

**Geldflüsse in der Agrarpolitik:
Eine empfängerorientierte Analyse
der wichtigsten Agrarzahlungen des Bundes**

**Bericht
der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 12. Februar 2001

Das Wichtigste in Kürze

Dieser Bericht untersucht für das Jahr 1999 die direkten Empfänger von allgemeinen Direktzahlungen, Milchzahlungen und Beiträgen für Strukturverbesserungen.

Auf der Grundlage einer Vollzugsanalyse der untersuchten Zahlungspositionen werden drei Empfängerkategorien identifiziert: Die Landwirtschaftsbetriebe erhalten 81% der untersuchten Geldbeträge, die nichtlandwirtschaftlichen Empfänger 17% und die privaten Vollzugsorganisationen einen marginalen Anteil von 0,2%. Bei einem Restbetrag¹ von 2% der untersuchten Zahlungen lässt sich auf Grund der verfügbaren Daten nicht entscheiden, ob es sich um landwirtschaftliche oder nichtlandwirtschaftliche Empfänger handelt.

Beim Versuch, die beiden Grobkategorien landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Empfänger genauer zu beschreiben, stiess die PVK auf substanzielle Datenprobleme, die sie zur Konstruktion einer eigenen Datenbank von Zahlungsempfängern veranlasste.

Die Datenbank der PVK ermöglicht detaillierte Abfragen, wie viele Subventionen unterschiedliche Landwirtschaftsbetriebe durchschnittlich pro Betrieb und pro Fläche bekommen. Zum Verständnis der Geldverteilung an verschiedene Betriebe unterscheiden wir ein oberes Drittel, ein Mittelfeld und ein unteres Drittel. In diesen drei Segmenten rangieren jeweils unterschiedliche Betriebe, je nach dem, ob man diese nach Höhe der Zahlung pro Betrieb oder pro Fläche sortiert.

- *Das obere Drittel pro Betrieb hat folgendes Strukturprofil: Haupterwerbsbetrieb, grossflächig, natürliche Personengemeinschaft, mehr als zwei Standardarbeitskräfte, biologisch produzierend, Tierhaltungsbetrieb, Berggebiet.*
- *Das untere Drittel pro Betrieb hat folgendes Strukturprofil: Nebenerwerbsbetrieb, kleinflächig, natürliche Einzelperson, weniger als zwei Standardarbeitskräfte, konventionell/integriert produzierend, auf Pflanzenbau spezialisiert, Talgebiet.*

Untersucht man hingegen, wie viel Geld durchschnittlich pro Hektare ausbezahlt wird, ist das Verteilungsmuster anders:

- *Das obere Drittel pro Hektare hat folgendes Strukturprofil: Nebenerwerbsbetrieb, kleinflächig, natürliche Einzelperson, weniger als zwei Standardarbeitskräfte, biologisch produzierend, Tierhaltungsbetrieb, Berggebiet.*
- *Das untere Drittel pro Hektare hat folgendes Strukturprofil: Haupterwerbsbetrieb, grossflächig, andere Rechtsformen², mehr als zwei Standardarbeitskräfte, integriert/konventionell produzierend, Pflanzenbaubetrieb, Talgebiet.*

Die Kategorie der nichtlandwirtschaftlichen Empfänger erhält Gelder in den Positionen Milchzahlungen und Beiträge für Strukturverbesserungen.

¹ Es handelt sich um Beiträge für Strukturverbesserungen.

² Darunter fallen Kapitalgesellschaften und Verwaltungsbetriebe.

-
- *Im Milchbereich können Milchverarbeitungsbetriebe, Milchveredelungsbetriebe und Exportunternehmen als nichtlandwirtschaftliche Geldempfänger identifiziert werden; zusammen erhalten diese nichtlandwirtschaftlichen Empfänger mit 64,7% einen sehr grossen Anteil aller Milchzahlungen. Dabei sind die Zahlungen stark konzentriert: Gut 80% der Gelder gehen an zehn grosse Betriebe, die restlichen 409 Betriebe erhalten geringe oder minimale Zahlungen.*
 - *Bei den Beiträgen für Strukturverbesserungen können politische Gemeinden sowie private Besitzer von Land und Bauten als wichtigste nichtlandwirtschaftliche Geldempfänger identifiziert werden. Sie bekommen zusammen rund 70% der untersuchten Beiträge. Da allerdings in der Sammelkategorie der privaten Landbesitzer wiederum Landwirtschaftsbetriebe enthalten sind, kann auf der Basis der verfügbaren Daten nicht strikte quantifiziert werden, wie sich die Beiträge für Strukturverbesserungen auf landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Empfänger verteilen.*

Bericht

1 Einleitung

1.1 Fragestellung

Die Arbeitsgruppe Agrarpolitik der GPK des Ständerates hat die PVK am 4. Mai 1999 mit einer Untersuchung der Geldflüsse in der Agrarpolitik beauftragt. Die zentrale Frage des Projekts lautet, wem die staatlichen Agrarausgaben zugute kommen. Die Untersuchung der PVK sollte die Empfänger staatlicher Zahlungen identifizieren, die Organisation der Geldflüsse darlegen und ihre Einkommenseffekte beschreiben.

Eine detaillierte Perspektive auf die Empfänger staatlicher Transferleistungen ist aus zwei Gründen wichtig: Sie dient der Vollzugskontrolle, also der Beantwortung der Frage, ob die Geldempfänger die an Subventionen gebundenen gesetzlichen Kriterien erfüllen. Zum anderen dient die Empfängerperspektive der Wirksamkeitskontrolle, also der Beantwortung der Frage, inwiefern die untersuchten Subventionen zur Erreichung der angestrebten agrarpolitischen Ziele beitragen.

Bei der Beantwortung der Untersuchungsfrage unterscheiden wir zwischen direkten und indirekten Geldempfängern. Erstere kommen direkt in den Genuss staatlicher Zahlungen, während letztere von ökonomischen Überwälzungs- und Multiplikatorprozessen profitieren, die durch staatliche Zahlungen ausgelöst werden. So könnten beispielsweise Direktzahlungen an die Landwirte in mittlerer Frist zu einer Erhöhung der Bodenpreise führen. Die indirekten Nutzniesser der Direktzahlungen wären in diesem Fall die Bodenbesitzer, auch wenn die direkten Empfänger der Zahlungen die Landwirte sind. Umgekehrt können Landwirtschaftsbetriebe indirekt von Transferleistungen an nichtlandwirtschaftliche Empfänger profitieren³. Gemäss dem Auftrag der ständerätlichen Arbeitsgruppe behandelt der hier vorliegende Schlussbericht nur die direkten Empfänger staatlicher Agrarzahlungen⁴. Ein erster Schlussbericht wurde der Arbeitsgruppe am 28. März 2000 vorgelegt. Da aktuellere Zahlen zum Untersuchungszeitpunkt nicht verfügbar waren, arbeitete diese erste Berichtsversion im Bereich der Direktzahlungen mit Daten des Jahres 1998. Ausserdem konnte nur die erste Hälfte des Milchjahres 1999/2000 abgebildet werden. Die Arbeitsgruppe beauftragte die PVK daraufhin am 9. Juni 2000 mit der nun vorliegenden Aktualisierung des Schlussberichts in den zwei genannten Auszahlungsbereichen.

³ So kommt beispielsweise die staatliche Milchpreisstützung mittels Beihilfen an Milchverwertungs- und Exportunternehmungen auch den Milchproduzenten zugute. Von den Investitionshilfen an politische Gemeinden und private Landbesitzer profitieren auch Landwirtschaftsbetriebe.

⁴ Zur Unterscheidung von direkten und indirekten Einkommenseffekten vgl. die Projektskizze der PVK vom 26. April 1999. In einem zweiten Untersuchungsteil können die indirekten Einkommenseffekte staatlicher Agrarzahlungen erhoben werden.

1.2

Methode

Direkte Einkommenswirkungen lassen sich in der Realität beobachten und können entsprechend beschrieben werden. Wir haben als Untersuchungsmethode eine Geldflussrechnung gewählt. Dabei werden die wichtigsten staatlichen Zahlungsposten buchhalterisch nach Herkunft und Empfänger erfasst. Parallel dazu wird der Vollzug staatlicher Agrarzahlungen dargestellt. Unsere Ausgangsfrage wird in drei Teilschritten beantwortet. Zunächst wird untersucht, wie die Geldflüsse organisiert sind. Dann wird erhoben, wer Gelder erhält, wer also ein direkter Empfänger ist. Anschliessend wird untersucht, wie viel die verschiedenen Empfänger erhalten.

Um das Aufwand/Ertrags-Verhältnis der Geldflussrechnung in einem vernünftigen Rahmen zu halten, hat die PVK gemäss Projektskizze zwei wesentliche Einschränkungen gemacht. Die erste ist materieller Art und bezieht sich auf den Umfang der untersuchten Zahlungen. Unsere Untersuchung umfasst nicht alle agrarpolitischen Zahlungen des Bundes. Wir haben uns auf die drei grössten Auszahlungsbereiche konzentriert und daraus die jeweils grösste Zahlungsposition⁵ analysiert. Untersucht wurden aus dem Auszahlungsbereich «Direktzahlungen» die allgemeinen Direktzahlungen⁶, aus dem Auszahlungsbereich «Produktion und Absatz» die Milchwirtschaft (im Folgenden kurz Milchzahlungen genannt) und aus dem Auszahlungsbereich «Grundlagenverbesserung» die Beiträge für Strukturverbesserungen (im Folgenden kurz Beiträge genannt). Diese drei Positionen stellten im Jahr 1999 zusammen rund 75% der Bundesausgaben im Agrarbereich dar⁷. Die zweite Einschränkung ist zeitlicher Art. Unsere Geldflussrechnung stellt die Ausgaben des Jahres 1999 dar. Die Geldflussrechnung zeigt eine Momentaufnahme, ein Jahresbild der staatlichen Agrarpolitik. Entwicklungstendenzen können auf diese Art nicht abgebildet werden. Es ist entsprechend nicht möglich, zukünftige oder vergangene Änderungen der Agrarpolitik in die Geldflussrechnung zu integrieren.⁸

1.3

Aufbau des Schlussberichts

Die agrarpolitischen Geldflüsse sind organisatorisch den unterschiedlichen Auszahlungsbereichen zugeordnet. Unsere Darstellung folgt zunächst dieser Struktur: In Kapitel 2 wird die Position allgemeine Direktzahlungen, in Kapitel 3 die Position Milchzahlungen und in Kapitel 4 die Position Beiträge an Strukturverbesserungen dargestellt. Die drei Kapitel sind analog aufgebaut und zeigen auf,

- ⁵ Zahlungsposition ist ein finanzwissenschaftlicher Begriff. In funktioneller Hinsicht entspricht eine Zahlungsposition einem agrarpolitischen Instrument. In den folgenden Kapiteln 2, 3 und 4 werden wir die Zahlungspositionen daher auch als Instrumente bezeichnen. Ein Instrument kann sich aus verschiedenen Massnahmen zusammensetzen. Die Massnahmen, die zu den einzelnen Instrumenten gehören, werden in den folgenden Kapiteln beschrieben.
- ⁶ Eine genaue Zusammenstellung der einzelnen untersuchten Massnahmen findet sich im Kapitel 2.
- ⁷ Beiträge an Strukturverbesserungen = 50% des Auszahlungsbereichs «Grundlagenverbesserungen»; Milchwirtschaft = 77% des Auszahlungsbereichs «Produktion und Absatz»; allgemeine Direktzahlungen = 80% des Auszahlungsbereichs «Direktzahlungen». Alle Berechnungen erfolgten auf der Basis des Voranschlags 1999, Ausgaben des Bundesamtes für Landwirtschaft.
- ⁸ Wenn die Geldflussrechnung jedes Jahr wiederholt würde, liessen sich aus diesen Zeitreihen Entwicklungstendenzen herauslesen.

- welche agrarpolitischen Ziele mit der untersuchten Zahlung verfolgt werden;
- auf welchen politischen Massnahmen die untersuchte Zahlung beruht;
- welche Adressaten mit diesen Massnahmen angesprochen werden;
- wie die Zahlung wirken soll
- und wie die Zahlung organisiert ist.

Diese Betrachtung ermöglicht uns die Identifikation von drei grossen Gruppen von direkten Geldempfängern: Landwirtschaftsbetriebe, nichtlandwirtschaftliche Empfänger und private Vollzugsorganisationen. Gleichzeitig sind die einzelnen Elemente wie Ziele, politische Massnahmen oder die erwartete Wirkung einer Zahlung auch eine Art Bewertungsraster für den Vollzug und die Wirkungen der Agrarpolitik. Anhand dieser Vorgaben kann überprüft werden, ob die Subventionen rechtskonform vollzogen werden. Zum anderen kann untersucht werden, ob die Einkommenseffekte, die durch Landwirtschaftssubventionen erzeugt werden, im Einklang mit den agrarpolitischen Zielen stehen oder ob Abweichungen zwischen Zielen und eingesetzten Mitteln auftreten.

In Kapitel 5 werden die Geldflüsse an die drei grossen Empfängergruppen Landwirtschaftsbetriebe, nichtlandwirtschaftliche Empfänger und private Vollzugsorganisationen zusammenfassend quantifiziert. Die Einteilung in diese drei Empfängergruppen vermag unsere zentrale Forschungsfrage jedoch nur teilweise zu beantworten, denn die beiden Gruppen der landwirtschaftlichen und der nichtlandwirtschaftlichen Empfänger sind zu gross, um genauere Aussagen über direkte Einkommenswirkungen zu machen. Im Gegensatz zur gängigen Betrachtung der staatlichen Zahlungen nach Auszahlungsbereichen verlangt unsere Untersuchung eine strikte Betrachtung nach Empfängergruppen. Kapitel 5 beschreibt diesen Perspektivenwechsel von einer Auszahlungsperspektive (was wird in welchem Auszahlungsbereich bezahlt) zu einer Empfängerperspektive (wer erhält wie viel an staatlichen Zahlungen). Nur eine solche empfängerorientierte Sicht erlaubt es, die Verteilung staatlicher Zahlungen innerhalb der drei Empfängergruppen zu untersuchen.

Auf Grund des verfügbaren Datenmaterials der Bundesverwaltung waren derartige empfängerorientierte Untersuchungen nur sehr beschränkt möglich. Kapitel 5 beschreibt diese Ausgangslage aus datentechnischer Sicht und zeigt die inhaltlichen Folgen der heutigen Datensituation auf. Gestützt auf Daten des BLW und des BFS hat die PVK im Rahmen ihrer Untersuchung eine eigene Datenbank erstellt, die es erlaubt, die Empfänger sehr viel detaillierter zu erfassen und die Geldströme exakt zu beschreiben. In Kapitel 5 wird diese Datenbank vorgestellt und ein Überblick unserer Ergebnisse, die wir nach Empfängergruppen sortieren, präsentiert. Kapitel 6 beschreibt anschliessend die Detailresultate der Geldströme an die landwirtschaftlichen Zahlungsempfänger. Die Vielzahl der landwirtschaftlichen Empfänger wurden zu diesem Zweck anhand verschiedener Merkmale beschrieben (z.B. Fläche, geografische Lage etc.). Das Kapitel zeigt die nach solchen Merkmalen gruppierten landwirtschaftlichen Empfänger auf und stellt dar, in welchem Verhältnis sich die untersuchten Zahlungen auf die unterschiedlichen Empfängergruppen aufteilen. Kapitel 7 stellt die nichtlandwirtschaftlichen Zahlungsempfänger im Detail vor.

2 Allgemeine Direktzahlungen

2.1 Ziele

Der Agrarpolitik 2002 zufolge soll die «multifunktionale» Landwirtschaft eine stärkere Marktorientierung aufweisen und gleichzeitig gemeinwirtschaftliche Leistungen bereitstellen. Solche «öffentlichen Güter» haben keinen Marktpreis und können folglich auch nicht auf reinen Märkten hergestellt und gehandelt werden. Nach Art. 104 der Bundesverfassung sind diese öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft die sichere Landesversorgung, die dezentrale Landesbesiedlung, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft. Ein zentrales Ziel der Direktzahlungen ist die Abgeltung dieser gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft⁹. Gleichzeitig haben Direktzahlungen eine einkommenspolitische Funktion und enthalten in diesem Sinne neben dem Prinzip der Leistungsabgeltung auch eine soziale Komponente¹⁰. Gemäss der neuen Agrarpolitik sollen nachhaltig wirtschaftende¹¹ und ökonomisch leistungsfähige Betriebe ein Einkommen erzielen können, das mit dem der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung vergleichbar ist¹². Direktzahlungen sind ein zentrales Element dieses landwirtschaftlichen Einkommens. Da sie einkommenssichernd, aber nicht nachfragestützend wirken, erlauben sie eine verstärkte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik. Schliesslich wird als weiteres Ziel der Direktzahlungen die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion genannt¹³.

Die neue Agrarpolitik unterscheidet zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen. Weil gemäss dem Zahlungsrahmen der Landwirtschaft für die Jahre 2000 bis 2003 der grösste Teil des DZ-Budgets (rund 80%) auf sie entfällt¹⁴, konzentrieren wir unsere Untersuchung auf die allgemeinen Direktzahlungen.

2.2 Massnahmen und beabsichtigte Wirkungen

In einer stärker am Markt ausgerichteten Agrarwirtschaft konzentrieren sich die Landwirtschaftsbetriebe tendenziell auf eine spezialisierte Produktion an jeweils geeigneten Standorten. Die allgemeinen Direktzahlungen sollen einen Gegentrend zu dieser Spezialisierung schaffen, indem sie Anreize zu einer flächendeckenden Bewirtschaftung im ganzen Land setzen und so die dezentrale Landesbesiedlung för-

⁹ LwG Artikel 2 und 72.

¹⁰ Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen könnten theoretisch auch rationeller von einer kleineren Anzahl effizienter Grossbetriebe erbracht werden. Ein zu rascher Strukturwandel soll indessen mit Rücksicht auf die kleinbetriebliche Struktur der Schweizer Landwirtschaft aus sozialen und arbeitsmarktpolitischen Gründen vermieden werden (BLW 1999: Direktzahlungen 1998 an die Landwirtschaft. Bern).

¹¹ Die Nachhaltigkeit bezieht sich im vorliegenden Fall auf den Schutz der Umwelt und das sparsame Wirtschaften mit Ressourcen.

¹² LwG Artikel 5.

¹³ LwG Artikel 73.

¹⁴ Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003 vom 18. November 1998 (98.069). Im Folgenden abgekürzt mit «Zahlungsrahmen 2000–2003».

dem¹⁵. Die bewirtschaftete Fläche ist deshalb das zentrale Bemessungskriterium für Direktzahlungen, und zwar unabhängig von der Art der Bewirtschaftung.

Die allgemeinen Direktzahlungen setzen sich zusammen aus flächen- und tiergebundenen Beiträgen, die für alle Produktionsgebiete ausbezahlt werden, sowie aus flächen- und tiergebundenen Beiträgen, die zur Abgeltung erschwerender Produktionsbedingungen nur an Betriebe im Berg- und Hügelgebiet gezahlt werden. Dazu gehören folgende Einzelmassnahmen:

- *Flächenbeiträge* werden für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft bezahlt. Flächenbeiträge werden im neuen Regime nur noch pro Fläche, unabhängig von der Nutzungsart, ausbezahlt. Die Zahlung ist also nicht an produzierte Einheiten eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses (z.B. pro Liter Milch) oder an einen direkt produktbestimmenden Faktorinput (z.B. pro Milchkuh) gebunden. Flächenbeiträge gelten daher kurz- und mittelfristig als produktionsneutral, denn die Landwirte haben auf Grund der Zahlung keinen Anreiz, ihre Produktion zu erhöhen. Allerdings üben Flächenbeiträge einen Anreiz aus, mehr Boden nachzufragen und dadurch die Zahlungen zu optimieren¹⁶. Die Verbindung von Zahlungshöhe und Fläche ist entsprechend vor allem dann sinnvoll, wenn die Agrarpolitik in langer Sicht einen Strukturwandel in Richtung grossflächige Betriebe anstrebt.
- *Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere*¹⁷ sollen als Anreiz für die Flächenbewirtschaftung wirken. Sie sollen im Grasland Schweiz die flächendeckende Pflege von Grünland durch Nutzung sicherstellen und primär die Wettbewerbsfähigkeit der Fleischproduktion auf Raufutterbasis erhalten. Die Auszahlung erfolgt pro RGVE, ist also ebenfalls nicht produktionsgebunden. Dennoch sind diese Beiträge mit einem direkt produktionsbestimmenden Faktorinput verknüpft. Daraus kann ein Anreiz zu erhöhtem Faktoreinsatz entstehen, der mittelbar zu einer beschränkten Mehrproduktion führt.
- *Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen* richten sich als Ausgleich für die aufwändigere Bewirtschaftung an Viehhalter im Berggebiet und in der Hügelzone. Während bei den «allgemeinen» Beiträgen für die Haltung von Raufutter verzehrenden Nutztieren die Flächennutzung von Grünland im Vordergrund steht, werden bei dieser Massnahme auch soziale, strukturelle und siedlungspolitische Ziele verfolgt. Auch diese Zahlung erfolgt auf Grund eines produktionsbestimmenden Faktors, der Anzahl RGVE. Daraus lässt sich wie oben beschrieben ein Anreiz zur Maximierung des betreffenden Faktors herleiten¹⁸.

¹⁵ Zahlungsrahmen 2000–2003 und Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe, Agrarpolitik 2002 (96.060), im Folgenden abgekürzt als «Botschaft neues LwG».

¹⁶ Indirekt kann dies wiederum zu einer erhöhten Produktion führen, wenn Landwirtschaftsbetriebe Grössenvorteile realisieren können. Diese so genannten «economies of scale» würden dann allerdings gleichzeitig auch zu einer Reduktion der Produktionskosten führen.

¹⁷ Darunter fallen Tiere der Rinder- und Pferdegattung, Schafe, Ziegen, Hirsche, Bisons, Lamas und Alpakas.

¹⁸ Die Beiträge werden für maximal 15 RGVE ausbezahlt, was den Anreiz zur Mehrproduktion beschränkt.

- *Hangbeiträge* dienen dem Schutz und der Pflege der Kulturlandschaft und gleichen den höheren Bewirtschaftungsaufwand für Hanglagen im Berg- und Hügellgebiet aus. Diese Massnahme verfolgt ökologische, soziale, strukturelle und siedlungspolitische Ziele. Grössere ökonomische Produktionsanreize dürften daraus kaum entstehen.

2.3 Adressaten

Adressaten der allgemeinen Direktzahlungen sind bodenbewirtschaftende, bäuerliche Landwirtschaftsbetriebe. Die neue Agrarpolitik schliesst nichtbäuerliche Betriebe aus der Förderung durch allgemeine Direktzahlungen aus. Dies betrifft einerseits Betriebe der öffentlichen Hand (z.B. Heime, Strafanstalten), andererseits grössere privatwirtschaftliche Betriebe von natürlichen und juristischen Personen, die die Beitragskriterien nicht erfüllen. Alle Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, das 65. Altersjahr noch nicht erreicht haben und deren Betrieb die erforderliche Mindestnutzfläche und den erforderlichen Mindestarbeitsaufwand aufweist, sind beitragsberechtigt. Die Beiträge sind degressiv und können unter bestimmten Umständen begrenzt werden.¹⁹ Im Hinblick auf das Ziel umweltschonender landwirtschaftlicher Bewirtschaftung in der neuen Agrarpolitik erfordert die Berechtigung für jegliche Direktzahlungen ausserdem einen ökologischen Leistungsnachweis. Dieser entspricht den Anforderungen der integrierten Produktion im bisherigen Regime und beinhaltet eine tiergerechte Haltung der Nutztiere, eine ausgeglichene Düngerbilanz, einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz und eine gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel.

2.4 Organisation der Auszahlung

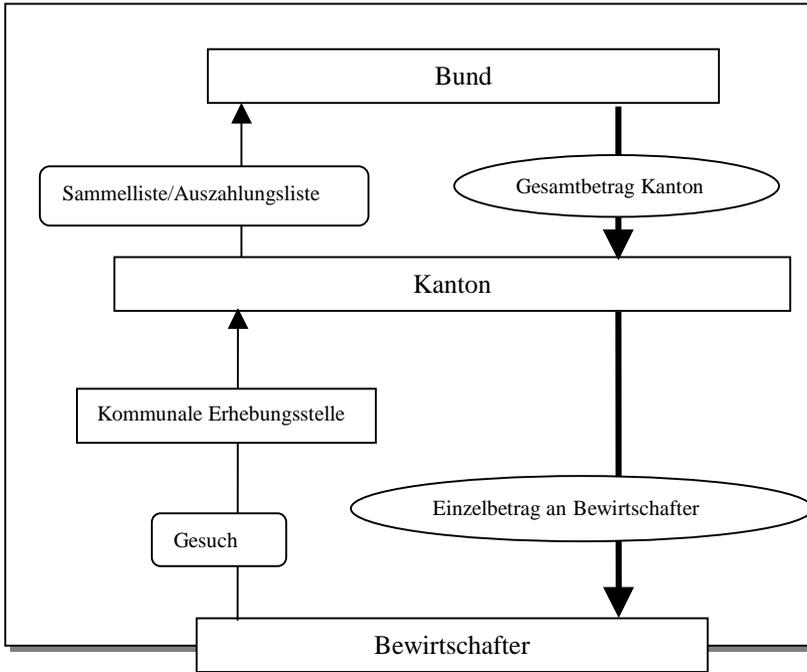
Rechtsgrundlage

Die seit dem 1. Januar 1999 geltende Rechtsgrundlage für die Administration der allgemeinen Direktzahlungen ist die Direktzahlungsverordnung (DZV) vom 7. Dezember 1998 (SR 910.13).

¹⁹ So existieren etwa Grenzwerte bezüglich Fläche oder Tierzahl je Betrieb, bezüglich Anzahl standardisierter Arbeitskräfte, massgeblichem Gesamteinkommen oder steuerbarem Vermögen. Diese Bedingungen und Grenzwerte regelt Kapitel 4 der DZV.

Auszahlungsvollzug Direktzahlungen

Abbildung 1



Quelle: PVK 2000

Gesuchstellung

Via kommunale Erhebungsstellen beantragen die Bewirtschafter von Landwirtschaftsbetrieben jährlich im Frühling die Direktzahlungen bei den kantonalen Landwirtschaftsämtern. Der Kanton stellt die Beitragsberechtigung der Betriebe fest, berechnet die Beträge und erstellt Auszahlungs- und Sammel-listen, die jährlich dem Bundesamt für Landwirtschaft zugestellt werden. Die Auszahlungsliste enthält einzelbetriebliche Strukturdaten über die Beitragsbezüger, die Sammel-liste ist eine Zusammenfassung der Auszahlungsliste mit aggregierten Angaben über die massgeblichen Strukturmerkmale der geförderten Betriebe.²⁰

Auszahlung

Das Bundesamt für Landwirtschaft kontrolliert die kantonalen Sammel-listen in Form von Plausibilitätstests und überweist die geforderten Mittel via Finanzverwaltung jeweils in der ersten Monathälfte an die kantonalen Finanzverwaltungen. Diese wiederum reichen die Zahlungen in der Regel innerhalb von zwei Wochen an die

²⁰ Die Sammel-listen werden für die Akontozahlung und für die Haupt- und Schlussabrechnung benötigt.

Gesuchsteller weiter. Der Kanton kann für allgemeine Direktzahlungen ab Mitte Jahr eine Akontozahlung von maximal 50% des Gesamtrages oder des Vorjahresbetrages an die Bewirtschafter auszahlen und – auf der Basis der Sammelliste – den entsprechenden Vorschuss vom Bundesamt verlangen. Der Kanton reicht die Hauptabrechnung mit der Sammelliste bis zum 1. Dezember des Beitragsjahres und die Schlussabrechnung mit den Auszahlungslisten jeweils bis zum 1. März des Folgejahres ein.²¹

2.5 Erste Quantifizierung

Im Untersuchungsjahr wurden insgesamt 1776,5 Millionen Franken allgemeine Direktzahlungen ausbezahlt. Dieser Geldstrom floss ausschliesslich an Landwirtschaftsbetriebe. Nun interessiert natürlich die Frage, wie sich diese Gelder innerhalb des Landwirtschaftssektors verteilen. Wie wirken sich etwa Flächen- oder Hangbeiträge auf die regionale Verteilung der allgemeinen Direktzahlungen aus? Diese und andere Fragen nehmen wir im Kapitel 6 unter dem Stichwort der intrasektoralen Geldflüsse in der Landwirtschaft wieder auf.

3 Milchzahlungen

3.1 Ziele

Zu den primären Zielen der Agrarpolitik bis 1993 gehörten kostendeckende Produktpreise beziehungsweise ein mit der übrigen Bevölkerung vergleichbares Einkommen für die Bauern, die Steigerung der inländischen Produktion, der Einfuhrschutz dieser Produktion und die Erhaltung möglichst vieler Betriebe. Zentrales Element zur Umsetzung dieser Ziele war die staatliche Milchpreisgarantie, die zusammen mit der Absatzgarantie den Markt bestimmte. Die Milchbauern produzierten entsprechend ihren Kontingenten, der Staat verpflichtete sich zur Abnahme bestimmter Milchmengen und zur Bezahlung eines bestimmten Preises. Die Stützung war aus Sicht der Bauern produktionsabhängig und, bei einem vollständig organisierten Markt, einkommensbestimmend. Da der staatlich garantierte Milchpreis immer über einem fiktiven Marktpreis lag, hatte der Staat sich auch um die Verwertung des teuren Rohstoffes zu kümmern. In der Folge wurde ein ganzer Verwertungssektor mit garantierten Margen aufgebaut, der teilweise staatlich, teilweise parastaatlich organisiert und finanziert war. Die wichtigsten Instrumente in diesem System waren die halbstaatliche Käse- und Buttervermarktung sowie die Inland- und Exportbeihilfen für Käse.

Das bisherige agrarpolitische Instrumentarium hatte teilweise problematische Folgewirkungen: Bis zur Einführung der Milchkontingentierung induzierten die produktionsabhängigen Zahlungen eine Ausweitung der Produktion, mit dem Resultat von Überproduktion bei hoher Bewirtschaftungsintensität. Da vergleichsweise geringe Anreize zur Kostenbewirtschaftung existierten, waren die Preise in allen Stu-

²¹ Die Hauptabrechnung enthält eine Zusammenfassung der vom Kanton ausgezahlten DZ. Die Schlussabrechnung enthält zusätzlich zu den ausgezahlten DZ allfällige Nachzahlungs- und Rückerstattungsbeträge, die seit der Hauptabrechnung zu verbuchen sind.

fen des Milchmarktes sehr hoch; ebenfalls hoch waren die Kosten der Verwertung, die mehr oder weniger komplett organisiert werden musste, wenn der Staat seine Mengen- und Preisgarantien gegenüber den Bauern auf hohem Niveau einhalten wollte.

Ziel des 1999 eingeführten neuen Systems ist die Schaffung von Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die Marktkräfte in der Produktion, der Verwertung und dem Handel entfalten können. Die Landwirtschaft soll nachhaltig und kostengünstig produzieren und aus dem Verkauf ihrer Produkte einen möglichst hohen Markterlös ziehen können. Zur Erreichung dieser Ziele wurden einige der hoch interventionistischen Instrumente des früheren Regimes durch stärker wettbewerbsorientierte Instrumente ersetzt.

3.2 Massnahmen und beabsichtigte Wirkungen

Das neue agrarpolitische Regime sieht im Milchbereich Massnahmen vor, die den Marktkräften grösseren Spielraum gewähren.

Zielpreis Milch: Ein staatlich garantierter *Milchpreis* existiert nicht mehr. An seine Stelle tritt im neuen Regime der Zielpreis für Milch²². Dieser Zielpreis entspricht ungefähr dem angestrebten Produzentenpreis, sofern eine gute Verwertung der Milch gewährt ist. Der Zielpreis ist aber lediglich eine Orientierungsgrösse für die Ausgestaltung des agrarpolitischen Instrumentariums und entsprechend mit keiner Garantie verbunden. Der tatsächlich realisierte Preis wird zwischen den Produzenten und den Milchkäufern ausgehandelt.

Produktionslenkung: Die Milchkontingente bleiben grundsätzlich als Instrument bestehen. Sie können neu aber auch verkauft oder vermietet werden, wobei sich die Kauf- und Mietpreise frei bilden können. Die Übertragung der Kontingente setzt keine Flächenveränderung mehr voraus. Die Zu- und Abnahme der landwirtschaftlichen Nutzfläche hat nicht mehr wie bisher eine Anpassung der Kontingente zur Folge. Der Handel oder Tausch ist aber nicht vollständig frei, sondern steht unter staatlicher Kontrolle und ist mit verschiedenen Auflagen verbunden²³. So müssen Käufer/Mieter Bewirtschafter von Landwirtschaftsbetrieben sein und einen ökologischen Leistungsnachweis erbringen. Ausserdem können nur in Ausnahmefällen Milchkontingente vom Berg- ins Talgebiet verkauft werden²⁴.

Marktstützung: Das neue Regime setzt mit Zulagen und Beihilfen zwei verschiedene Kategorien von Stützungsmassnahmen ein:

Zulagen werden an die Milchproduzenten ausbezahlt. Die Bauern erhalten für den zu Käse verarbeiteten Rohstoff Milch einen höheren Preis, als die Verwerter für diese Milch bezahlen müssen, wobei der Staat für die Differenz aufkommt. Auf Seiten der Milchproduzenten wirken Zulagen einkommensbildend. Für die Verwerter sol-

²² Dieser Preis gilt nur für Milch einer bestimmten Qualitätsstufe hinsichtlich Fett- und Eiweissgehalt.

²³ Einen vollständigen Überblick liefert zum Beispiel Minder, Walter, 1995: Weitere wichtige Etappe der Agrarreform steht bevor. In: Agrarforschung 2 (1): 9–12.

²⁴ Die Ausnahmen sind in Art. 4 der Milchkontingentierungsverordnung geregelt.

len Zulagen kostensenkend wirken²⁵. Durch die staatlichen Zahlungen wird der Rohstoff der Käseproduktion verbilligt, wodurch die Verwerter ihrerseits zu konkurrenzfähigen Preisen herstellen können. Zulagen wirken zwar noch immer produktionsabhängig; da aber nur ein Preiselement garantiert wird und sich der Milchpreis sonst frei gemäss Angebot und Nachfrage bilden kann, dürfte er weniger produktionsfördernd wirken als das bisherige Regime.

Anders wirken die Milchzahlungen in Form von *Beihilfen*. Diese richten sich an die verarbeitende Industrie oder den Handel und stellen eine Subvention bestimmter Produktionselemente dar. Dadurch wird ein Teil der Produktionskosten durch den Staat übernommen. Die Endprodukte können dann relativ kostengünstig angeboten werden, ohne dass die Verwertungs- und Ausfuhrbetriebe in ihrem Gewinn reduziert werden. Die Zahlungen fliessen in erster Linie in die Käseproduktion, da die Wertschöpfung in diesem Bereich höher ist als in der Butter- und Milchpulverproduktion. Gleichzeitig scheint die relative Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der europäischen Milchwirtschaft beim Käse besser zu sein als bei anderen Produkten. Dies bedeutet, dass bereits relativ geringe staatliche Zahlungen die Preise der schweizerischen Käsespezialitäten an ein internationales Niveau angleichen könnten. Die mittelfristige Wirkung der Subvention hängt allerdings auch von den Wettbewerbsstrukturen der betroffenen Branchen ab. Stehen die Produkte tatsächlich in einem Preiswettbewerb, so wird die staatliche Zahlung mit grosser Wahrscheinlichkeit zur «Produkteverbilligung» genutzt. Ist der Preiswettbewerb hingegen nur gering, werden die weiterverarbeitenden Stufen und der Handel versuchen, über ihren bisherigen Gewinn hinaus auch die staatliche Zahlung zu kapitalisieren und sie nicht in Form von Preissenkungen an die Konsumenten weiterzugeben.

3.3 Einordnung der Massnahmen und Adressaten

Unsere Geldflussanalyse in der Position Milchzahlungen untersucht die oben beschriebenen Stützungsmassnahmen²⁶. Wir stellen die Massnahmen im Einzelnen vor und beschreiben die Adressaten dieser Gelder:

Marktstützungsmassnahmen nach der Milchpreisstützungsverordnung (MSV)

Zulagen (MSV Artikel 2 und 3):

- Die in den Milchpreis integrierte Zulage für verkäste Milch ist die wichtigste Produzentensubvention im Milchbereich. Die Zulage ersetzt nach einer Übergangsfrist die bisherigen differenzierten Inlandverbilligungen für Käse. Durch die Zulage wird sämtliche zu Käse verarbeitete Milch in gleichem Umfang staatlich unterstützt. Die Zulage richtet sich an Produzenten von Verkehrsmilch, die zu Käse verarbeitet wird.

²⁵ Dies gilt allerdings nur unter der Annahme, dass die Verwerter den Bauern auch ohne staatliche Zulagen denselben Milchpreis bezahlt hätten, diesen aber vollständig selber hätten aufbringen müssen.

²⁶ Die Massnahmen Zielpreis Milch und die Produktionslenkung durch Kontingente sind nicht mit Zahlungen verbunden und können daher nicht durch eine Geldflussrechnung erfasst werden.

- Die Zulage für Fütterung ohne Silage richtet sich an Produzenten von Milch, die zu bestimmten Käsesorten verarbeitet wird und die aus einer Produktion ohne Silagefütterung stammt.

Inlandbeihilfen (MSV Artikel 6 bis 8):

- Die Beihilfe für entwässerte Butter und für die Verwendung von MilCHFett im Speiseeis richtet sich an Milchverwertungs- und Veredelungsbetriebe, die den Rohstoff Milch im eigenen Betrieb zu Speiseeis und zu entwässerter Butter verarbeiten.
- Die Beihilfe für verarbeitete Magermilch richtet sich an Milchverwertungs-betriebe, die industrielle Milchproteine und Milchersatzfuttermittel herstel-len.
- Die Beihilfe für verfütterte Magermilch richtet sich an landwirtschaftliche Mastbetriebe, die im eigenen Betrieb anfallende oder zugekaufte Mager-milch an Schweine und Kälber frisch verfüttern.

Ausfuhrbeihilfen (MSV Artikel 12):

- Die Ausfuhrbeihilfe für Käse richtet sich an Ausfuhrunternehmen, die be-stimmte Käsesorten in Nicht-EU-Länder exportieren. Die Produkte und ihre Milchbestandteile müssen aus dem Inland stammen. Durch diese neue Massnahme der Exportverbilligung sollen neue Märkte für Käse ausserhalb der Europäischen Union erschlossen werden.
- Die Beihilfe für die Ausfuhr von anderen Milchprodukten geht an Ausfuhr-unternehmen, die weitere im Inland hergestellte Milchprodukte exportieren.

Marktstützungsmassnahmen gemäss Übergangsverordnung Milch

Da unsere Geldflussanalyse eine Momentaufnahme des Jahres 1999 darstellt, be-rücksichtigen wir in der Berechnung zum Milchbereich neben den Preisstützungs-massnahmen gemäss MSV auch noch die bis 2002 gültigen Beihilfen und Zulagen für nach dem 1. Mai 1999 verarbeitete Milch gemäss Übergangsverordnung Milch vom 7. Dezember 1998.

Beihilfen für die ab dem 1. Mai 1999 vermarktete Milch (Übergangsverordnung Ar-tikel 9, 10, 12 und 16):

- Die Beihilfe zur Förderung des Inlandabsatzes richtet sich an Käsereien, die bestimmte Sorten von Frisch-, Weich- und Halbhartkäse herstellen.
- Die Beihilfe für die Ausfuhr von Käse in Länder der EG richtet sich an Aus-fuhrunternehmen, die in den EG-Raum exportieren.
- Die Beihilfe für die Herstellung und den Verkauf von Butter²⁷ richtet sich an Milchverwertungsunternehmen, die im eigenen Betrieb Vorzugsbutter und Buttermischungen herstellen und verkaufen.
- Die Beihilfe für Verarbeitung von inländischem Vollmilchpulver und Milchcondensat richtet sich an Veredelungsbetriebe, die Schokolade und Ähnliches herstellen.

²⁷ Die Butterbeihilfen sind noch bis zum 30.4.2004 gültig.

Zulagen und Kostenbeiträge (Übergangsverordnung Artikel 18 bis 20):

- Zulagen bei der Zusammenlegung der Käseproduktion richten sich an Käsereien.
- Kostenbeiträge zur Sicherstellung der Käseproduktion in der Silozone richten sich an Käsereien in der Silozone, die im Sommerhalbjahr Milch zu Käse verarbeiten.

Zusammenfassend können folgende landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Empfänger von Milchzahlungen unterschieden werden: Landwirtschaftsbetriebe, die Milch produzieren oder Magermilch an Masttiere verfüttern; Milchverwertungs- und Veredelungsbetriebe²⁸ sowie Ausfuhrunternehmen. Ein einzelnes Unternehmen, das in verschiedenen Bereichen tätig ist, kann gleichzeitig mehreren Gruppen angehören (z.B. ein Milchverwertungsbetrieb, der Käse herstellt und exportiert).

3.4 Organisation der Auszahlung

Rechtsgrundlage

Den Vollzug von Zulagen und Beihilfen regelt die per 1. Mai 1999 in Kraft getretene Milchpreisstützungsverordnung (MSV) vom 7. Dezember 1998 (SR 924.359.1).

Gesuchstellung und Auszahlung

Der Vollzug der Zulagen und Beihilfen erfolgt hauptsächlich durch die Treuhandstelle Milch (TSM) auf der Basis eines vom BLW formulierten Leistungsauftrags. Die Geldempfänger ersuchen die TSM monatlich²⁹ um Ausrichtung der Zulagen und Beihilfen. Gleichzeitig mit der Gesuchstellung muss ein Milchverwerter der TSM rapportieren, wie viel Milch er insgesamt gekauft und wie er den Rohstoff verwertet hat. Ausfuhrunternehmen müssen gegenüber der TSM mittels Zolldokumenten nachweisen, dass die exportierten Produkte ihr Zielland erreicht haben.

Die TSM prüft die Vollständigkeit und die Plausibilität der Gesuche und reicht beim BLW Zahlungslisten ein. Das Bundesamt entscheidet die Anspruchsberechtigung und zahlt die Gelder aus. Während die Inlandbeihilfen bei den Milchverwertern und die Ausfuhrbeihilfen bei den Exporteuren verbleiben, müssen die Milchverwerter beantragte Zulagen für verkäste Milch und für silagefreie Fütterung innert Monatsfrist vollständig an die Milchproduzenten weiterreichen.

Neben der TSM nehmen auch die Administrationsstelle Milchkontingentierung³⁰ und die regionalen Rekurskommissionen Vollzugs- und Kontrollaufgaben bei der Administrierung des Geldflusses im Milchbereich ein. Zusätzlich zur Meldung des gesamten Milcheingangs an die TSM muss ein Milchverwertungsbetrieb der Administrationsstelle Milchkontingentierung monatlich die Milchlieferungen der einzel-

²⁸ Milchverwertungsbetriebe sind Primärverwerter von Milch, während Veredelungsbetriebe Folgeprodukte weiterverarbeiten. Im Folgenden sprechen wir pauschal von Milchverwertern.

²⁹ Bei Sömmerungsbetrieben erfolgt die Gesuchstellung mindestens einmal jährlich im Herbst.

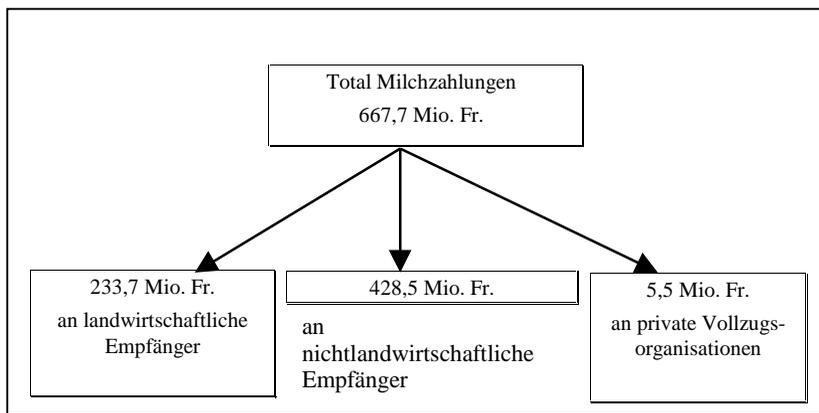
³⁰ Die Administrationsstelle Milchkontingentierung besteht aus den 13 regionalen Milchverbänden.

nen Produzenten melden. Die Administrationsstelle verwaltet die einzelbetrieblichen Milchkontingente³¹. Erstinstanzliche Verfügungen der Administrationsstelle können bei einer der zwölf regionalen Rekurskommissionen angefochten werden. Die Aufgaben dieser Organisationen werden vom BLW per Leistungsauftrag formuliert und entsprechend abgegolten. Dadurch ergibt sich bei der Position Milchzahlungen mit den nichtstaatlichen Vollzugsorganisationen eine weitere, sehr viel kleinere Gruppe von direkten Empfängern staatlicher Zahlungen.

3.5 Erste Quantifizierung

Im Untersuchungsjahr³² 1999 wurden insgesamt 667,7 Millionen Franken Milchzahlungen ausgeschüttet. Diese Summe teilt sich wie folgt auf die verschiedenen Empfängergruppen auf:

Abbildung 2

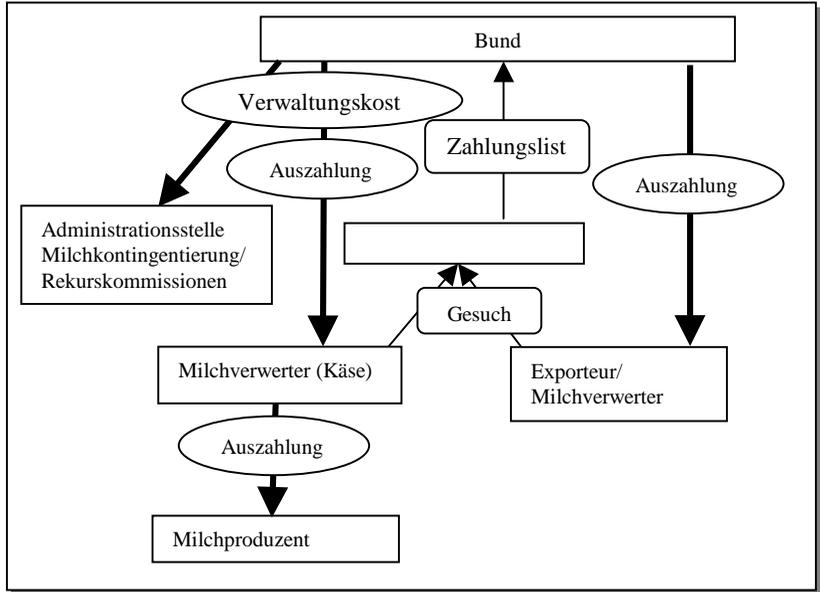


Quelle: PVK 2000

Um die direkten Einkommenseffekte in der Position Milchzahlungen genauer zu verstehen, müssen die beiden Boxen zu den landwirtschaftlichen und den nichtlandwirtschaftlichen Empfängern im Folgenden aufgeschlüsselt werden. Wir nehmen diese Frage in den Kapiteln 6 (landwirtschaftliche Empfänger) und 7 (nichtlandwirtschaftliche Empfänger) wieder auf.

³¹ Diese Aufgabe umfasst die Übertragung und die Anpassung von Kontingenten, Kontingentabrechnungen, Auskunftserteilungen sowie das Sammeln und Verwalten von Daten über der Milchkontingentierung.

³² Milchjahr Mai 1999 bis April 2000.



Quelle: PVK 2000

4 Beiträge für Strukturverbesserungen

4.1 Ziele

Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen haben in der Schweiz eine lange Tradition. Je nach geltender Hauptzielrichtung der Agrarpolitik wurden dabei die Schwerpunkte auf Produktionssteigerung, auf Anpassungen im Zusammenhang mit der Mechanisierung der Landwirtschaft³³, auf Produktivitätssteigerung oder auf vermehrten Natur- und Landschaftsschutz gelegt. Im Vergleich mit anderen Subventionsinstrumenten schreibt die Agrarpolitik 2002 Strukturverbesserungen eine grosse und zukünftig tendenziell wachsende Bedeutung zu; sie dienen der Erfüllung sehr unterschiedlicher Teilziele der neuen Agrarpolitik³⁴:

- Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Landwirtschaftsbetrieben;
- Die Förderung von Randregionen durch die Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet;

³³ Zum Beispiel Erschliessungen oder Güterzusammenlegungen.

³⁴ LwG, Art. 87ff. und Botschaft neues LwG, S. 234.

- Die Verwirklichung ökologischer, raumplanerischer sowie natur-, landschafts- und heimatschützerischer Ziele.

Investitionshilfen werden zum einen als A-fonds-perdu-Beiträge (im Folgenden kurz Beiträge), zum andern als zinslose Kredite ausbezahlt. Unsere Geldflussanalyse berücksichtigt nur die nichtrückzahlbaren *Beiträge*. Die Anzahl bewilligter Projekte ist bei den Krediten um ein Mehrfaches grösser als bei den Beiträgen. Angaben des BLW zufolge wurden im Untersuchungsjahr 1999 rund 2400 Kredite an über 2000 Landwirtschaftsbetriebe ausbezahlt; hingegen wurden nur rund 830 Beiträge gesprochen, wovon 356 Landwirtschaftsbetrieben zugute kamen. Auf der Basis elektronischer Daten des BLW ist eine Zuordnung von konkreten Zahlungen an einzelne Empfänger weder bei den Krediten noch bei den Beiträgen möglich. Entsprechend kann das BLW auch keine differenzierten Aussagen über Eigenschaften dieser Empfänger machen. Für die einzelbetrieblichen Empfänger von Beiträgen hat die PVK selber eine Zuordnung vorgenommen. Im Bereich der Kredite war eine solche Verknüpfung angesichts der grossen Fallzahl jedoch nicht möglich³⁵. Auf Grund dieser Datenlage musste die PVK die Kredite aus der Untersuchung ausblenden.

Es ist zu beachten, dass sich Beiträge und Investitionskredite an unterschiedliche Empfängerguppen richten. So werden Beiträge vor allem an gemeinschaftliche Empfänger gewährt, während Kredite vor allem Einzelbetrieben zugute kommen³⁶. Unsere Geldstromanalyse von Beiträgen darf also nicht auf die Verteilwirkung von Investitionshilfen insgesamt verallgemeinert werden.

4.2 Massnahmen, beabsichtigte Wirkungen und Adressaten³⁷

Im Bereich der Investitionshilfen gibt es einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Massnahmen, die sich voneinander in ihrer Wirkungsweise und bezüglich Adressaten unterscheiden.

Einzelbetriebliche Massnahmen sind in erster Linie der Neu- und Umbau von landwirtschaftlichen Gebäuden, aber auch die Arrondierung von Pachtland oder Wegerschliessungen. Die Adressaten von einzelbetrieblichen Massnahmen sind in der Regel landwirtschaftliche Betriebe³⁸. Dabei muss es sich um Haupterwerbsbetriebe unter einer bestimmten Einkommensgrenze handeln, deren Empfänger die ökonomischen Voraussetzungen für eine längerfristige Existenz bieten³⁹, nach einer Investition den ökologischen Leistungsnachweis nach Artikel 70 LwG erfüllen und

³⁵ Die problematische Datenlage in Bezug auf direkte Zahlungsempfänger wird in Kapitel 5.2 ausführlich behandelt.

³⁶ Angesichts des geringeren Finanzierungspotenzials werden im Berg- und Hügellgebiet allerdings auch Einzelbetriebe mit Beiträgen unterstützt.

³⁷ Wirkungsweise und Adressaten von Beiträgen gelten ceteris paribus auch für die rückzahlpflichtigen Investitionskredite.

³⁸ In ganz seltenen Fällen werden einzelbetriebliche Massnahmen auch an landwirtschaftliche Genossenschaften ausbezahlt.

³⁹ Dazu zählen etwa eine rationelle Bewirtschaftung, eine nach der Investition tragbare Verschuldungssituation oder eine geeignete Ausbildung des Bewirtschafters.

– soweit zumutbar – für die Investition eigene Mittel einsetzen⁴⁰. Im Berg- und Hügellgebiet können zur Sicherung der Bewirtschaftung oder einer genügenden Besiedelungsdichte auch Nebenerwerbsbetriebe berücksichtigt werden.

Einzelbetriebliche Massnahmen setzen an den Produktionsbedingungen von Landwirtschaftsbetrieben an. Durch Strukturverbesserungen sollen der Arbeitsaufwand und die Produktionskosten von Betrieben gesenkt werden; die Wertschöpfung, der unternehmerische Spielraum eines Betriebes und seine Reaktionsfähigkeit auf Marktveränderungen sollen verbessert werden. Bei optimaler Ausgestaltung soll die staatliche Unterstützung die Wettbewerbsfähigkeit und die Einkommenssituation von Landwirtschaftsbetrieben verbessern. Insofern sollen Investitionshilfen indirekt auch als einkommenspolitische Subventionen wirken.

Zur Förderung unternehmerischer Spielräume und als Anreiz zu kostengünstigen Baulösungen werden Beiträge in der neuen Agrarpolitik nicht mehr nach dem Prinzip der Restkostenfinanzierung, sondern pauschal nach Betriebsmerkmalen (z.B. Tierbestand) vergeben. Unter Berücksichtigung von geografisch bedingten Nachteilen werden Finanzhilfen damit unabhängig von den effektiven Baukosten festgelegt. Mit dieser Pauschalisierung soll vermieden werden, dass ein Beitrag umso geringer ausfällt, je grösser die Ersparnisse des Betriebs vor der Investition waren⁴¹.

Bei den *Beiträgen für gemeinschaftliche Massnahmen* kann man zwei Untertypen unterscheiden. Gefördert werden einmal Gemeinschaftsprojekte mehrerer Landwirtschaftsbetriebe und grösserer Sömmerungsbetriebe. Wie einzelbetriebliche Massnahmen sind diese gemeinschaftlichen Massnahmen auf agrarwirtschaftliche Ziele im engeren Sinne ausgerichtet. Ihre Adressaten sind Landwirtschaftsbetriebe. Auf überbetrieblicher Ebene ansetzend, sollen sie die wirtschaftliche Lage der Agrarproduzenten insbesondere im Berggebiet verbessern. Ein zweiter Untertyp von gemeinschaftlichen Massnahmen verfolgt in räumlich abgegrenzten Gebieten Projekte, die nicht ausschliesslich im Interesse der Landwirtschaft, sondern in einem weiteren öffentlichen Interesse liegen: Dazu zählen etwa ökologische Pflegeleistungen, natur-, heimat- und landschaftsschützerische Massnahmen, Raumordnungsprojekte, die Pflege der Kulturlandschaft und die Erhaltung der dezentralen Landesbesiedelung. Auf die letztgenannten Ziele sollen indirekt auch die einzelbetrieblichen Massnahmen einwirken, insofern sie im ländlichen Gebiet einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen sollen.

So zahlreich und unterschiedlich wie die Ziele gemeinschaftlicher Massnahmen sind auch ihre Adressaten: Landwirtschaftsbetriebe, politische Gemeinden, Zwangsgenossenschaften, Korporationen, einfache Gesellschaften, Burgergemeinden, Forschungseinrichtungen etc. In der neuen Agrarpolitik werden die gemeinschaftlichen Massnahmen gegenüber den einzelbetrieblichen bevorzugt. Besonders ökologische Massnahmen sowie Finanzierungsprobleme im Berg- und Sömmerungsgebiet werden zusätzlich abgeholten.

Der Bund zahlt Beiträge für zwei Kategorien von Strukturverbesserungen: Landwirtschaftliche Gebäude und Bodenverbesserungen. In beiden Fällen setzt die Gewährung eines Bundesbeitrags die Leistung eines kantonalen Beitrags von 70 bis 100% des Bundesbeitrags voraus. Bodenverbesserungen werden in allen Zonen finanziert,

⁴⁰ Die Berechtigungskriterien für einzelbetriebliche Investitionshilfen sind in der SVV Artikel 3–10 geregelt.

⁴¹ Botschaft neues LwG, Seite 238.

landwirtschaftliche Gebäude nur im Berg-, Hügel- und Sömmerungsgebiet. Als landwirtschaftliche Gebäude gelten neben einzelbetrieblichen Ökonomie- und Alpgebäuden auch Gemeinschaftsbauten im Berggebiet, die von einer Produzentengemeinschaft zur Aufbereitung und Lagerung landwirtschaftlicher Produkte erstellt werden⁴². Der Bund gewährt für den Neubau, den Umbau, die Sanierung oder den Kauf von landwirtschaftlichen Gebäuden anstelle einer baulichen Massnahme pauschale Beiträge in Abhängigkeit der Finanzkraft der Kantone und der geografischen Zone eines Projekts⁴³.

Bodenverbesserungen dienen der Realisierung von verschiedenen Infrastrukturmassnahmen: die Neuordnung des parzellierten Grundeigentums und der Pachtverhältnisse, Gesamtmeliorationen⁴⁴ sowie ländliche Tiefbaumassnahmen. Bei diesen Projekten werden neben agrarwirtschaftlichen auch raumplanerische, ökologische, natur- und heimatschützerische Ziele verfolgt⁴⁵. Anrechenbare Kosten für Bodenverbesserungen sind Baukosten, Planung und Vermessung, Landerwerb für ökologische Massnahmen und Gebühren auf Grund von Bundesgesetzen. Die Beitragshöhe richtet sich projektweise nach dem landwirtschaftlichen Interesse, öffentlichen Interessen sowie der Belastung der Bauherrschaft. Die Beiträge können auch pauschal ausgerichtet werden. Im Talgebiet zahlt der Bund maximal 40%, im Berg- und Sömmerungsgebiet maximal 50% der Gesamtkosten für Bodenverbesserungen⁴⁶.

Wie Direktzahlungen sind auch Beiträge produktionsunabhängige Subventionen, die sich nicht direkt produktionserhöhend auswirken. Die angestrebte Senkung von Produktionskosten könnte allerdings zu indirekten Produktionsanreizen führen.

4.3 Organisation der Auszahlung

Rechtsgrundlage

Die Auszahlung von Beiträgen ist in der Strukturverbesserungsverordnung (SVV) vom 7. Dezember 1998 geregelt (SR 913.1).

⁴² Zum Beispiel milchwirtschaftliche Anlagen, Trocknungsanlagen oder Lagerräume.

⁴³ Die genaue Abstufung ist in der Verordnung des BLW über die pauschalen Ansätze für Investitionshilfen vom 7. Dezember 1998 (PAUV) geregelt.

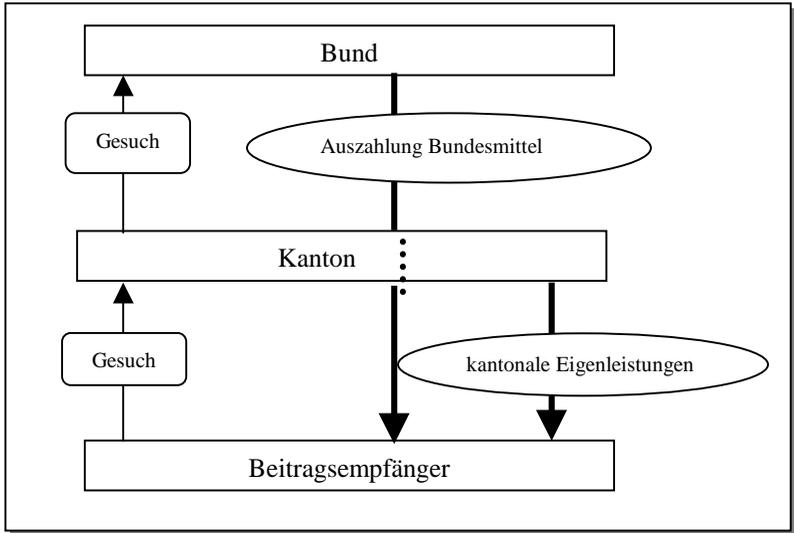
⁴⁴ Von Gesamtmeliorationen spricht man, wenn die Neuordnung des Grundbesitzes oder Pachtlandes mit der Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur kombiniert wird.

⁴⁵ Unter dem Titel Bodenverbesserungen fördert das BLW so unterschiedliche Dinge wie Wegerschliessungen, Verbesserung von Bodenstruktur und Wasserhaushalt, ökologische Ausgleichsprojekte, Renaturierung von Fließgewässern, Biotopvernetzung oder Wasser- und Milchleitungen im Berggebiet.

⁴⁶ Zusätzlich kann der Bund zur Behebung der Folgen von aussergewöhnlichen Naturereignissen einen Zusatzbetrag von maximal 20% gewähren.

Auszahlungsvollzug von Beiträgen

Abbildung 4



Quelle: PVK 2000

Gesuchstellung und Auszahlung

Das Gesuch ist beim Kanton einzureichen. Der Kanton prüft das Gesuch und holt beim BLW eine Stellungnahme ein⁴⁷. Der Kanton macht das Projekt im kantonalen Publikationsorgan öffentlich und gibt dadurch den beschwerdeberechtigten ideellen Organisationen eine Einspruchsmöglichkeit. Sind die Berechtigungskriterien erfüllt, genehmigt der Kanton das Vorhaben und beantragt die Ausrichtung eines Bundesbeitrages. Das BLW prüft Gesuche, die 100 000 Franken übersteigen, auf Zweckmässigkeit und auf Konformität mit dem Bundesrecht und sichert den Bundesbeitrag bei positivem Entscheid per Verfügung dem Kanton zu. Bei umfangreichen Projekten wird der Betrag in Etappen zugesichert. Leistungen von öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften, die nicht unmittelbar am Unternehmen beteiligt sind, können an die kantonale Finanzhilfe angerechnet werden. Der Kanton kann für jedes Projekt entsprechend dem Baufortschritt Teilzahlungen von maximal 80% des zugesicherten Betrages verlangen. Die Schlusszahlung erfolgt projektbezogen auf Grund eines Einzelantrages des Kantons.

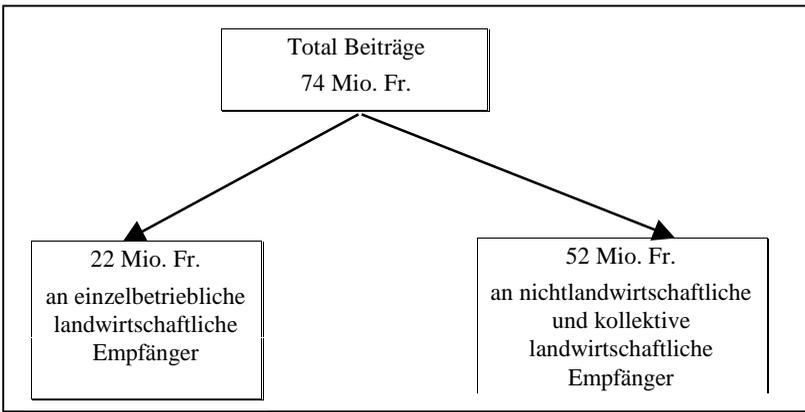
⁴⁷ Diese Stellungnahme entfällt, wenn die Projekte nur ein unbedeutendes finanzielles Engagement des Bundes erfordern oder wenn Aspekte des Natur- und Heimatschutzes nicht tangiert sind.

4.4 Erste Quantifizierung

Im Untersuchungsjahr 1999 wurden rund 74 Millionen Franken an Beiträgen für Strukturverbesserungen ausgeschüttet⁴⁸. Davon flossen rund 22 Millionen Franken oder 30% in Form von einzelbetrieblichen Massnahmen an Landwirtschaftsbetriebe. Die restlichen 70% (rund 52 Mio. Fr.) flossen auf eine heterogene Empfängergruppe, die zur Hauptsache aus politischen Gemeinden und Landeigentümern im ländlichen Raum besteht. Weil die Kategorie der Landeigentümer wiederum zu einem grossen Teil aus Landwirtschaftsbetrieben⁴⁹ besteht, kann in der Position der Beiträge für Strukturverbesserungen nicht genau bestimmt werden, welcher Anteil der total ausgeschütteten Gelder auf landwirtschaftliche und welcher auf nichtlandwirtschaftliche Empfänger fliesst.

Erste Quantifizierung Beiträge

Abbildung 5



Quelle: PVK 2000

Wir nehmen die Frage nach der Feinverteilung der Beiträge für Strukturverbesserungen weiter unten wieder auf, indem wir die Boxen zu den landwirtschaftlichen (Kapitel 6) und zu den nichtlandwirtschaftlichen Empfängern (Kapitel 7) genauer aufschlüsseln.

⁴⁸ Der Agrarbericht 2000 des BLW weist demgegenüber eine Beitragssumme von 75.7 Mio. aus. Unsere Datenerhebung erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die letzten Projekte für das Beitragsjahr 1999 noch nicht genehmigt waren (Vgl. BLW, 2000: Agrarbericht 2000. Bern, S. 189).

⁴⁹ Da mit den fraglichen Beiträgen *gemeinschaftliche* Massnahmen finanziert werden, bezeichnen wir diese Geldempfänger in Abbildung 5 als «kollektive landwirtschaftliche Empfänger».

5 Die direkten Geldempfänger

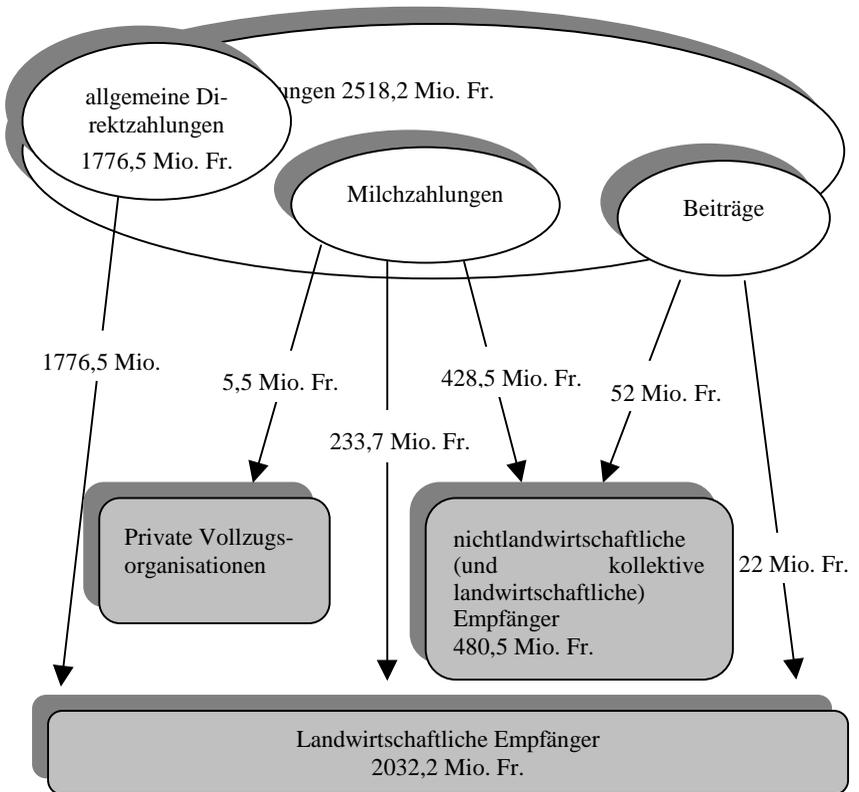
5.1 Die Empfängerperspektive

Bisher haben wir die einzelnen Auszahlungsbereiche beschrieben und erläutert, wie die Zahlungsflüsse organisiert sind. Auf diese Weise konnten die drei grossen Empfängergruppen Landwirtschaftsbetriebe, nichtlandwirtschaftliche Empfänger und private Vollzugsorganisationen identifiziert werden.

Aus einer ersten Quantifizierung der Geldflüsse resultiert folgende Verteilung:

Erste Quantifizierung für alle untersuchten Positionen

Abbildung 6



Quelle: PVK 2000

81% der untersuchten Zahlungen fliessen an Landwirtschaftsbetriebe, 17% gehen an nichtlandwirtschaftliche Empfänger, der Anteil an die privaten Vollzugsorganisationen liegt im Promillebereich. Bei den restlichen 2% der untersuchten Gelder, die

für gemeinschaftliche Strukturverbesserungen ausbezahlt werden, kann auf Grund der verfügbaren Daten nicht entschieden werden, ob es sich um landwirtschaftliche oder nichtlandwirtschaftliche Empfänger handelt⁵⁰. Mit einem Anteil von über 80% sind die landwirtschaftlichen Betriebe somit eindeutig die wichtigsten direkten Empfänger der untersuchten Subventionen.

Damit ist unsere Fragestellung erst teilweise beantwortet. Die Definition der beiden grossen Gruppen landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Empfänger ist zu grob, um die Geldflüsse transparent zu machen und um genauere Aussagen über ihre Einkommenswirkung zu treffen. So ist zum Beispiel die Aussage: «Direktzahlungen gehen an die Bauern» nur wenig erhellend. Noch immer ist nicht bekannt, wer genau die Empfänger staatlicher Zahlungen sind. Dies verhindert eine exakte Abschätzung der Wirkungen staatlicher Agrarzahlungen.

Eine Empfängerperspektive bildet dagegen ab, auf welchem Weg die Subventionen ausbezahlt werden, und zeigt auf, wer diese Zahlungen letztlich erhält. Diese Perspektive verlangt eine genauere Untersuchung insbesondere der beiden grossen Empfängergruppen. Wie verteilen sich die untersuchten Zahlungen innerhalb der Landwirtschaft? Wie viel bekommen die verschiedenen nichtlandwirtschaftlichen Empfänger im Bereich der Milchzahlungen und der Beiträge für Strukturverbesserungen? Die nichtlandwirtschaftlichen Empfänger, die teilweise sehr grosse Geldbeträge erhalten, werden wir auf einzelbetrieblicher Basis darstellen. Dies ist für die landwirtschaftlichen Empfänger, von denen wir gut 61 000 erfasst haben, nicht möglich. Wir verwenden daher verschiedene Merkmale struktureller Art, um die Landwirtschaftsbetriebe zu beschreiben und diese grosse Empfängergruppe in kleinere, transparentere Untergruppen aufzuteilen. Folgende Merkmale dienen uns als Beschreibungselemente: Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb; die Betriebsfläche; die Rechtsform des Betriebs; das Alter des Bewirtschafters; die Anzahl Arbeitskräfte; die Produktionsstruktur des Betriebs; das Produktionsgebiet und die Produktionsform⁵¹. Diese Merkmale erlauben es, einen Betrieb nicht nur als Landwirtschaftsbetrieb zu erkennen, sondern ihn einer wesentlich kleineren Gruppe zuzuordnen, beispielsweise der Gruppe der grossflächigen Bergbetriebe mit wenig Arbeitskräften, Bioproduktion, Tierhaltung und mit einem Betriebsleiter, der älter als 45 Jahre ist und seinen Betrieb im Nebenerwerb führt.

Die Untersuchung der PVK hat gezeigt, dass die im BLW und BFS verfügbaren Daten eine solche empfängerorientierte Perspektive nur sehr beschränkt zulassen. Man konzentriert sich mehrheitlich auf die oben beschriebene Ausgabenperspektive. Das BLW verfügt über eine grosse Fülle von Informationen zu den verschiedenen Auszahlungsbereichen und den unterschiedlichen Massnahmen innerhalb dieser Bereiche. Detailinformationen über die Empfänger sind jedoch nur beschränkt und in sehr atomisierter Form vorhanden. Diese Datensituation hat die PVK veranlasst, eine eigene Datenbank aufzubauen, die den Empfängerbereich transparenter macht. Kapitel 5.2 beschreibt die Ausgangslage in datentechnischer und inhaltlicher Hinsicht. In Kapitel 5.3 erläutern wir anschliessend unsere eigene Datenbank.

⁵⁰ Siehe dazu Kapitel 7.2.

⁵¹ Alle Merkmale werden im folgenden Kapitel 5.3 beschrieben.

5.2

Ausgangslage: Datenprobleme

Die drei untersuchten Auszahlungsbereiche Direktzahlungen, Milchzahlungen und Investitionshilfen beruhen auf verschiedenen Rechtsverordnungen und werden innerhalb des BLW von verschiedenen Stellen administriert. Im Rahmen des Vollzugsföderalismus werden die Subventionen ausserdem dezentral vollzogen; wie die Kapitel 2 bis 4 gezeigt haben, beruht die Organisation der untersuchten Geldflüsse auf einer komplizierten Arbeitsteilung zwischen Bundesstellen, kantonalen und kommunalen Stellen sowie teilweise nichtstaatlichen Vollzugsorganisationen. Diese Datensituation erschwert eine Gesamtbetrachtung der direkten Einkommenseffekte staatlicher Agrarzahlungen. Wir schildern im Folgenden einige konkrete Probleme:

Informatiksysteme

Der zwischen Bund und Kantonen und innerhalb des BLW stark arbeitsteilige Vollzug der Agrarsubventionen widerspiegelt sich in sehr unterschiedlichen, teilweise inkompatiblen Informatiksystemen. Die Kantone haben ihre eigenen Systeme; auf Bundesstufe werden die Direktzahlungen mit dem agrarpolitischen Informationssystem AGIS bearbeitet; im Bereich der Strukturverbesserungen existiert seit 1989 ein separates System MAPIS; im Bereich der Milchwirtschaft schliesslich existieren zwei eigene Systeme zur Administration der Milchkontingente bzw. der Milchpreisstützung; diese beiden Aufgaben werden im Auftrag des BLW von privaten Trägern betrieben.

Empfängermerkmale

Die Strukturmerkmale von Empfängerbetrieben werden in den Vollzugsdaten teilweise nur rudimentär erfasst. Namentlich im Bereich der Investitionshilfen weisen die Daten des BLW hauptsächlich den Zweck getätigter Investitionen (Hochbauten, Tiefbauten etc.), nicht aber die Eigenschaften der Empfänger aus. Erschwerend kommt hinzu, dass in jedem Auszahlungsbereich die Empfängerbetriebe mit unterschiedlichen Merkmalen erfasst werden, was eine bereichsübergreifende Sicht auf die Empfänger verunmöglicht. So ist zum Beispiel im einen Auszahlungsbereich bekannt, welche Fläche ein Empfängerbetrieb hat, während man von einem anderen Bereich weiss, welche Tierbestände ein Empfänger hat. Auf dieser Grundlage ist eine Zusammenschau von mehreren Empfängermerkmalen und damit eine genauere Beschreibung der Geldempfänger unmöglich.

Identifikation von Empfängern

Informationen über Strukturmerkmale und subventionsbedingte Einkommenseffekte einzelner Landwirtschaftsbetriebe sind nur dezentral verfügbar. Das bedeutet, dass es nicht möglich ist zu bestimmen, wie viel Geld die Landwirtschaftsbetriebe in der Summe aus den unterschiedlichen Auszahlungsbereichen erhalten. Jeder Bereich muss separat betrachtet werden, und die Informationen dieser Einzeluntersuchung lassen sich in der heutigen Praxis nicht verbinden. Theoretisch ist eine solche Verbindung möglich, wenn ein gemeinsames Informationselement existiert, das die unterschiedlichen Bereiche gewissermassen verknüpft. Ein solches gemeinsames Merkmal steht mit der so genannten BUR-Nummer, einer einzelbetrieblichen Identifikationsnummer, auch zur Verfügung. Die PVK hat die in den untersuchten Positionen bisher nicht existierende Verknüpfung mittels dieser BUR-Nummer erstmals durchgeführt. Dabei sind wir auf weitere Probleme gestossen: In der Praxis wird die Nummerierung uneinheitlich angewandt und ist in den Vollzugsdaten der unter-

suchten Subventionen nur lückenhaft vermerkt. Die Kantone führen ihre Betriebe unter einer eigenen kantonalen Identifikationsnummer, die BUR-Nummer wird bundesintern verwendet. Die Empfänger von Strukturverbesserungsbeiträgen mussten manuell verknüpft werden, da in diesem Bereich ein eigenes Adresssystem (also nicht die sonst übliche BUR-Nummer) besteht. Im Milchbereich konnten in unserer Untersuchung nur etwa 50% der an die Landwirtschaft ausgerichteten Zahlungen mit einem Endempfänger identifiziert werden. Der Rest konnte aus zwei Gründen nicht zugeordnet werden: Zum einen werden die Zulagen für verkäste Milch und für silagefreie Fütterung via Milchverwerter an die Produzenten geleitet; der Endempfänger ist nicht mehr rekonstruierbar, wenn Verwerter zugekaufte Milch untereinander weiterverkaufen. Zum andern war zum Zeitpunkt unserer Erhebung die Datenverbindung zwischen dem agrarpolitischen Informationssystem AGIS und dem System für die Administration der Milchkontingentierung unvollständig⁵². Ein weiteres Identifikationsproblem stellte sich im Bereich der Direktzahlungen bei den gemeinschaftlichen Empfängern (Betriebsgemeinschaften). Das BLW hat gegenüber den Kantonen die Vorgabe gemacht, Merkmale einer Betriebsgemeinschaft (z.B. die kumulierte Fläche) der Betriebsgemeinschaft als Ganzes zuzuordnen und nicht den einzelnen Mitgliedsbetrieben. Trotz dieser Weisung liefern einige Kantone die Daten zu den Betriebsgemeinschaften auf einzelbetrieblichem Niveau. Diese kantonal unterschiedliche Praxis, welche dann die statistischen Daten des Bundes prägt, erfordert manuelle Zuordnungen und erschwert eine Auswertung der Zahlungsflüsse an gemeinschaftliche Empfänger. Allerdings ist zu sagen, dass sich dieses Datenproblem im Vergleich zum Jahr 1998 wesentlich verbessert hat.

Datenverfügbarkeit und Datenqualität

Bei den Investitionshilfen waren empfangenorientierte Daten im Sinne unserer Fragestellung beim BLW nicht verfügbar; deshalb mussten diese Daten beim BIT als Systembetreiber beschafft werden, was mit zusätzlichem Aufwand verbunden war.

In einigen Fällen wurden puncto Datenqualität Probleme gefunden. Man kann einwenden, dass bei so grossen Datenmengen fehlerhafte oder unplausible Daten in einem gewissen Umfang normal sind. Das Untersuchungsjahr 1999 stellt einen Sonderfall dar, da per Anfang Jahr die Verordnungen der Agrarpolitik 2002 unter Zeitdruck in Kraft gesetzt wurden und die verantwortlichen Stellen sich darauf konzentrieren mussten, den Vollzug des neuen Systems sicherzustellen. Einige Qualitätsprobleme sind nach unserer Auffassung jedoch struktureller Natur und lassen sich nicht einfach durch den Systemwechsel zur neuen Agrarpolitik erklären. Wir beschreiben zuerst die festgestellten Datenprobleme bei jenen Strukturmerkmalen, die für einen korrekten Vollzug der staatlichen Zahlungen notwendig sind; dann schildern wir jene Datenprobleme, die zwar nicht für die Vollzugskontrolle, jedoch für eine empfangenorientierte Betrachtung der Agrarzahlungen notwendig sind.

- Das Direktzahlungsregime sieht in Artikel 19 DZV eine Altersgrenze von 65 Jahren für natürliche Personen als Empfänger vor. Im Untersuchungsjahr

⁵² Dies betrifft v.a. die Tierhaltungsgemeinschaften, deren Milchkontingente nicht zugeordnet werden konnten. Ausserdem wird der Kontingentshandel nicht erfasst.

wurden jedoch in 138 Fällen rund 3,9 Millionen Franken Direktzahlungen⁵³ an Bewirtschafter ausgewiesen, die gemäss den vorliegenden Daten die gesetzliche Altersgrenze von 65 Jahren überschritten hatten⁵⁴. Das BLW weist darauf hin, dass diese Empfänger möglicherweise einen Betriebsleiterwechsel vorgenommen haben und dass inkonsistente Fälle im Rahmen eines Differenzbereinigungsverfahrens mit den Kantonen geklärt werden. Da die Ergebnisse dieser Plausibilisierungen zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung im Sommer 2000 nicht vorlagen, kann nicht beurteilt werden, welche dieser Empfänger im Untersuchungsjahr 1999 bezugsberechtigt waren und welche nicht. Ausserdem wurden im Untersuchungsjahr in 101 Fällen total rund 2,2 Millionen Franken Direktzahlungen an natürliche Personen ausbezahlt, deren Jahrgang gemäss unseren Daten nicht bekannt ist.

- Nach Artikel 18 DZV werden Direktzahlungen nur ausgerichtet, wenn auf dem Betrieb ein Arbeitsbedarf für mindestens 0,3 Standardarbeitskräfte (SAK) besteht. Gemäss unseren Daten wurden jedoch in 189 Fällen Zahlungen an Betriebe mit weniger als 0,3 SAK ausgewiesen. Die Beitragssumme an Direktzahlungen in diesen Fällen beträgt 388 813 Franken.
- Nach Artikel 21 DZV werden pro Standardarbeitskraft maximal 45 000 Franken Direktzahlungen ausgerichtet. Gemäss unseren Daten übersteigt jedoch die Direktzahlungssumme in 380 Fällen den gesetzlichen Maximalbetrag.
- Artikel 27 DZV begrenzt den jährlichen Flächenbeitrag auf 1200 Franken pro Hektare. In unseren Daten wurden in 756 Fällen jedoch Flächenbeiträge von 1300 Franken und mehr gefunden. Ausserdem wurden weitere 36 Betriebe identifiziert, die gemäss unseren Daten gar keine Fläche haben, also nicht direktzahlungsberechtigt sind. Der Auszahlungsbetrag beläuft sich hier auf rund 2,5 Millionen Franken.

Ähnlich wie im Fall der Altersgrenze können diese auffälligen Beobachtungen zu Arbeitskräften und Flächen auf fehlerhafte Auszahlungen hinweisen, sind aber kein *Beweis* für unzulässige Auszahlungen. Gemäss BLW können zum Beispiel im ausgewiesenen Auszahlungsbetrag pro Betrieb Nachzahlungen des Vorjahres enthalten sein. Andererseits konnte das BLW zum Zeitpunkt der Untersuchung auf Grund der vorliegenden Daten aber auch nicht belegen, dass diese Auszahlungen korrekt sind. Weil innerhalb des BLW Geldauszahlungen an die Kantone und die Sammlung und Plausibilisierung von Empfängerdaten separat verlaufende Vorgänge sind, ist ein Nachweis nur durch Kontrollen bei den Kantonen und den Geldempfängern möglich.

Qualitätsprobleme fanden sich auch bei zwei weiteren Strukturmerkmalen, die zwar für einen korrekten Vollzug der untersuchten Zahlungen nicht notwendig, aber für eine transparente Sicht auf die landwirtschaftlichen Empfänger staatlicher Agrarzahungen gleichwohl wichtig sind:

⁵³ Da eine Aufteilung nach verschiedenen Massnahmen hier unmöglich ist, beziehen sich die in diesem Kapitel ausgewiesenen fraglichen Beträge nicht nur auf die allgemeinen, sondern auf die Summe von allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen.

⁵⁴ Die neue DZV sieht keine kantonalen Ausnahmegenehmigungen für Bewirtschafter über 65 Jahre mehr vor.

- Die Information zu Haupt-/Nebenerwerb ist beim BLW nicht in zuverlässiger Form verfügbar. Die PVK musste deshalb für dieses Merkmal auf Daten des BFS aus dem Jahre 1996 zurückgreifen. Infolge betrieblicher Mutationen war diese Information in 2181 Fällen (3,5% der untersuchten Betriebe) überhaupt nicht vorhanden⁵⁵. Die Betriebe, bei denen dieses Merkmal unbekannt ist, erhielten 1999 zusammengezählt 58,8 Millionen Franken, was rund 3% der untersuchten Zahlungen entspricht.
- Für das Merkmal «Produktionsstruktur» gilt Ähnliches: Es muss für den Vollzug der Direktzahlungen vom BLW nicht erhoben werden, ist aber für eine Überprüfung der Zielgenauigkeit der Agrarzahlungen relevant. Die Daten wurden auch hier vom BFS aus dem Jahre 1996 bezogen. Bei 1418 Betrieben (2,3% der untersuchten Betriebe) ist die Produktionsstruktur der Geldempfänger unbekannt. Die Auszahlungssumme ist in diesem Fall 39,9 Mio. Franken oder rund 2% der untersuchten Zahlungen.

Die beschriebenen Datenprobleme sind aus unserer Sicht vor allem in ihren Konsequenzen bedeutsam, denn formell erscheinende Datenprobleme können inhaltliche Probleme nach sich ziehen. Die fehlende Dokumentation der Zahlungsempfänger und die fehlenden Möglichkeiten, diese Empfänger genauer zu identifizieren und zu beschreiben, verhindern einen Überblick des staatlich generierten Einkommensanteils in der Landwirtschaft. So kann auf der Basis der vorhandenen statistischen Angaben nicht bestimmt werden, wie gross der Subventionsanteil am landwirtschaftlichen Einkommen ist, wie dieser Anteil sich im Zuge agrarpolitischer Reorganisationen verändert und wie er aus den Zahlungen verschiedener Bereiche zusammengesetzt ist. Gleichzeitig bleibt unklar, in welchem Umfang durch den Staat generierte finanzielle Anreize überhaupt wirksam werden und mit welchen strukturpolitischen Folgen auf Grund dieser Anreize zu rechnen ist. Auf einer anderen Ebene erschweren die festgestellten Datenprobleme eine effiziente Aufsicht des BLW über die Kantone und die Geldempfänger.

5.3 **Datenbank der landwirtschaftlichen Geldempfänger**

Um ein genaueres Bild der internen Verteilung der untersuchten Geldflüsse im Landwirtschaftssektor zu bekommen, können mit unserer Datenbank folgende drei Fragen beantwortet werden:

1. Welche Betriebe bekommen überhaupt eine oder mehrere der in unserer Untersuchung berücksichtigten Subventionen?
2. Mit welchen strukturellen Merkmalen (z.B. Grösse, geografische Lage) kann man diese Betriebe beschreiben?
3. Wie viel Geld bekommt ein Betrieb in den untersuchten Positionen allgemeine Direktzahlungen, Milchzahlungen und Beiträge für Strukturverbesserungen; wie viel Geld bekommt er insgesamt?

Weil diese drei Fragen mit den verfügbaren Daten vom BLW und BFS nicht beantwortbar sind, erstellte die PVK unter Beizug einer privaten Firma eine eigene

⁵⁵ Im Rahmen der Betriebszählung erhebt das BFS dieses Merkmal nur etwa alle vier Jahre. Die zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung verfügbaren Daten sind von 1996.

Datenbank. Sie ist die Basis für eine empfängerorientierte Untersuchung der von uns betrachteten Geldflüsse. Die drei oben genannten Fragen können mit Hilfe der Datenbank wie folgt beantwortet werden:

Zur Beantwortung der Frage 1: Welche Betriebe erhalten welche Subventionen?

Die Datenbank der PVK enthält alle selbstständigen landwirtschaftlichen Betriebe, die eine oder mehrere der von uns untersuchten Subventionen erhalten, mit folgenden Einschränkungen: Nicht in der Datenbank enthalten sind Sömmerungsbetriebe⁵⁶. Kollektive ohne eigene Betriebsbuchhaltung (z.B. Tierhaltungsgemeinschaften) gehen nicht als solche, sondern über die rechtlich selbstständigen Mitgliedsbetriebe des Kollektivs in die Datenbank ein. Betriebsgemeinschaften, welche mit einer (oft zeitlich begrenzten) Fusion selbstständiger Unternehmen verglichen werden können, führen eine gemeinsame Buchhaltung und gehen als *ein* Betrieb – stellvertretend für die Mitgliedsbetriebe – in die Datenbank ein. Einige weitere Einschränkungen ergeben sich durch fehlende oder nicht verknüpfbare Angaben zu Auszahlungsdaten⁵⁷.

Zur Beantwortung der Frage 2: Wie kann man die Empfängerbetriebe beschreiben?

Jeder der untersuchten Landwirtschaftsbetriebe wurde nach folgenden sieben Strukturmerkmalen beschrieben⁵⁸.

- Haupt-/Nebenerwerb: Dieses Merkmal unterscheidet, ob es sich um einen haupt- oder nebenberuflichen Betrieb handelt. Quelle dieses Datums ist die Betriebszählung des BFS von 1996⁵⁹.
- Fläche: Dieses Merkmal zeigt die Grösse des Betriebs – gemessen in der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach Artikel 14 LBV. Folgende Flächenklassen in Hektaren (ha) wurden gebildet: ≤ 3 ; 3–10; 10–20; 20–30; 30–50; > 50 .
- Rechtsform/Alter: Dieses kombinierte Merkmal gibt an, ob es sich beim Bewirtschafter eines Betriebs um eine natürliche Person, eine natürliche Personengemeinschaft oder um eine andere Rechtsform⁶⁰ handelt; bei natürlichen Personen gibt dieses Merkmal zudem das Alter des Bewirtschafters im Untersuchungsjahr 1999 an. Folgende Altersklassen werden unterschieden: bis 35 Jahre, 35–50 Jahre; 51 bis 65 Jahre und über 65 Jahre.
- Arbeitskräfte: Hier wird erfasst, wie viel Arbeitsaufwand ein Betrieb erfordert, ausgedrückt in Standardarbeitskräften (SAK) nach Art. 3 LBV⁶¹. Wir unterscheiden zwischen folgenden Klassen: $< 0,5$; 0,5–1; 1–2; 2–3; 3–4; ≥ 4 SAK.

⁵⁶ Sömmerungsbetriebe stellen einen eigenen Betriebstyp dar und wurden in den meisten Kantonen bis vor kurzem nicht in den Landwirtschaftsämtern, sondern in den Meliorationsämtern administriert.

⁵⁷ Vgl. Kapitel 5.2 und die Beantwortung der Frage 3.

⁵⁸ Wenn nicht anders vermerkt, stammen die einzelbetrieblichen Daten zu diesen Strukturmerkmalen aus dem agrarpolitischen Informationssystem (AGIS) des BLW.

⁵⁹ Kriterium für die Gruppeneinteilung ist, ob die hauptsächlichste Arbeitszeit des Betriebsleiters im landwirtschaftlichen oder im nichtlandwirtschaftlichen Bereich liegt.

⁶⁰ «Andere Rechtsformen» ist eine Sammelkategorie für Verwaltungsbetriebe; Kapitalgesellschaften und weitere Rechtsformen.

⁶¹ Der theoretische Arbeitsaufwand SAK eines Betriebs wird aus seinen Strukturdaten (Fläche, Tierbestand etc.) berechnet.

- Produktionsstruktur: Dieses Merkmal umschreibt die auf einem Betrieb produzierten Güter. Wir unterscheiden zwischen Ackerbau, Gartenbau, Dauerkultur, Weidevieh, Veredelung, Pflanzenbauverbund, Tierhaltungsverbund, Pflanzenbau-Tierhaltung und nicht klassifizierbare Betriebe⁶².
- Produktionsgebiet: Dieses Merkmal informiert über die geografische Lage des jeweiligen Betriebs (Berg-, Hügel- oder Talgebiet).
- Produktionsform: Dieses Merkmal zeigt die Bewirtschaftungsmethode an. Unterschieden werden die biologische und die integrierte bzw. konventionelle Produktion⁶³.

Zur Beantwortung der Frage 3: Wie viel Geld bekommt ein Betrieb?

Die Datenbank der PVK erfasst die Landwirtschaftsbetriebe mit ihren Strukturmerkmalen und ordnet ihnen die Zahlungen zu, die sie aus den Positionen allgemeine Direktzahlungen, Milchzahlungen und Beiträge für Strukturverbesserungen erhalten. Als Bezugsjahr für die Auszahlungen dieser drei Positionen wurde das Jahr 1999 gewählt. Auf Grund der im Kapitel 5.1 genannten Datenprobleme mussten wir zur Zusammenführung einzelbetrieblicher Struktur- und Buchhaltungsdaten zahlreiche verschiedene Datenquellen miteinander verknüpfen: Im Bereich der allgemeinen Direktzahlungen wurde auf AGIS-Daten zurückgegriffen; die Auszahlungsdaten zum Milchbereich wurden durch eine Verknüpfung von Daten des BLW, der Treuhandstelle Milch und der Administrationsstelle Milchkontingentierung erzeugt. Die Buchhaltungsdaten zur Position Beiträge für Strukturverbesserungen wurden dem Informationssystem MAPIS des BLW entnommen⁶⁴.

Unsere Datenbank umfasst 61 084 landwirtschaftliche Betriebe, was mehr als $\frac{4}{5}$ aller Betriebe in der Schweiz entspricht⁶⁵. Sie lässt sehr detaillierte Antworten auf die Frage zu, wie sich die untersuchten Zahlungen innerhalb des Landwirtschaftssektors verteilen. Hierbei ist die Frage nach dem direkten Einkommen eines einzelnen Betriebs nicht sinnvoll; vielmehr muss nach allgemeinen, überbetrieblichen Verteilungsmustern gesucht werden: Gibt es bestimmte Gruppen oder Typen von Betrieben, die auffallend viel oder wenig Geld bekommen? Werden etwa mit den untersuchten Zahlungen eher Haupt- oder Nebenerwerbsbetriebe gefördert? Bekommen Tierhaltungsbetriebe mehr Unterstützung als solche mit einer gemischten Produktionsstruktur? Kapitel 6 gibt Antworten auf diese Fragen.

⁶² Die vom BFS übernommene Einteilung erfolgt auf der Basis der so genannten Standarddeckungsbeiträge, basierend auf den Preisen der Jahre 1993–95.

⁶³ Voraussetzung für das Label «Integrierte Produktion» (IP) ist die Erbringung eines ökologischen Leistungsausweises.

⁶⁴ Einige Verknüpfungen konnten aus technischen Gründen nicht vorgenommen werden oder es wurde auf sie verzichtet, da sie extrem aufwändig gewesen wären.

⁶⁵ Im Jahre 1999 zählte man gemäss BFS in der Schweiz 73 591 Betriebe.

Struktur der Datenbank der landwirtschaftlichen Zahlungsempfänger

Abbildung 7

ID	Strukturmerkmale								Zahlungsdaten	
	Betrieb Nr.	Haupt-/Neben-erwerb	Fläche	Rechtsform	Arbeitskräfte	Produktionsrichtung	Produktionsstruktur	Produktionsgebiet	Allgemeine Direktzahlungen	Milchzahlungen
1	Haupt-erwerb	≤ 20 ha	natürliche Person	≤ 2 SAK	IP/konventionell	Tierhaltung	Berggebiet	X Fr.	X Fr.	–
2	Haupt-erwerb	≤ 20 ha	natürliche Person	≤ 2 SAK	IP/konventionell	Tierhaltung	Talgebiet	X Fr.	X Fr.	X Fr.
3	Neben-erwerb	> 20 ha	Personengemeinschaft	> 2 SAK	Bio	Gemischte Produktion	Talgebiet	X Fr.	X Fr.	–
...
...
...
61 084	Haupt-erwerb	> 20 ha	Andere	> 2 SAK	Bio	Pflanzenbau	Berggebiet	X Fr.	X Fr.	X Fr.

Quelle: PVK 2000

6 Verteilung der Gelder innerhalb der Landwirtschaft

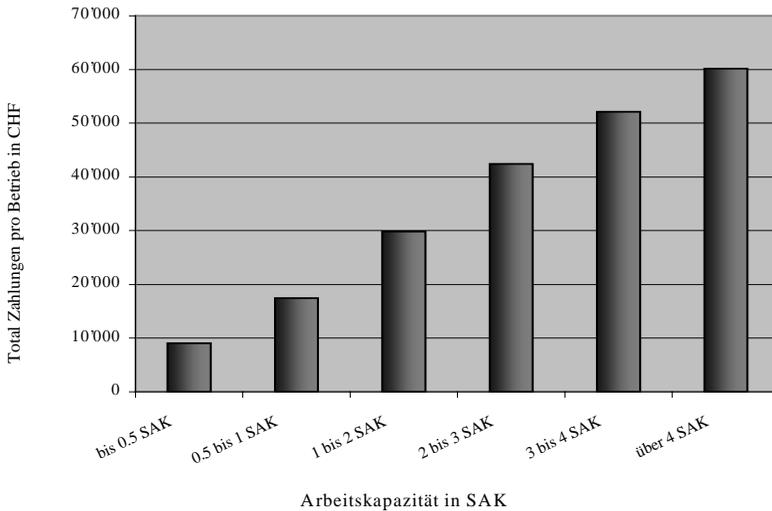
6.1 Erste Beschreibung der landwirtschaftlichen Empfänger

Unsere Datenbank zu den landwirtschaftlichen Zahlungsempfängern erlaubt eine Fülle von verschiedenen Abfragen, die aus verschiedenen Blickwinkeln die Frage nach der Verteilung der untersuchten Gelder innerhalb des Landwirtschaftssektors beantworten. Würde die Datenbank als agrarstatistisches Instrument institutionalisiert und jährlich aktualisiert, wären differenzierte Zeitreihenanalysen zu den landwirtschaftlichen Zahlungsempfängern und ihren strukturellen Eigenschaften möglich. Im Folgenden präsentieren wir für das Untersuchungsjahr 1999 lediglich einen Bruchteil der möglichen Auswertungen. Wir unterscheiden drei Stufen von Abfragen:

Die *eindimensionalen* Auswertungen betrachten jedes Strukturmerkmal einzeln. Auf diese Weise wird sichtbar, wie sich die Geldbeträge in einer Merkmalskategorie (z.B. Arbeitskräfte) verteilen. Dadurch wird deutlich, welche Ausprägung eines Merkmals wie viel Geld erhält. Man kann zum Beispiel aufzeigen, wie sich die staatlichen Zahlungen auf Berg- und Talbetriebe verteilen oder wie viel Geld Betriebe mit wenigen bzw. vielen Arbeitskräften erhalten. Abbildung 8 zeigt beispielhaft, wie sich das durchschnittliche Total von allen untersuchten Zahlungen pro Betrieb auf Betriebe mit unterschiedlich vielen Arbeitskräften verteilen.

Eindimensionale Verteilung: Total aller untersuchten Zahlungen pro Betrieb für unterschiedliche Arbeitskapazitäten

Abbildung 8



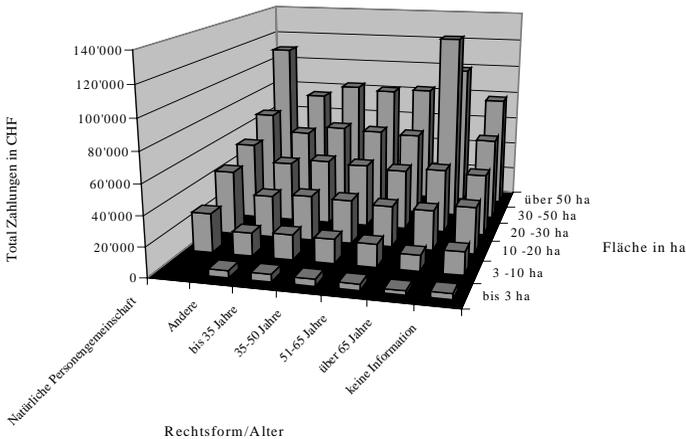
Quelle: PVK 2000

Die eindimensionalen Verteilungen stellen eine erste Beschreibung der landwirtschaftlichen Empfänger dar, die für unsere Fragestellung allerdings noch zu unspezifisch ist.

Wir haben daher in einem nächsten Schritt *zweidimensionale* Auswertungen vorgenommen. Diese bauen auf demselben Prinzip auf wie die eindimensionalen, nur dass jetzt die Verteilung von Geldbeträgen in zwei Merkmalskategorien betrachtet wird: Auf diese Weise kann zum Beispiel gesagt werden, wie viel Milchzahlungen ein Talbetrieb mit grosser Fläche im Vergleich zu einem kleinflächigen Bergbetrieb erhält. Derartige Abfragen haben wir für alle möglichen Merkmalskombinationen definiert.

Zweidimensionale Verteilung: Total aller untersuchten Zahlungen pro Betrieb für unterschiedliche Flächen und Rechtsformen/Alter

Abbildung 9

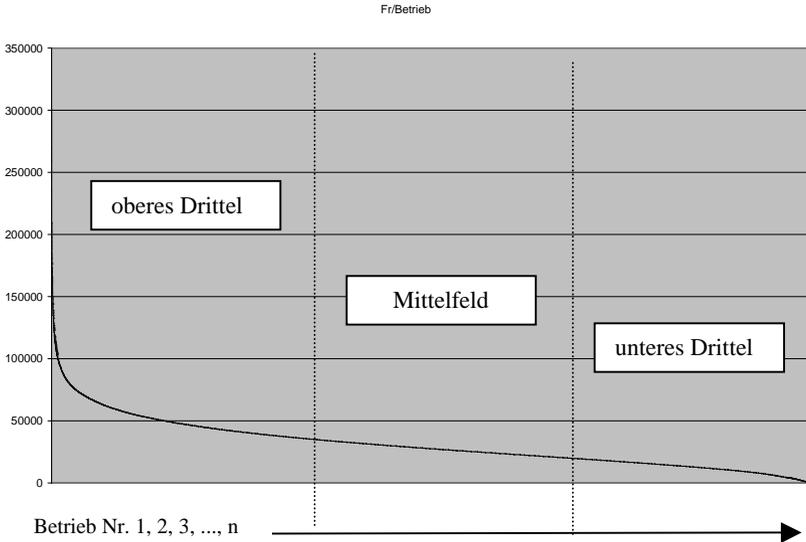


Quelle: PVK 2000

Die ein- und zweidimensionalen Abfragen erlauben zwar vielfältige statistische Auswertungen zur Geldverteilung in ausgewählten Merkmalsdimensionen. Eine Zusammenschau, welche Betriebe wie viel Geld bekommen und durch welche strukturellen Merkmale diese Betriebe sich auszeichnen, ist mit den ein- und zweidimensionalen Abfragen aber nicht möglich. Um zusammenfassend die Geldverteilung auf die verschiedenen Betriebe mit ihrer jeweiligen Merkmalsausprägung beschreiben zu können, haben wir deshalb in einer *mehrdimensionalen* Abfrage alle Betriebe in der Reihenfolge der erhaltenen Beträge sortiert. Daraus resultiert die unten stehende Verteilungskurve. Sie zeigt in der Horizontalen die einzelnen Empfängerbetriebe und auf der Vertikalen das Total der erhaltenen Geldbeträge aus allen untersuchten Massnahmen. Jeder Punkt auf der fallenden Kurve markiert somit einen Betrieb mit dem dazugehörigen Geldbetrag. Der Verlauf der Kurve illustriert die grosse Streuung der Geldbeträge: Auf die obersten 10% aller Betriebe entfallen pro Betrieb jeweils 56 000 Franken und mehr, auf die untersten 10% aller Betriebe jeweils unter 10 000 Franken.

Betriebe, sortiert nach Total Zahlung pro Betrieb

Abbildung 10



Quelle: PVK 2000

6.2 Zahlungen pro Betrieb

Wir möchten nun etwas genauer wissen, welche strukturellen Ausprägungen mit staatlichen Zahlungen eher höher und welche eher geringer bewertet werden. Befinden sich beispielsweise die überdurchschnittlich geförderten Betriebe eher im Berg- oder im Talgebiet? Produzieren sie eher nach Biorichtlinien oder konventionell? Um solche Verteilungstrends besser herausarbeiten zu können, haben wir die Betriebe in unserer Datenbank in drei grosse Segmente eingeteilt, die wir «oberes Drittel», «Mittelfeld» und «unteres Drittel» nennen. In jedem Drittel befindet sich jeweils ein Drittel aller untersuchten Betriebe, also gut 20 000 Betriebe. In der weiteren Betrachtung konzentrieren wir uns auf die beiden Segmente des oberen und unteren Drittels. Uns interessiert, wie viel Geld insgesamt in ein Segment fliesst und welche Strukturausprägungen (z.B. Bergbetrieb, grosse Flächen) im oberen bzw. unteren Drittel überdurchschnittlich vertreten oder im Gegenteil deutlich untervertreten sind.

Der Geldfluss an die landwirtschaftlichen Betriebe kann auf zwei verschiedene Arten dargestellt werden. Erstens nach der Höhe der Zahlungen, die ein untersuchter Betrieb bekommt, und zweitens nach der Höhe der Zahlung, die ein Betrieb pro Hektare bekommt. Je nach Betrachtungsweise rangieren unterschiedliche Betriebe im oberen bzw. unteren Drittel der Geldempfänger. Um solche Unterschiede genauer

herausarbeiten zu können, haben wir beide Definitionen berücksichtigt. Wir beschreiben zuerst die Geldverteilung pro Betrieb, dann pro ha⁶⁶.

6.2.1 Oberes Drittel pro Betrieb

In das obere Drittel pro Betrieb fließen total 1,086 Milliarden Franken, was 57% der untersuchten Zahlungen entspricht. Im Segment befinden sich 20 361 Betriebe. Im Durchschnitt erhält ein Betrieb im oberen Drittel 53 345 Franken.

Durch welche Strukturmerkmale⁶⁷ zeichnet sich das obere Drittel aus? Gibt es bestimmte Eigenschaften, die bei den Betrieben im oberen Drittel besonders häufig oder umgekehrt eher selten anzutreffen sind? Um das herauszufinden, haben wir berechnet, wie häufig eine bestimmte Ausprägung (z.B. Berggebiet) im oberen Drittel verglichen mit anderen Ausprägungen (z.B. Talgebiet) vorkommt⁶⁸. Gemäss dieser Berechnung sind die Betriebe im oberen Drittel zu 95% Haupterwerbsbetriebe. Gut 2% sind Nebenerwerbsbetriebe, für den Rest ist keine Information vorhanden. Knapp $\frac{2}{3}$ der Betriebe haben eine Fläche von über 20 ha, $\frac{1}{3}$ hat unter 20 ha. Fast 90% der Betriebe im oberen Drittel werden von natürlichen Einzelpersonen bewirtschaftet, geringe Anteile fallen auf natürliche Personengemeinschaften und andere Rechtsformen. Von den Betrieben im Segment haben knapp $\frac{2}{3}$ mehr als zwei Standardarbeitskräfte, der Rest hat weniger. 89% bewirtschaften ihren Betrieb nach IP/konventionell, eine Minderheit von 11% produziert nach Biorichtlinien. 76% der Betriebe sind Tierhaltungsbetriebe, 17% haben eine gemischte Produktion, knapp 4% sind Pflanzenbaubetriebe, der Rest ist nicht klassifizierbar. 58% der Betriebe im oberen Drittel sind im Berggebiet, 42% sind im Talgebiet angesiedelt.

Das aus dieser Berechnung resultierende strukturelle Profil für das obere Drittel berücksichtigt nicht, dass einige Ausprägungen unter allen untersuchten Betrieben häufiger vorkommen als andere. So enthalten unsere Daten insgesamt, also über alle drei Segmente betrachtet, rund 12 Mal mehr intergriert/konventionell produzierende Betriebe wie Biobetriebe und rund 72 Mal so viele natürliche Personen wie natürliche Personengemeinschaften⁶⁹. Merkmalsausprägungen wie z.B. natürliche Einzelpersonen, die insgesamt sehr häufig vorkommen, dürften mit hoher Wahrscheinlichkeit auch im oberen Drittel überrepräsentiert sein. Um diese Verzerrung zu berücksichtigen, haben wir in einem zweiten Schritt berechnet, wie sich *alle* Betriebe mit einer bestimmten Merkmalsausprägung (z.B. alle Biobetriebe) auf das obere bzw. untere Drittel verteilen⁷⁰. Bei einer Gleichverteilung einer bestimmten

⁶⁶ Unserem Mandat entsprechend berücksichtigen wir im Folgenden bei den Direktzahlungen nur die allgemeinen DZ. Alle folgenden Berechnungen wurden aber in einem zweiten Durchgang auch unter Berücksichtigung der ökologischen Direktzahlungen gemacht. Diese machen 15% der von uns untersuchten Zahlungen und 11% des gesamten Landwirtschaftsbudgets aus. Angesichts dieses relativ geringen Anteils überrascht es nicht, dass die ökologischen Direktzahlungen die von uns behaupteten Verteilungstrends nur geringfügig verändern. Die Strukturprofile des oberen und unteren Drittels bleiben unverändert.

⁶⁷ Zur Vereinfachung bilden wir hier zur Beschreibung der Empfängermerkmale Sammelkategorien. So wird beispielsweise anstelle differenzierter Grössenklassen nur noch unterschieden, ob ein Betrieb mehr oder weniger als 20 ha Fläche hat.

⁶⁸ Vergleiche Seite 38, Tabelle 1, oberes Drittel, %-Anteil innerhalb des Drittels.

⁶⁹ Siehe Seite 38, Tabelle 1, %-Anteil alle Betriebe.

⁷⁰ Siehe Seite 38, Tabelle 1, oberes Drittel, %-Anteil von allen Betrieben dieser Eigenschaft.

Merkmalsausprägung über alle drei Segmente würde der Anteil im oberen bzw. unteren Drittel und im Mittelfeld jeweils bei 33,3% liegen. Liegt der Anteil einer Ausprägung deutlich über diesem Wert, ist er im entsprechenden Segment überrepräsentiert. Diese Berechnung bestätigt das oben genannte Profil des oberen Drittels für die «Reihenfolge Zahlungen nach Betrieb» weitgehend. Wenn aus allen Betrieben des oberen Drittels überdurchschnittlich viele eine bestimmte Eigenschaft aufweisen, dann sind von allen Betrieben mit dieser Eigenschaft auch überdurchschnittlich viele im oberen Drittel (und entsprechend wenige mit dieser Eigenschaft sind im unteren Drittel). Eine Relativierung ergab sich lediglich für die Merkmale «Rechtsform» und «Produktionsform». Obwohl rund 90% der Betriebe im oberen Drittel von natürlichen Personen bewirtschaftet werden, finden sich von *allen* Betrieben mit der Ausprägung «natürliche Person» lediglich knapp 32% im oberen Drittel⁷¹. Dieser Unterschied ist auf die grosse Menge Betriebe mit der Ausprägung «natürliche Personen» zurückzuführen. Bei der kleinen Menge der Betriebe mit der Rechtsform «natürliche Personengemeinschaften» präsentiert sich die Situation genau umgekehrt. Zwar bildet nur ein kleiner Anteil der Betriebe im oberen Drittel eine «natürliche Personengemeinschaft» (3,6%); aber von *allen* untersuchten Personengemeinschaften befinden sich 92% im oberen Drittel. Von allen konventionell/integriert wirtschaftenden Betrieben sind nur 32% im oberen Drittel, obwohl der Anteil dieser grossen Gruppe im oberen Segment mit 89% sehr hoch ist. Die Biobetriebe als kleine Gruppe machen 11% des oberen Drittels aus. Von allen Biobetrieben sind aber über 48% im oberen Drittel.

Zusammenfassend ergibt sich bei den Zahlungen pro Betrieb für das obere Drittel folgendes Strukturprofil⁷²:

- Haupterwerbsbetriebe
- mehr als 20 ha Fläche
- natürliche Personengemeinschaften
- mehr als 2 Standardarbeitskräfte
- Biobetriebe
- Tierhaltungsbetriebe
- Berggebiet

6.2.2 Unteres Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Betrieb

In das untere Drittel fliessen total knapp 257 Millionen Franken, was ungefähr 13% der untersuchten Zahlungen entspricht. Im Segment befinden sich 20 365 Einzelbetriebe. Im Mittel erhält ein Betrieb im unteren Drittel 12 616 Franken pro Betrieb,

⁷¹ 34% der von natürlichen Personen bewirtschafteten Betriebe befinden sich demgegenüber im unteren Drittel, der Rest (34%) befindet sich im Mittelfeld.

⁷² Da die erste Berechnungsart (prozentuale Anteile bestimmter Ausprägungen im oberen bzw. unteren Drittel) stark von der absoluten Häufigkeit einer dieser Ausprägung in allen Segmenten abhängig ist, verwenden wir für die Bildung der Strukturprofile die zweite Berechnungsart (Anteil aller Betriebe mit einer bestimmten Merkmalsausprägung am oberen bzw. unteren Drittel).

also rund 4 Mal weniger, als die Betriebe im oberen Drittel durchschnittlich bekommen.

Bezüglich struktureller Merkmale weisen die Betriebe im unteren Drittel folgende Ausprägungen auf⁷³: 58% sind Haupterwerbsbetriebe, 35% sind Nebenerwerbsbetriebe, über den Rest ist keine Angabe möglich. 99% der Betriebe im Segment haben eine Fläche von unter 20 ha, nur ein Prozent hat mehr. Die meisten (95%) sind wiederum natürliche Personen, auf die übrigen Rechtsformen entfallen eher unbedeutende Anteile. 91% des unteren Drittels haben weniger, 9% haben mehr als zwei Standardarbeitskräfte. Fast alle Betriebe in diesem Segment produzieren nach IP/konventioneller Richtung, nur 5% betreibt biologischen Landbau. Mit 59% ist die Mehrheit der Betriebe im unteren Drittel auf Tierhaltung spezialisiert, 20% sind Pflanzenbaubetriebe und 17% gemischte Betriebe; der Rest ist nicht klassifizierbar. Rund $\frac{2}{3}$ der Betriebe im unteren Drittel sind im Talgebiet angesiedelt, der Rest im Berggebiet.

Auch für das untere Drittel haben wir in einem zweiten Schritt berechnet, wie stark alle Betriebe mit einer bestimmten Merkmalsausprägung in diesem Segment vertreten sind⁷⁴. Wie beim oberen Drittel bestätigt sich auch hier mehrheitlich das oben genannte Profil, mit zwei Ausnahmen: Obwohl die Haupterwerbsbetriebe das untere Drittel dominieren, befinden sich nur 24% aller Haupterwerbsbetriebe in diesem Segment. Hingegen sind 78% aller Nebenerwerbsbetriebe im unteren Drittel, obwohl diese in diesem Segment nur ein Drittel ausmachen. Und obschon das untere Drittel mehrheitlich aus Tierhaltungsbetrieben und nur zu rund $\frac{1}{5}$ aus Pflanzenbaubetrieben besteht, befinden sich $\frac{2}{3}$ aller Pflanzenbaubetriebe im unteren Drittel.

Zusammenfassend gibt sich für das untere Drittel pro Betrieb folgendes Strukturprofil⁷⁵:

- Nebenerwerbsbetriebe
- weniger als 20 ha Fläche
- natürliche Einzelpersonen
- weniger als 2 Standardarbeitskräfte
- IP/konventionelle Betriebe
- Pflanzenbaubetriebe
- Talgebiet

⁷³ Vergleiche Seite 38, Tabelle 1, unteres Drittel, %-Anteil innerhalb des Drittels.

⁷⁴ Vergleiche Seite 38, Tabelle 1, unteres Drittel, %-Anteil von allen Betrieben dieser Eigenschaft.

⁷⁵ Der Agrarbericht 2000 des BLW (Anhang A18f.) bestätigt bei den Merkmalen «Produktionsgebiet» und «Produktionsstruktur» den von uns behaupteten Verteilungstrend für das obere bzw. untere Drittel pro Betrieb (vgl. BLW 2000: Agrarbericht 2000. Bern, Anhang A18f.).

Verteilung der Zahlungen pro Betrieb⁷⁶

Tabelle 1

	Alle Betriebe		Oberes Drittel			Unteres Drittel		
Anzahl Betriebe	61'084		20'361			20'365		
Summe der Zahlungen	SFr. 1'907'785'295		SFr. 1'086'159'432			SFr. 256'920'043		
Durchschnittliche Zahlungen pro Betrieb	SFr. 31'232		SFr. 53'345			SFr. 12'616		
Durchschnittliche Zahlungen pro ha	SFr. 2'066		SFr. 2'281			SFr. 1'838		
Eigenschaften der Betriebe	Anzahl Betriebe	%-Anteil	Anzahl Betriebe	%-Anteil innerhalb des Drittels	%-Anteil von allen Betrieben dieser Eigenschaft	Anzahl Betriebe	%-Anteil innerhalb des Drittels	%-Anteil von allen Betrieben dieser Eigenschaft
Sind Haupterwerbsbetriebe	49766	81.47%	19'365	95.11%	38.91%	11'907	58.47%	23.93%
Sind Nebenerwerbsbetriebe	9'137	14.96%	417	2.05%	4.56%	7'104	34.88%	77.75%
Keine Information	2'181	3.57%	579	2.84%	26.55%	1'354	6.65%	62.08%
Haben bis 20 ha LN	43'485	71.19%	7'237	35.54%	16.64%	20'134	98.87%	46.30%
Haben über 20 ha LN	17'599	28.81%	13'124	64.46%	74.57%	231	1.13%	1.31%
Sind andere Rechtsformen	2'578	4.22%	1'107	5.44%	42.94%	801	3.93%	31.07%
Sind Personengemeinschaften	801	1.31%	737	3.62%	92.01%	1	0.00%	0.12%
Sind natürliche Einzelpersonen	56'936	93.21%	18'187	89.32%	31.94%	19'325	94.89%	33.94%
Keine Information	769	1.26%	330	1.62%	42.91%	238	1.17%	30.95%
Haben bis 2 SAK	41'648	68.18%	7'366	36.18%	17.69%	18'541	91.04%	44.52%
Haben mehr als 2 SAK	19'436	31.82%	12'995	63.82%	66.86%	1'824	8.96%	9.38%
Produzieren nach Bio	4'732	7.75%	2'288	11.24%	48.35%	1'093	5.37%	23.10%
Produzieren nach IP/konventionell	56'352	92.25%	18'073	88.76%	32.07%	19'272	94.63%	34.20%
Betreiben gemischte Produktion	11'896	19.47%	3'659	17.97%	30.76%	3'490	17.14%	29.34%
Betreiben Tierhaltung	41'648	68.18%	15'501	76.13%	37.22%	11'942	58.64%	28.67%
Betreiben Pflanzenbau	6'059	9.92%	782	3.84%	12.91%	4'012	19.70%	66.22%
Sind nicht klassifizierbar	1'481	2.42%	419	2.06%	28.29%	921	4.52%	62.19%
Sind im Berggebiet	26'410	43.24%	11'895	58.42%	45.04%	6'674	32.77%	25.27%
Sind im Talgebiet	34'674	56.76%	8'466	41.58%	24.42%	13'691	67.23%	39.48%

Quelle: PVK 2000

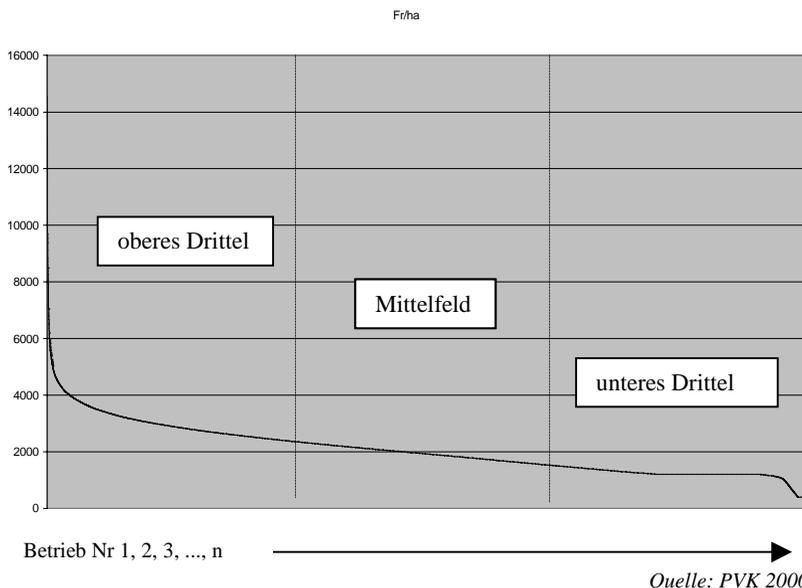
Lesehilfe: Von den Betrieben im oberen Drittel sind 41,58% im Talgebiet

Lesehilfe: Von allen Betrieben im Talgebiet sind 24,42% im oberen Drittel

6.3 Zahlungen pro Hektare

In dieser Betrachtung werden die Landwirtschaftsbetriebe nach der Höhe der Zahlungen sortiert, die ein Einzelbetrieb dieses Typs durchschnittlich pro Hektare erhält. Die Zahlungen pro Betrieb wurden dazu durch die Anzahl Hektaren pro Betrieb dividiert. Diese Zahl beschreibt also nicht die Gesamtsumme, die ein Betrieb erhält, sondern weist die Gesamtsumme auf die Hektaren zu. Die Beträge sind deshalb zwangsläufig kleiner. Stellt man diese Reihenfolge grafisch dar, ergibt sich unten stehende Verteilungskurve. Die Streuung ist hier etwas geringer als in der Verteilung pro Betrieb. Die obersten 10% der Betriebe bekommen 3200 Franken pro ha und mehr, die untersten 10% bekommen 1200 Franken pro ha und weniger. Auch diese Verteilungskurve wurde in drei Segmente eingeteilt. Wir diskutieren wiederum das obere und untere Drittel.

⁷⁶ Die in der Tabelle angegebene Summe der Zahlungen stimmt nicht exakt mit dem in Abb. 6 ausgewiesenen Zahlungstotal an die landwirtschaftlichen Empfänger überein. Der Differenzbetrag von 124 Mio. Fr. konnte aus datentechnischen Gründen den einzelnen Betrieben nicht zugeordnet werden.



6.3.1 Oberes Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Hektaren

Betrachtet man die Verteilung der Gelder pro Hektare, rangieren andere Betriebe im oberen Drittel. In dieses Segment fließen total rund 714 Millionen Franken, was 37% aller Zahlungen entspricht. Im Segment befinden sich 20 360 Einzelbetriebe. Im Mittel erhält ein Betrieb im oberen Drittel 3093 Franken pro ha.

Durch welche Strukturmerkmale zeichnen sich die im oberen Drittel situierten Betriebe aus? 76% sind Haupterwerbsbetriebe, 20% sind Nebenerwerbsbetriebe, über den Rest existiert keine Angabe. Mit einem Anteil von 88% dominieren im oberen Drittel eindeutig die kleinflächigen Betriebe, während nur 12% der Betriebe im Segment des oberen Drittels mehr als 20 ha bewirtschaften. 95% der Bewirtschafter sind natürliche Personen, geringe Anteile entfallen auf natürliche Personengemeinschaften und andere Rechtsformen. 82% des oberen Drittels haben weniger, 18% haben mehr als zwei Standardarbeitskräfte. Das Segment produziert zu 87% konventionell/integriert, zu 13% biologisch. Fast alle Betriebe im oberen Drittel sind Tierhaltungsbetriebe (90%), 4% haben eine gemischte Produktionsstruktur, 3% sind Pflanzenbaubetriebe, über den Rest ist keine Angabe möglich. Das Segment stammt zu 82% aus dem Berggebiet und nur zu 18% aus dem Talgebiet.

Um auch hier die ungleich grossen Gruppen der Merkmalsausprägungen zu berücksichtigen, haben wir wiederum ausgerechnet, welcher prozentuale Anteil aller Be-

etriebe mit einer bestimmten Merkmalsausprägung sich im oberen Drittel befindet. Diese Betrachtung ergibt wiederum bezüglich zweier Merkmale eine Relativierung. Obwohl die Haupterwerbsbetriebe den grössten Anteil des oberen Drittels stellen, sind doch nur 31% aller Haupterwerbsbetriebe in diesem Segment. Umgekehrt bei den Nebenerwerbsbetrieben: Diese machen nur 20% des oberen Drittels aus. Doch von allen Nebenerwerbsbetrieben sind 45% in diesem Segment. Ähnlich verhält es sich bei der Produktionsrichtung: Obwohl die konventionell/integriert produzierenden Betriebe den grössten Anteil des oberen Drittels ausmachen, sind weniger als ein Drittel aller konventionell/integriert produzierenden Betrieben im oberen Drittel. Hingegen sind mehr als die Hälfte aller Biobetriebe in diesem Segment, nämlich 56%.

Zusammenfassend ist im oberen Drittel pro Hektare folgendes Strukturprofil vorherrschend:

- Nebenerwerbsbetriebe
- weniger als 20 ha Fläche
- natürliche Einzelpersonen
- weniger als 2 Standardarbeitskräfte
- Biobetriebe
- Tierhaltungsbetriebe
- Berggebiet

6.3.2 Unteres Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Hektaren

In das untere Drittel fliessen bei der Pro-Hektar-Betrachtung total rund 488 Millionen Franken oder 26% aller Zahlungen. Diese Summe verteilt sich auf 20 363 Betriebe. Pro ha werden an die Betriebe in diesem Drittel durchschnittlich 1185 Franken ausbezahlt.

Gut $\frac{4}{5}$ aller Betriebe im unteren Drittel sind Haupterwerbsbetriebe, 14% sind Nebenerwerbsbetriebe, beim Rest ist keine Angabe möglich; 61% der Betriebe sind kleiner, 39% sind grösser als 20 ha. Im unteren Drittel sind zu 92% natürliche Personen; geringe Anteile entfallen auf die anderen Rechtsformen. 62% der Betriebe im Segment haben weniger als 2 Standardarbeitskräfte, 38% haben mehr. Fast alle Betriebe (97%) im unteren Drittel produzieren integriert/konventionell. Die dominierende Produktionsstruktur im Segment ist Tierhaltung (40%), gefolgt von gemischter Produktion (36%) und Pflanzenbau (23%). Für den Rest ist keine Angabe möglich. Die vorherrschende geografische Lage ist das Talgebiet, aus dem Berggebiet stammen lediglich 6% des unteren Drittels.

Um den unterschiedlich grossen Gruppen der einzelnen Strukturausprägungen Rechnung zu tragen, haben wir wiederum berechnet, wie viele der Betriebe mit einer spezifischen Merkmalsausprägung sich im unteren Drittel befinden. Diese zweite Rechnung ergibt eine Relativierung bei verschiedenen Merkmalen: Zwar sind im unteren Drittel überwiegend kleinflächige Betriebe, aber von allen kleinflächigen Betrieben ist lediglich eine Minderheit in diesem Segment. Von allen grösser-

flächigen Betrieben sind indessen 45% im unteren Drittel. Ähnlich erweist es sich bei weiteren Merkmalen. Betrachtet man, wie sich *alle* Betriebe einer bestimmten Merkmalsausprägung auf die verschiedenen Segmente aufteilen, so erweisen sich «andere Rechtsformen», «mehr als zwei Standardarbeitskräfte», «konventionelle/integrierte Produktionsrichtung» und die Spezialisierung auf «Pflanzenbau» als dominante Ausprägungen des unteren Drittels.

Zusammenfassend ist im unteren Drittel pro Hektare folgendes Strukturprofil vorherrschend:

- Haupterwerbsbetriebe
- über 20 ha Fläche
- andere Rechtsformen
- mehr als 2 Standardarbeitskräfte
- IP/konventionelle Betriebe
- Pflanzenbaubetriebe
- Talgebiet

Verteilung der Zahlungen pro ha

Tabelle 2

	Alle Betriebe		Oberes Drittel		Unteres Drittel			
Anzahl Betriebe	61'084		20'360		20'363			
Summe der Zahlungen	SFr. 1'907'785'295		SFr. 713'767'593		SFr. 487'940'475			
Durchschnittliche Zahlungen pro Betrieb	SFr. 31'232		SFr. 35'057		SFr. 23'962			
Durchschnittliche Zahlungen pro ha	SFr. 2'066		SFr. 3'093		SFr. 1'185			
Eigenschaften der Betriebe	Anzahl Betriebe	%-Anteil	Anzahl Betriebe	%-Anteil innerhalb des Drittels	%-Anteil von allen Betrieben dieser Eigenschaft	Anzahl Betriebe	%-Anteil innerhalb des Drittels	%-Anteil von allen Betrieben dieser Eigenschaft
Sind Haupterwerbsbetriebe	49'766	81.47%	15'410	75.69%	30.96%	16'908	83.03%	33.98%
Sind Nebenerwerbsbetriebe	9'137	14.96%	4'082	20.05%	44.68%	2'789	13.70%	30.52%
Keine Information	2'181	3.57%	868	4.26%	39.80%	666	3.27%	30.54%
Haben bis 20 ha LN	43'485	71.19%	17'823	87.54%	40.99%	12'386	60.83%	28.48%
Haben über 20 ha LN	17'599	28.81%	2'537	12.46%	14.42%	7'977	39.17%	45.33%
Sind andere Rechtsformen	2'578	4.22%	690	3.39%	26.76%	1'133	5.56%	43.95%
Sind Personengemeinschaften	801	1.31%	172	0.84%	21.47%	285	1.40%	35.58%
Sind natürliche Einzelpersonen	56'936	93.21%	19'262	94.61%	33.83%	18'655	91.61%	32.76%
Keine Information	769	1.26%	236	1.16%	30.69%	290	1.42%	37.71%
Haben bis 2 SAK	41'648	68.18%	16'637	81.71%	39.95%	12'525	61.51%	30.07%
Haben mehr als 2 SAK	19'436	31.82%	3'723	18.29%	19.16%	7'838	38.49%	40.33%
Produzieren nach Bio	4'732	7.75%	2'644	12.99%	55.87%	633	3.11%	13.38%
Produzieren nach IP/konventionell	56'352	92.25%	17'716	87.01%	31.44%	19'730	96.89%	35.01%
Betreiben gemischte Produktion	11'896	19.47%	784	3.85%	6.59%	7'211	35.41%	60.62%
Betreiben Tierhaltung	41'648	68.18%	18'404	90.39%	44.19%	8'073	39.65%	19.38%
Betreiben Pflanzenbau	6'059	9.92%	558	2.74%	9.21%	4'649	22.83%	76.73%
Sind nicht klassifizierbar	1'481	2.42%	614	3.02%	41.46%	430	2.11%	29.03%
Sind im Berggebiet	26'410	43.24%	16'762	82.33%	63.47%	1'181	5.80%	4.47%
Sind im Talgebiet	34'674	56.76%	3'598	17.67%	10.38%	19'182	94.20%	55.32%

Quelle: PVK 2000

Lesehilfe: Von den Betrieben im oberen Drittel sind 17,67% im

Lesehilfe: Von allen Betrieben im Talgebiet sind 10,38% im oberen

7 Nichtlandwirtschaftliche Empfänger

7.1 Milchzahlungen

Im Milchjahr 1999/2000 wurden insgesamt 667,7 Millionen Franken ausgeschüttet, von denen ein geringer Betrag von 5,5 Millionen Franken an private Vollzugsorganisationen ging. Wir werden in einem ersten Schritt die Milchzahlungen nach Massnahmen sortieren und die zu Grunde liegenden Massnahmen in ihren Wirkungsweisen darlegen. Daraus leiten wir in einem zweiten Schritt die Empfänger der Milchzahlungen her. Im dritten Schritt zeigen wir die nichtlandwirtschaftlichen Empfänger von Milchzahlungen im Detail.

7.1.1 Überblick nach Massnahmen

Unten stehende Tabelle zeigt die Aufteilung der Milchzahlungen im untersuchten Milchjahr 1999/2000 nach unterschiedlichen Massnahmen. Mit 27,2% oder rund 180 Millionen Franken ist die grösste Einzelposition die Zulage für verkäste Milch. Die zweitgrösste Einzelposition wird für die Herstellung und den Verkauf von Butter aufgewendet⁷⁷. Es sind rund 132 Millionen Franken oder 19,9% des untersuchten Gesamtbetrags der Milchzahlungen. Ein weiterer sehr grosser Geldbetrag dient der Finanzierung der Ausfuhr von Käse in die Länder der EU⁷⁸. Unter diese Massnahme fallen 18,2% des untersuchten Gesamtbetrags oder rund 120 Millionen Franken. Für die Fütterung ohne Silage erhalten die Milchproduzenten Zahlungen in der Höhe von 7,4% des untersuchten Gesamtbetrags. Die Ausfuhr von Käse in Nicht-EU-Staaten wird mit 7%, die Ausfuhr von anderen Milchprodukten mit 5,2% des untersuchten Gesamtbetrags subventioniert. Die restlichen 15,1% teilen sich auf 8 weitere Massnahmen auf, die jeweils unter 5% des Gesamtbetrages erhalten.

⁷⁷ Dies ist eine befristete Übergangsmassnahme. Allerdings wird auch in Zukunft die Butterproduktion subventioniert resp. der Butterpreis verbilligt.

⁷⁸ Diese Massnahme wird gemäss AP 2002 abgebaut resp. durch die Zulage auf verkäster Milch ersetzt. Exporte in Nicht-EU-Länder werden hingegen weiterhin subventioniert.

Total Milchzahlungen Mai 1999 bis April 2000 an Ganzjahresbetriebe⁷⁹

Tabelle 3

Massnahme	Ausgaben in CHF	in %
Zulage für verkäste Milch	180 085 677	27,20%
Herstellung und Verkauf von Butter	131 523 828	19,86%
Ausfuhr von Käse in Länder der EU	120 488 499	18,20%
Zulage für Fütterung ohne Silage	49 118 368	7,42%
Ausfuhr von Käse in Nicht-EU-Länder	46 203 526	6,98%
Ausfuhr von anderen Milchprodukten	34 407 579	5,20%
Inlandbeihilfen Käse	30 985 163	4,68%
Verarbeitung von inländischem Vollmilchpulver und Milch Kondensat	22 956 283	3,47%
Verarbeitung von Magermilch zu Milchproteinprodukten	19 191 806	2,90%
Verwendung von Milchlief im Speiseeis	13 574 802	2,05%
Beihilfe für die Verarbeitung von Magermilch zu MEF	6 447 597	0,97%
Beihilfe für frisch verfütterte Magermilch	4 516 558	0,68%
Sicherstellung der Käseproduktion in der Silozone	1 753 867	0,26%
Zusammenlegung der Käseproduktion	931 184	0,14%
Total	662 184 737	100%

Quelle: PVK 2000

Wie die Tabelle zeigt, setzen sich die Milchzahlungen aus *Beihilfen* und *Zulagen* zusammen. Die beiden Massnahmen setzen an verschiedenen Punkten der Wertschöpfungskette an. Zulagen werden an die *Milchproduzenten* ausgerichtet. Sie sind integraler Bestandteil des *Milchpreises* und bilden dadurch einen Teil des Einkommens der Milchbauern. Die Zulage für verkäste Milch ist das wichtigste derartige Instrument. Bei einem Milchzielpreis von 77 Rappen beträgt die Verkäsungszulage zurzeit 12 Rappen. Am 1. Mai 2000 wurde sie auf 20 Rappen angehoben und macht seit diesem Zeitpunkt also über einen Viertel des Milchpreises der verkästen Milch aus. Sämtliche zu Käse verarbeitete Milch wird durch diese Zulage in gleichem Umfang staatlich gestützt. Die Zulage ersetzt nach einer Übergangsfrist die bisherigen differenzierten Inlandverbilligungen für Käse und die Exportsubvention in die EU. Die zweite wichtige Zulage ist diejenige für Fütterung ohne Silage. Sie richtet sich an Produzenten von Milch, die zu bestimmten Käsesorten verarbeitet wird und die aus einer Produktion ohne Silagefütterung stammen muss. Zulagen basieren auf der Idee der «Rohstoffverbilligung». Dabei ist der Begriff Verbilligung in diesem Zusammenhang nicht eindeutig. Zulagen haben zur Folge, dass de facto zwei unter-

⁷⁹ Massnahmen nach MSV und Übergangsverordnung Milch; Sömmerungsbetriebe nicht berücksichtigt.

schiedliche Milchpreise existieren. Derjenige, den der Milchverwerter bezahlen muss, und ein zweiter höherer, den der Bauer erhält. Die Differenz zwischen den beiden Preisen entspricht der staatlichen Zahlung. Da sich der Milchpreis in den letzten Jahrzehnten niemals frei gebildet hat, ist empirisch nicht bekannt, wie hoch ein Marktpreis für Milch sein würde. Daher ist auch nicht klar, wie das Verhältnis eines derartigen hypothetischen Milchpreises zu den heutigen Milchpreisen wäre. Allerdings ist eine staatliche Stützung tendenziell nur dann nötig, wenn der Marktpreis als zu tief empfunden wird. Wäre der zwischen Produzent und Verwerter frei ausgehandelte Milchpreis auch ohne staatliche Zulage lukrativ, bewirkten die Zulagen ökonomisch gesehen keine Verbilligung, sondern eine Verteuerung des Rohstoffes Milch. Diese Verteuerung kommt den Milchproduzenten zugute und wird, da durch den Staat finanziert, bei den Produzenten von Milchprodukten nicht kostenwirksam. Für den Milchverarbeiter hat die Zulage also möglicherweise tatsächlich eine Verbilligung zur Folge⁸⁰.

Die zweite Massnahmenkategorie im Bereich der Milchzahlungen sind die *Beihilfen*. Diese richten sich an die *verarbeitende Industrie* oder den *Handel* und stellen eine Subvention bestimmter Produktionselemente dar. Durch die Beihilfen übernimmt der Staat Teile der *Produktionskosten der Milchverwertungsbetriebe* und damit Teile der so genannten Verwertungskosten im Milchbereich. Produktionssubventionen werden ausgerichtet für die Verarbeitung von inländischem Vollmilchpulver und Milchcondensat, die Verarbeitung von Magermilch zu Milchproteinprodukten, die Verwendung von Milchlaktose im Speiseeis und die Verarbeitung von Magermilch zu Milchersatzfuttermittel. Finanzierungshilfen erhalten die Herstellung und der Verkauf von entwässertes Butter und die Produktion von Käse für den Inlandmarkt, wobei in diesen beiden Fällen die Produktionssubvention auch eine Verbilligung der Endprodukte ermöglichen sollte. Spezifische Endproduktverbilligungen werden ausgerichtet für die Ausfuhr von Käse in Länder der EU, die Ausfuhr von Käse in Nicht-EU-Länder und die Ausfuhr von anderen Milchprodukten. Exporte werden verbilligt, damit die schweizerische Produktion im Preiswettbewerb der internationalen Märkte besser abgesetzt werden kann. Die Exportbeihilfe dient einer Absenkung der höheren Schweizer Preise auf das Niveau der ausländischen Preise. Die staatlichen Zahlungen werden also zu einer Verbilligung der Produkte eingesetzt. Bei den Inlandbeihilfen wird der Endpreis einerseits durch die Kostenstruktur der Produzenten und andererseits durch die Wettbewerbsstruktur der Branche mitbestimmt. Subventioniert werden die Hersteller, also handelt es sich im strengen Sinne um eine Produktionssubvention. Nimmt man an, dass die Hersteller auf den Absatzmärkten einer strikten Preisrestriktion unterliegen, dann wird die Produktionssubvention auch im Inland ausschliesslich dazu verwendet, die Preise der Endprodukte tief zu halten. Der Verkaufspreis der Endprodukte deckt dadurch nur einen Teil der Produktionskosten, der Rest wird vom Staat bezahlt. Ohne staatliche Beihilfen müsste umgekehrt ein höherer Verkaufspreis realisiert werden, damit die Produzenten mindestens kostendeckend wirtschaften können. Nimmt man hingegen an, dass der Preiswettbewerb im Inland weniger intensiv sei oder die Produktionskosten der Hersteller tiefer als erwartet, müssen Subventionen nicht ausschliesslich zur

⁸⁰ Wenn die Milchproduzenten auf Grund dieser «Verbilligung» die Endpreise ihrer Güter senken, profitieren auch die Konsumenten. Finanziert wird diese Massnahme allerdings durch die Steuerzahler. Der Nettoeffekt für den einzelnen Konsumenten/Steuerzahler dürfte daher ambivalent sein.

Verbilligung der Endprodukte verwendet werden, sondern würden in die Einkommen der Produktionsbetriebe fliessen. Dies ist umso eher möglich, je weniger Wettbewerb und Preiskonkurrenz in diesem Bereich herrschen.

7.1.2 Übersicht nach Empfängergruppen

Aus der massnahmenorientierten Perspektive, die oben abgebildet ist, haben wir in einem zweiten Schritt die direkten Empfänger der staatlichen Zahlungen hergeleitet. Die Beschreibung der Massnahmen und ihrer Wirkungsweisen zeigt, dass ein sehr grosser Teil der Gelder im Milchwirtschaftsbereich für die Verwertung verwendet wird. Entsprechend hoch sind auch die Beträge, die an *nichtlandwirtschaftliche Empfänger* aus dem *Verwertungssektor* bezahlt werden. Unten stehende Tabelle zeigt alle Empfänger staatlicher Zahlungen im Milchwirtschaftsbereich und weist aus, wer wie viel Geld erhält.

Alle Empfänger von Milchzahlungen (Mai 1999 bis April 2000)⁸¹

Tabelle 4

Empfänger	Ausgaben in CHF	in %
Landwirtschaftsbetriebe	233 720 603	35,30%
Exportunternehmungen	201 099 604	30,37%
Milchverwertungsbetriebe	190 833 445	28,82%
Veredelungsbetriebe	36 531 085	5,52%
Total	662 184 737	100%

Quelle: PVK 2000

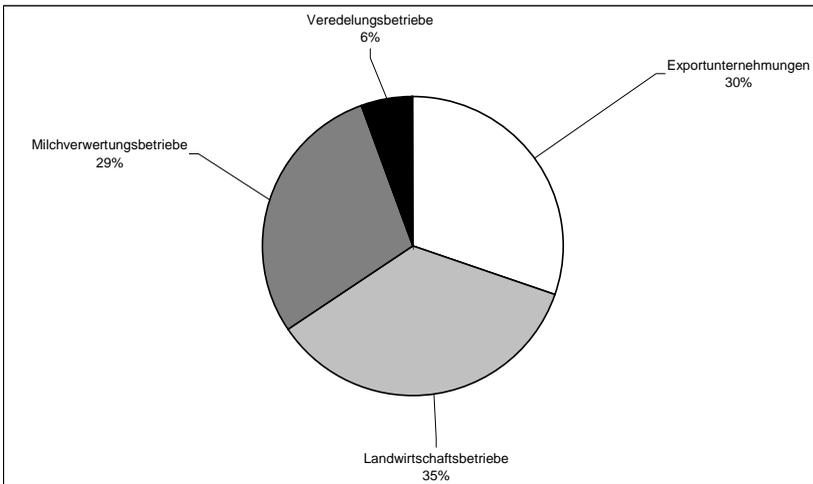
Zusammenfassend können folgende Empfängergruppen von Milchpreisstützungsmassnahmen unterschieden werden: Landwirtschaftsbetriebe, die Milch produzieren oder Magermilch an Masttiere verfüttern; Milchverwertungsbetriebe⁸², Veredelungsbetriebe und Ausführunternehmen. Rund 35% der Zahlungen gehen in Form von Zulagen an *landwirtschaftliche Empfänger*. Fast 65% gehen an *nichtlandwirtschaftliche Empfänger*: 30% an die Exportunternehmungen, hierbei handelt es sich um Endprodukteverbilligungen in Form von Beihilfen, 29% an die Milchverwertungsbetriebe und 6% an die Veredelungsbetriebe. Dies sind die oben beschriebenen Produktionssubventionen, die im Endeffekt die Endproduktepreise senken können.

⁸¹ Die Tabelle umfasst Massnahmen nach MSV und Übergangsverordnung Milch. Die Sömmerungsbetriebe sind nicht berücksichtigt.

⁸² Milchverwertungsbetriebe sind Primärverwerter von Milch, während Veredelungsbetriebe Folgeprodukte weiterverarbeiten.

Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Empfänger von Milchzahlungen

Abbildung 12



Quelle: PVK 2000

7.1.3 Nichtlandwirtschaftliche Empfänger

Oben wurde festgestellt, dass rund 65% der von uns untersuchten Zahlungen im Milchbereich in den Verarbeitungsbereich fließen und damit an nichtlandwirtschaftliche Empfänger ausbezahlt werden⁸³. Zu diesen gehören *Milchverwertungs-* und *Milchveredelungsbetriebe* sowie *Exportunternehmen*. Die Zahlungen sind nach Massnahmekategorien organisiert. Wenn ein Betrieb mehrere Funktionen im Bereich Verarbeitung/Verkauf wahrnimmt, also beispielsweise Käse produziert und ihn auch exportiert, erhält er dafür Zahlungen unter mehreren Massnahmekategorien. In der Realität ist dies ein häufiger Fall, denn die grossen Betriebe im Milchverarbeitungsbereich sind multifunktional organisiert. Wir haben die Zahlungen den einzelnen Betrieben zugerechnet und dabei Zahlungen, die unter verschiedene Massnahmekategorien fallen, aber an denselben Betrieb gehen, addiert. Ebenso haben wir Zahlungen addiert, die an unterschiedliche Gesellschaften eines einzelnen Konzerns fließen.

⁸³ Die Zahlungen an landwirtschaftliche Empfänger wurden in die Datenbank der landwirtschaftlichen Empfänger integriert. Kapitel 6 zeigt diese Resultate im Überblick.

Die zehn grössten Geldempfänger und der Rest⁸⁴

Tabelle 5

Beitragsempfänger	Beitragssumme in CHF	% am Total
Emmi	87 923 995	20,52%
Swiss Dairy Food	82 541 836	19,26%
Crema SA	51 285 760	11,97%
SESK ⁸⁵	30 045 385	7,01%
Lacto Prospérité AG	25 302 447	5,91%
Aargauer Zentralmolkerei	18 959 373	4,42%
Fromalp	13 997 467	3,27%
Lustenberger & Dürst AG	12 099 494	2,82%
Migros	11 599 085	2,71%
Nestlé	10 172 138	2,37%
Rest	84 537 155	19,73%
Total	428 464 134	100%

Quelle: PVK 2000

Die detaillierte Aufstellung der direkten Empfänger zeigt einen erstaunlich hohen *Konzentrationsgrad der Zahlungen*. Rund 80% aller Zahlungen im Verwertungsbe-
reich gehen an *zehn grosse Unternehmungen*. Die restlichen 20% der Zahlungen
verteilen sich auf 409 Betriebe. Wir weisen hier lediglich die zehn grössten Zah-
lungsempfänger aus.

Mehrere dieser Empfänger grosser Zahlungen erhalten Gelder aus verschiedenen
Massnahmenkategorien. Diese Betriebe sind offensichtlich in verschiedenen Berei-
chen von Verwertung/Verkauf tätig. Man spricht hier von horizontaler respektive
vertikaler Integration, die selbstverständlich auch den Effekt einer starken Branchen-
konzentration mit Auswirkungen auf die Wettbewerbsstruktur innerhalb der Branche
hat.

Ein typisches Beispiel dafür ist der Konzern Emmi, der Zahlungen aus fünf ver-
schiedenen Massnahmen erhält. Emmi ist mit einem Anteil von 20,52% aller Milch-
zahlungen an nichtlandwirtschaftliche Empfänger der grösste Zahlungsempfänger.
Swiss Dairy Food, die mit 19,26% die zweitgrösste Empfängerin ist, bezieht Gelder
aus 6 verschiedenen Massnahmen. Die Crema SA als drittgrösste Empfängerin be-
zieht 11,97% aller Zahlungen. Sie erhält Zahlungen aus fünf verschiedenen Mass-
nahmen. Alle drei Konzerne sind klassische Verwertungsbetriebe, betreiben aber
auch Export verschiedener Milchprodukte und werden sowohl in der Produktion als
auch im Export durch staatliche Zahlungen gestützt. Gelder aus Produktion und Ex-
port erhalten auch die SESK (7% aller Zahlungen), die Lacto Prospérité AG (5,9%),

⁸⁴ Massnahmen nach MSV und Übergangsverordnung Milch; Sömmerungsbetriebe nicht
berücksichtigt.

⁸⁵ Verband der schweizerischen Schmelzkäseindustrie. Die SESK ist keine Unternehmung.
Die Tabelle erfasst eine Sammelzahlung an die Schmelzkäsehersteller, die zum Zeitpunkt
der Datenerhebung erfolgte. Heute gehen die Zahlungen direkt an die einzelnen Herstel-
ler.

die Aargauer Zentralmolkerei (4,4%), die Fromalp (3,3%), die Migros (2,7%) und Nestlé (2,4%). Lustenberger & Dürst (2,8%) erhalten dagegen Zahlungen ausschliesslich für den Export von Milchprodukten.

In einem letzten Schritt haben wir die nichtlandwirtschaftlichen Betriebe, welche Milchzahlungen erhalten, in Grössenklassen eingeteilt. Dies ermöglicht eine Gesamtperspektive der Verteilung der entsprechenden Gelder. Unten stehende Tabelle bestätigt den hohen Konzentrationsgrad in der Verteilung der Gelder. Relativ wenige Betriebe erhalten Zahlungen von sehr hohem Umfang, während ein grosser Teil der Zahlungsempfänger nur geringe Auszahlungsbeträge erhalten.

95% der Zahlungen werden an 28 Betriebe ausbezahlt, die jeweils über 1 Million erhalten. Diese 95% der Zahlungen konzentrieren sich auf 6,6% aller Zahlungsempfänger. Weitere 50 Betriebe erhalten zwischen 100 000 Franken und einer Million. Dies sind 12% der Betriebe, die 3,1% der Zahlungen erhalten. 154 Betriebe oder 37% aller nichtlandwirtschaftlichen Empfänger erhalten 1,4% der Zahlungen, wobei die Zahlungssumme pro Einzelbetrieb zwischen 10 000 Franken und 100 000 Franken liegen kann. Zwischen 1000 und 10 000 Franken erhalten weitere 27,4% aller nichtlandwirtschaftlichen Empfänger oder 116 Betriebe; zusammen bekommen sie weniger als 0,1% aller Zahlungen. Die letzten 17% der Zahlungsempfänger, dies sind 72 Betriebe, erhalten unbedeutende Beträge, die zusammen ebenfalls weniger als 0,1% des gesamten Geldbetrages ausmachen.

Grössenklassen der nichtlandwirtschaftlichen Empfänger von Milchzahlungen⁸⁶

Tabelle 6

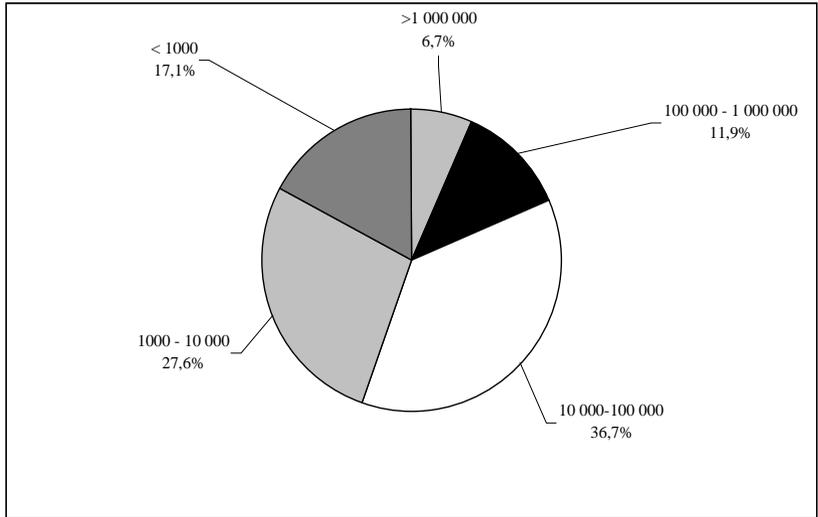
Grössenklasse der Zahlung in CHF	Anzahl Empfänger	in %	Zahlung in CHF	in %
>1 000 000	28	6,6	408 828 664	95,4%
100 000–1 000 000	50	12	13 167 932	3,1%
10 000–100 000	154	37	5 937 642	1,4%
1 000–10 000	116	27,4	498 545	< 0,1%
< 1 000	72	17	31 353	< 0,1%
Summe	420	100	428 464 134	100%

Quelle: PVK 2000

⁸⁶ Massnahmen nach MSV und Übergangsverordnung Milch; Sömmerungsbetriebe nicht berücksichtigt.

Grössenklassen der nichtlandwirtschaftlichen Empfänger von Milchzahlungen

Abbildung 13



Quelle: PVK 2000

Diese hohe Konzentration hat zur Folge, dass sehr viele Auszahlungen von äusserst geringen Beträgen an Betriebe, die offensichtlich nur teilweise in der Milchverwertung tätig sind, gemacht werden. Dabei stellt sich teilweise die Frage der Verhältnismässigkeit von Verwaltungsaufwendungen und Auszahlungsbetrag. Die hohe Konzentration lässt ausserdem einige Rückschlüsse auf die Branchenstruktur zu. Offensichtlich dominieren einige wenige Konzerne sowohl den Verwertungsbereich als auch den Export. Teilweise sind sie zusätzlich noch mit dem Vertrieb verknüpft, wie dies beispielsweise bei der Migros der Fall ist. Eine derartige Konzentration kann einerseits zu wettbewerbsfähigen Strukturen führen oder gar eine Bedingung für Wettbewerbsfähigkeit sein. Umgekehrt kann eine zu hohe Konzentration auch den inländischen Wettbewerb einschränken⁸⁷. Die staatliche Agrarpolitik bewegt sich mit ihren Zahlungen für nichtlandwirtschaftliche Empfänger in diesem Spannungsfeld und übt dadurch auch Einfluss auf die zukünftige Marktstruktur aus.

⁸⁷ Die Wettbewerbskommission hat aus diesem Grund im Jahr 1999 bereits den Zusammenschluss von Toni und Säntis zur Swiss Dairy Food untersucht und schliesslich zugelassen. In der Begründung wird aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in diesem Bereich keine Marktzutrittschranken für allfällige neue Marktteilnehmer errichtet werden dürfen. Nur offene, so genannte «bestreitbare Märkte» könnten den Wettbewerb innerhalb der Branche garantieren.

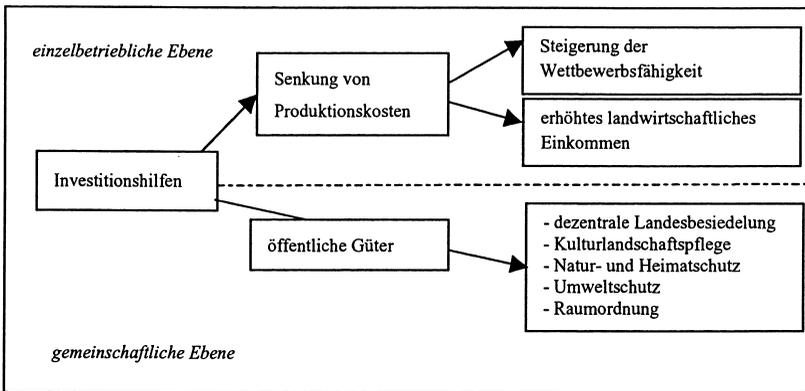
7.2

Beiträge für Strukturverbesserungen

Investitionshilfen sind eine tragende Säule der neuen Agrarpolitik und sollen künftig noch ausgebaut werden. Gemäss der Botschaft zum neuen LwG sollen Investitionshilfen mittelfristig den Bedarf an Einkommensstützungen in Form von Direktzahlungen senken und auf deren Kosten ausgebaut werden⁸⁸. Die Vollzugsanalyse in Kapitel 4 zeigt, dass mit Beiträgen für Strukturverbesserungen sehr verschiedene Anliegen verfolgt und sehr verschiedene Empfänger angesprochen werden. Das LwG unterscheidet einzelbetriebliche von gemeinschaftlichen Massnahmen. Mit den einzelbetrieblichen Projekten werden zur Hauptsache agrarwirtschaftliche Ziele im engeren Sinne verfolgt. Beiträge sollen die einzelbetrieblichen Produktionskosten senken und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und das Einkommen der Landwirtschaft erhöhen. Mit den gemeinschaftlichen Massnahmen werden zur Hauptsache öffentliche Güter produziert, mit denen auch Ziele aus anderen Politikfeldern – namentlich in den Bereichen Ökologie, Raumplanung und Kulturlandschaftspflege – verfolgt werden.

Funktionsweise von Investitionshilfen

Abbildung 14



Quelle: PVK 2000

Wie kein anderes Instrument sollen Investitionshilfen im Rahmen der multifunktionalen Ausrichtung der neuen Agrarpolitik mehreren Zielen gleichzeitig dienen. Das spezifische agrarwirtschaftliche Anliegen steht dabei in einem spannungsvollen und potenziell widersprüchlichen Verhältnis zu den allgemeineren Anliegen der dezentralen Landesbesiedelung, der Raumplanung und verschiedenen Schutzpolitiken. So

⁸⁸ Botschaft neues LwG 235 und 240.

kann zum Beispiel das Ziel, die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, in Widerspruch geraten mit dem Ziel, die dezentrale Landesbesiedelung zu fördern, indem man Betriebe unterstützt, die eigentlich nicht markttauglich sind.

Angesichts der wachsenden finanziellen Bedeutung und der vielseitigen, teilweise ausserhalb des «Kerngeschäfts» der Landwirtschaft liegenden Ziele von Investitionshilfen wäre gerade in diesem Auszahlungsbereich Transparenz über die Empfänger staatlicher Gelder wichtig. Welcher Mechanismus stellt sicher, dass die finanzielle Förderung von bestimmten Landwirtschaftsbetrieben zur Erreichung der vielfältigen agrarpolitischen Ziele führt? Welche strukturellen Merkmale muss ein Empfänger aufweisen, um zur Zielerreichung beizutragen? In welchem Verhältnis werden die verfügbaren Mittel für die verschiedenen Ziele eingesetzt? Wie viele Anteile der Mittel fliessen an die Landwirtschaft, wie viele kommen nichtlandwirtschaftlichen Empfängern zugute?

Die im BLW verfügbaren Daten werden dieser Empfängersicht nicht gerecht, sondern sind stark an den *Gegenständen* von einzelnen Massnahmen orientiert. Grundsätzlich wird zwischen Hoch- und Tiefbauten unterschieden. Innerhalb dieser beiden groben Kategorien wird erfasst, ob mit den Beiträgen Wegbauten, Wasserversorgungen, Gesamtmeliorationen, landwirtschaftliche Gebäude etc. gefördert werden. Für eine empfängerorientierte Sicht ist diese Sortierung nach Gegenständen von Massnahmen jedoch wenig hilfreich, denn an einer Massnahme können sehr verschiedene landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Empfänger beteiligt sein. Somit ist kein Rückschluss vom Gegenstand einer Massnahme auf einen eindeutigen Empfänger möglich. Ausserdem gibt es strukturelle Zuordnungsprobleme, denn ein Wegbau kann beispielsweise Bestandteil einer Gesamtmelioration sein.

Ein rudimentäres Bild der Empfänger von Beiträgen ermöglicht der so genannte Bauherrencode, der vom BLW im Rahmen der Beitragsadministration eingesetzt wird. Der Code unterscheidet zwischen folgenden Empfängerkategorien:

- *Private* sind ausschliesslich Bewirtschafter von Landwirtschaftsbetrieben⁸⁹. Mit Beiträgen an Private werden Hoch- und Tiefbaumassnahmen unterstützt, die direkt einem einzelnen Betrieb zugeordnet werden können.
- *Zwangsgenossenschaften*⁹⁰ bestehen ausschliesslich aus Landeigentümern. Die Bildung einer Zwangsgenossenschaft kommt praktisch immer zur Anwendung, wenn im Rahmen von Gesamtmeliorationen oder Güterzusammenlegungen Grundeigentum oder Pachtverhältnisse neu geordnet werden.
- *Politische Gemeinden* kommen fast ausschliesslich bei baulichen Massnahmen ausserhalb einer Gesamtmelioration zum Zuge (zum Beispiel eine Wasserversorgung oder ein Einzelwegprojekt).
- *Korporationen, Ortsgemeinden und Burgergemeinden* sind öffentlich-rechtliche Körperschaften als Eigentümerinnen von Land und Bauten. Sie sind beispielsweise Beitragsempfänger bei Wegprojekten, Alperschliessungen oder Entwässerungen.

⁸⁹ In den folgenden Empfängerstatistiken werden die Privaten deshalb als Landwirtschaftsbetriebe bezeichnet.

⁹⁰ Genossenschaft ZGB 703.

- *Einfache Gesellschaften* sind juristische Personen, die aus Landeigentümern und Pächtern bestehen. Die Gesellschaft beruht auf Freiwilligkeit und wird oft temporär zwecks Realisierung eines gemeinsamen Werks gebildet.
- Andere ist eine heterogene Sammelkategorie von Eigentümern von Land und Bauten und anderen Rechtsformen wie zum Beispiel Stiftungen oder privaten Kapitalgesellschaften.

Ordnet man die Gesamtsumme der im Untersuchungsjahr 1999 gesprochenen Beiträge diesen Empfängerkategorien zu, ergibt sich folgendes Bild:

Empfänger von Beiträgen

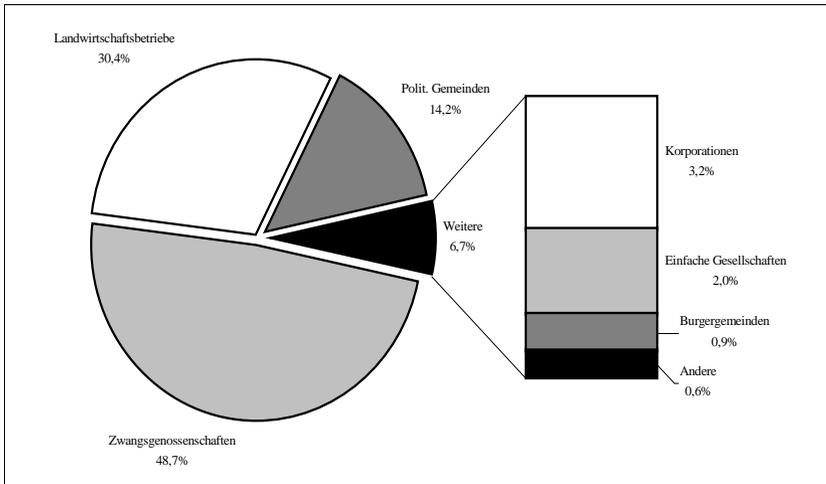
Tabelle 7

Empfängerkategorie	Beiträge 1999 für Hochbauten	
	in CHF	in %
Zwangsgenossenschaften	35 812 054	48,7
Landwirtschaftsbetriebe	22 371 663	30,4
Politische Gemeinden	10 423 083	14,2
Korporationen	2 349 631	3,2
Einfache Gesellschaften	1 476 470	2,0
Bürgergemeinden	645 370	0,9
Andere	465 930	0,6
Total	73 544 201	100,0

Quelle: PVK 2000

Empfänger von Beiträgen

Abbildung 15



Quelle: PVK 2000

Nur rund 30% der gesprochenen Beiträge gehen an Landwirtschaftsbetriebe. Durch die in Kapitel 5 beschriebene BUR-Nummer-Verknüpfung konnten fast alle Empfänger dieser Gruppe in unserer Datenbank der landwirtschaftlichen Geldempfänger erfasst und nach ihren Strukturmerkmalen beschrieben werden⁹¹. Die restlichen 70% fließen an eine heterogene Gruppe von Pächtern und öffentlichen oder privaten Besitzern von Land und Bauten. Eine differenziertere Beschreibung dieser Empfängergruppe als der Bauherrencode ist nicht möglich. Da diese zweite Gruppe nach Angaben des BLW wiederum zu einem Grossteil aus Landwirten besteht, ist bei der Position «Beiträge» auch keine trennscharfe Unterscheidung von landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Empfängern möglich.

Innerhalb der beiden Kategorien Hoch- und Tiefbauten sind die Anteile Empfänger sehr unterschiedlich: Bei Hochbauten bekommen die landwirtschaftlichen Betriebe 89%, die restlichen 11% teilen sich relativ gleichmässig auf die privaten und öffentlichen Besitzer von Land und Bauten auf.

⁹¹ Ein Differenzbetrag von rund 1,7 Mio. Fr. konnte nicht mit der BUR-Nummer verknüpft werden.

Beiträge für Hochbauten; Empfänger

Tabelle 8

Empfängerkategorie	Beiträge 1999 für Hochbauten	
	in CHF	in %
Landwirtschaftsbetriebe	21 862 177	88,68
Zwangsgenossenschaften	651 000	2,64
Polit. Gemeinden	146 300	0,59
Korporationen	407 900	1,65
Einfache Gesellschaften	847 000	3,44
Bürgergemeinden	419 000	1,70
Andere	320 000	1,30
Total	24 653 377	100,0

Quelle: PVK 2000

Bei den Tiefbauten gehen 72% an Zwangsgenossenschaften, 21% an Gemeinden und 4% an Korporationen, der unbedeutende Rest teilt sich auf die andern auf.

Beiträge für Tiefbauten; Empfänger

Tabelle 9

Empfängerkategorie	Beiträge 1999 für Tiefbauten	
	in CHF	in %
Zwangsgenossenschaften	35 161 054	71,95
Polit. Gemeinden	10 276 783	21,03
Korporationen	1 941 731	3,97
Einfache Gesellschaften	625 470	1,28
Landwirtschaftsbetriebe	509 486	1,04
Bürgergemeinden	226 370	0,46
Andere	128 400	0,26
Total	48 869 294	100,0

Quelle: PVK 2000

Unsere Untersuchung ging von der Frage aus, wem die Agrarsubventionen des Bundes konkret zugute kommen. Direkte Empfänger staatlicher Zahlungen sollten identifiziert und die Geldflüsse in der Agrarpolitik transparent gemacht werden. Die Resultate einer solchen Untersuchung dienen einerseits dem Zweck der Vollzugskontrolle (sind die Empfänger berechtigt, Geld zu bekommen?), andererseits können sie zur Wirkungskontrolle verwendet werden (wird mit den realen Geldempfängern der zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele richtige Adressatenkreis angesprochen?). Im Sinne eines vernünftigen Aufwand/Ertrags-Verhältnisses wurde die Untersuchung in zeitlicher und in materieller Hinsicht beschränkt: Es wurden die Zahlungsströme eines Jahres abgebildet, und es wurden aus den drei grössten Auszahlungsbereichen die jeweils grössten Zahlungspositionen untersucht.

Der vorliegende Bericht beschreibt entsprechend die direkten Geldempfänger von allgemeinen Direktzahlungen, Milchzahlungen und Beiträgen für Strukturverbesserungen, die zusammen rund $\frac{3}{4}$ des Jahresbudgets für Landwirtschaft und Ernährung ausmachen. Das Untersuchungsjahr ist 1999. Auf der Grundlage einer Vollzugsanalyse der untersuchten Zahlungspositionen werden drei Empfängerkategorien identifiziert: Die Landwirtschaftsbetriebe erhalten 81% der untersuchten Geldbeträge, die nichtlandwirtschaftlichen Empfänger 17% und die privaten Vollzugsorganisationen einen marginalen Anteil von 0,2%. Bei einem Restbetrag von 2% der untersuchten Zahlungen im Bereich der Beihilfen für Strukturverbesserungen lässt sich auf Grund der verfügbaren Daten nicht entscheiden, ob es sich um landwirtschaftliche oder nichtlandwirtschaftliche Empfänger handelt. Diese erste Einteilung in grosse und daher abstrakte Empfängergruppen wurde in einem zweiten Schritt differenziert, mit dem Ziel, die Empfänger genauer erfassen und beschreiben zu können.

Dabei zeigte sich, dass die Vollzugs- und Statistikdaten des BLW und des BFS eine empfangenorientierte Sicht im Sinne unserer Fragestellung nicht oder nur sehr beschränkt zulassen. Informationen über Geldempfänger sind oftmals gar nicht vorhanden, elektronisch nicht verknüpft oder von mangelhafter Qualität. Die PVK konstruierte deshalb eine eigene Datenbank, die die Zahlungsdaten der drei untersuchten Auszahlungsbereiche mit detaillierten Empfängerinformationen verknüpft. Diese Datenbank ermöglicht erstmals für mehrere Zahlungspositionen gleichzeitig eine differenzierte Sicht auf Geldempfänger und ihre Eigenschaften.

Die grosse Gruppe der landwirtschaftlichen Empfänger umfasst rund 61 000 Betriebe, für die wir jeweils die Zahlungsdaten und die Strukturmerkmale (z.B. Fläche, geografische Lage) erfasst haben. Alle Betriebe wurden in der Reihenfolge der Auszahlungssumme pro Betrieb und pro Fläche sortiert. Beide Verteilungen zeigen eine deutliche Streuung der Geldbeträge, was bedeutet, dass die untersuchten Gelder ungleich verteilt werden. Betriebe mit überdurchschnittlichen Zahlungen wurden als «oberes Drittel», solche mit unterdurchschnittlichen Zahlungen als «unteres Drittel» bezeichnet. Um herauszufinden, welche Eigenschaften von Landwirtschaftsbetrieben finanziell stärker und welche weniger gefördert werden, wurden für das obere und das untere Drittel in der Folge strukturelle Profile erstellt. Zu diesem Zweck wurde die Häufigkeit bestimmter struktureller Eigenschaften im oberen bzw. unteren Drittel ausgezählt.

Das Resultat zeigt deutliche Unterschiede je nach dem, ob die Verteilung der Gelder an die landwirtschaftlichen Empfänger pro Betrieb oder pro Hektare berechnet wird.

Untersucht man, wie viel Geld durchschnittlich pro Betrieb ausbezahlt wird, hat das obere Drittel folgendes Strukturprofil:

- Haupterwerbsbetrieb, grossflächig, natürliche Personengemeinschaft, mehr als zwei Standardarbeitskräfte, biologisch produzierend, Tierhaltungsbetrieb, Berggebiet.

Das untere Drittel pro Betrieb hat folgendes Strukturprofil:

- Nebenerwerbsbetrieb, kleinflächig, natürliche Einzelperson, weniger als zwei Standardarbeitskräfte, konventionell/integriert produzierend, auf Pflanzenbau spezialisiert, Talgebiet.

Untersucht man hingegen, wie viel Geld durchschnittlich pro Hektare ausbezahlt wird, hat das obere Drittel folgendes Strukturprofil:

- Nebenerwerbsbetrieb, kleinflächig, natürliche Einzelperson, weniger als zwei Standardarbeitskräfte, biologisch produzierend, Tierhaltungsbetrieb, Berggebiet.

Das untere Drittel pro Hektare hat in der Verteilung pro Fläche folgendes Strukturprofil:

- Haupterwerbsbetrieb, grossflächig, andere Rechtsformen (Kapitalgesellschaften und Verwaltungsbetriebe), mehr als zwei Standardarbeitskräfte, integriert/konventionell produzierend, Pflanzenbaubetrieb, Talgebiet.

Diese Unterschiede in den Strukturausprägungen lassen vermuten, dass die Subventionspraxis des Bundes ambivalente Anreize setzt. In der Betrachtung nach Hektaren wird deutlich, dass Strukturausprägungen, die durch die Zahlungen pro Betrieb als «Gewinn bringend» erscheinen, lediglich unterdurchschnittlich gefördert werden. Die Anreize, die durch die verschiedenen Massnahmen gesetzt werden, heben sich teilweise gegenseitig auf.

Die Gruppe der nichtlandwirtschaftlichen Empfänger erhält staatliche Zahlungen aus den Positionen Milchzahlungen und Beiträge für Strukturverbesserungen. Ein marginaler Anteil geht an private Vollzugsorganisationen.

- Im Milchbereich können Milchverarbeitungsbetriebe, Milchveredelungsbetriebe und Exportunternehmen als nichtlandwirtschaftliche Geldempfänger identifiziert werden; zusammen erhalten diese nichtlandwirtschaftlichen Empfänger mit 64,7% einen sehr grossen Anteil aller Milchzahlungen. Dabei sind die Zahlungen äusserst konzentriert: Gut 80% der Gelder gehen an zehn grosse Betriebe, die restlichen 409 Betriebe erhalten geringe oder minimale Zahlungen.
- Bei den Beiträgen für Strukturverbesserungen gehen rund 70% an eine heterogene Sammelkategorie von Pächtern sowie privaten und öffentlichen Besitzern von Land und Bauten. Diese Sammelkategorie kann aber nicht im strikten Sinne als nichtlandwirtschaftlich bezeichnet werden, da sie wiederum zu einem guten Teil aus Landwirten besteht. Auf der Basis der verfügbaren Daten konnte somit nicht genauer ermittelt werden, wie sich die Beiträge für Strukturverbesserungen auf landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Empfänger verteilen.

Abkürzungen

AGIS	Agrarpolitisches Informationssystem
AP 2002	Agrarpolitik 2002
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Betriebsgemeinschaft
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DZ	Direktzahlungen
DZV	Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 1910.13)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
ha	Hektare
IP	Integrierte Produktion
K.A.	Keine Angabe
LBV	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 910.91)
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (SR 910.1)
MSV	Verordnung über Zielpreis, Zulagen und Beihilfen im Milchbereich vom 7. Dezember 1998, Stand 23. März (SR 942.359.1)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
RGVE	Raufutter verzehrende Grossvieheinheit
SAK	Standardarbeitskraft
SVV	Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (SR 913.1)
TSM	Treuhandstelle Milch
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

11656

Literatur

- Baur, Priska Theresia*, 1999: Betrieblicher Agrarstrukturwandel in der Schweiz. Eine agrarökonomische Analyse anhand von aggregierten Daten für die Schweizer Landwirtschaft 1993–1990 und von einzelbetrieblichen Daten für die Zürcher Landwirtschaft 1990–1996. Unveröff. Manuskript. Zürich.
- Bundesamt für Landwirtschaft*, 1999: Direktzahlungen an die Landwirtschaft. Bern.
- Bundesamt für Landwirtschaft*, 1999: Jahresbericht 1998 der Abteilung Strukturverbesserungen. Bern.
- Bundesamt für Landwirtschaft*, 2000: Agrarbericht 2000. Bern.
- Bundesamt für Statistik*, 1999: Einblicke in die schweizerische Landwirtschaft. Ausgabe 1998. Neuchâtel.
- Hofer, Eduard, und Harder, Werner*, 1995: «Agrarpolitik 2002» – Zweite Etappe der Agrarreform. In: *Agrarforschung* 2 (11–12): 485–488.
- Kommission Popp*, 1990: Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik. Zusammenfassung des Berichts der vom Chef des EVD eingesetzten Expertenkommission. Bern.
- Minder, Walter*, 1995: Weitere wichtige Etappe der Agrarreform steht bevor. In: *Agrarforschung* 2 (1): 9–12.
- Popp, Hans W.*, 1991: Neuorientierung in der Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen. In: *Volkswirtschaft* 4/91: 8–16.
- Popp, Hans W.*, 1992: Neuorientierung in der Agrarpolitik. Der 7. Landwirtschaftsbericht und die Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (ergänzende Direktzahlungen). In: *Volkswirtschaft* 7/92: 17–24.
- Rieder, Peter*, 1998: Auswirkungen eines Beitritts zur Europäischen Union auf die schweizerische Agrarpolitik und Landwirtschaft. Zürich.
- Rösti, Albert*, 1997: Auswirkungen der Agrarpolitik 2002 auf die Schweizer Landwirtschaft: Ökonometrische Untersuchung zur Wirkung der neuen Direktzahlungen und Schätzung der zukünftigen Angebots- und Nachfrageentwicklung sowie deren Auswirkungen auf die Produzenten, Konsumenten und Steuerzahler mit einem Simulationsmodell unter spezieller Berücksichtigung des Milchmarktes. Zürich.

Durchführung der Untersuchung

Daniel Janett	Projektleiter, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (ab Oktober 2000)
Brigitte Guggisberg	Wissenschaftliche Mitarbeit, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Leiterin PVK bis Juli 2000)
Jeannette Müller	Wissenschaftliche Mitarbeit, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
ming.gmbh	Beratende Mitarbeit
Hedwig Heinis	Sekretariat, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	702
1 Einleitung	704
1.1 Fragestellung	704
1.2 Methode	705
1.3 Aufbau des Schlussberichts	705
2 Allgemeine Direktzahlungen	707
2.1 Ziele	707
2.2 Massnahmen und beabsichtigte Wirkungen	707
2.3 Adressaten	709
2.4 Organisation der Auszahlung	709
2.5 Erste Quantifizierung	711
3 Milchzahlungen	711
3.1 Ziele	711
3.2 Massnahmen und beabsichtigte Wirkungen	712
3.3 Einordnung der Massnahmen und Adressaten	713
3.4 Organisation der Auszahlung	715
3.5 Erste Quantifizierung	716
4 Beiträge für Strukturverbesserungen	717
4.1 Ziele	717
4.2 Massnahmen, beabsichtigte Wirkungen und Adressaten	718
4.3 Organisation der Auszahlung	720
4.4 Erste Quantifizierung	722
5 Die direkten Geldempfänger	723
5.1 Die Empfängerperspektive	723
5.2 Ausgangslage: Datenprobleme	725
5.3 Datenbank der landwirtschaftlichen Geldempfänger	728
6 Verteilung der Gelder innerhalb der Landwirtschaft	731
6.1 Erste Beschreibung der landwirtschaftlichen Empfänger	731
6.2 Zahlungen pro Betrieb	734
6.2.1 Oberes Drittel pro Betrieb	735
6.2.2 Unteres Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Betrieb	736
6.3 Zahlungen pro Hektare	738
6.3.1 Oberes Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Hektaren	739
6.3.2 Unteres Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Hektaren	740

7 Nichtlandwirtschaftliche Empfänger	742
7.1 Milchzahlungen	742
7.1.1 Überblick nach Massnahmen	742
7.1.2 Übersicht nach Empfängergruppen	745
7.1.3 Nichtlandwirtschaftliche Empfänger	746
7.2 Beiträge für Strukturverbesserungen	750
8 Schluss	755
Abkürzungen	757
Literatur	758
Durchführung der Untersuchung	758