

Transparenz über die Verteilung von Agrarbeihilfen in der Schweiz und in der EU

als

Vertiefungsartikel der Vorlesung Grundlagen Open Data und
Open Government mit Vertiefung

an der

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

eingereicht bei

Dr. Matthias Stürmer

Institut für Wirtschaftsinformatik

Forschungsstelle Digitale Nachhaltigkeit

von

Heppler, Lukas

von Weinfeld

im 10. Semester

Matrikelnummer: 10-113-322

Burgergasse 35

3400 Burgdorf

(Tel. 079 265 52 79)

(E-Mail: lukas.heppler@students.unibe.ch)

Bern, 28.08.2015

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	II
1 EINLEITUNG	3
1.1 Direktzahlungen	3
1.2 Ausgangslage	4
1.3 Problemstellung	5
1.4 Zielsetzung	5
2 TRANSPARENZ BEI AGRARBEIHILFEN IN DER EU	6
2.1 Klage am Europäischen Gerichtshof	6
2.1.1 Durchführungsverordnung Nr. 410/2011	6
2.2 GAP Reform	7
3 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	8
3.1 Zusammenfassung	8
3.2 Risiken	8
3.3 Chancen	9
3.4 Ausblick	10
LITERATURVERZEICHNIS	11
SELBSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG	13

1 Einleitung

Subventionen und Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe sind ein Thema, welches die Bevölkerung spaltet. Die Befürworter argumentieren, dass die Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag zur Allgemeinheit leistet und deshalb auf Entschädigung des Aufwands und zusätzliche Unterstützung angewiesen ist. Die Gegner bezeichnen die Landwirte auch gerne mal als Staatsangestellte, die ihr Haupteinkommen von der öffentlichen Hand beziehen.

Im Jahr 2013 wurden rund 2.8 Mrd. CHF an Direktzahlungen ausgerichtet. Im Durchschnitt wurde jeder landwirtschaftliche Betrieb mit 57'499 CHF unterstützt. Wie genau die Zahlungen verteilt werden ist jedoch nicht bekannt. Die Verteilung der Direktzahlungen wird lediglich auf Tal-, Hügel-, und Bergregionen aufgeschlüsselt veröffentlicht. Der Berg- und Hügelregion kamen 56,4% der gesamten Direktzahlungssumme zugute. Es bleibt aber unklar, welche Regionen oder Betriebe wie stark von den Direktzahlungen profitieren und welche konkreten Gegenleistungen sie dafür erbringen müssen (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2014).

1.1 Direktzahlungen

Direktzahlungen sind eines der zentralen Elemente der schweizerischen Agrarpolitik. Mit ihnen wird die Erbringung von der Gesellschaft gewünschter Leistungen gefördert. Es wird zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen unterschieden. Allgemeine Direktzahlungen werden nach Indikatoren wie der bewirtschafteten Fläche, dem Tierbestand und der Einkommens- und Vermögenssituation der Bewirtschafter ausgeschüttet. Die ökologischen Direktzahlungen setzen sich aus Öko-, Etho-, Gewässerschutz- und Sömmerungsbeiträgen zusammen. Mit ihnen sollen finanzielle Anreize geschaffen werden besondere Leistungen zu erbringen, welche die gesetzlichen Vorgaben übersteigen (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2014).

1.2 Ausgangslage

Es gibt keine Transparenz über die genaue Verwendung der Mittel. Die Deutungshoheit der Daten, welche jährlich im Agrarbericht veröffentlicht werden, obliegt dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). Es wurden bereits mehrere Versuche unternommen, detaillierte Daten zu Direktzahlungen und Subventionen zu erhalten. Im Jahr 2013 wurde durch das BLW auf Anfrage hin die Gesamtsumme der Direktzahlungen pro Gemeinde veröffentlicht. Dabei zeigten sich erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen. So erhielten einige Betriebe in Gemeinden im Jura das fünffache des Betrags, den viele Betriebe in der Deutschschweiz erhalten (Barnaby Skinner, Julian Schmidli, & Martine Brocard, 2013).

Für den Antrag, eine Liste aller Milchverarbeitungsbetriebe zu erhalten, welche monatlich mehr als 100'000 CHF Verkäsungszulage beziehen, wurde durch das BLW zuerst eine Gebühr von 275'000 CHF veranschlagt. Erst in einem Schlichtungsverfahren kam es schliesslich zu einer Einigung und die Daten wurden öffentlich gemacht (Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, 2013).

Wesentlich weiter gingen die Bemühungen eines Journalisten der Sonntagszeitung. Gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz wurde beim Bundesamt für Landwirtschaft ein Antrag auf Einsicht in sämtliche ausbezahlte Einzelbeiträge, sowie der Berechnungsparameter jedes einzelnen Betriebs, gestellt. Das BLW verweigerte den Zugang zu den angeforderten Daten, worauf es zu einer Schlichtungsverhandlung beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) kam. Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens kam es zu keiner Einigung zwischen den beiden Parteien (Stoll, 2015). Der EDÖB gab jedoch die Empfehlung ab, zumindest den Gesamtbeitrag der Subventionen für jeden Betrieb öffentlich zu machen. Der EDÖB empfahl jedoch das Begehren auf eine detaillierte Einsicht in die Einzelbeiträge und Berechnungsparameter (z.B. bewirtschaftete Fläche, Anzahl Standardarbeitskräfte etc.) zu verweigern. Da durch Verknüpfung der Daten im Einzelfall möglicherweise ein detailliertes Bild des Betriebs gewonnen werden kann,

sei das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung nicht nur als gering zu betrachten (Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, 2015).

1.3 Problemstellung

In der Schweiz werden im Grundsatz keine detaillierten Daten zu Direktzahlungen und Subventionen veröffentlicht. Anträge auf Einsicht, gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz, ziehen sich meist in die Länge, so dass die Daten bei der Veröffentlichung schon wieder veraltet sind. Der beschriebenen Fall, in dem umfassende Einsicht in die Einzelbeiträge und Berechnungsparameter verlangt wurde (Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, 2015; Stoll, 2015), bezieht sich auf die Daten aus dem Jahr 2012. In der Zwischenzeit wurde die Agrarpolitik mit der Agrarpolitik 2014-17 neu ausgerichtet. Die Höhe der Direktzahlungen beläuft sich zwar weiterhin auf rund 2.8 Mrd. CHF, doch wurden zum Beispiel die allgemeinen Flächen- und Tierbeiträge gänzlich aufgehoben. Selbst wenn es noch zu einer Einigung kommt ist die Aussagekraft der Daten beschränkt, da sich die Verteilungsschlüssel in der Zwischenzeit grundlegend verändert haben (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2014).

1.4 Zielsetzung

Das Verständnis der Bevölkerung für die milliardenschweren Unterstützungsleistungen wird durch die grosse Intransparenz gehemmt, für welche Leistungen das Geld genau eingesetzt wird. In dieser Arbeit sollen die Chancen und Risiken der proaktiven und detaillierten Veröffentlichung von Empfängern von Subventionen und Direktzahlungen thematisiert werden. Dafür wird ein Vergleich zur Praxis in der Europäischen Union gezogen. Nachfolgend wird die Entwicklung der Transparenzregeln zu Agrarsubventionen in der Europäischen Union erläutert. Anschliessend werden aus der Praxis der EU Handlungsempfehlungen für die Schweiz abgeleitet.

2 Transparenz bei Agrarbeihilfen in der EU

Agrarsubventionen sind der grösste Budgetposten der Europäischen Union und machen fast 40% der gesamten Haushaltsausgaben aus. Allein die Direktzahlungen schlagen mit 40 Mrd. EUR zu Buche (Grossarth, 2015). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft beschloss bereits im Jahr 2008, dass jeder Mitgliedsstaat die Namen der Beitragsempfänger aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), sowie die Höhe der insgesamt erhaltenen Beiträge, veröffentlichen muss. Die Massnahme wurde vor allem damit begründet, dass die gesteigerte Transparenz zu einer besseren öffentlichen Kontrolle führt und die Wirtschaftlichkeit gesteigert wird, indem Missbrauch verhindert werden kann (Europäische Union, 2008).

2.1 Klage am Europäischen Gerichtshof

Nach einer Klage durch zwei landwirtschaftliche Betriebe aus Deutschland, entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH), dass die beschlossene Regelung ungültig sei. Es wurde festgestellt, dass die Veröffentlichung der Namen aller natürlichen Personen, welche Beiträge aus den EU-Fonds bezogen, ohne nach der Art, dem Umfang oder der Häufigkeit und dem Zeitraum, während dem die Beihilfen bezogen wurden, zu unterscheiden, für das Ziel der Transparenz eine unverhältnismässige Massnahme sei (EuGH, 2010).

2.1.1 *Durchführungsverordnung Nr. 410/2011*

Nach dem Urteil des EuGH, wurde die ursprüngliche Verordnung (Europäische Union, 2008) geändert und die Veröffentlichung der Daten für natürliche Personen wurde vorübergehend ausgesetzt (Europäische Union, 2011). Als Folge wurden in den nachfolgenden Jahren lediglich Informationen über juristische Personen veröffentlicht.

2.2 GAP Reform

Mit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurden in der Europäischen Union neue Transparenzregeln geschaffen. Diese sehen grundsätzlich wieder vor, auch die Namen und den Wohnort von natürlichen Personen zu veröffentlichen, welche Agrarbeihilfen erhalten (Europäische Union, 2013).

Die Notwendigkeit, detaillierte Daten zu publizieren, wird einerseits damit begründet, dass damit die finanziellen Interessen der Union geschützt werden können. Die Massnahme ist also durchaus als Abschreckung gedacht um von der Begehung von Unregelmässigkeiten und falschen Angaben abzuhalten. Darüber hinaus wird die Transparenz als hilfreich angesehen, um die Leistungen der Begünstigten bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern hervorzuheben und damit das Verständnis der Bevölkerung zu fördern (Europäische Union, 2013).

Beim Detaillierungsgrad der veröffentlichten Daten gehen die neuen Transparenzregeln deshalb wesentlich weiter als die ursprüngliche Regelung (Europäische Union, 2008, 2013). Es wurde festgestellt, dass es für eine effiziente öffentliche Kontrolle und für ein besseres Verständnis der Öffentlichkeit einen höheren Detailgrad an Information benötigt. So werden nicht nur der Gesamtbetrag der Beihilfen, sondern auch alle Einzelbeiträge öffentlich gemacht. Zusätzlich werden alle unterstützten Projekte mit einer Beschreibung versehen. Um ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der Öffentlichkeit und der Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten zu finden, wurde eine Untergrenze für die Veröffentlichung eingeführt. Unterhalb dieser Grenze (in den meistens Mitgliedsstaaten beträgt sie 1'250 EUR) werden die Daten anonym veröffentlicht, d.h. dass keine Zuordnung zu einem Betrieb möglich ist. Es ist vorgesehen, dass die Daten während zwei Jahren verfügbar bleiben (Europäische Union, 2013).

3 Zusammenfassung und Ausblick

3.1 Zusammenfassung

Die Europäische Union verfolgt bei der Publikation von Empfängern von Agrarbeihilfen, im Vergleich zur Schweiz, ein wesentlich höheres Mass an Transparenz. So wurde bereits 2008 das erste Mal eine Liste aller natürlichen und juristischen Personen veröffentlicht, welche Agrarbeihilfen erhalten. Die Motivation zu diesem Schritt kann vor allem darin gesehen werden, den Missbrauch einzudämmen und eine gerechtere Verteilung zu erwirken. In Osteuropa wurden zum Teil Millionen-Subventionen für ungenutzte Flächen bezahlt oder es wurden Grünflächen, welche der militärischen Ausbildung dienen, subventioniert (Deutsche Wirtschafts Nachrichten, 2012). In vielen Mitgliedsstaaten ging zudem der grösste Teil der Mittel an staatliche Institutionen und grosse landwirtschaftliche Unternehmen. So kassierten 80% der Landwirte 2013 weniger als 5000 EUR pro Jahr, was zusammen nur 16% der gesamten Mittel ausmacht. Kommunen und Landesbehörden erhielten hingegen für die Bewirtschaftung der Deiche und für Massnahmen zum Küstenschutz zweistellige Millionenbeträge (Grossarth, 2015).

3.2 Risiken

Dass die Privatsphäre durch die Veröffentlichung der Empfänger von Subventionen und Direktzahlungen tangiert wird, ist nicht zu umgehen. Durch die Publikation von Einzelbeiträgen und Berechnungsparametern kann möglicherweise ein detailliertes Bild eines Betriebs gewonnen werden. Das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung kann deshalb nicht ausgeschlossen werden (Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, 2015).

Es wurde allerdings festgestellt, dass ein öffentliches Interesse daran besteht, Informationen über die Verwendung der Steuergelder zu erhalten (Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, 2015). Durch den EDÖB wurde deshalb die Empfehlung abgegeben, die Gesamtbeiträge aller Beihilfen für jeden Betrieb zu veröffentlichen. Auf die Veröffentlichung der

Einzelbeiträge und deren Berechnungsparameter sei zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte zu verzichten. Falls dieser Empfehlung nachgekommen wird, wird jene Situation geschaffen, die in der Europäischen Union 2008 durch die erstmalige Veröffentlichung von Namen und Gesamtbeitrag aller Empfänger entstand (Europäische Union, 2008). Durch die Veröffentlichung der Gesamtbeiträge wird zwar zumindest teilweise Transparenz geschaffen, jedoch besteht die Gefahr, dass die Daten ohne den Kontext (z.B. Art der Massnahmen, konkrete Verpflichtungen etc.) falsch verstanden werden. So mag es sein, dass einige Beihilfeempfänger berechtigterweise 200'000 CHF erhalten, und andere nur 20'000 CHF – ohne den Hintergrund, welche Leistungen sie dafür erbringen müssen, wird die neu geschaffene Transparenz wenig zu einem besseren Verständnis der Bevölkerung beitragen. Um das Verständnis in der Bevölkerung zu fördern kann die reine Publikation von Gesamtbeiträgen deshalb sogar kontraproduktiv sein.

3.3 Chancen

In der EU wurde nach dem Urteil des EuGH (EuGH, 2010) genau dieser Umstand berücksichtigt. Die neuen Transparenzregeln schreiben deshalb vor, neben den Namen der Empfänger und der Gesamtsumme auch Einzelbeiträge und eine Beschreibung der finanzierten Massnahmen zu veröffentlichen. Um dem Schutz der Privatsphäre nachzukommen werden die Daten der Empfänger, welche nur kleine Beiträge erhalten, anonym publiziert (Europäische Union, 2013). Damit kann sowohl der Missbrauch eingedämmt werden, wie auch das Verständnis der Öffentlichkeit gefördert werden, indem die finanzierten Massnahmen konkret beschrieben werden. Es stellt sich die Frage, ob eine vergleichbare Massnahme in der Schweiz nicht zielführender wäre, als die blosser Publikation der Gesamtbeiträge.

Durch umfassende Transparenz bei der Verteilung von Direktzahlungen in der Schweiz könnte die Wirtschaftlichkeit erheblich gestärkt werden. Missbrauch, Auswüchse und Ungleichheit bei der Verteilung würden sichtbar gemacht und es könnte korrigierend eingegriffen werden. Mehr Transparenz kann auch als Chance gesehen werden, das Verständnis bei der Bevölke-

rung zu steigern. Wenn sichtbar wird, für welche konkreten Massnahmen die Mittel eingesetzt werden und welcher Gegenwert für die Allgemeinheit entsteht, kann sich die Bevölkerung ein besseres Bild davon machen, ob Kosten und Nutzen im Verhältnis zueinander stehen. Eine Untergrenze würde zwar teilweise die Intransparenz erhalten, jedoch würden damit die persönlichen Daten jener geschützt, welche nur unwesentlich von den Zahlungen profitieren und deshalb berechtigterweise einen Anspruch auf Anonymität geltend machen könnten.

3.4 Ausblick

In der Schweiz stehen die Anstrengungen zur Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen und Direktzahlungen noch ganz am Anfang. Selbst dann wenn zeitnah ein Entscheid fallen sollte, diese Daten öffentlich zu machen, ist mit erheblichem Widerstand der Branche und mit weiteren Verzögerungen zu rechnen. Es besteht die Gefahr, dass wenn lediglich die Gesamtbeiträge veröffentlicht werden ein zu geringes Mass an Transparenz geschaffen wird, welches es unmöglich macht, die Daten nachvollziehen zu können. Das Ziel, über die Verwendung von Steuergeldern Aufschluss zu erhalten, würde damit verfehlt. Die Veröffentlichung der Gesamtbeiträge wird eher zu der Schlagzeile „Das sind die grössten Subventionsabzocker“ in einer Boulevardzeitung führen als zu einer echten Steigerung des Verständnisses in der Bevölkerung. Um das Verständnis zu fördern wären detaillierte Informationen zu den finanzierten Projekten und den vereinbarten Gegenleistungen notwendig.

Literaturverzeichnis

Barnaby Skinner, Julian Schmidli, & Martine Brocard. (2013, May 11). Jurasier und Bündner profitieren am meisten. *SonntagsZeitung*. Retrieved from <http://info.sonntagszeitung.ch/archiv/detail/?newsid=251682>

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. (2014). *Agrarbericht 2014* (p. 320). Retrieved from http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEeoN2fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

Deutsche Wirtschafts Nachrichten. (2012, November 29). EU-Rechnungshof kritisiert Missbrauch bei Agrarhilfen für Osteuropa. *Deutsche Wirtschafts Nachrichten*. Retrieved from <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2012/11/29/eu-rechnungshof-kritisiert-missbrauch-bei-agrarhilfen-fuer-osteuropa/>

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter. (2013). *Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes im Schlichtungsverfahren zwischen Otto Hostettler (Beobachter)(Antragsteller) und Bundesamt für Landwirtschaft BLW* (p. 18). Retrieved from <http://www.beobachter.ch/fileadmin/dateien/pdf/artikel/Empfehlung-EDOEB.pdf>

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter. (2015). *Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes im Schlichtungsverfahren zwischen Martin Stoll (SonntagsZeitung)(Antragsteller) und Bundesamt für Landwirtschaft BLW* (p. 9). Retrieved from https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/deutsch/files/2015/07/Empfehlung_ED%C3%96B_Direktzahlungen.pdf

EuGH. Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Agrarbeihilfen im Internet, 202/2010 JurPC WebDok (EuGH November 9, 2010). Urt. Retrieved from <http://www.jurpc.de/jurpc/show?id=20100202>

Europäische Union. (2008). VERORDNUNG (EG) Nr. 259/2008 DER KOMMISSION vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). *Amtsblatt Der Europäischen Union*, L76, 28–30.

Europäische Union. (2011). Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2011 der Kommission vom 27. April 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). *Amtsblatt Der Europäischen Union*, L108, 24–26.

Europäische Union. (2013). VERORDNUNG (EU) Nr. 1306/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates. *Amtsblatt Der Europäischen Union*, L347, 549–608.

Grossarth, J. (2015, May 31). Empfängerliste veröffentlicht Der Staat streicht die meisten Agrar-Subventionen ein. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Retrieved from <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/empfaengerliste-veroeffentlicht-der-staat-streicht-die-meisten-agrar-subventionen-ein-13622450.html>

Stoll, M. (2015, July 5). Schluss mit der diskreten Buchhaltung der Landwirte. Retrieved from <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/deutsch/2015/07/schluss-mit-der-diskreten-buchhaltung-der-landwirte/>

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe o des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 28.08.2015



Lukas Heppler