

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.