, die einzelnen Massnahmen und die detaillierten Förderkriterien konsequenter auf die entsprechenden Ziele auszurichten. Der Erfolg der Massnahmen könnte so besser überprüft werden.

7.2 Vier Empfehlungen

Empfehlung 1: Weiterführung der Investitionskredite für Wohngebäude prüfen

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Landwirtschaft, die Produktivität der geförderten Investitionen konsequenter zu berücksichtigen und zu diesem Zweck zu prüfen, ob die Investitionskredite für Wohngebäude beibehalten werden sollen (Priorität 2).

Erläuterung

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die Investitionshilfen im Betrieb einen grossen und geschätzten Beitrag für die Verbesserung der Lebensverhältnisse in der Landwirtschaft bringen. Die Investitionskredite bei den Wohngebäuden (jährlich rund 50 Mio. Franken im evaluierten Zeitraum) werden auch geschätzt, haben aber aufgrund ihrer Natur kaum Wirkungen auf die Produktivität oder



die Verwirklichung ökologischer Ziele. Die Verbesserung der Wohnverhältnisse soll durch die Betriebserträge finanziert werden, wie es allgemein bei selbständig Erwerbenden üblich ist. Diese Empfehlung ist wichtig vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich die Wohnverhältnisse seit Einführung der Investitionskredite 1963 deutlich verbessert haben dürften. Zudem gibt es zu diesem Zweck noch weitere Fördermöglichkeiten ausserhalb des Landwirtschaftsgesetzes, wenn auch in geringem Ausmass (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz). Bei einer Streichung der Investitionskredite für Wohngebäude müsste eventuell eine Erhöhung der im bäuerlichen Bodenrecht festgelegten Belastungsgrenze geprüft werden.

Stellungnahme des BLW:

Die Agrarpolitik und auch die Investitionshilfen verfolgen eine positive Entwicklung in drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: Ökonomie, Ökologie und Soziales. Die Förderung des landwirtschaftlichen Wohnungsbaus trägt wesentlich zur Erreichung der sozialen Zielsetzung bei.

Bei einem Wegfall der Investitionskredite bestehen Finanzierungseinschränkungen für den landwirtschaftlichen Wohnungsbau, da die Belastungsgrenze (Art. 73 ff. BGG) für landwirtschaftlichen Wohnraum wesentlich tiefer ist als die Baukosten.

Das BLW prüft diesen Antrag unter Berücksichtigung der sozialen Zielsetzung sowie der Wechselwirkungen mit dem Bäuerlichen Bodenrecht nach der Revision der Schätzungsanleitung des landwirtschaftlichen Ertragswertes.

Empfehlung 2: Produktionskosten senken und Wirtschaftlichkeit fördern

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Landwirtschaft, im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau weitergehende Massnahmen zur verbesserten Zielerreichung bei der Senkung der Produktionskosten zu prüfen und geeignete Massnahmen vorzuschlagen oder soweit möglich direkt umzusetzen. Dabei ist insbesondere die Einführung zusätzlicher Kriterien zur Sicherstellung einer hohen Wirtschaftlichkeit der geförderten landwirtschaftlichen Investitionen zu prüfen (Priorität 1).

Erläuterung

Die Resultate der Evaluation deuten darauf hin, dass die untersuchten einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau bisher eher nicht zu grösseren Produktionskostensenkungen geführt haben. Um das angestrebte Ziel besser erreichen zu können, erscheint es notwendig, die geförderten Investitionen mittels geeigneter Förderkriterien noch stärker auf die Wirtschaftlichkeit auszurichten. Dabei gilt es, Erfahrungen aus einzelnen Kantonen mit Versuchen zur höheren Gewichtung der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Dazu gehört etwa die Durchführung von Nutzwertanalysen der Investitionen unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitskriterien im Kanton Bern. Eine Voraussetzung für eine verbesserte Zielerreichung ist allerdings, dass der schlussendliche Erfolg der geförderten Investitionen besser beobachtet wird. Dies betrifft auch die Wirkungen der nach Ende des Evaluationszeitraums (2003–2013) am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Massnahmen der Agrarpolitik 2014–2017 zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und zur Senkung der Produktionskosten.

Stellungnahme des BLW:

Die Empfehlung entspricht den Anliegen des BLW. Deshalb wurden bereits im Rahmen der AP 2014-2017 erste Massnahmen umgesetzt. Beispiele sind die stärkere Gewichtung der Wirtschaftlichkeit der Projekte (Art. 89 Abs. 1 Bst. d LwG) oder die Förderung von gemeinschaftlichen Initiativen zur Kostensenkung (Art. 89 Abs. 1 Bst. e LwG).

Eine Arbeitsgruppe des BLW hat mit Einbezug externer Experten Umsetzungsvorschläge zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe mit Strukturverbesserungsmassnahmen ausgearbeitet. Deren Umsetzung ist in zwei Schritten vorgesehen: a) Anpassungen auf Verordnungsstufe im Rahmen der Agrarpolitik 2018-2021; b) Weiterentwicklung der Strukturverbesserungsmassnahmen auf Gesetzesstufe im Rahmen der Agrarpolitik 2022-2025.

Da allein mit gesetzlichen Rahmenbedingungen die Verbesserung der Kostensenkung nur teilweise erreicht werden kann, werden im Rahmen eines Projektes zur Förderung von Kooperationen Grundlagen für die Kostensenkung mittels Zusammenarbeit erarbeitet.

Empfehlung 3: Kohärenz mit Direktzahlungsinstrumenten erläutern und systematisieren

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Landwirtschaft, bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik die Kohärenz sowie die Koordination der Investitionshilfen mit den Direktzahlungsinstrumenten zu erläutern und zu systematisieren (Priorität 1).

Erläuterung

Im Jahr 2013 wurden von den Bundesmitteln für Landwirtschaft und Ernährung 3,75 % für die Investitionshilfen und 75 % für die Direktzahlungen eingesetzt. In den Rechtsgrundlagen wird die Produktionskostensenkung als erstes Ziel der Investitionshilfen aufgeführt (LwG Art. 87 Abs. 1). Falls die Investitionshilfen dieses Ziel erreichen, kann unter sonst gleichen Bedingungen beispielsweise der Bedarf an Direktzahlungen zur Gewährleistung einer sozialverträglichen Entwicklung (Übergangsbeiträge gemäss LwG Art. 77) mittelfristig sinken. In dieser Hinsicht besteht eine Verbindung zwischen der Wirksamkeit der Investitionshilfen und der Notwendigkeit bzw. Höhe der Direktzahlungen. Bei den Direktzahlungen erfolgte mit der Agrarpolitik 2014–2017 ein Wechsel zu einem Fördersystem mit jeweils einem Instrument pro Förderziel. Zu prüfen wäre auch, ob ein solches System mit zielspezifischen finanziellen Anreizen bei den Investitionshilfen in ähnlicher oder abgewandelter Form die Voraussetzungen für die Zielerreichung verbessern könnte. Erfahrungen aus anderen Ländern können dabei berücksichtigt werden.

Stellungnahme des BLW:

Direktzahlungen und Strukturverbesserungen haben unterschiedliche Zielsetzungen. Grundsätzliche Überlegungen zur Zieltransparenz der Investitionshilfen werden im Hinblick auf die nächste Revision des Landwirtschaftsgesetzes vorgenommen.

In erster Linie geht es darum zu klären, welche Ziele mit welchen Massnahmen erreicht werden sollen. Die Erfahrungen, die im Rahmen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems dazu gemacht wurden, bilden eine wichtige Grundlage dazu.



Empfehlung 4: Beitrag zu ökologischen Zielen konkretisieren

Um die Zielerreichung der Massnahmen besser überprüfbar zu machen, empfiehlt die EFK dem Bundesamt für Landwirtschaft, den Beitrag der Investitionshilfen zur Erreichung ökologischer Ziele für den Bereich der einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau stufengerecht durch geeignete operationelle Teilziele zu konkretisieren und diesen Teilzielen die geeigneten Massnahmen zuzuordnen (Priorität 2).

Erläuterung

Um die Zielerreichung einzelner Massnahmen überprüfen zu können, ist es notwendig, für die breiter gefassten Ziele der Investitionshilfen genauere Definitionen und angemessene Teilziele zu formulieren. Dies betrifft insbesondere die gegenwärtig schwer fassbaren ökologischen Ziele der Investitionshilfen. Wichtige, durch landwirtschaftliche Investitionen beeinflusste Umweltbelastungen, wie etwa Ammoniakemissionen, werden nicht von den Förderkriterien erfasst. Als Grundlage für eine bessere Ausrichtung der Investitionshilfen auf ökologische Ziele mittels geeigneter Förderkriterien könnten die Umweltziele Landwirtschaft (publiziert vom BAFU und BLW im Jahr 2008) dienen. Die Konkretisierung einzelner Teilziele auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Richtlinie kann es notwendig machen, bestimmte Förderkriterien und Massnahmen neu auf diese Teilziele auszurichten. Gegenwärtig sind den wichtigsten einzelnen Instrumenten und Massnahmengruppen keine spezifischen Ziele oder Teilziele zugeordnet. Es könnte sinnvoll sein, Beiträge und Investitionskredite, einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Massnahmen sowie wichtige Massnahmen und Massnahmengruppen (z. B. Starthilfe, Ökonomiegebäude, Wohngebäude) je spezifischen Teilzielen zuzuordnen. Damit könnten die Ziele geklärt und die Überprüfung der Zielerreichung erleichtert werden.

Stellungnahme des BLW:

Verschiedene ökologische Ziele werden bereits berücksichtigt, sind jedoch zu wenig explizit dargestellt. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens muss die Umweltschutzgesetzgebung (Gewässerschutz, Luftreinhaltung, etc.) geprüft und umgesetzt werden.

Das BLW wird die ökologischen Ziele der einzelbetrieblichen Investitionshilfen expliziter beschreiben und zusammen mit der Umsetzung der Empfehlung 3 auch die Zuordnung zwischen Zielen und Massnahmen klären.

Weiter wird die Umsetzung zusätzlicher Massnahmen im Bereich ökologische Ziele geprüft. Erhöhte Anforderungen und Anreize erfordern einen zusätzlichen administrativen Aufwand im Vollzug und beim Controlling und sollten sich aus diesen Gründen auf effiziente und einfach kontrollierbare Anforderungen beschränken.

Diese Empfehlung wird im Rahmen der Weiterentwicklung der Strukturverbesserungsmassnahmen geprüft.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesrecht

Bundesverfassung, Artikel 104 (SR 101)

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (SR 910.1)

Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung SVV) vom 7. Dezember 1998 (SR 913.1)

Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (SBMV) vom 26. November 2003 (SR 914.11)

Verordnung des BLW über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (IBLV) vom 26. November 2003 (SR 913.211)

Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV) vom 7. Dezember 1998 (SR 910.91)

Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (Höchstbestandesverordnung, HBV) vom 23. Oktober 2013 (SR 916.344)

Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV) vom 23. Oktober 2013 (SR 919.117.71)

Weisungen und Kreisschreiben des BLW

Bundesamt für Landwirtschaft, Weisungen und Erläuterungen vom 1. Januar 2012 zur Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998

Kreisschreiben des BLW (www.suissemelio.ch > Dokumentation)

Kantonales Recht

Kantonale Rechtsgrundlagen zu Förderungsmassnahmen in der Landwirtschaft (www.lexfind.ch > Index > Landwirtschaft / Förderungsmassnahmen)

Botschaften des Bundesrates

Botschaft zur Reform der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2002) vom 26. Juni 1996, BBI 1996 IV 1

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) vom 29. Mai 2002, BBI 2002 4721–5010

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006, BBI 2006 6337–6596

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017), BBI 2012 2075–2326



Anhang 2: Bibliographie

Agridea (2013), Wirz Handbuch, 119. Jahrgang, Basel: Wirz Verlag.

BAFU / BLW (2008), Umweltziele Landwirtschaft, Umwelt-Wissen Nr. 0820.

BLW (2014), Agrarumweltmonitoring, Gemeinsam für eine nachhaltige Landwirtschaft.

BLW / Fachbereich Betriebsentwicklung (2014), Weiterentwicklung der einzelbetrieblichen Strukturverbesserungsmassnahmen (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit), unveröffentlichter Entwurf, Auszug aus Bericht zuhanden EFK, 30. Oktober 2014.

BLW / Finanzinspektorat (2011a), Revision Direktzahlungen und Massnahmen der Grundlagenverbesserung 2010 im Kanton Luzern, Teil II: Massnahmen der Grundlagenverbesserung. Revisionsbericht, 5. Juli 2011.

BLW / Finanzinspektorat (2011b), Revision Direktzahlungen und Massnahmen der Grundlagenverbesserung 2010 im Kanton Solothurn, Teil II: Massnahmen der Grundlagenverbesserung. Revisionsbericht, 15. Juni 2011.

BLW / Finanzinspektorat (2011c), Revision Direktzahlungen und Massnahmen der Grundlagenverbesserung 2010 im Kanton Tessin, Teil II: Massnahmen der Grundlagenverbesserung. Revisionsbericht, 5. Dezember 2011.

BLW / Finanzinspektorat (2012), Revision Massnahmen der Grundlagenverbesserung 2011 im Kanton Glarus, Revisionsbericht, 21. Mai 2012.

Flury & Giuliani (2011), Evaluation der Effektivität von Betriebshilfemassnahmen im Zusammenhang mit finanzieller Bedrängnis und Verschuldung, Evaluationsbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft, 22. Dezember 2011.

Flury & Giuliani (2012), Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfen, Evaluation zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft, Juli 2012.

BLW / Suissemelio (2011), Informationen Ländliche Entwicklung 2011.

BLW / Suissemelio (2014), Info 2014 Ländliche Entwicklung.

Bundesrat (2008), Subventionsbericht des Bundesrates vom 30. Mai 2008.

Bundesrat (2009), Bericht des Bundesrates zum Konzept betreffend lufthygienische Massnahmen des Bundes vom 11. September 2009.

Bundesrat (2014), Bericht des Bundesrates zur Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK vom 20. Juni 2014.

Dantler, M. et al. (2010), Analyse der Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe in Österreich, Wien: Universität für Bodenkultur / Institut für Agrar- und Forstökonomie.

Europäischer Rechnungshof (2012), Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele, Sonderbericht Nr. 8.

Flury & Giuliani (2012), Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfen.

Landwirtschaftliche Kreditkasse Appenzell Ausserrhoden (2013), 50 Jahre Landwirtschaftliche Kreditkasse Appenzell Ausserrhoden.

Landwirtschaftlicher Informationsdienst (2012), Tierwohl gegen Umweltschutz.
In: Mediendienst Nr. 3100, 30. November 2012, S. 9–10.

Läpple, D. (2007), Investitionsverhalten in der Landwirtschaft – eine empirische Untersuchung bayerischer Betriebe, In: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, S. 141–158.

Mann, S. (2003), Das Investitionsverhalten in der Schweizer Landwirtschaft.
In: Agrarforschung 10 (9), 369–373.

Meyer, P. (2011), Mehr Produktionskraft dank Strukturverbesserungen.
In: Umwelt Aargau, Nr. 61, S. 23–24.

Pfefferli, S. (2006), Evaluation von Investitionshilfen in der Landwirtschaft, Wirkungsanalyse für landwirtschaftliche Hochbauten, Masterarbeit, Universität Bern.

PVK (2001), Geldflüsse in der Agrarpolitik. Eine empfängerorientierte Analyse der wichtigsten Agrarzahlungen des Bundes, Bericht zuhanden der Arbeitsgruppe Agrarpolitik.

Wagner, P. (1995), Das Investitionsverhalten landwirtschaftlicher Betriebe in Ost- und Westdeutschland. In: DLG (Hrsg.), Deutschland als Markt für Landtechnik bis zum Jahr 2000. Agritechnika-Länderanalysen, Frankfurt/M., S. 35–68.



Anhang 3: Ansprech- und Interviewpartner

Bundesamt für Landwirtschaft

BLW, Leitung Fachbereich Meliorationen

BLW, Leitung Fachbereich Betriebsentwicklung

BLW, Leitung Finanzinspektorat

BLW, Vizedirektion, Leitung Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung

BLW, Direktion

BWL, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachbereich Ländliche Entwicklung

Andere Bundesämter

ARE, Leitung Sektion Ländliche Räume und Landschaft

BAFU, Stv. Leitung Sektion Landschaftsmanagement

BLV, Leitung Fachbereich Tierschutz

SECO, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ressort Internationaler Warenverkehr

SECO, Stv. Leitung, Ressort Wachstum und Wettbewerb

Agroscope, Institut für Nachhaltigkeitswissenschaften INH (vormals Agroscope ART)

Leitung Betriebswirtschaft

Vizedirektion

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Kantonale Landwirtschaftsämter und Kreditkassen

Dienststelle Landwirtschaft und Wald (LAWA), Kanton Luzern / Schweizerischer Alpwirtschaftlicher Verband (SAV)

Fachstelle Hochbau und Bodenrecht, Abteilung Strukturverbesserungen und Produktion / Bernische Stiftung für Agrarkredite (BAK), Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT), Kanton Bern

Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse (ZLK)

Abteilung Strukturverbesserungen und Produktion, Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT), Kanton Bern

Landwirtschaftliche Beratung, Treuhandunternehmen, Kreditinstitute

Inforama Emmental

Agro-Treuhand Berner Oberland / Agroinfo

Berner Kantonalbank (BEKB)

Geschäftsleitung Nebiker Treuhand AG

Agridea

Verbände

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) / Schweizerischer Alpwirtschaftlicher Verband (SAV)

Schweizerischer Bauernverband (SBV)

Pro Natura, Sektion Kanton Luzern

Dachverband der Schweizer Käsespezialisten (FROMARTE)

Raumentwicklung, Handel und Landwirtschaft, Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)

Schweizer Tierschutz (STS)

Pro Natura Schweiz

Verband des Schweizerischen Früchte-, Gemüse- und Kartoffelhandels (SWISSCOFEL)

Hochschulen

Abteilung Agrarökonomie, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL)

Teilnehmende Workshop

Samuel Brunner, BLW, Leiter Fachbereich Betriebsentwicklung

Rolf Enggist, BLW, Leiter Finanzinspektorat

Johnny Fleury, BLW, Stv. Leiter Fachbereich Betriebsentwicklung

Vinzenz Jung, BLW, Stv. Leiter Fachbereich Sozioökonomie und Evaluation

Simon Lanz, BLW, Wiss. MA Fachbereich Agrarpolitik

Susanne Menzel, BLW, Wiss. MA Fachbereich Agrarökonomie, Raum und Strukturen

Dierk Schmid, Agroscope INH, Wiss. MA Forschungsgruppe Betriebswirtschaft

Franziska Wirz, BLW, Wiss. MA Fachbereich Betriebsentwicklung



Anhang 4: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AGIS	Agrarpolitisches Informationssystem
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IH	Investitionshilfen
IK	Investitionskredite
LBV	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung
LwG	Landwirtschaftsgesetz
MAPIS	Meliorations-Agrarkredit-Informationen-System
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SAK	Standardarbeitskraft
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SVV	Strukturverbesserungsverordnung
ZA	Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten
ZA-AUI	Zentrale Auswertung der Agrarumweltindikatoren

Glossar

Beiträge	Siehe Investitionshilfen.
Berggebiet	Das Berggebiet umfasst die Bergzonen I–IV. (Quelle: Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung, Art. 1)
Bergzonen I–IV	Siehe Berggebiet.
Fonds de Roulement (Investitionskredite)	Finanzielle Mittel des Bundes, die den Kantonen für die Gewährung von zinsfreien Krediten an landwirtschaftliche Projekte zur Verfügung gestellt werden. Diese müssen innerhalb von maximal 20 Jahren zurückbezahlt werden. Die Rückzahlungen werden wieder für neue Gesuche eingesetzt. (Quelle: BLW-Glossar)
Hügelzone	Siehe Talgebiet.
Investitionshilfen	Die Investitionshilfen im Rahmen der agrarpolitischen Strukturverbesserungsmassnahmen umfassen rückzahlbare zinslose Investitionskredite und nicht rückzahlbare Beiträge <i>à fonds perdu</i> .
Investitionskredite	Siehe Investitionshilfen.
Sömmerungsgebiet	Das Sömmerungsgebiet umfasst die traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche. (Quelle: Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung, Art. 1)
Spezialkulturen	Als Spezialkulturen gelten Reben, Hopfen, Obstanlagen, Beeren, Gemüse ausser Konservengemüse, Tabak, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Pilze. (Quelle: LBV Art. 15)
Standardarbeitskraft	Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs mit Hilfe standardisierter Faktoren. (Quelle: LBV Art. 3)
Strukturverbesserungen	Siehe Investitionshilfen.
Talgebiet	Das Talgebiet umfasst die Hügelzone und die Talzone. (Quelle: Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung, Art. 1)
Talzone	Siehe Talgebiet.



Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes usw.) als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 5: Bedingungen für den Erhalt von Investitionshilfen

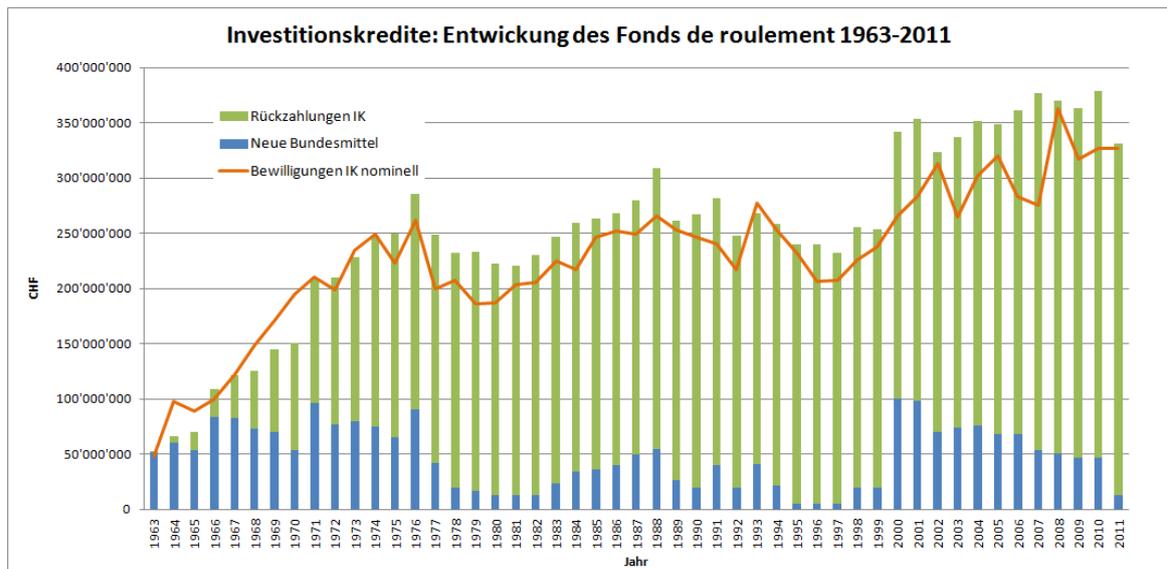
Kriterium	Anforderungen
Minimaler Arbeitsbedarf	Minimaler Arbeitsbedarf von 1.25 Standardarbeitskräften (SAK). Neubauten für Milchkühe, Mutter-schweine, Legehennen und Gewächshäuser: 1.75 SAK (Tal), 1.50 SAK (Hügel- und Bergzone). Für Diversifizierung: 1.00 SAK. Keine Berücksichtigung von landw. Nutzfläche ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereiches und Tätigkeiten aus Diversifizierung für die SAK-Berechnung.
Ausbildung	Abgeschlossene landw. Grundausbildung mit eidg. Fähigkeitszeugnis (für Starthilfe zwingend) oder mind. 3 Jahre erfolgreiche Betriebsführung.
Betriebsführung	Der Betrieb muss nach der Investition den <i>ökologischen Leistungsnachweis</i> erfüllen. Gesuchsteller müssen sich für grössere Vorhaben über eine erfolgreiche Betriebsführung ausweisen. Das gilt nicht für die Starthilfe. Die Zweckmässigkeit von grossen Investitionen muss mit einem Betriebskonzept belegt werden. Auch die Situation umliegender Betriebe (z.B. in nächster Zeit auslaufende Betriebe), sinnvolle Betriebsumstellungen sowie überbetriebliche Zusammenarbeitsmöglichkeiten sind zu prüfen.
Einkommen	Keine Limiten mehr (AP 14/17).
Vermögen	Übersteigt das bereinigte Vermögen (Total Aktiven minus (Pächtervermögen ohne Finanzvermögen) minus Fremdkapital) vor der Investition Fr. 800'000.-, so wird die Investitionshilfe pro Fr. 20'000.- Mehrvermögen um Fr. 10'000.- gekürzt. Verheiratete Bewerber können einen Abzug von Fr. 200'000.- vom bereinigten Vermögen machen.
Finanzierbarkeit und Tragbarkeit	Finanzierbarkeit und Tragbarkeit der vorgesehenen Investition müssen vor der Gewährung der Investitionshilfen ausgewiesen sein. Eine Investition ist tragbar, wenn Gesuchsteller nach der Investition zahlungsfähig bleiben, d.h. wenn sie mittelfristig in der Lage sind: <ul style="list-style-type: none"> • die laufenden Ausgaben für Betrieb und Familie zu decken, • die anfallenden Zinsverpflichtungen zu erfüllen, • den Rückzahlungsverpflichtungen nachzukommen und • künftig notwendige Investitionen zu tätigen
Pachtbetriebe	Pächter erhalten Investitionshilfen für Wohn- und Ökonomiegebäude, wenn: <ul style="list-style-type: none"> • sie selber wie auch der Eigentümer die Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschreiten; • es sich um einen gut strukturierten, zukunfts-trächtigen Betrieb handelt, der einer Bauernfamilie ein angemessenes landw. Einkommen bietet; und • ein mind. zwanzigjähriges Baurecht errichtet wird und für den ganzen Betrieb ein Pachtvertrag mit gleicher Dauer vorliegt. Pächter von Betrieben im Eigentum einer juristischen Person, einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Pächter von Eigentümern die die Einkommens- und/oder Vermögensgrenzen überschreiten, erhalten dann Investitionshilfen, wenn ein mind. 30-jähriges Baurecht errichtet und ein Pachtvertrag mit gleicher Dauer abgeschlossen wird. Bei Pächtern innerhalb der Familie ist keine Unterstützung für bauliche Investitionen möglich.
Raumprogramm	Das anrechenbare Raumprogramm ist die Basis für die Berechnung der Pauschale. Es stützt sich auf die langfristig gesicherte landw. Nutzfläche und die Produktionsmöglichkeiten ab. Berücksichtigt werden nur Flächen im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich. Sömmerungsmöglichkeiten des Betriebes werden angerechnet, Hofdüngerabnahmeverträge aber nicht. Die bestehende Bausubstanz ist, soweit sinnvoll und wirtschaftlich vorteilhaft, ins Sanierungskonzept einzubeziehen. Gesuchsteller können ein grösseres Raumprogramm realisieren, wenn Finanzierbarkeit und Tragbarkeit der gesamten Investition nachgewiesen sind.

Quelle: Aargauische Landwirtschaftliche Kreditkasse (www.alkaargau.ch), Merkblatt Investitionskredit, Stand: 01.01.2014

Anhang 6: Fonds de Roulement

Die Investitionskredite werden über einen Fonds de Roulement finanziert, welcher vollumfänglich vom Bund alimentiert wird. Die untenstehende Abbildung zeigt für die Jahre 1963 bis 2011 jeweils die bewilligten neuen Investitionskredite, die Rückzahlungen von Investitionskrediten in den Fonds sowie die neu gesprochenen Bundesmittel. Daraus geht hervor, dass die Einzahlungen neuer Bundesmittel langfristig in der Grössenordnung von jährlich durchschnittlich 50 Mio. Franken lagen. Gemäss Zahlungsrahmen der Agrarpolitik 2014–2017 wird der Fonds aktuell mit jährlich durchschnittlich 17 Mio. Franken alimentiert. Begründet wird dieser Rückgang der Finanzhilfen mit dem derzeit tiefen Zins- und Teuerungsniveau. Von der Einrichtung des Fonds de Roulement im Jahre 1963 sind bis 2011 rund 2,36 Mrd. Franken zusammengekommen. Die für neue Investitionskredite verfügbaren Mittel betragen Ende 2010 rund 183,5 Mio. Franken. Dies entsprach etwa 8 Prozent des Gesamtvolumens des Fonds de Roulement. Die Mittel des Fonds de Roulement werden über die Vollzugsstellen in den einzelnen Kantonen verteilt. Gemäss SVV Art. 62 kann das BLW nicht benötigte Mittel eines Kantons zurückfordern, welche das Doppelte eines festgelegten minimalen Kassenbestands übersteigen. Das BLW kann diese Mittel einem anderen Kanton zuteilen oder in die Betriebshilfe überführen.

Entwicklung des Fonds de Roulement 1963–2011

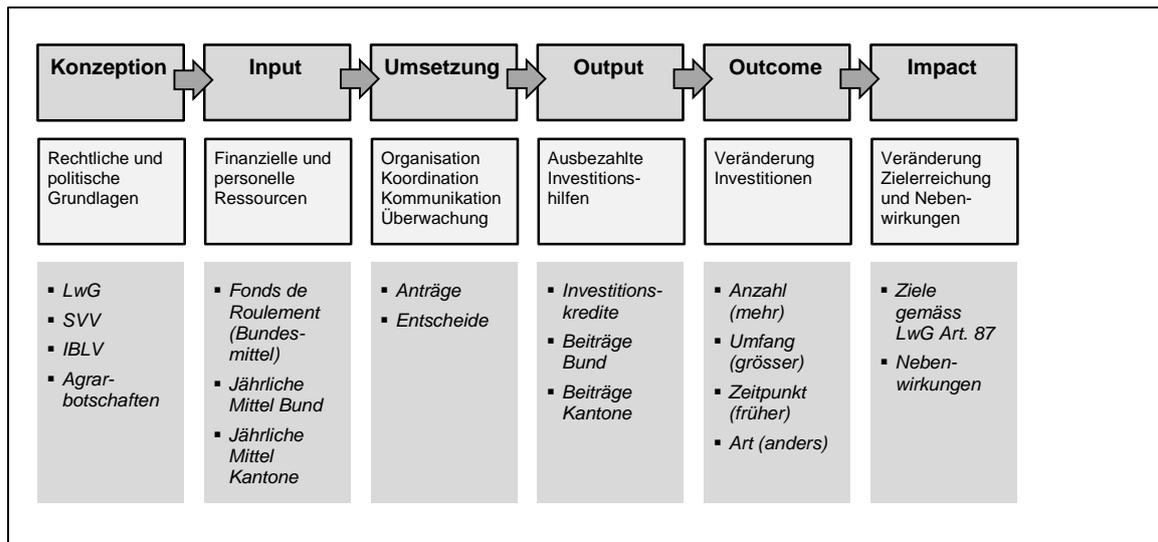


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des BLW

Anhang 7: Wirkungsmodell

Die nachfolgende Abbildung zeigt das bei der Evaluation verwendete Wirkungsmodell im Überblick. Es entspricht dem üblichen bei Politikevaluationen herangezogenen Modell. Wichtig ist dabei die Unterscheidung der Wirkungen der Investitionshilfen auf der Outcome-Ebene und auf der Impact-Ebene, die nachfolgend kurz erläutert wird.

Wirkungsmodell im Überblick



Quelle: Darstellung EFK

Wirkung auf Investitionen (Outcome): Wirksame Investitionshilfen müssen zunächst die landwirtschaftlichen Investitionen verändern (Anzahl, Umfang, Zeitpunkt, Art der Investitionen). Mit veränderten Investitionen werden aber noch nicht automatisch auch die Ziele der Investitionshilfen (im Sinne von LwG Art. 89) auf der Impact-Ebene gefördert. Unwirksam sind Investitionshilfen, soweit die Betriebe Fördermittel erhalten, ohne ihr Investitionsverhalten zu verändern (sogenannte Mitnahmeeffekte).

Wirkung auf Zielerreichung (Impact): Die Wirkung auf die Zielerreichung kann bei Investitionshilfen auf verschiedenen Wegen zustande kommen. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wird dabei zwischen „indirekten“ und „direkten“ Wirkungen auf die Zielerreichung unterschieden.

Direkte Zielwirkung – Wirkung auf Art der Investitionen: Von einer direkten Zielwirkung kann man sprechen, wenn die Ausgestaltung der Investitionshilfen die Art der Investitionen so beeinflusst, dass die Zielerreichung sich gegenüber Investitionen ohne Investitionshilfen verändert (bessere oder schlechtere Zielerreichung). Eine solche Wirkung kann insbesondere durch verhaltensändernde Bedingungen für den Erhalt von Investitionshilfen zustande kommen, welche einen Bezug zu bestimmten Zielen haben (Förderkriterien). Grundsätzlich kann die Ausgestaltung der Investitionshilfen die Art der Investitionen auch so beeinflussen, dass sich die Zielerreichung verschlechtert, beispielsweise indem verschwenderischer investiert wird und die Wirtschaftlichkeit leidet. Ein Sonderfall direkter Zielwirkungen sind die rein finanziellen Wirkungen der Investitionshilfen auf die Subventionsempfänger, welche auch im Falle reiner Mitnahmeeffekte auftreten können. Solche Wirkungen können im Sinne der Zielerreichung erwünschte oder unerwünschte



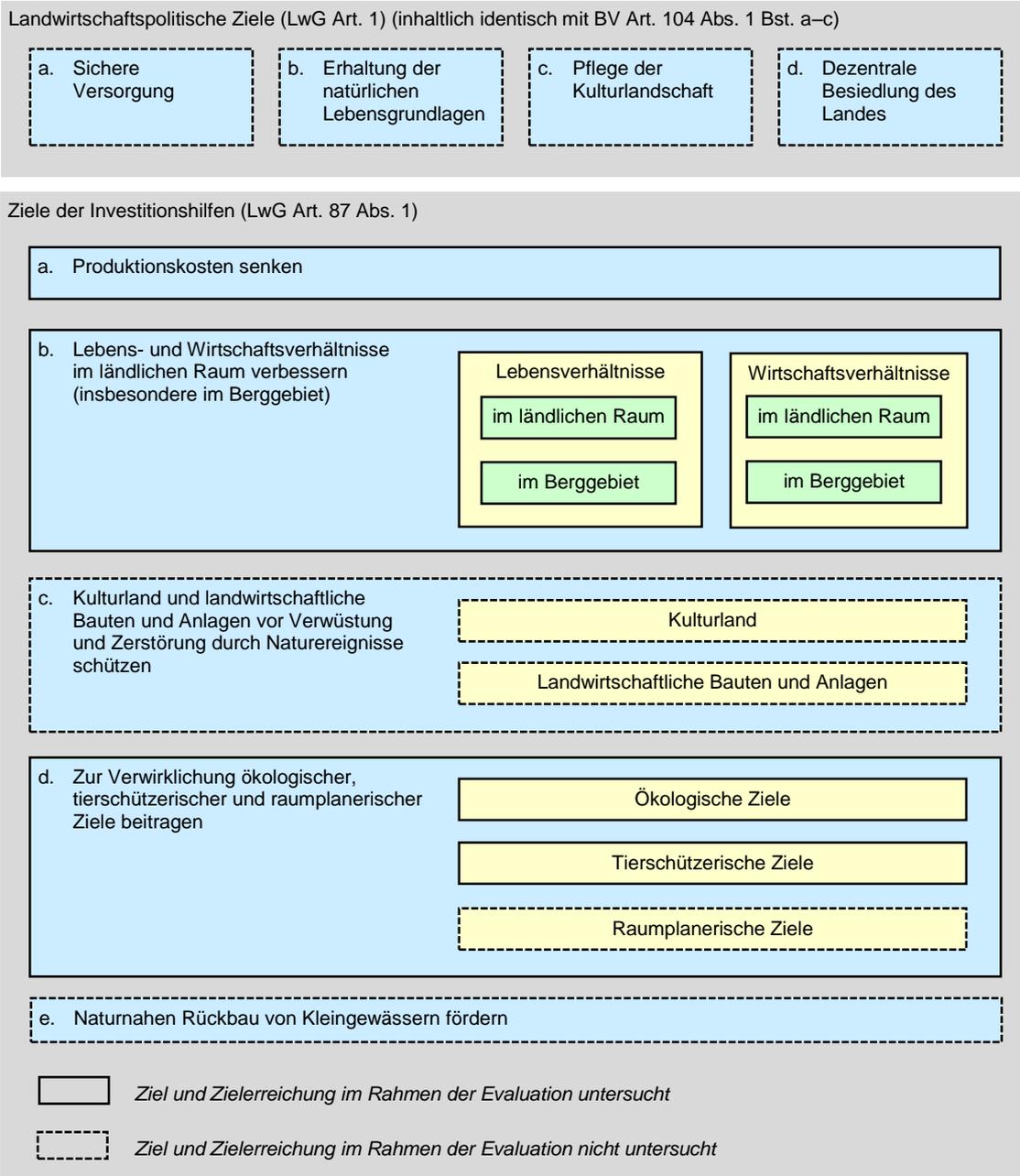
Verteilungswirkungen haben. Selbst im Falle reiner Mitnahmeeffekte können Investitionshilfen die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse der Subventionsempfänger verbessern, wenn auch auf tendenziell weniger nachhaltige Weise.

Indirekte Zielwirkung – Wirkung auf Anzahl, Umfang und Zeitpunkt der Investitionen: Von einer indirekten Zielwirkung kann man sprechen, wenn die Investitionshilfen zwar nicht die Art der Investitionen beeinflussen, wohl aber deren Anzahl, Umfang und Zeitpunkt. Wenn Investitionen als solche (d. h. unabhängig davon, ob mit oder ohne Investitionshilfen) eine positive oder negative Wirkung auf die Zielerreichung haben, beeinflussen Investitionshilfen die Zielerreichung automatisch positiv oder negativ mit, wenn sie zu zusätzlichen, grösseren oder frühzeitigeren Investitionen beitragen (positiver Outcome => positiver Impact). Anders ausgedrückt dient jede entsprechende Investition, ob mit oder ohne Investitionshilfen, der Zielerreichung. Ohne Investitionshilfen würden aber bestimmte Investitionen gar nicht oder nicht in der zielführenden Form erfolgen. Die indirekte Zielwirkung wird durch Mitnahmeeffekte geschmälert: Die Betriebsleiterbefragung liess auf reine Mitnahmeeffekte in einem Viertel bis einem Drittel der Investitionen mit Investitionshilfen schliessen.

Keine positive Zielwirkung: Die Investitionshilfen haben dementsprechend keine positiven Zielwirkungen, (1) soweit die Investitionen als solche keine oder negative Zielwirkungen haben, (2) soweit Mitnahmeeffekte dazu führen, dass sich Anzahl, Umfang und Zeitpunkt von Investitionen durch die Investitionshilfen nicht verändern und (3) soweit die Investitionshilfen die Zielwirkung der Investitionen nicht verbessern, indem sie die Art der Investitionen beeinflussen. In solchen Fällen kann weder eine direkte noch eine indirekte positive Wirkung auf die Ziele festgestellt werden. Die Ziele werden unabhängig von den Investitionshilfen erreicht oder nicht erreicht.

Anhang 8: Ziele der Investitionshilfen

Schematische Darstellung der Ziele der Investitionshilfen gemäss Landwirtschaftsgesetz



Quelle: Eigene Darstellung

Anhang 9: Überblick zu den Zielwirkungen gemäss Buchhaltungsdatenanalyse

Der Vorher-Nachher-Vergleich von Betrieben mit Investitionshilfen, Betrieben ohne Investitionshilfen (aber mit Investitionen) und Betrieben ohne Investitionen war ein Schwerpunkt der Untersuchung der EFK. Die Entwicklung der ausgewählten Indikatoren wurde in vier Auswertungsschritten untersucht.

In den beiden ersten Schritten wurden für 37 Variablen alle vorhandenen Fälle für langfristige Wirkungen (N=344, Auswertung Nr. 1) und kurzfristige Wirkungen (N=1659, Auswertung Nr. 2) berücksichtigt. In einem dritten Schritt wurde zwischen Investitionen in Wohn- und Ökonomiegebäude unterschieden, wobei die mittelfristigen Wirkungen betrachtet wurden (N=911, Auswertung Nr. 3) und eine Fokussierung auf die 20 bedeutsamsten Variablen erfolgte. Schliesslich wurden in einem vierten Schritt nur grosse Investitionen in Wohn- und Ökonomiegebäude im Umfang von über 200 000 Franken betrachtet (N=114, Auswertung Nr. 4). Dabei wurden nur noch 12 der ursprünglich 37 ausgewählten Variablen betrachtet. Eine Selektion der grossen Investitionen war notwendig, weil sich die beiden Gruppen mit bzw. ohne Investitionshilfen in Bezug auf die Höhe der Investition beträchtlich unterschieden. Bei der Interpretation der Resultate zu den vorhergehenden Auswertungen (Nr. 1 bis Nr. 3) muss berücksichtigt werden, dass die berücksichtigten Gebäudeinvestitionen mit Investitionshilfen durchschnittlich zwei- bis dreimal so hoch waren wie die entsprechenden Investitionen ohne Investitionshilfen.³⁵

Die in den nachfolgenden ausgewählten Diagrammen dargestellten Resultate bilden die Grundlage für die in den Abschnitten 4.3 bis 4.7 dieses Berichts aufgeführten Feststellungen zu einzelnen Wirkungen.³⁶ Dargestellt werden Veränderungen in Prozentwerten, wobei die Durchschnittswerte der berücksichtigten Jahre vor bzw. nach der Investition als Grundlage dienen. Die ersten fünf Diagramme geben einen Überblick zu den langfristigen Veränderungen bei 28 der 37 einbezogenen Variablen (Auswertung Nr. 1, 1-2 Jahre vor vs. 2-7 Jahre nach der Investition).³⁷ Die fünf Diagramme gruppieren die Resultate in folgende übergeordnete Bereiche: Produktionsfaktoren (D1.1), Leistungen (D1.2), Kosten (D1.3), Einkommen (D1.4) sowie Wirtschaftlichkeit (D1.5). Die letzten beiden Diagramme stellen die mittelfristige Entwicklung bei Gebäudeinvestitionen über 200 000 Franken dar (Auswertung Nr. 4, 1-2 Jahre vorher vs. 2-5 Jahre nachher).³⁸ Dabei werden 9 der berücksichtigten 12 Variablen dargestellt, wobei alle fünf erwähnten Themen durch mindestens einen Indikator berücksichtigt werden: Produktionsfaktoren, Kosten und Leistungen (D4.1-3), Einkommen und Wirtschaftlichkeit (D4.4-5).

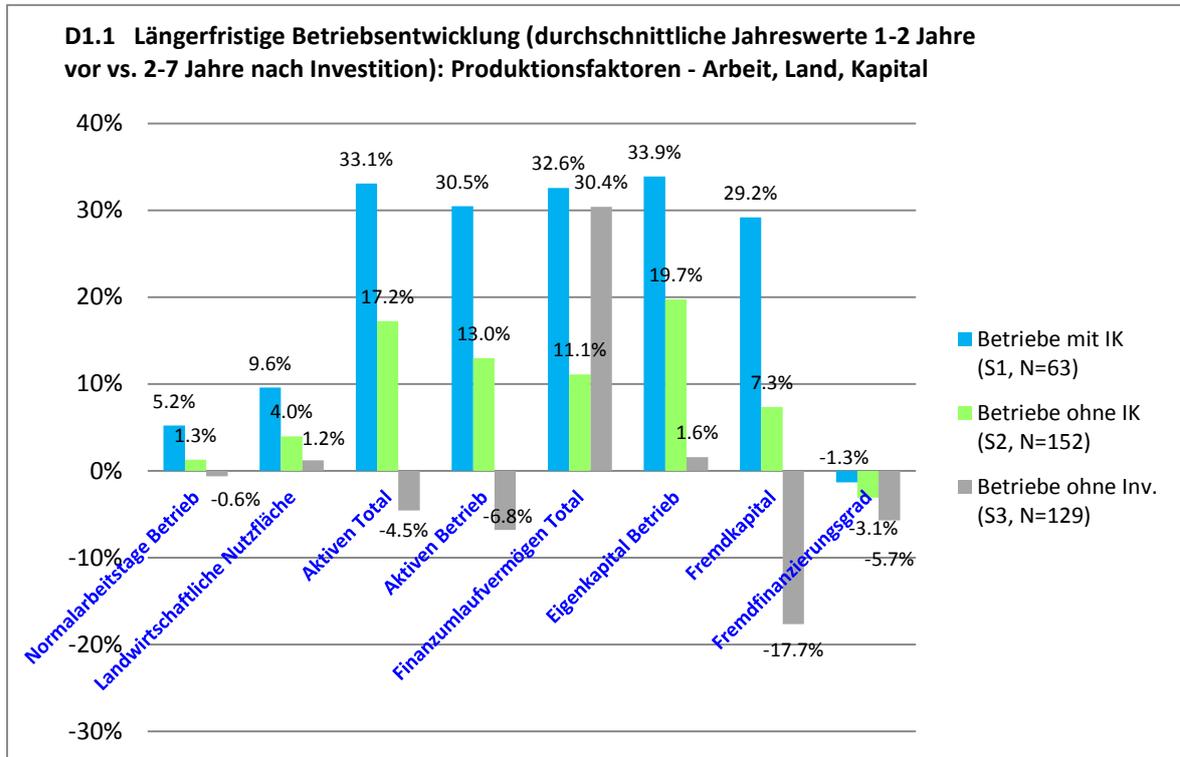
³⁵ Summe der Investitionen in Gebäude und feste Einrichtungen in den Jahren 0-1 nach der Investition: 191 000 Franken bei Betrieben mit Investitionskrediten / 88 000 Franken bei Betrieben ohne Investitionskredite (Auswertung Nr. 1 zu langfristigen Auswirkungen); 277 000 Franken bei Betrieben mit Investitionskrediten / 83 000 Franken bei Betrieben ohne Investitionskredite (Auswertung Nr. 2 zu kurzfristigen Auswirkungen).

³⁶ Die kompletten Resultate zur Analyse der Buchhaltungsdaten finden sich im Kapitel 5 des separaten Teilberichts zu den statistischen Analysen. Die Nummerierung der Diagramme (D1, D4) bezieht sich auf die entsprechenden Auswertungen (Auswertung 1, Auswertung 4).

³⁷ Ausgeklammert werden hier Variablen mit Zwischenresultaten von untergeordneter Bedeutung sowie Variablen, welche nicht zur gewählten Darstellungsform in Prozentpunkten passen (Veränderungen in absoluten Werten oder in Punktzahlen ordinaler Skalen).

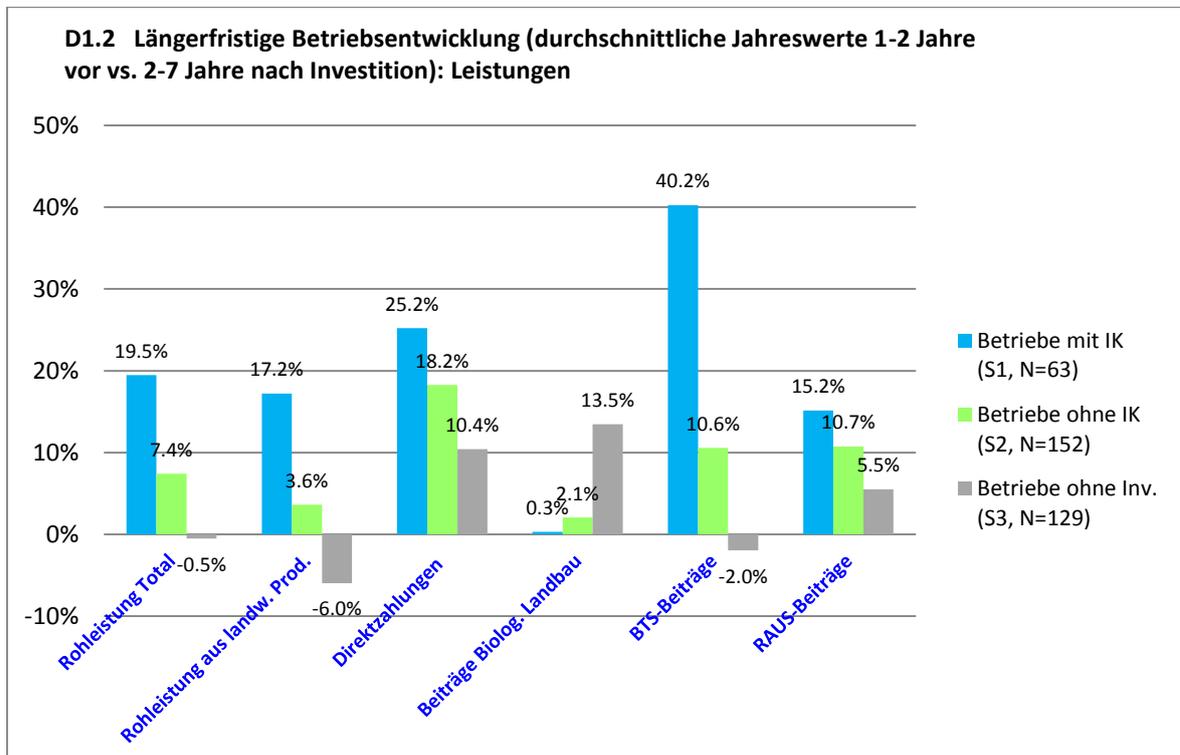
³⁸ Die Begrenzung auf die mittelfristige Entwicklung (statt die langfristige Entwicklung wie bei den vorhergehenden Diagrammen) war notwendig, um für die Auswertung eine genügende Fallzahl zur Verfügung zu haben.

Abbildung 12: Entwicklung Produktionsfaktoren



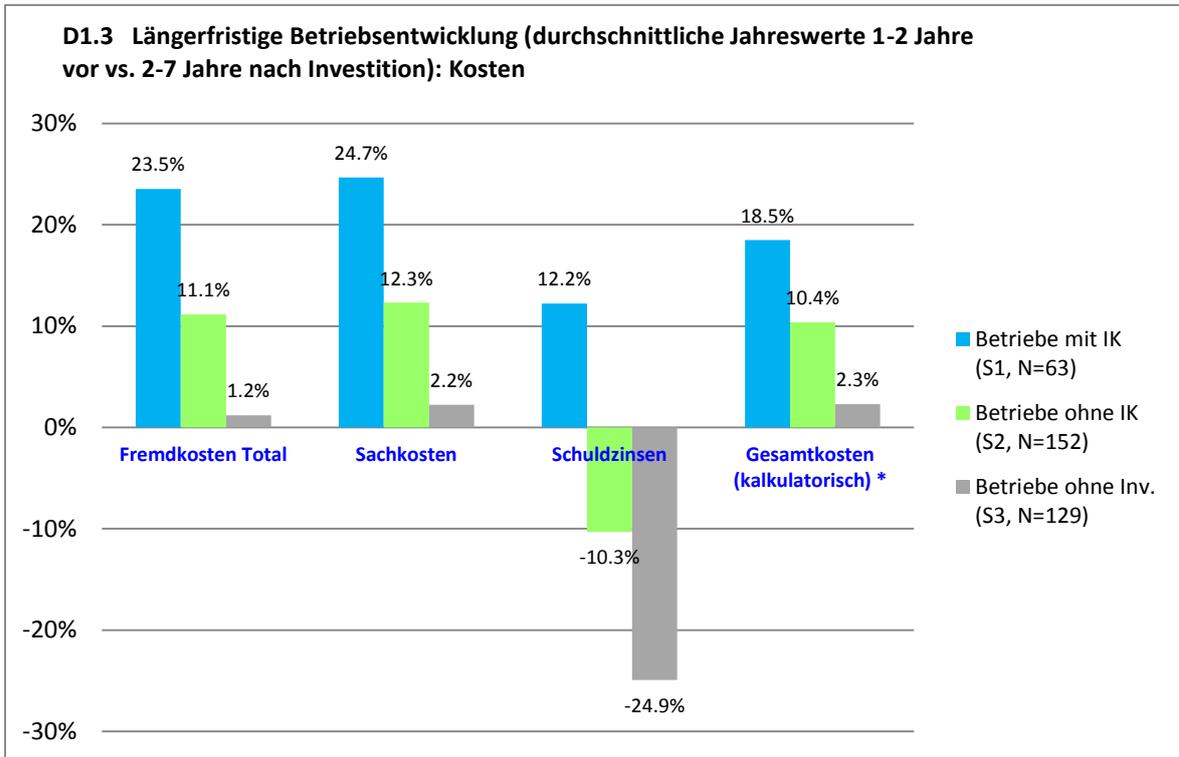
Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

Abbildung 13: Entwicklung Leistungen



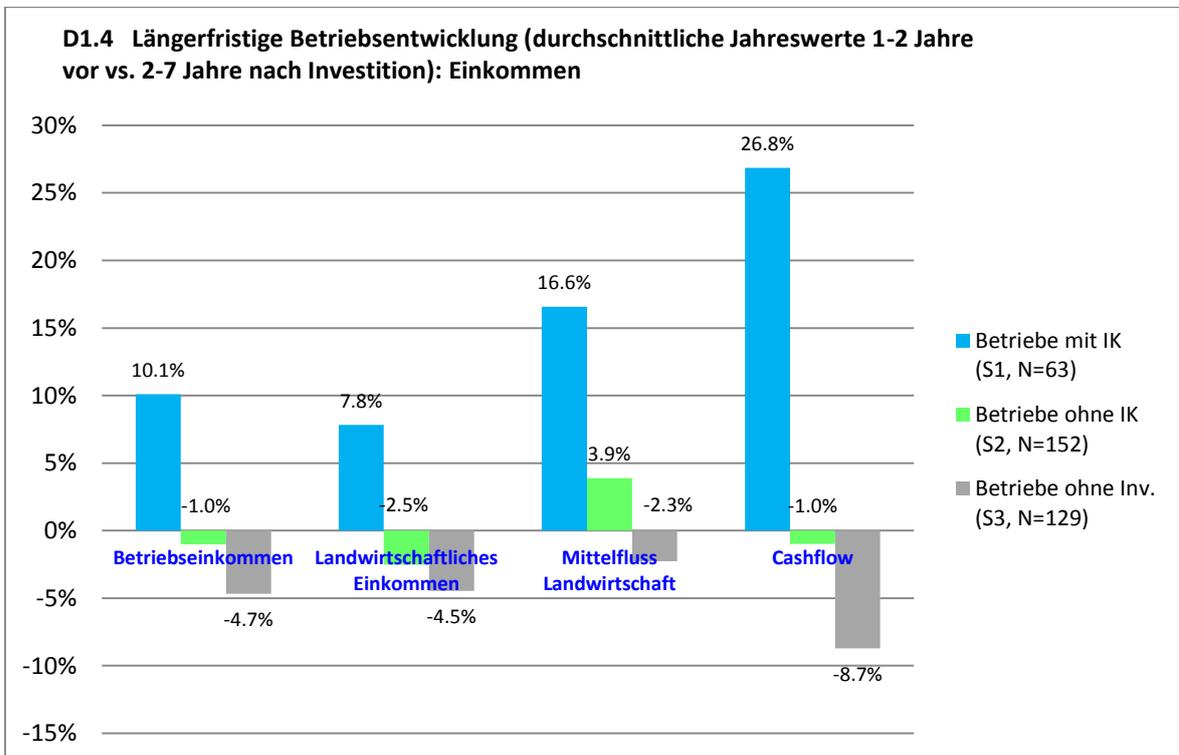
Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

Abbildung 14: Entwicklung Kosten



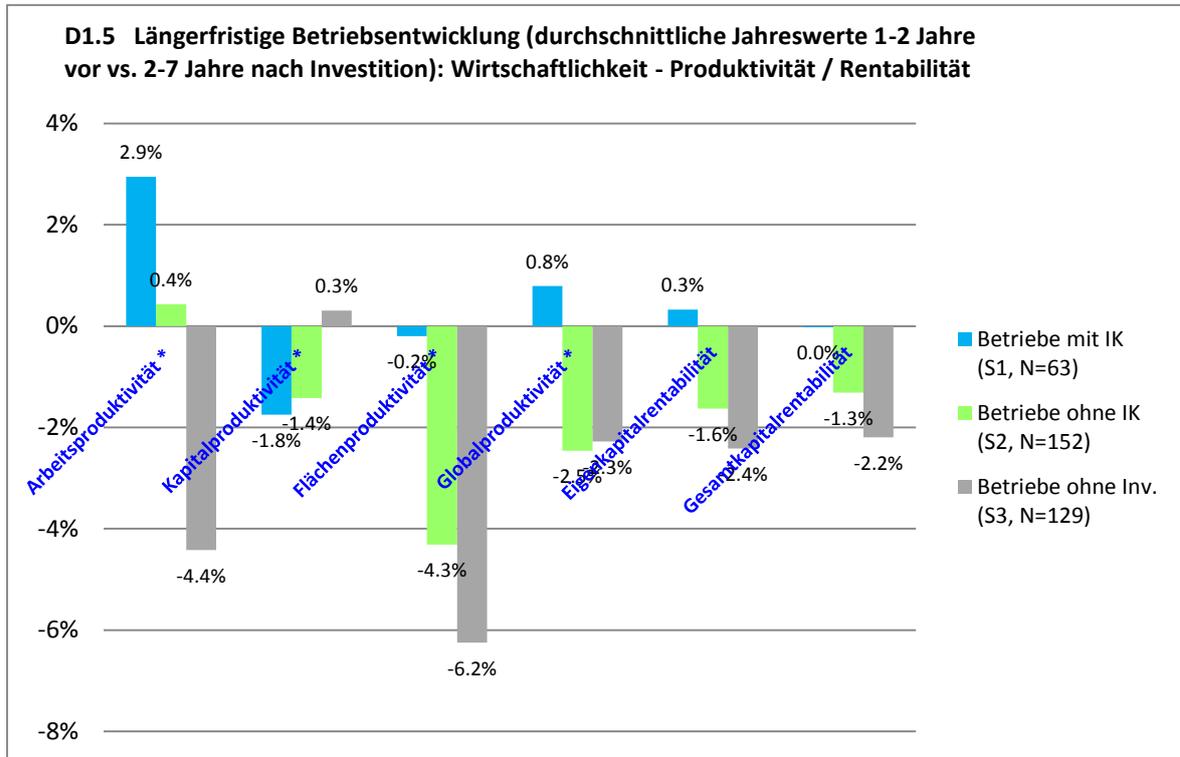
Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

Abbildung 15: Entwicklung Einkommen



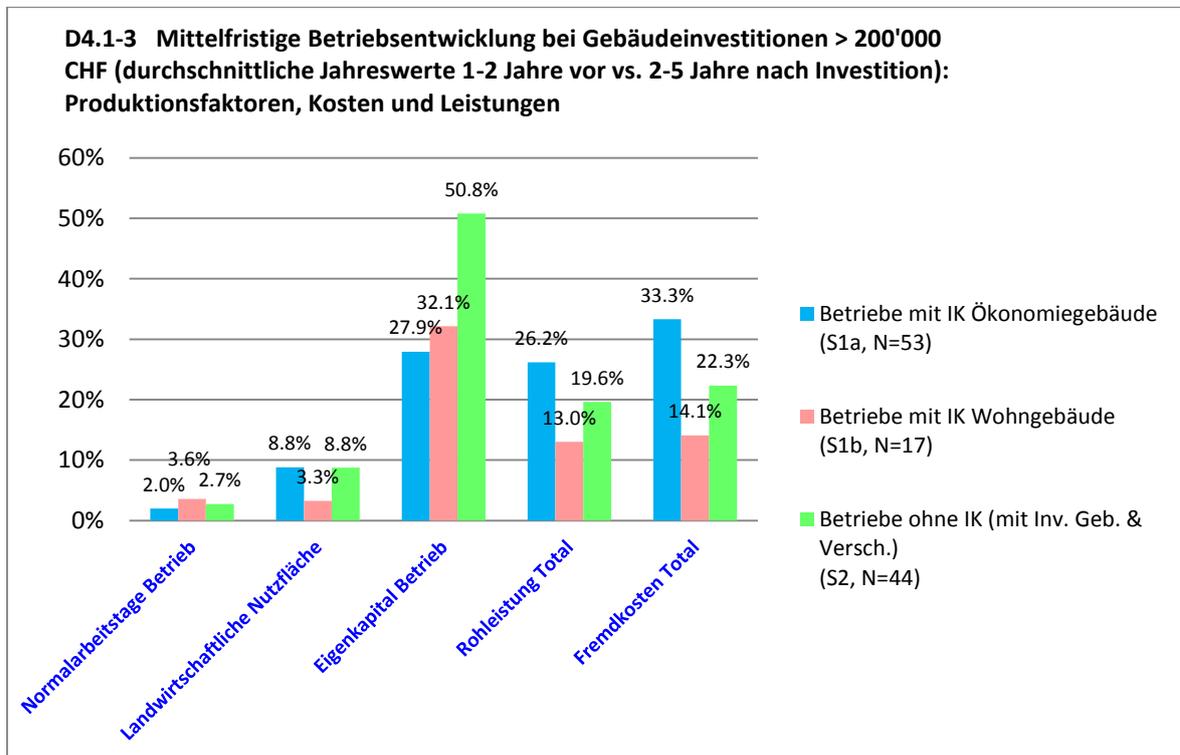
Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

Abbildung 16: Entwicklung Wirtschaftlichkeit



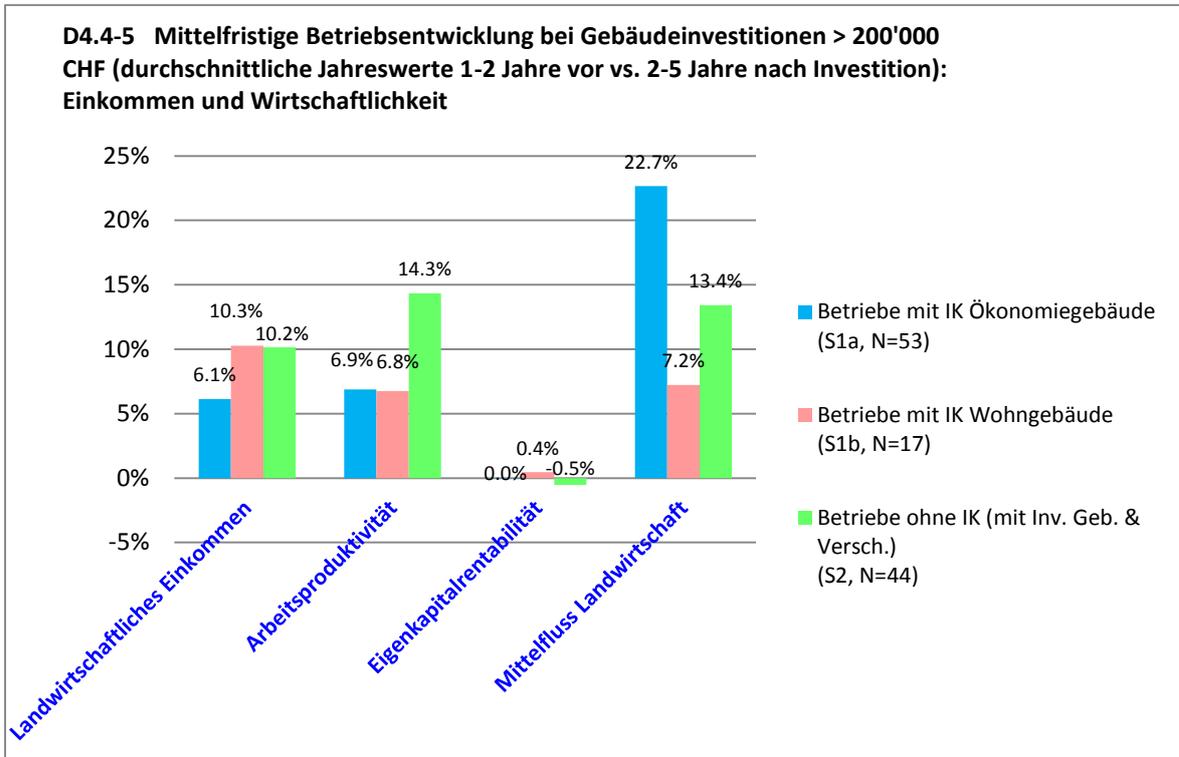
Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

Abbildung 17: Entwicklung nach grösseren Gebäudeinvestitionen (I)



Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)

Abbildung 18: Entwicklung nach grösseren Gebäudeinvestitionen (II)



Quelle: EFK (Auswertung Buchhaltungsdaten Agroscope)