

Investitionshilfen in der Landwirtschaft: Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirksamkeit

**Alkuin Kölliker
Eidgenössische Finanzkontrolle EFK**

Suissemelio Fachtagung 2016

Hotel Arte, Olten, 15. Juni 2016



1. Ziel, Inhalt und Vorgehen
2. Betriebsleiterbefragung
3. Auswertung Buchhaltungsdaten
4. Feststellungen & Beurteilungen
5. Empfehlungen
6. Fazit



1. Ziel, Inhalt und Vorgehen

Abgrenzung Untersuchungsgegenstand

- **Konzeption, Kosten und Wirksamkeit von Investitionshilfen (Investitionskredite und Beiträge)***
- **Nur einzelbetriebliche Massnahmen im Hochbau (Gebäudeinvestitionen)**
- **Zeitperiode 2003–2013**

** In Abbildungen verwendete Abkürzungen: Investitionshilfen (IH), Investitionskredite (IK)*

Evaluationsfragen der EFK

- 1. Konzeption:** Liegt den Investitionshilfen eine klare Förderstrategie zugrunde?
- 2. Förderleistungen:** Welchen Umfang und welche Struktur haben die Investitionshilfen?
- 3. Wirkungen auf Adressaten:** *Wie wirken sich die Investitionshilfen auf die einzelnen Betriebe aus?*
=> Fokus der Präsentation
- 4. Wirkungen auf Gesamtwirtschaft:** Welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und Nebenwirkungen haben die Investitionshilfen?



Methodenmodule

1. Dokumentenanalyse
2. Interviews
3. Statistikanalysen (*MAPIS**, *Buchhaltungsdaten / ZA***)
4. Umfrage (*Betriebsleiterbefragung*)

* *MAPIS: Meliorations-Agrarkredit-Informationen-System (BLW)*

** *ZA: Zentrale Auswertung der Buchhaltungsdaten (Agroscope)*



1. Ziel, Inhalt und Vorgehen

Auswahl Stichprobe und Fälle

Quelle und Bezeichnung der Stichprobe	Betriebe	Auswahlprozess: Ausgewählte und verfügbare Fälle						
		Auswahl für Auswertung ZA	Davon: Auswahl für Umfrage*	Zusatz-Stichprobe für Umfrage aus MAPIS	Total Stichprobe für Umfrage (Versand)	Vorliegende Umfragedaten (Rücklauf)	Rücklauf Umfrage in %	Verknüpfte Daten ZA-Umfrage
		Schritt 1	Schritt 2	Schritt 3	Schritt 4	Schritt 5		Schritt 6
ZA: Stichprobe 1	mit IH (mit Investitionen)	352	306	-	306	176	58%	176
ZA: Stichprobe 2	ohne IH (mit Investitionen)	748	497	-	497	278	56%	278
ZA: Stichprobe 3	ohne Investitionen	559	-	-	-	-		-
MAPIS: Stichprobe 4	mit IH (mit Investitionen)	-	-	399	399	194	49%	-
Total		1659	803	399	1202	648	54%	454

* Voraussetzung: Verknüpfung mit Adressdaten Agis
 (z.T. über Zwischenschritt: Verknüpfung mit MAPIS-Daten)



2. Betriebsleiterbefragung

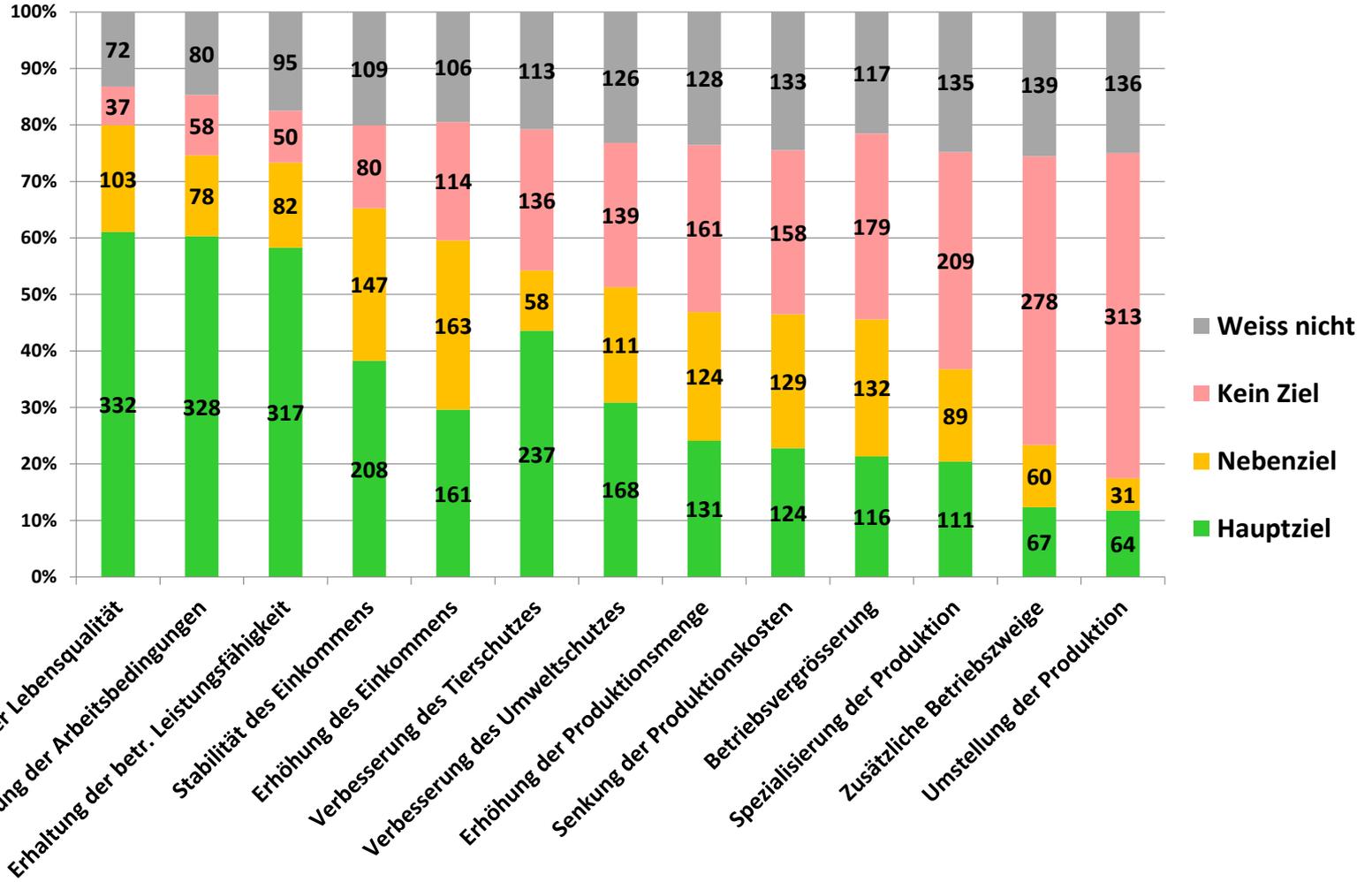
Vorgehen

- **Adressaten:** 1202 Betriebsleiter/innen aus allen Kantonen ausser TI / BS
- **Inhalt:** 25 Fragen zu Investitionen / Investitionshilfen und ihren Zielen / Wirkungen (jeweils teuerste Gebäudeinvestition > 30'000 CHF von 2003–2012)
- **Durchführung:** Juni-Juli 2014
- **Rücklauf:** 648 ausgefüllte Fragebogen (Rücklaufquote 54%)
- **Repräsentativität:** Bezüglich Merkmalen wie Landwirtschaftliche Nutzfläche / Zonen / Kantone / unterstützte Massnahmen ist Repräsentativität grob gegeben (Talzone etwas unterrepräsentiert)

2. Betriebsleiterbefragung

Ziele der Investition

Frage 3.1: Welche Ziele hatte die Investition? (mit Anzahl Antworten, N=544)





2. Betriebsleiterbefragung

Fazit zu Zielen der Investition

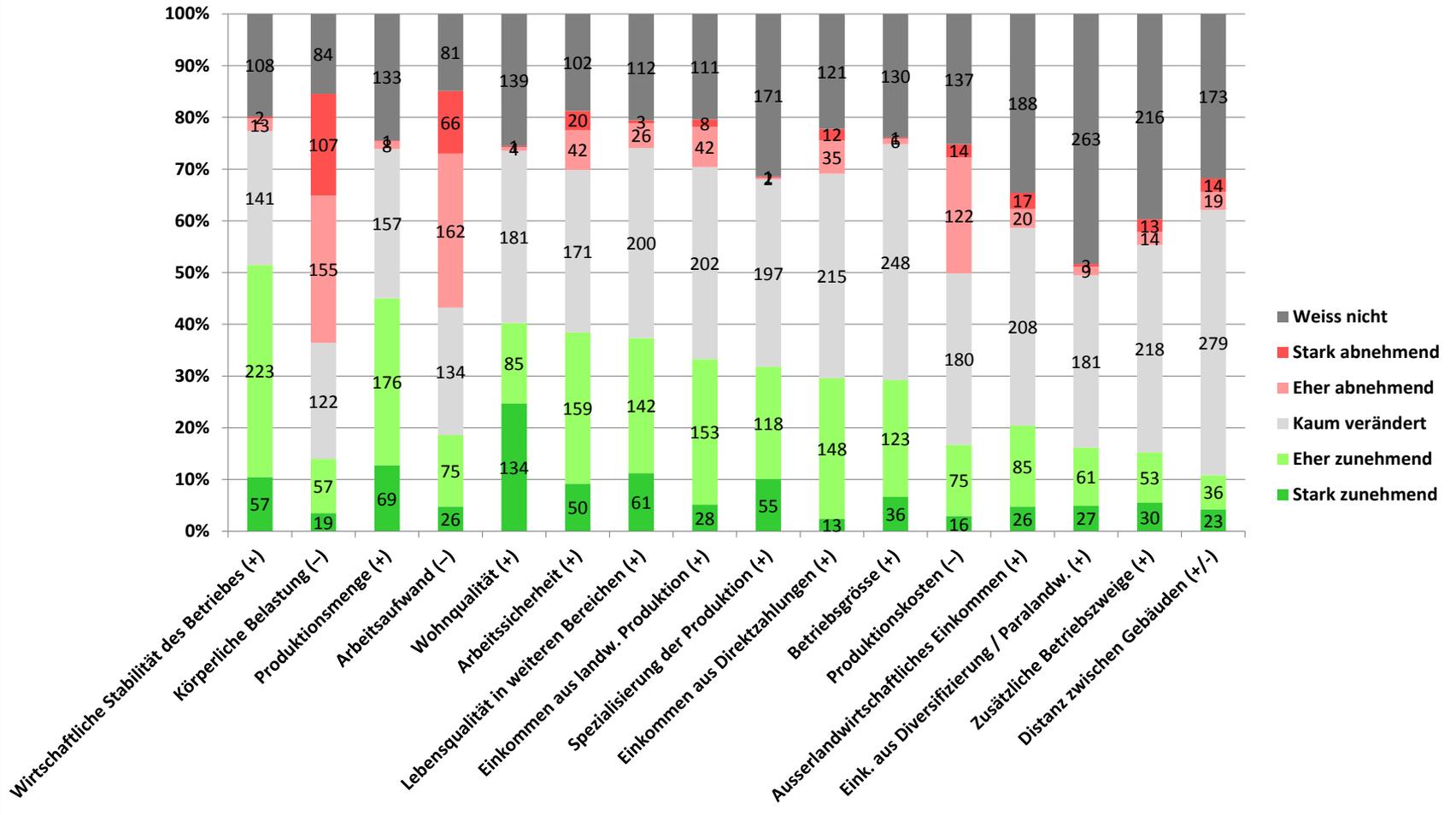
Rangordnung zu 13 Zielen kann grob gruppiert werden:

- 1. Verbesserung Lebensqualität / Arbeitsbedingungen (Ränge 1–2)**
 - 2. Erhaltung betriebliche Leistungsfähigkeit / Stabilität Einkommen (Ränge 3–4)**
 - 3. Erhöhung Einkommen (Rang 5)**
 - 4. Tierschutz / Umweltschutz (Ränge 6–7)**
 - 5. Erhöhung der Produktionsmenge / Senkung der Betriebskosten / Betriebsvergrößerung (Ränge 8–10)**
 - 6. Spezialisierung der Produktion / zusätzliche Betriebszweige / Umstellung der Produktion (Ränge 11–13)**
- **Schwerpunkt der Motivation eher bei Lebensqualität und wirtschaftlicher Stabilität als bei wirtschaftlicher Effizienz und Weiterentwicklung im engeren Sinne (mit Tier- und Umweltschutzanforderungen auf einer mittleren Position).**

2. Betriebsleiterbefragung

Wirkungen: Wirtschafts- und Lebensverhältnisse

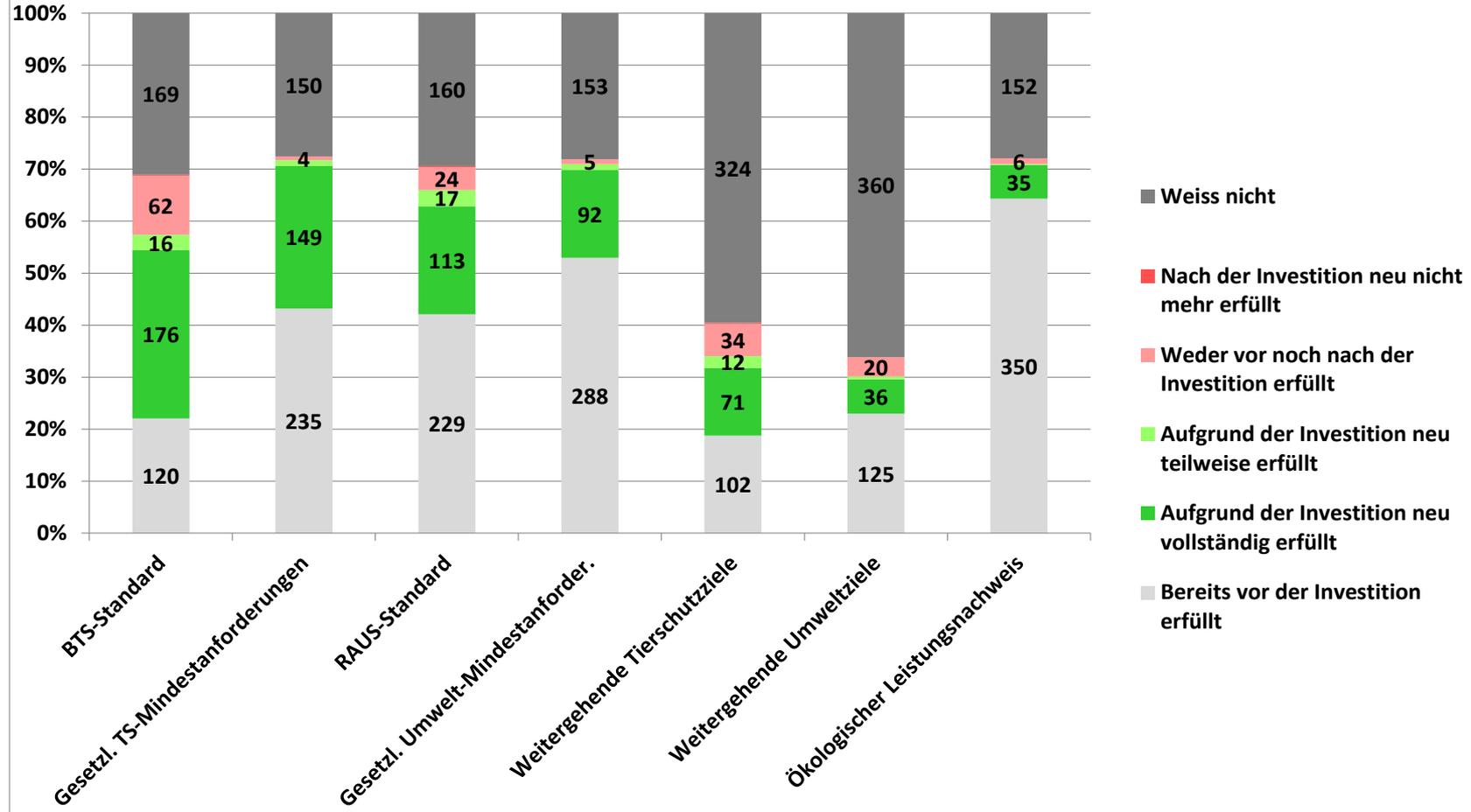
Frage 3.2: Welche Wirkungen hatte die Investition auf Produktion, Einkommen, Arbeitsbedingungen und Lebensqualität? (N=544)



2. Betriebsleiterbefragung

Wirkungen: Tier- und Umweltschutz

Frage 3.3: Welche Wirkungen hatte die Investition auf die Erfüllung von Anforderungen beim Tier- und Umweltschutz? (N=544)





2. Betriebsleiterbefragung

Wirkungen: Fazit zu einzelnen Bereichen

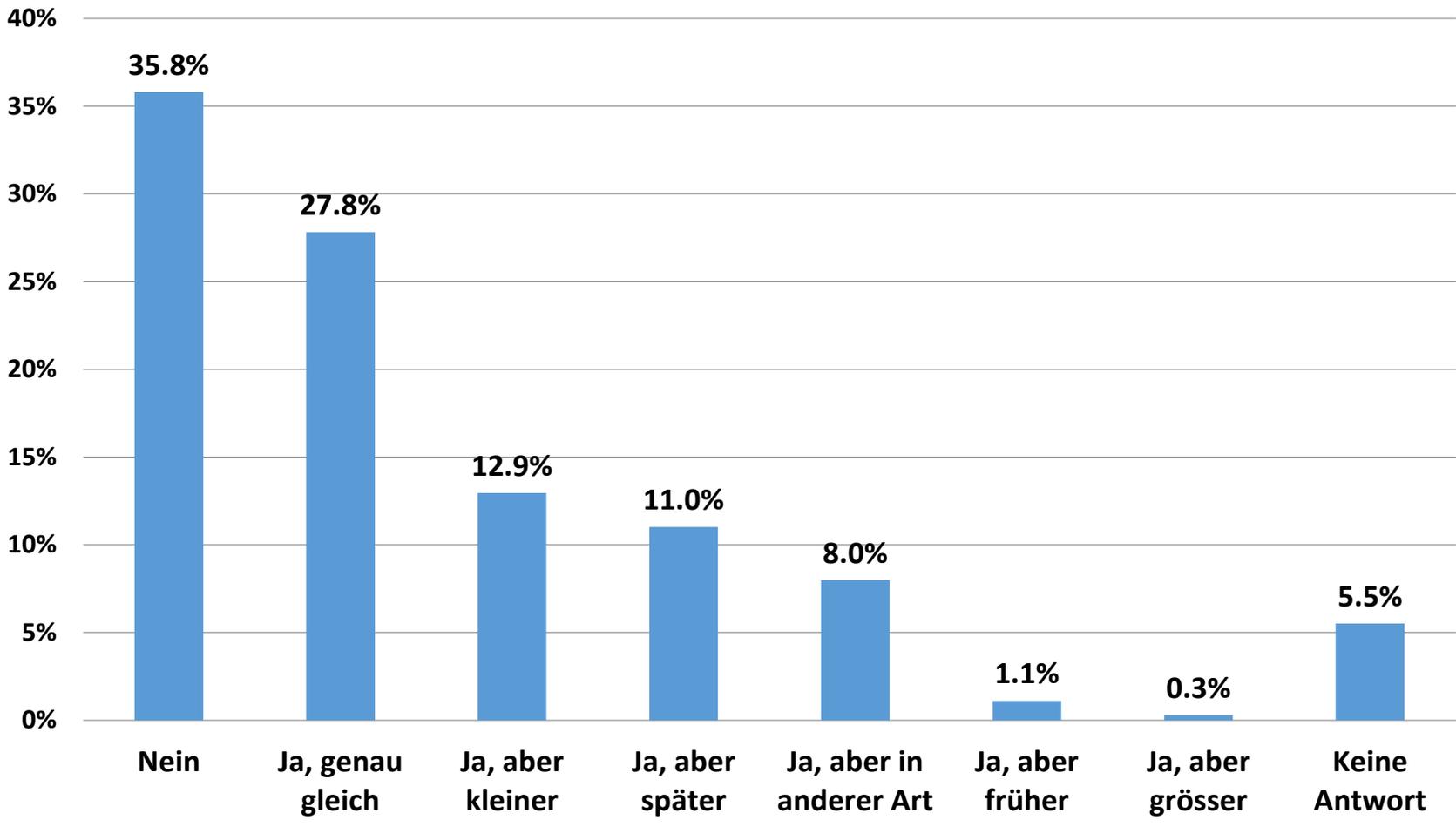
- **Relativ starke positive Wirkungen bei Lebensqualität im weiteren Sinn (geringere körperliche Belastung, geringerer Arbeitsaufwand, höhere Wohnqualität, höhere Arbeitssicherheit, höhere Lebensqualität in weiteren Bereichen)**
- **Relativ schwächere positive Wirkungen bei Wirtschaftlichkeit im engeren Sinn (Senkung der Produktionskosten, Einkommen, Spezialisierung der Produktion, zusätzliche Betriebszweige)**
- **Stärkere positive Wirkungen beim Tierschutz als beim Umweltschutz**



2. Betriebsleiterbefragung

Wirkungen der Investitionshilfen auf Investitionen

Frage 3.6: Hätten Sie die beschriebene Investition auch ohne Investitionshilfen durchgeführt? (N=363)





2. Betriebsleiterbefragung

Fazit zu Mitnahmeeffekten

- **36%** der Investitionen wären ohne Investitionshilfen **überhaupt nicht durchgeführt** worden.
 - **28%** der Investitionen wären ohne Investitionshilfen **genau gleich durchgeführt** worden.
 - Insgesamt **32%** der Investition wären ohne Investitionshilfen **kleiner (13%), später (11%) oder in anderer Art (8%)** durchgeführt worden. (Restliche Betriebe: Keine Antwort)
- **Beurteilung: Reine Mitnahmeeffekte (bei 28%) sowie ev. teilweise Mitnahmeeffekte (bei 32%)**



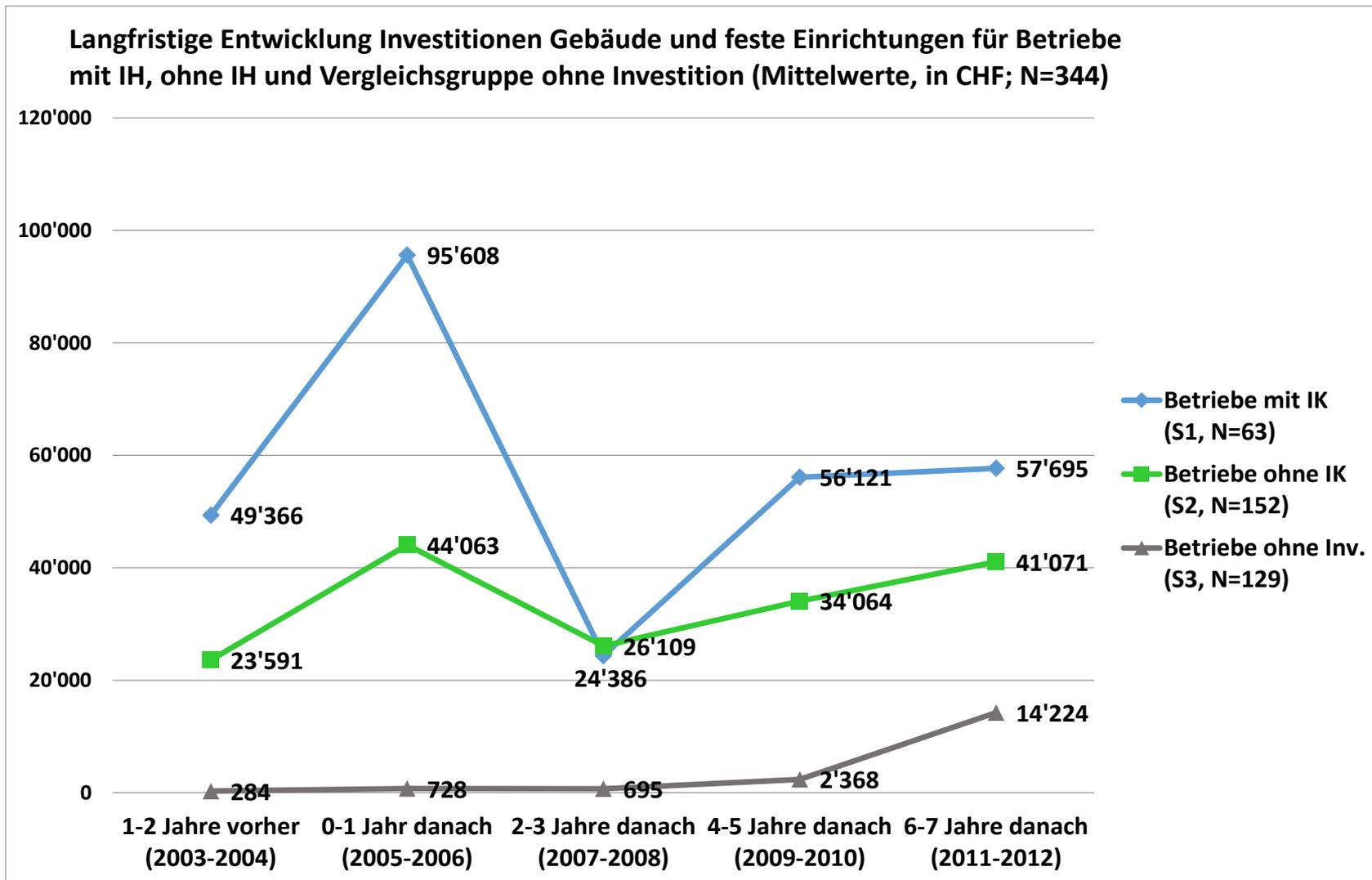
3. Analyse Buchhaltungsdaten (Zentrale Auswertung / Agroscope)

Vorgehen

- **Stichprobe / Gruppen:** Auswahl von 1659 Betrieben (mit Investitionshilfen / ohne Investitionshilfen / ohne Investitionen)
- **Variablen:** Einbezug von rund 50 Variablen mit Bezug zu Zielen der Investitionshilfen gemäss LWG (Senkung Produktionskosten, Verbesserung Wirtschafts- und Lebensverhältnisse, Umwelt- und Tierschutz)
- **Indikatoren:** Verwendung einzelner (Kombinationen von) Variablen als Indikatoren für einzelne gesetzliche Ziele
- **Entwicklung im Zeitverlauf:** Beobachtung der Entwicklung vor / nach Investition (1–2 Jahre vor vs. max. 2–7 Jahre nach Investition)
- **Kontrolle:** Einfluss wichtiger Variablen berücksichtigen (insb. Höhe der Investition > 200'000 CHF, Ökonomie-/Wohngebäude)

3. Analyse Buchhaltungsdaten

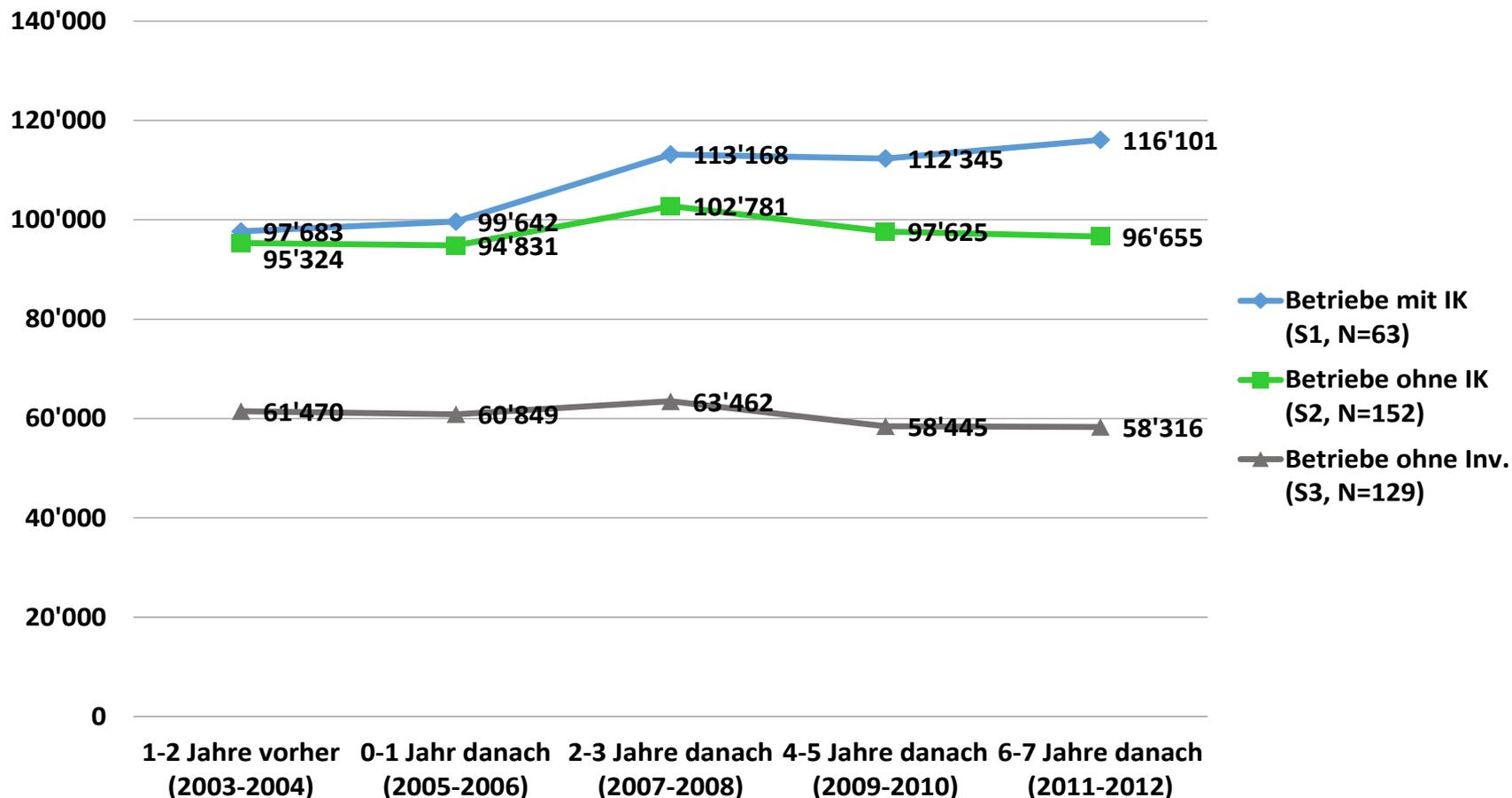
Erklärende Variable: Gebäudeinvestitionen



3. Analyse Buchhaltungsdaten

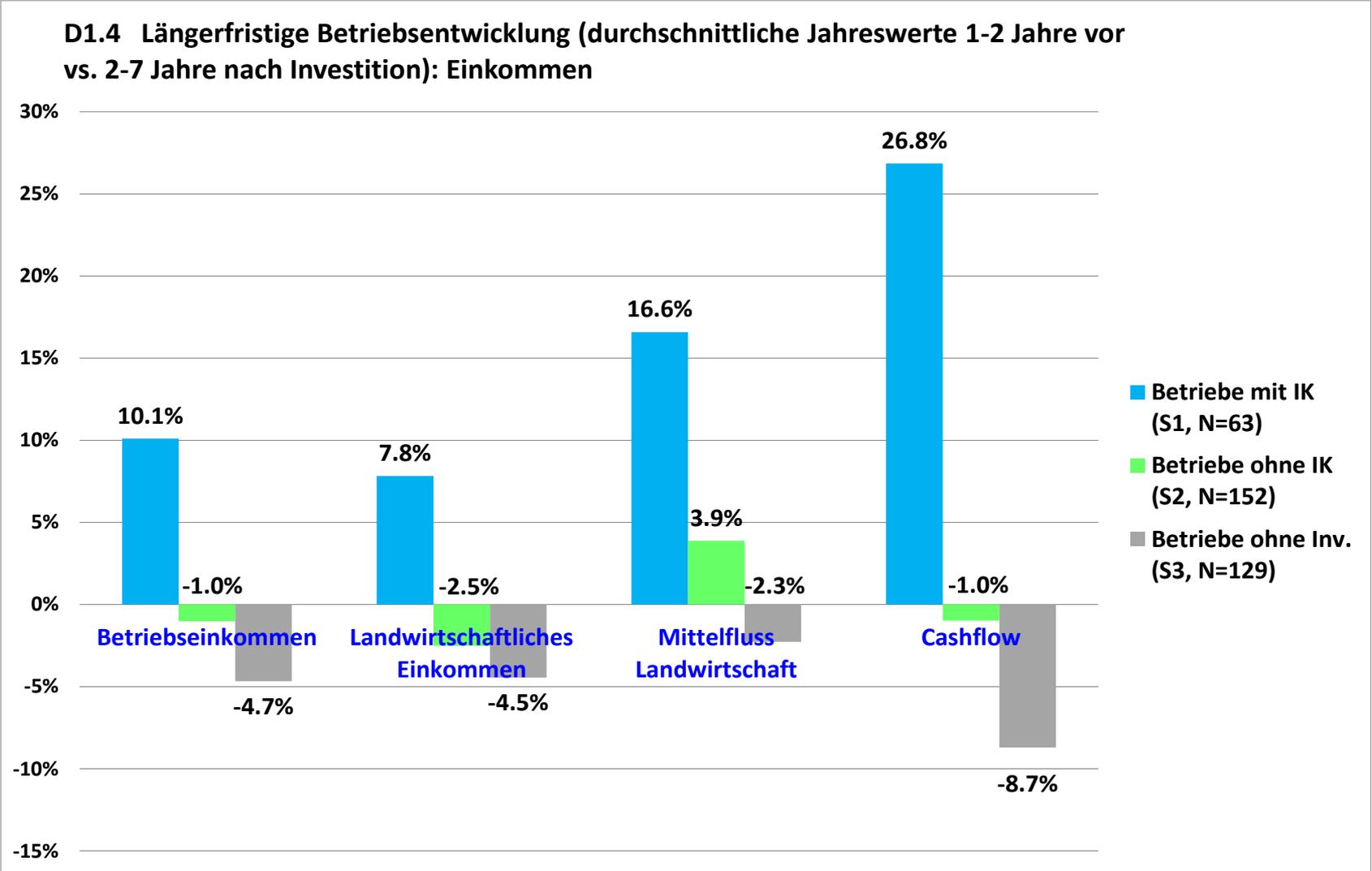
Beispiel: Entwicklung Mittelfluss Landwirtschaft

Langfristige Entwicklung Mittelfluss Landwirtschaft (MFL) für Betriebe mit IH, ohne IH und Vergleichsgruppe ohne Investition (Mittelwerte, in CHF; N=344)



3. Analyse Buchhaltungsdaten

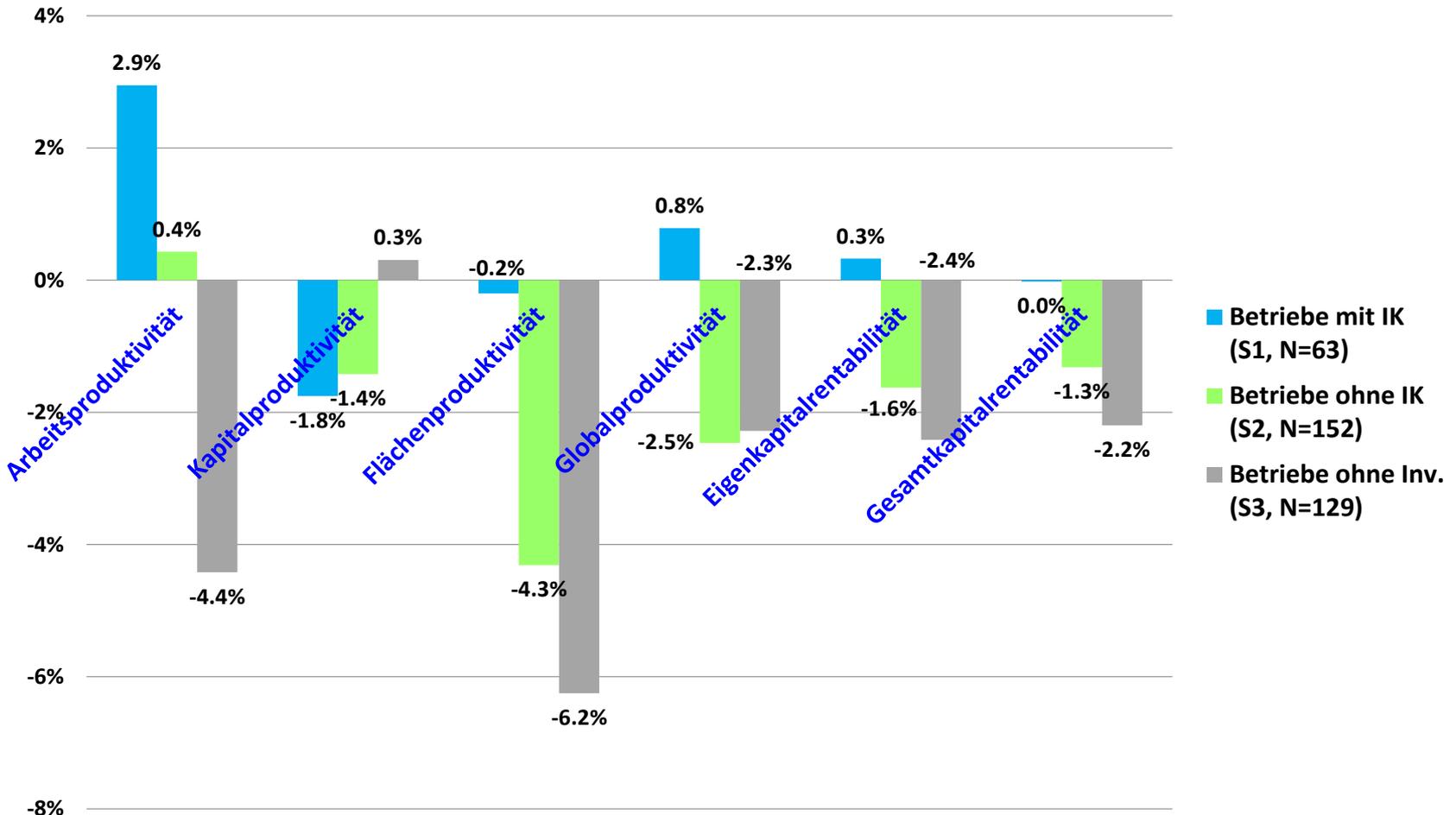
Übersicht Einkommensentwicklung



3. Analyse Buchhaltungsdaten

Übersicht Produktivitäts-/Rentabilitätsentwicklung

D1.5 Längerfristige Betriebsentwicklung (durchschnittliche Jahreswerte 1-2 Jahre vor vs. 2-7 Jahre nach Investition): Wirtschaftlichkeit - Produktivität / Rentabilität

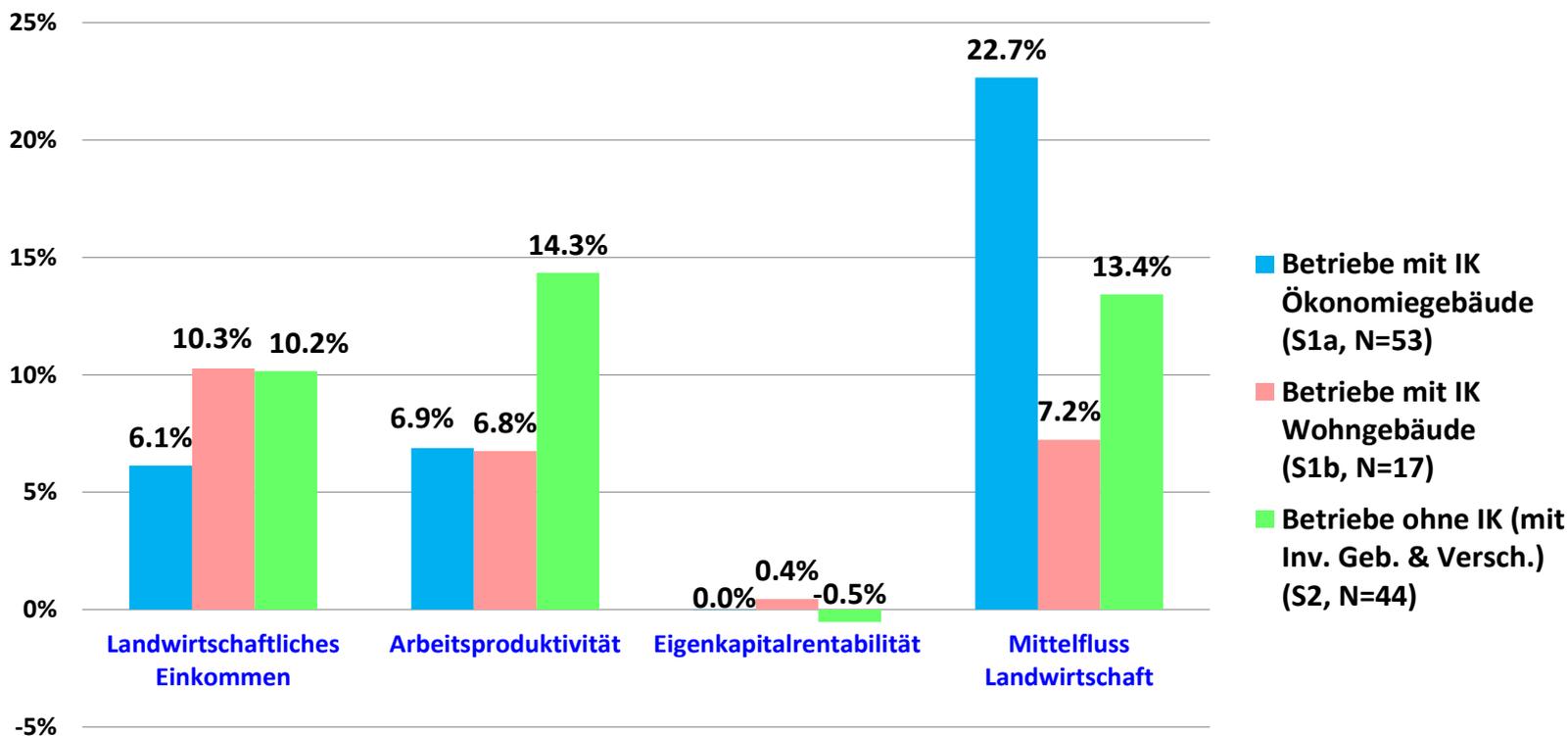




3. Analyse Buchhaltungsdaten

Resultate für Gebäudeinvestitionen > 200'000 CHF

**D4.4-5 Mittelfristige Betriebsentwicklung bei Gebäudeinvestitionen > 200'000 CHF
 (durchschnittliche Jahreswerte 1-2 Jahre vor vs. 2-5 Jahre nach Investition):
 Einkommen und Wirtschaftlichkeit**





Auswahl positiver Ergebnisse

- **Konzeption der Fördermassnahmen:** Fördersystem mit expliziten Zielen, Massnahmen und detaillierten Förderkriterien
- **Mittelverteilung:** Entspricht angestrebter Richtung bzgl. Förderung Berggebiete / Strukturwandel zugunsten grösserer Einheiten
- **Wirkung:** Verschiedene Indikatoren zeigen in gewünschte Richtung (z.B. bzgl. Verbesserung Lebensverhältnisse / Tierschutz)
- **Subventionswert:** 2003–2013 über alle geförderten Projekte hinweg jährlich ca. 86 Mio. Franken – entspricht nur ca. 10 % des geförderten Investitionsvolumens (im Zeitverlauf stark sinkend aufgrund fallender Zinssätze)



Auswahl kritischer Ergebnisse

- **Konzeption der Fördermassnahmen:** Einzelne Ziele vage bzgl. Definition / operationellen Teilzielen / entsprechenden Massnahmen (insb. Umwelt / Lebensverhältnisse); Ausweitung der Förderung teilweise ohne hinreichendes Konzept (z.B. gewerbliche Kleinbetriebe)
- **Zielerreichung:** Verbesserung Lebensverhältnisse besser erreicht als Verbesserung Wirtschaftsverhältnisse (insb. Produktionskostensenkung); Tierschutz besser als Umweltschutz; eher Umfang als Art und Weise der Investitionen beeinflusst
- **Kohärenz mit Direktzahlungen:** Risiko der «Entwertung» von Investitionen durch Änderungen bzgl. Direktzahlungen



5. Empfehlungen

Investitionskredite für Wohngebäude

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.**



5. Empfehlungen

Produktionskostensenkung / Wirtschaftlichkeit

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.



5. Empfehlungen

Kohärenz mit Direktzahlungen

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.



5. Empfehlungen

Beitrag zu ökologischen Zielen

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.**



5. Empfehlungen

Reaktionen / Agrarbotschaft 2018–2021

- **Stellungnahmen zu Empfehlungen:** Unterschiedlich starke Unterstützung durch den Adressaten (BLW), differenzierter Zeithorizont für Umsetzung (AP 2018–2021, AP 2022–2025)
- **Beispiel Umweltziele – Ammoniakemissionen:**

«Im Hinblick auf eine Reduktion von Ammoniakemissionen bei Stallbauten ist zusätzlich zu den pauschalen Investitionshilfen pro Grossvieheinheit (GVE) die Gewährung eines Zuschlags für den Bau emissionsarmer Ställe vorgesehen, sofern die noch bestehenden Forschungslücken geschlossen und praxistaugliche Lösungen entwickelt werden können.» Quelle: Agrarbotschaft 2018–2021, Ziffer 3.4.1
- **Beispiel Wirtschaftlichkeit – Rückzahlungsfristen:**

«[...] um den Druck zu kostengünstigen, wirtschaftlichen Investitionsvorhaben zu erhöhen, sollen für neue Investitionskredite die maximalen Fristen für die Rückzahlung verkürzt werden. Die Verkürzung der Rückzahlungsfristen erfordert von den Projekten eine höhere Rentabilität [...].» Quelle: Agrarbotschaft 2018–2021, Ziffer 3.4.1



6. Fazit

- **Inhalt der EFK-Prüfung:** Konzeption, Kosten und Wirkungen der Investitionshilfen primär im Teilbereich Gebäudeinvestitionen
- **Insgesamt keine gravierenden Mängel festgestellt:** Förderinstrumente funktionieren in verschiedenerlei Hinsicht gut
- **In einzelnen Teilbereichen Verbesserungspotential festgestellt:** Definition / Operationalisierung einzelner Ziele (Lebensverhältnisse, Umwelt); Ausrichtung von Massnahmen auf Ziele (Wirtschaftlichkeit / Produktionskostensenkung); Überprüfung der Zielerreichung
- **Erhoffter Nutzen der Evaluation:** Durch Bereitstellung von Empfehlungen / Resultaten / Evaluationsmethodik zur weiteren Verbesserung beitragen



Bericht und Teilbericht zu statistischen Analysen abrufbar unter:

www.efk.admin.ch > Publikationen > Evaluationen

Dr. Alkuin Kölliker
Evaluationsexperte

Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Tel. 058 463 10 85
Fax 058 463 11 01
alkuin.koelliker@efk.admin.ch
www.efk.admin.ch

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Kommentare?

Fragen?

