

Agrarsubventionen: Wirkungsanalyse

Michael Burkard / *Der Beitrag untersucht anhand einer Analyse der Wirkung der Agrarsubventionen das Verhältnis der beiden Politikziele «Wettbewerbsfähigkeit» und «dezentrale Besiedlung» im Landwirtschaftsartikel der schweizerischen Bundesverfassung (Art. 104 BV). Darauf aufbauend werden Fragen zur Evaluation der schweizerischen Landwirtschaftspolitik im Allgemeinen und zur Wirksamkeitsüberprüfung durch die parlamentarische Oberaufsicht im Besonderen aufgeworfen.*

1 Einleitung

Der vorliegende Artikel stützt sich im Wesentlichen auf Daten und Ergebnisse von zwei unabhängig voneinander erstellten Studien. Bei der ersten Studie handelt es sich um eine Evaluation (PVK-Analyse) der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK). Im Auftrag der Arbeitsgruppe Agrarpolitik der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates untersuchte die PVK, wem die staatlichen Agrarausgaben zugute kommen und inwiefern die untersuchten Subventionen zur Erreichung der angestrebten agrarpolitischen Ziele beitragen.¹

Bei der zweiten Studie handelt es sich um eine Untersuchung der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL-Studie). Im Auftrag des Fonds Landschaft Schweiz (FLS) untersuchte die SL an ausgewählten Beispielen aus der Praxis die Wirkung von Bundessubventionen auf die Landschaft.²

Der vorliegende Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines Artikels, der in der Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 01/04 erschienen ist. Er beleuchtet in erster Linie die Evaluation des agrarpolitischen Instrumentariums durch die PVK, wobei er sich am Konzept der Evaluationssynthese orientiert (Bussmann 1997). Ausblickend werden Fragen zur Evaluation der schweizerischen Landwirtschaftspolitik im Allgemeinen und zur Wirksamkeitsüberprüfung durch die parlamentarische Oberaufsicht im Besonderen aufgeworfen.

2 Die Wirkung der Agrarsubventionen des Bundes im Allgemeinen

Die PVK untersuchte die Wirkung ausgewählter Agrarsubventionen³ des Bundes einerseits in Bezug auf die Zahlungen pro Betrieb und andererseits in Bezug auf die Zahlungen, die ein Betrieb pro Hektare (ha) erhielt.

Um die Wirkung der Agrarsubventionen pro Betrieb ermitteln zu können, hat die PVK die untersuchten Betriebe⁴ in drei Segmente aufgeteilt und

diese als «oberes Drittel», «Mittelfeld» und «unteres Drittel» bezeichnet. Auf diese Weise befanden sich in jedem Drittel jeweils ein Drittel aller untersuchten Betriebe, das heisst je rund 20'000 Betriebe. Auf die obersten 10 Prozent aller Betriebe entfielen pro Betrieb Beträge von jeweils über 56'000 Franken, währenddem die untersten 10 Prozent aller Betriebe weniger als 10'000 Franken erhielten.

2.1 Betriebe mit den meisten Agrarsubventionen

Dann untersuchte die PVK die Strukturmerkmale, welche die Betriebe im oberen bzw. im unteren Drittel auszeichneten.

Für die Betriebe im oberen Drittel identifizierte die PVK folgende Strukturmerkmale: 95 Prozent sind Haupterwerbsbetriebe. Knapp zwei Drittel weisen eine Fläche von mehr als 20 Hektaren aus und haben mehr als zwei Standardarbeitskräfte. 76 Prozent sind Tierhaltungsbetriebe; und 58 Prozent sind im Berggebiet lokalisiert. Überdurchschnittlich viele Betriebe in dieser Kategorie werden von natürlichen Personengemeinschaften und nach biologischen Methoden bewirtschaftet.

Die PVK fasste ihre Ergebnisse über die Agrarsubventionen pro Betrieb für das obere Drittel in folgendem Strukturprofil zusammen:⁵

2.1.1 Strukturprofil der Betriebe mit den meisten Agrarsubventionen pro Betrieb

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

2.2 Betriebe mit den meisten Agrarsubventionen pro Hektare

In einem zweiten Schritt untersuchte die PVK die Höhe der Zahlungen, die ein Einzelbetrieb im Jahr 1999 durchschnittlich pro Hektare erhielt. Zu diesem Zweck wurden die Zahlungen pro Betrieb durch die Anzahl Hektaren pro Betrieb dividiert. Das Ergebnis beschreibt somit nicht die Gesamtsumme, welche ein Betrieb erhält, sondern ordnet die Gesamtsumme den Hektaren zu. Daher sind die Beträge zwangsläufig kleiner als nach der Auswertung pro Betrieb. Nach dieser Methode stellte die PVK fest, dass 10 Prozent der Betriebe 3200 Franken und mehr pro Hektare erhielten und auf 10 Prozent der Betriebe 1200 Franken und weniger pro Hektare entfielen. Die PVK

untersuchte daraufhin die Strukturmerkmale der Betriebe im oberen und unteren Drittel bezüglich dem Betrag, den sie pro Hektare erhielten.

Nach der PVK zeichnen sich die Betriebe im oberen Drittel vor allem durch folgende Strukturmerkmale aus: Es sind überwiegend Nebenerwerbsbetriebe. 88 Prozent sind kleinflächige Betriebe mit weniger als 20 Hektaren. 95 Prozent der Betriebe in dieser Kategorie wurden von natürlichen Einzelpersonen bewirtschaftet und 82 Prozent verfügten über weniger als zwei Standardarbeitskräfte. 90 Prozent sind Tierhaltungsbetriebe; und 82 Prozent sind im Berggebiet lokalisiert. Überdurchschnittlich viele Betriebe in dieser Kategorie werden nach biologischen Methoden bewirtschaftet.

Die PVK fasste ihre Ergebnisse zu den Agrarsubventionen pro Hektare für das obere Drittel in folgendem Strukturprofil zusammen:⁶

2.2.1 Strukturprofil der Betriebe mit den meisten Agrarsubventionen pro Hektare

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

3 Die Wirkungen der Agrarsubventionen des Bundes in Bezug auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der dezentralen Besiedlung

Um die Wirkung von Agrarsubventionen in Bezug auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der dezentralen Besiedlung zu untersuchen, sollen im Folgenden je entsprechende Kriterien definiert werden, anhand derer die Wirkungen im Einzelnen diskutiert werden können.

3.1 Wirkungskriterien in Bezug auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Entscheidende Kriterien für die Wettbewerbsfähigkeit sind tiefe Produktionskosten und eine hohe Produktivität (Rieder/Anwander 1994, 217). Dabei sind die Verhältnisse der Produktionsfaktoren untereinander ausschlaggebend, die als Intensitäten bezeichnet werden.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft zu fördern, sollten in einer rein ökonomischen Betrachtungsweise Agrarsubventionen dazu dienen,

- Die Intensität Kapital/Arbeit zu erhöhen, um die Arbeitsproduktivität zu steigern;

- Die Intensität Kapital/Boden zu erhöhen, um die Bodenproduktivität zu steigern;
- Die Intensität Arbeit/Boden zu senken, um die Produktionskosten zu senken.

Im Folgenden werden diese ökonomischen Vorgaben mit den Strukturprofilen der PVK-Analyse in Beziehung gesetzt.

Voraussetzung für eine Erhöhung der Intensitäten Kapital/Arbeit und Kapital/Boden ist der Zugang zu Kapital. Diese Voraussetzung erfüllen Kapitalgesellschaften in der Regel besser als natürliche Personen. Sie sind auch im Personalbereich flexibler und weisen damit gegenüber den Familienbetrieben bei der Intensität Arbeit/Boden einen Vorteil auf. Unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsproduktivität betrachtet dürfte ein Haupt- einem Nebenerwerbsbetrieb in der Regel überlegen sein.

Für bodenbewirtschaftende Betriebe ist in Bezug auf die Intensität Arbeit/Boden zu ergänzen, dass die Produktionskosten auch bei einem gleich bleibenden Einsatz von Arbeitskräften durch eine Ausweitung des Faktors Boden gesenkt und skalare Erträge genutzt werden können (Kostendegression). Somit ist nebst der Rechtsform Kapitalgesellschaft eine Ausweitung der Bewirtschaftungsfläche⁷ bzw. eine genügende Betriebsgrösse⁸ als zweites Kriterium eines ökonomischen Landwirtschaftsbetriebes bestimmend. Als drittes Kriterium lässt sich aus dem Theorem der komparativen Kostenvorteile⁹ das Erfordernis nach Arbeitsteilung und Spezialisierung herleiten. In einer binnenwirtschaftlichen Betrachtungsweise¹⁰ bedeutet dies nach Auffassung des Bundesrates, dass sich die Landwirtschaftsbetriebe in den Berggebieten auf die Milchproduktion und diejenigen im Talgebiet auf die Fleisch- und Pflanzenproduktion bzw. auf wenige Pflanzen konzentrieren.¹¹ Aus einer rein ökonomischen Perspektive erscheinen allerdings Betriebe im Berggebiet – abgesehen von der Produktion gewisser Käsespezialitäten – aufgrund der topographischen Gegebenheiten und der Transportkosten gegenüber Betrieben im Flachland wenig rentabel. Von der Wertschöpfung her ist zudem die Fleischproduktion derjenigen von Milch vorzuziehen. Aufgrund der höheren Kosten fallen biologische Anbaumethoden für die spezialisierte Massenproduktion im vorliegenden Beitrag ausser Betracht.

Ausgehend von diesen drei Kriterien lässt sich der Idealtypus eines unter ökonomischen Gesichtspunkten förderungswürdigen Landwirtschaftsbetriebes wie folgt skizzieren:

3.1.1 Idealtypus eines ökonomischen Landwirtschaftsbetriebes

- Haupterwerbsbetrieb
- Mehr als 20 ha Fläche oder bodenunabhängiger Betrieb
- Andere Rechtsform (Kapitalgesellschaft oder Verwaltungsbetrieb)
- Mehr als 2 Standardarbeitskräfte
- Konventioneller Betrieb
- Auf Fleischproduktion oder Pflanzenbau spezialisierter Betrieb
- Talgebiet bzw. Flachland

3.2 Wirkungskriterien in Bezug auf die Förderung der dezentralen Besiedlung

Eine dezentrale Besiedlung erfordert nicht nur Arbeitsplätze im ländlichen Raum und insbesondere in den Berggebieten, sondern «Bäuerinnen und Bauern mit ihren Familien, die dezentral im ländlichen Raum wohnen und einen sozio-kulturellen Beitrag leisten».¹² Wie bereits erwähnt, orientiert sich das Leitbild für die Entwicklung der Landwirtschaft am Bild der bäuerlichen Familie, deren Mitglieder einen bodenabhängigen Betrieb selbst, das heisst in der Regel ohne angestellte Arbeitskräfte, bewirtschaften.¹³ Damit eine ganze Familie auf einem Betrieb ihr Auskommen finden kann, wird davon ausgegangen, dass dieser mindestens 20 Hektaren umfassen sollte. Weil sich der Pflanzenbau im Berggebiet in der Regel nicht rechnet, wird angenommen, dass es sich um einen Tierhaltungsbetrieb handelt. Um einen besseren Preis zu erzielen, wird überdies angenommen, dass der Betrieb nach biologischen Grundsätzen bewirtschaftet wird. Demzufolge können folgende Kriterien abgeleitet werden, die ein Familienbetrieb erfüllen muss, damit er einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet:

3.2.2 Idealtypus eines Landwirtschaftsbetriebes, der zur dezentralen Besiedlung beiträgt

- Haupterwerbsbetrieb
- mehr als 20 ha Fläche
- natürliche Personengemeinschaft
- in der Regel 2 Standardarbeitskräfte (Familie mit Kindern)
- Biobetrieb
- Tierhaltungsbetrieb
- Berggebiet

3.3 Vergleich der Politikziele mit den Wirkungen der Agrarsubventionen

Im Folgenden werden die beiden Politikziele, die in Artikel 104 BV mit den Begriffen «auf den Markt ausgerichtete Produktion (Abs. 1) einerseits und «wesentlicher Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes» (Abs. 1 Bst. c) andererseits umschrieben werden, mit der effektiven Wirkung der Agrarsubventionen verglichen. Zu diesem Zweck werden die Eigenschaften, die einerseits aufgrund von Kriterien des Marktes und andererseits in Bezug auf eine dezentrale Besiedlung für einen idealen Landwirtschaftsbetrieb erstellt wurden, mit den effektiv am meisten subventionierten Betrieben verglichen. Dabei wird die PVK-Analyse herangezogen, die unter anderem die Strukturprofile derjenigen Landwirtschaftsbetriebe ermittelt hat, welche im Jahr 1999 pro Betrieb und pro Hektare am meisten Agrarsubventionen erhielten (je oberes Drittel). Eine entsprechende Übersicht in tabellenform zeigt folgendes Bild:

Politikziel Wettbewerbsfähigkeit	Politikziel dezentrale Besiedlung	Wirkung der Subventionen pro Betrieb	Wirkung der Subventionen pro Hektare
Haupterwerbsbetriebe	Haupterwerbsbetriebe	Haupterwerbsbetrieb	Nebenerwerbsbetrieb
weniger als 20 ha Fläche / oder nicht abhängig von Betrieb	weniger als 20 ha Fläche	weniger als 20 ha Fläche	Weniger als 20 ha Fläche
Kapitalgesellschaft	individuelle Personengesellschaft	individuelle Personengesellschaft	individuelle Einzelpersonen
weniger als 2 Standardarbeitskräfte	2 Standardarbeitskräfte	weniger als 2 Standardarbeitskräfte	Weniger als 2 Standardarbeitskräfte
konventionell	Biobetrieb	Biobetrieb	Biobetrieb
Fleischproduktion oder Pflanzenbau	Tierhaltungsbetrieb	Tierhaltungsbetrieb	Tierhaltungsbetrieb
Talgebiet	Berggebiet	Berggebiet	Berggebiet

Tabelle
Vergleich der Politikziele Wettbewerbsfähigkeit und dezentrale Besiedlung mit den Wirkungen der Agrarsubventionen

Betriebsform

In Bezug auf die Betriebsform fällt auf, dass sich nicht die Politikziele und die Wirkung der Subventionen widersprechen, sondern die Subventionen in sich unterschiedliche Anreize zu entfalten scheinen. Werden die Subventionen pro Betrieb betrachtet, so ist zu erkennen, dass dabei Haupterwerbsbetriebe am meisten gefördert werden. Betrachtet man hingegen die Subventionen pro Hektare, so scheinen hier die Nebenerwerbsbetriebe überproportional zu profitieren.

Betriebsgrösse

Ebenfalls in sich widersprüchliche Anreize scheinen die Subventionen in Bezug auf die Grösse der Betriebe zu setzen. Denn die Subventionen, die pro Betrieb ausgerichtet wurden, lassen einen Anreiz in Richtung Vergrößerung der Betriebe erkennen. Werden die Subventionen jedoch pro Hektare betrachtet, so wird eine gegenteilige Anreizwirkung erkennbar.

Rechtsform

In Bezug auf die Rechtsform fallen sowohl die unterschiedlichen Anreizwirkungen der Subventionen in sich als auch eine teilweise Widersprüchlichkeit zwischen den Zielen der Politik und der Wirkung der Subventionen auf. Während eine Betrachtung der Subventionen pro Betrieb eine Bevorzugung von natürlichen Personengemeinschaften erkennen lässt, ergibt die Betrachtungsweise pro Hektare, dass die am meisten subventionierten Betriebe von natürlichen Einzelpersonen (als Nebenerwerbsbetriebe) bewirtschaftet werden. Übereinstimmung herrscht hingegen in Bezug auf die Verknüpfung des Politikziels «Förderung der dezentralen Besiedlung» mit der Wirkung der Subvention bei einer Betrachtungsweise pro Betrieb. Pro Betrieb betrachtet, scheinen die Subventionen in erster Linie natürlichen Personengemeinschaften, das heisst Familienbetrieben, zugute zu kommen, was der dezentralen Besiedlung des Landes förderlich ist. In Bezug auf die Rechtsform tritt der Konflikt zwischen den Politikzielen «Wettbewerbsfähigkeit» und «dezentrale Besiedlung» offen zutage.

Arbeitskräfte

Ausgehend von der Subventionswirkung und einer Betrachtungsweise pro Betrieb zeigt es sich, dass Anreize geschaffen wurden für eine Bewirtschaftung von Haupterwerbsbetrieben mit mehr als zwei Standardarbeitskräften, was mit dem Politikziel der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in Einklang steht. Dieser Befund wird jedoch relativiert

durch den Umstand, dass bei einer Betrachtungsweise pro Hektare eher Nebenerwerbsbetriebe mit weniger als zwei Standardarbeitskräften gefördert werden.

Bewirtschaftungsmethode

Kohärenz zeigt sich bei einem Vergleich der Agrarsubventionswirkung in Bezug auf die Bewirtschaftungsmethode. Sowohl pro Betrieb als auch pro Hektare betrachtet setzen die Subventionen Anreize in Richtung biologische Bewirtschaftung und sind mit dem Politikziel der dezentralen Besiedlung verträglich. Hingegen kann diese Wirkung mit der angestrebten Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb konfliktieren.

Produktion

Ebenfalls ist eine Übereinstimmung zwischen der Subventionswirkung in Bezug auf die Produktion und dem Politikziel «Förderung der dezentralen Besiedlung» festzustellen. Insbesondere in Berggebieten stellt die Tierhaltung in der Regel die einzige Möglichkeit dar, zumindest regional komparative Vorteile gegenüber dem Talgebiet zu nutzen.

Lage

Schliesslich zeigt auch ein Vergleich der Subventionswirkung in Bezug auf die Lage der Betriebe mit dem Politikziel «dezentralen Besiedlung» Übereinstimmung. Unter beiden Betrachtungsmöglichkeiten werden Betriebe im Berggebiet überproportional unterstützt, was dem Ziel der dezentralen Besiedlung förderlich ist.

Fazit: Die Agrarsubventionen wirken sich teilweise ambivalent aus, da sie je nach Subventionen (pro Betrieb) oder (pro Hektare) unterschiedliche Anreize schaffen. Beispielsweise werden Strukturausprägungen, die bei einer Betrachtungsweise pro Betrieb als «profitabel» erscheinen, bei einer Betrachtungsweise nach Hektaren unterdurchschnittlich gefördert. Insbesondere in Bezug auf eine zentrale Strukturfrage, nämlich ob in erster Linie Haupt- oder aber Nebenerwerbsbetriebe gefördert werden sollen, fällt auf, dass sich die Subventionswirkungen teilweise gegenseitig aufheben.¹⁴ Diese wichtige Erkenntnis der PVK-Analyse wurde anschliessend auch von der GPK zur Kenntnis genommen.¹⁵ Der in Bezug auf die Subventionswirkungen ambivalente Befund, den die PVK aufgrund quantitativer Auswertungen feststellte, wird im Übrigen durch qualitative Beobachtungen bestätigt. So wird sie zum Beispiel in der SL-Studie in einem bereichsübergreifenden Ansatz dokumentiert.¹⁶

In Bezug auf die Subventionswirkung kann festgehalten werden, dass die Agrarsubventionen des Bundes kohärent Tierhaltungsbetriebe im Berggebiet fördern.¹⁷

Bezüglich des Vergleichs der Politikziele mit den Agrarsubventionswirkungen ist festzustellen, dass mehr Anreize hinsichtlich des Politikziels «dezentrale Besiedlung» gesetzt werden als hinsichtlich des Politikziels «Wettbewerbsfähigkeit». Während das Politikziel «dezentrale Besiedlung» durch sieben von insgesamt sieben (= 100 %) Strukturausprägungen ganz oder teilweise gefördert wird, ist dies hinsichtlich des Politikziels «Wettbewerbsfähigkeit» nur durch drei von sieben (= 43 %) Strukturausprägungen ganz oder teilweise der Fall (Betriebsart, Fläche, Arbeitskräfte).

Fazit: Die Agrarsubventionen des Bundes an die landwirtschaftlichen Empfänger schaffen vor allem Anreize in Übereinstimmung mit dem Politikziel «dezentrale Besiedlung» (100 %) und weniger hinsichtlich des Politikziels «Wettbewerbsfähigkeit» der schweizerischen Landwirtschaft (43 %).

4 Spardruck als Chance für die Evaluation?

Ausgehend vom umfangreichen Befund der PVK lassen sich mehrere Ebenen von Zielkonflikten unterscheiden. Erstens können auf der Ebene der Politikinstrumente verschiedene (Agrar-)Subventionen teilweise widersprüchliche Anreize setzen und sich in ihrer Wirkung sogar gegenseitig aufheben. Diese ambivalenten Wirkungen können zweitens Ausdruck einer widersprüchlichen politischen Zielsetzung sein, wenn sich diese wie im Falle von Artikel 104 BV¹⁸ in einem politischen Kompromiss zu einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung verdichtet. Dabei müssen Zielkonflikte zwischen verschiedenen Politikbereichen unterschieden werden, wie sie beispielsweise im Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Landschaftschutz und den entsprechenden konfligierenden bundesrechtlichen Bestimmungen und Subventionstatbeständen zum Ausdruck kommen können.¹⁹ Vor dem Hintergrund der festgestellten widersprüchlichen Interessen in der Landwirtschaftspolitik selbst sowie zwischen der Landwirtschaft und anderen Politikfeldern erstaunt es nicht, dass die Rezeption dieser Untersuchung der PVK insgesamt bescheiden blieb. Die beschränkte Wirkung der Untersuchung der Geldflüsse in der Agrarpolitik durch die PVK veranschaulicht, wie die Umsetzung von Evaluationsergebnissen an politische Grenzen stossen kann. Das Spannungsfeld zwischen wissenschaftlicher Evidenz und politischer Macht wurde bereits untersucht (Janett 2004, 148). Offen bleibt jedoch, wie die zuständigen Stellen in der Parlamentsverwaltung mit diesen Evaluationen und ihren Ergebnissen umgehen.

Daher werden im Folgenden einige Verbesserungsvorschläge für die parlamentarische Oberaufsicht²⁰ im Bereich der Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 27 des Parlamentsgesetzes skizziert.

4.1 Materielle Zusammenarbeit der Evaluationsdienste

Ausgangspunkt bildet das Parlamentsgesetz (ParlG),²¹ das den Auftrag in Artikel 170 der Bundesverfassung²² an die Bundesversammlung zur Prüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes konkretisiert.

Nach Artikel 54 ParlG bilden die Präsidien der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen und ihrer Delegationen die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA). Die KPA hat unter anderem die Koordination der Prüfungsprogramme sicherzustellen und über Kompetenzkonflikte zu entscheiden (Albrecht 2003). Dieser Koordinationsauftrag ist zu begrüssen. Jedoch weist die explizite Erwähnung der Kompetenzkonflikte darauf hin, dass in der Praxis eher die Abgrenzung der Prüfungsprogramme der Aufsichtskommissionen und der Aufsichtsdelegationen im Vordergrund steht als eine effektive Zusammenarbeit. Es fehlt ein Evaluationskonzept, das nebst den Aufsichtskommissionen und Aufsichtsdelegationen der KPA auch die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) und die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) einbezieht. Zudem wäre zu prüfen, ob situativ gemischte Arbeitsgruppen aus Mitarbeitenden der erwähnten Dienststellen gebildet werden könnten, um komplexe Fragestellungen koordiniert zu untersuchen.

4.2 Einflussnahme auf Evaluationsklauseln

In zunehmendem Masse werden Bundesgesetze bereits bei deren Erlass mit Evaluationsklauseln versehen (Janett 2004, 145). Diese vermögen den wissenschaftlichen Anforderungen jedoch nicht immer zu genügen. So beschränkt Artikel 185 des Landwirtschaftsgesetzes²³ beispielsweise die Datenerhebung auf die sektorale²⁴ und einzelbetriebliche Ebene; ein Umstand, der die PVK veranlasste, ihre Untersuchung auf die bislang fehlende aggregierte Betrachtungsweise auszuweiten.

Artikel 49 Absatz 5 und Artikel 50 Absatz 2 ParlG eröffnen den Finanzkommissionen die Möglichkeit, mit Stellungnahmen und Mitberichten auf die Tätigkeiten der Legislativkommissionen einzuwirken, wenn sie mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden sind. Diesen Gedanken aufnehmend wäre zu prüfen, ob den Geschäftsprüfungskommissionen eine analoge Befugnis in Bezug auf Evaluationsklauseln in Erlassentwürfen zukommen sollte. Aber auch ohne formelle Verankerung einer solchen Kom-

petenz im Parlamentsgesetz wäre zu überlegen, ob die in der KPA vertretenen Gremien der parlamentarischen Oberaufsicht vom allgemeinen Antragsrecht nach Artikel 45 ParlG insbesondere in Bezug auf fehlende oder mangelhafte Evaluationsklauseln in Erlassentwürfen vermehrt Gebrauch machen könnten.

4.3 Quantifizierung der Evaluationsgewinne

Für die Landwirtschaft sind in der Botschaft des Bundesrates zum Voranschlag 2005 3,7 Mia. Franken budgetiert. Die Landwirtschaft steht damit an fünfter Stelle der sechs ausgabenstärksten Aufgabengebiete, auf die zusammen 91 Prozent der Bundesaussgaben entfallen. Doch ähnlich wie im Bereich der Landesverteidigung (mit 4,7 Mia. Franken auf Rang 3) finden sich vergleichsweise wenige verwaltungsunabhängige Evaluationen, welche die Wirkung der Agrarsubventionen in der schweizerischen Landwirtschaftspolitik sektorübergreifend untersuchen. Für die Kundenseite wurden mögliche Gründe für diese Zurückhaltung bereits erwähnt. Die Leistungserbringenden könnten jedoch vermehrt versuchen, Evaluationen in Bereichen, die nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten als wichtig erscheinen (Balthasar, 2003, 21), besser «zu verkaufen». Dazu könnte beispielsweise die Konferenz der Aufsichtskommissionen und –delegationen (KPA) genutzt werden, da in diesem Gremium finanzpolitische Überlegungen mit der Sicht der Geschäfts- und Wirksamkeitsüberprüfung zusammenfliessen. Würde beispielsweise in den Prüfungsprogrammen, welche die KPA zuhanden der entscheidenden Aufsichtskommissionen zu koordinieren hat, vermehrt auf mögliche Einsparungs- und Synergiepotenziale hingewiesen und diese zumindest schätzungsweise beziffert, so könnte der interessierte Kundenkreis vergrössert und über das konkret entscheidende Aufsichtsgremium hinaus breiter auf die in der KPA vertretenen Gremien abgestützt werden. Ein solches Vorgehen würde es ermöglichen, die Akzeptanz eines Evaluationsergebnisses zu steigern und dessen Rezeption in der Bundesversammlung zu verbessern. In diesem Sinne könnte die durch die Sparanstrengungen des Bundes erhöhte Sensibilisierung des Parlaments für Ressourcenfragen als Chance genutzt werden, die Evaluationstätigkeiten der parlamentarischen Aufsichtsgremien zu optimieren.

Anmerkungen

- 1 PVK-Analyse, 1.1. Die Evaluation bezog sich auf das Referenzjahr 1999.
- 2 SL-Studie, 2001, V.
- 3 In diesem Artikel wird ein weiter Begriff der Subvention verwendet, welcher sich an der Definition in Artikel 1 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen der WTO vom 15. April 1994 orientiert (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)). Im Kern beinhaltet der Subventionsbegriff des SCM eine staatliche Vorteilsgewährung an einen bestimmten Empfängerkreis. In Bezug auf die vorliegend interessierende Fragestellung entsteht bei dieser Begriffsbestimmung kein Widerspruch zu den bundesrechtlichen Subventionstatbeständen gemäss Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1).
- 4 Die Datenbank, welche die PVK eigens für ihre Analyse aufgebaut hatte, umfasste 61084 landwirtschaftliche Betriebe. Im Jahr 1999 hatte das Bundesamt für Statistik in der Schweiz 73591 Betriebe ausgewiesen. Somit erfasste die PVK-Analyse mehr als vier Fünftel aller landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz.
- 5 PVK-Analyse, 6.2.1. Oberes Drittel: Reihenfolge Zahlungen pro Betrieb.
- 6 PVK-Analyse, 6.3.1. Oberes Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Hektaren.
- 7 Eine Sonderform der Ausweitung der Betriebsfläche stellt die sog. innere Aufstockung dar, mittels welcher insbesondere Betriebe in der voralpinen Hügelizeone ihre fixen Faktoren auf kleiner Betriebsfläche mittels Futtermittelzukauf besser auszulasten suchen. Nach Art. 16 f. des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) gelten Aufstockungsbetriebe mit bodenunabhängigen Betriebsteilen wie Gewächshäusern und Masthallen als bodenbewirtschaftend, selbst wenn sie zu wenig Land besitzen und daher Futter zukaufen und Gülleabnahmeverträge abschliessen müssen. Das Kriterium der Bodenbewirtschaftung eröffnet diesen Betrieben einen Anspruch auf Direktzahlungen (SL-Studie, 5.1.1).
- 8 Definitionsgemäss ist die optimale Betriebsgrösse erreicht, wenn eine Änderung der Produktionskapazität zu höheren Durchschnittskosten führt und somit das Minimum der langfristigen totalen Durchschnittskosten erreicht ist. Daher lässt sich weder die optimale Betriebsgrösse allgemein bestimmen noch eine zwangsläufige Angleichung der Betriebsgrössen herleiten (Koester, III). Im Landwirtschaftsbericht wird ebenfalls davon ausgegangen, dass sich eine optimale Betriebsgrösse für die vielfältige Schweizer Landwirtschaft kaum definieren lässt (Landwirtschaftsbericht 1992, 343).
- 9 Aufbauend auf der Freihandelstheorie von Adam Smith, entwickelte David Ricardo 1871 das Theorem der komparativen Kostenvorteile, das vom Ökonomen Paul Samuelson wie folgt umschrieben wurde: «Whether or not one of two regions is absolutely more efficient in the production of every good than is the other, if each specializes in the products in which it has a comparative advantage (greatest relative efficiency), trade will be mutually profitable to both regions» (Desta 2002, 2).
- 10 In einem internationalen Kontext könnte sich je nach Ausgang der weiteren WTO-Verhandlungen im Agrarbereich dereinst die Frage stellen, ob die schweizerische Landwirtschaft auf dem internationalen Agrarmarkt überhaupt über Produkte mit komparativen Kostenvorteilen verfügt oder ob sich die Produktionsfaktoren aus der Landwirtschaft in andere Sektoren mit grösserer relativer Effizienz wie beispielsweise Dienstleistungen im Tourismus verlagern. Vgl. dazu den Länderbericht der OECD zur Schweiz 2003–2004, OECD 2004, 133. Zur Frage der langfristigen komparativen Vorteile der Schweiz in der europäischen Milchproduktion siehe Cottier 2002, V.
- 11 Botschaft 2002, 2.2.3.1.5.
- 12 Botschaft 2002, 1.5.2.1.
- 13 Landwirtschaftsbericht 1992, 364.2.
- 14 Diese Ambivalenz in Bezug auf die Frage der Förderung der Haupt- bzw. der Nebenerwerbsbetriebe kam bereits in der parlamentarischen Debatte zum 7. Landwirtschaftsbericht zum Ausdruck, wo beispielsweise Ständerat Ernst Rüesch am 17. März 1992 zugunsten der Nebenerwerbsbetriebe ausführte: «Jene Unselbständigerwerbenden, die noch im Halbamt den ererbten Landwirtschaftsbetrieb weiterführen, gehören nämlich in der Regel zu einer sehr bodenständigen Schicht» (Amtliches Bulletin SR 102, 204). Trotz veränderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen wurde mit der AP 2007 das Konzept der AP 2002 weitergeführt, allen bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen zukommen zu lassen und lediglich die Investitionshilfen auf Haupterwerbsbetriebe zu konzentrieren (Botschaft, 1.5.2.4).
- 15 Siehe dazu GPK-Bericht 2001, 3.4.2.
- 16 SL-Studie 2001, 2.3 sowie 5.
- 17 Weil es sich also vornehmlich um Tierhaltungsbetriebe handelt, wird das Kriterium «biologische Bewirtschaftung» hier nicht mehr erwähnt. Bei der Tierhaltung fällt nicht in erster Linie dieses Kriterium ins Gewicht,

- sondern die Art und Weise der Tierhaltung. Darüber, ob die Betriebe gewisse Kriterien der artgerechten Tierhaltung einhalten und über welches Label sie allenfalls verfügen (z.B. kagfreiland, Knospe von BIO SUISSE, Fidelity der Biofreiland AG, Coop Naturaplan, etc.) enthält die PVK-Analyse keine Angaben.
- 18 Art. 104 BV entstand als Kompromiss unter dem Druck von zwei Volksinitiativen (Volksinitiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» des Schweizerischen Bauernverbandes und Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft») und nach dem Scheitern eines Gegenvorschlags des Parlaments in der Volksabstimmung vom 12. März 1995.
- 19 Beispiele dazu siehe SL-Studie.
- 20 Die Rolle der Legislativkommissionen in Bezug auf Wirksamkeitsüberprüfungen wurde in LeGes bereits diskutiert (Janett 2004, 146).
- 21 SR 171.10
- 22 SR 101
- 23 SR 910.1
- 24 Vgl. beispielsweise Rüefli (2003, 53–72).
- Literatur**
- Albrecht, M., 2003, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, *LeGes* 2003/2, S. 31–42.
- Balthasar, A., 2000, Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, *LeGes* 2000/1, S. 13–25.
- Bundesamt für Landwirtschaft, 2003, Agrarbericht 2003, <http://www.blw.admin.ch/agrarberichte/00470/index.html?lang=de>.
- Bundesrat, 1992, Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, BBl 1992 II 130 (zitiert: Landwirtschaftsbericht).
- Bundesrat, 2002, Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007), BBl 2002 4721 (zitiert: Botschaft).
- Bussmann, Werner et al., 1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.
- Cottier, T., 2002, Die Zukunft der Schweizer Milch aus internationaler Sicht. Beitrag zur Tagung der Schweizer Milchproduzenten «Zukunft Schweizer Milch» auf der Expoagricole in Murten.
- Desta, M. G., 2002, The Law of International Trade in Agricultural Products – From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture. Kluwer Law International.
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, 2001, Agrarzahllungen des Bundes – eine Analyse der Empfänger anhand der wichtigsten Zahlungsarten. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Juli 2001 (zitiert: GPK-Bericht).
- Janett, D., 2004, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, *LeGes* 2004/2, S. 137–150.
- Koester, U., 1992, Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre, 2. Aufl. Verlag Franz Vahlen, München.
- OECD, 2004, Economic Surveys 2003–2004: Switzerland.
- Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, 2001, Geldflüsse in der Agrarpolitik: Eine empfangenorientierte Analyse der wichtigsten Agrarzahllungen des Bundes. Schlussbericht der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 2001 (zitiert: PVK-Analyse).
- Rieder, P./Anwander, Phan-huy S., 1994, Grundlagen der Agrarmarktpolitik, 4. Aufl. vdf Hochschulverlag AG, ETH Zürich.
- Rüefli, Ch., 2003, Die Milchkontingentierung – Evaluation eines staatlichen Marktlenkungsinstruments, *LeGes* 2003/1, S. 53–72.

Résumé

La présente contribution examine le rapport entre les deux objectifs politiques fixés à l'article 104 cst. que sont la compétitivité et l'occupation décentralisée du territoire en procédant à une analyse des effets des subventions à l'agriculture. Cette analyse soulève diverses questions liées à l'évaluation de la politique agricole suisse en général et à l'évaluation de l'efficacité par les organes parlementaires de surveillance en particulier.