

Evaluation zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft

Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfen



Christian Flury, Andreas Gerber, Gianluca Giuliani und Sibylle Berger
Zürich, Juli 2012

IMPRESSUM

Autoren

Christian Flury, Andreas Gerber, Gianluca Giuliani und Sibylle Berger

Kontakt

Flury&Giuliani GmbH

Sonneggstrasse 30

CH-8006 Zürich

Telefon: +41 (0)44 252 11 33

Fax: +41 (0)44 252 11 36

info@flury-giuliani.ch

www.flury-giuliani.ch

Bezugsquelle

Bundesamt für Landwirtschaft, Bern

Zitierweise

Flury C., Gerber A., Giuliani G., Berger S. 2012. Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfen. Flury&Giuliani GmbH, Zürich

Fotonachweis

Titelbild: Käserei San Carlo, Gianluca Giuliani Zürich

Allgemeines

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf eine Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

Executive Summary

Evaluationsgegenstand und Ziele der Investitionshilfen

Bei den im Rahmen der Strukturverbesserungen nach Art. 87 LwG gewährten Investitionshilfen handelt es sich mit Beiträgen à fonds perdu und rückzahlungspflichtigen Investitionskrediten um zwei Förderinstrumente, welche unter anderem die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet verbessern sollen. Die Massnahmen sind im unmittelbaren Einzugsgebiet wettbewerbsneutral zu gestalten und umfassen nach Art. 88 und 89 LwG gemeinschaftliche sowie einzelbetriebliche Massnahmen unter anderem im Bereich der Lebensmittelverarbeitung.

Die Interventionshypothese zur Wirkungsweise der Interventionshilfen für gemeinschaftliche Verarbeitungsbetriebe und gewerbliche Kleinbetriebe im Berggebiet postuliert, dass durch die Vergabe von Investitionskrediten und Beiträgen unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität die Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum verbessert werden. Dies soll über eine Verbesserung der betrieblichen Effizienz sowie eine Steigerung der regionalen Verarbeitung und Wertschöpfung erreicht werden.

Evaluationszweck und Ziel der Evaluation

Die retrospektive Evaluation konzentriert sich auf die Relevanz und die Effektivität der Massnahmen, die Effizienz ist nicht Gegenstand der Evaluation. Die Evaluation soll den Verantwortlichen im Bundesamt für Landwirtschaft erlauben, die Instrumente im Hinblick auf die Erreichung der von der Politik definierten übergeordneten Ziele und Sachziele allenfalls anzupassen. Die Evaluation beantwortet drei zentrale Fragenblöcke:

- Welche direkten und indirekten Auswirkungen haben die Verarbeitungsbetriebe von Landwirtschaftsprodukten und ihre Investitionsprojekte auf die regionale Wertschöpfung, die Arbeitsplätze, die Umwelt, die Zusammenarbeit und regionale Identität?
- Welche Erfolgsfaktoren weisen die erfolgreichen Verarbeitungsbetriebe auf?
- Erfüllen Prozesse und Projektergebnisse der Strukturverbesserungsmassnahmen bei Verarbeitungsbetrieben die Anforderungen der Wettbewerbsneutralität? Welchen Einfluss hatte die Massnahme auf den regionalen Wettbewerb?

Die Evaluation basiert auf verschiedenen Methoden. Die Kombination aus Experteninterviews und -workshops, schriftlicher Kundenumfrage, einzelbetrieblichen Fallstudien sowie Datenauswertungen ermöglicht es, quantitative Ergebnisse über Interviews einzuordnen und qualitative Aussagen der am Vollzug beteiligten Personen über die Kundenumfrage und Datenauswertungen zu den Investitionshilfen zu verifizieren.

Bedeutung der Investitionshilfen für die Verarbeitungsbetriebe

Von 2000 bis 2011 wurden an 350 Verarbeitungsbetriebe insgesamt 420 Investitionshilfen gewährt. Investitionskredite wurde in 411 Fällen im Umfang von 163.7 Mio. Fr. vergeben, à fonds perdu Beiträge in 85 Fällen mit einem Volumen von 18.7 Mio. Fr. Mehr

als zwei Drittel aller Investitionshilfen entfallen auf die Milchverarbeitung. Weitere wichtige Bereiche sind die Obst- und Gemüseverarbeitung, die Getreidelagerung und die Weinkelerei. Die Fleischverarbeitung ist dagegen von untergeordneter Bedeutung.

Die Investitionshilfen stellen in vielen Fällen eine Grundvoraussetzung für die Realisierung gemeinschaftlicher Investitionen in Verarbeitungsinfrastrukturen dar. Obwohl privat organisierte Betriebe – insbesondere Käsereien - auch ohne öffentliche Unterstützung in die Infrastruktur zur Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe investieren, tragen die Investitionshilfen zum Erhalt und zur Förderung der regionalen Verarbeitung und der damit verbundenen Wirkungen bei.

Mit dem steigenden wirtschaftlichen Druck erhöht sich für die Landwirtschaftsbetriebe der Anreiz, sich an Verarbeitungsprojekten zu beteiligen. Die Betriebe wollen über eine regionale Verarbeitung einen höheren Produzentenpreis realisieren oder zumindest den Absatz ihrer landwirtschaftlichen Rohstoffe sichern. Die Nachfrage nach öffentlicher Unterstützung erklärt sich neben einer verbesserten Tragbarkeit und Wirtschaftlichkeit der Investition durch die Stellung der Betriebe am Kapitalmarkt. Für Verarbeiter landwirtschaftlicher Rohstoffe ist es schwierig, Investitionen über den Kapitalmarkt zu finanzieren, weil Banken das Investitionsrisiko als zu hoch einschätzen. Durch die Beteiligung der öffentlichen Hand wird eine Mitfinanzierung durch die Banken häufig erst ermöglicht. Weitere Einflussfaktoren auf die Nachfrage nach Investitionshilfen sind Entwicklungen im Einkauf des Detailhandels, technische Erneuerungen und Anpassungen an den neusten technologischen Stand sowie allgemein der Bedarf an Ersatzinvestitionen.

Auswirkungen der Verarbeitungsbetriebe auf die regionale Verarbeitung

Die geförderten Verarbeitungsbetriebe tragen zur Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe in der Region bei, da die Betriebe ihre Rohstoffe vorwiegend regional beziehen. Die Wirkung wird insofern verstärkt, als mit den unterstützten Investitionen die Kapazitäten und Verarbeitungsmengen tendenziell erhöht werden. Teilweise werden auch die Kapazitäten mehrerer bestehender Betriebe zusammengeführt.

Auswirkungen der Verarbeitungsbetriebe auf die regionale Wertschöpfung

Die Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe trägt direkt zur regionalen Wertschöpfung bei. Die Wirkung ist vor allem bei Verarbeitungsbetrieben hoch, deren Strukturen der Strategie, dem Absatzmarkt und der Wettbewerbssituation angepasst sind. Gleichzeitig hängt die regionale Wertschöpfung massgeblich von der Wirtschaftlichkeit der Verarbeitungsbetriebe ab, welche ihrerseits durch die Marktstellung der Betriebe und Preisentwicklung im Absatzmarkt beeinflusst wird. Vor diesem Hintergrund sind Investitionen, welche in gesättigten Märkten die Verarbeitungskapazitäten und den Konkurrenz- und Preisdruck im Absatzmarkt erhöhen, kritisch zu beurteilen. Eine Konkurrenzierung durch die mit Investitionshilfen geförderten Verarbeitungsbetriebe ist damit im Beschaffungs- und im Absatzmarkt möglich, indem sich ein Kapazitätsausbau bei allen Mitbewerbern in einer rückläufigen Wertschöpfung niederschlagen kann.

Zusätzlich zur direkten Wertschöpfungswirkung der Betriebe resultieren über den Bezug der Vorleistungen und der landwirtschaftlichen Rohprodukte indirekte Effekte in der Region. Während die für die Landwirtschaftsbetriebe erwünschte Wirkung eines gesi-

cherten Absatzes gegeben ist, profitieren sie nur bei etwa der Hälfte der unterstützten Verarbeitungsbetriebe von höheren Rohstoffpreisen (Milch) oder von höheren Einkommen pro Flächeneinheit (Obst-, Gemüse- und Weinbau). Bei jedem zweiten Betrieb reduziert sich die Wirkung der mit öffentlichen Mitteln unterstützten Verarbeitung für die Lieferanten auf einen gesicherten Absatz oder die Einsparung von Transportkosten, in Einzelfällen zahlen die Verarbeitungsbetriebe nicht einmal einen durchschnittlichen Marktpreis an ihre Rohstofflieferanten. Während der gesicherte Absatz speziell für Milchproduzenten in peripheren Regionen von Bedeutung ist, profitieren Obst-, Gemüse- und Weinproduzenten, indem ihnen die regionale Verarbeitung den Anbau dieser Kulturen erst ermöglicht, was sich im Vergleich zum alternativen Acker- oder Futterbau in höheren Einkommen pro Flächeneinheit niederschlägt.

Auswirkungen der Verarbeitungsbetriebe auf die regionale Beschäftigung

Die Verarbeitungsbetriebe leisten über ihre direkte und indirekte Beschäftigungswirkung einen Beitrag zur Erhaltung regionaler Arbeitsplätze. Im Mittel beschäftigen die mit Investitionshilfen unterstützten Betriebe nach der Investition rund 7.4 Vollzeitäquivalente und haben die Beschäftigung in Verbindung mit der Investition um rund einen Fünftel ausgeweitet. Die direkte Beschäftigungswirkung fällt grösstenteils in der Standortgemeinde resp. -region an. Dasselbe gilt für die indirekte Wirkung; aufgrund des hohen Anteils regional bezogener Vorleistungen lösen die Verarbeitungsbetriebe pro Arbeitsplatz in der übrigen Wirtschaft eine zusätzliche, indirekte Beschäftigungswirkung aus.

Auswirkungen der Verarbeitungsbetriebe auf die regionale Zusammenarbeit und Identität

Die Vergabe der Investitionshilfen fördert die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Verarbeitung und trägt zur Nutzung von Synergien in der Verarbeitung, Rohstoffbeschaffung, Produktlagerung oder im Absatz bei. Ein wichtiger Hebel zur Initiierung der Zusammenarbeit sind regionale Verarbeitungs- und Zusammenarbeitskonzepte. Solche Konzepte werden im Bewilligungsprozess von den Vollzugsstellen teilweise eingefordert, um eine wettbewerbsneutrale Vergabe der Investitionshilfen zu gewährleisten. Die regionale Identität wird weniger durch die Verarbeitungsbetriebe an sich, sondern in erster Linie über ihre Produkte als Werbeträger für die Region gefördert.

Erfolgsfaktoren der Verarbeitungsbetriebe

Wichtigster Erfolgsfaktor ist eine auf die Positionierung, das Marktumfeld und die Marktentwicklung angepasste Betriebsstruktur, kombiniert mit einer hohen Produktqualität, einer unternehmerischen Betriebsführung und einer professionellen Vermarktung. Betriebe, welche diese Kriterien erfüllen, sind auch in einem wettbewerbsintensiveren Marktumfeld erfolgreich. Grundlage ist im Hinblick auf eine Investition in jedem Fall eine realistische Einschätzung der Preisentwicklung und der Absatzpotenziale. In einem zunehmend volatileren Marktumfeld kommt der Prüfung der Wirtschaftlichkeit eine sehr hohe Bedeutung zu, speziell im Zusammenhang mit einer öffentlichen Unterstützung.

Wettbewerbsneutralität und regionaler Markt

Bei der Ausrichtung der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe besteht ein grundlegender Zielkonflikt zwischen der Wirtschaftlichkeit der Verarbeitungsbetriebe, regiona-

ler Wertschöpfung, Strukturförderung für periphere Regionen und Wettbewerbsneutralität. Grundsätzlich sind staatliche Fördermassnahmen per se nicht wettbewerbsneutral; dennoch gibt es im Bereich der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe de facto wenig Konkurrenzierungsprobleme. Letzteres hängt wesentlich damit zusammen, dass das heutige Verfahren zur Prüfung der Wettbewerbsneutralität eine praktikable Grundlage zu deren Sicherstellung ist.

In der Vergangenheit wurde nur in Einzelfällen Einsprache gegen die Vergabe von Investitionshilfen erhoben. Bisher liegt aber keine materielle Entscheidung über die Ergebnisse zur Überprüfung der Wettbewerbsneutralität vor. Unabhängig davon ist das vorausgesetzte Prinzip der Gleichwertigkeit als schwierig anwendbar einzustufen. Einerseits liegt der Überprüfung eine zukunftsgerichtete, mit grossen Unsicherheiten belegte Einschätzung auf Projektbasis zugrunde. Andererseits kann der rekurrierende Betrieb die Gleichwertigkeit geltend machen, ohne den realen Nachweis dafür zu erbringen oder sich für eine spätere Umsetzung zu verpflichten. Entsprechend ist der Schutz des Einsprechers als hoch einzustufen.

Die Konkurrenzierung hängt stark vom Marktumfeld ab. Neben dem Beschaffungsmarkt konkurrenzieren sich die Betriebe auch im Absatzmarkt. Dies gilt speziell für Kapazitäts- und Mengenausweitungen, welche den Konkurrenzdruck im Absatzmarkt potenziell erhöhen und zu einer Preiserosion führen können. Die Konkurrenz im Absatzmarkt umfasst nicht nur die regionale Ebene, sondern vielmehr die nationale Ebene.

Der Einfluss der Investitionskredite und der Beiträge auf den Wettbewerb werden unterschiedlich bewertet. Allgemein sind die Beiträge punkto Wettbewerbsneutralität kritischer zu beurteilen als Investitionskredite, weil sie unmittelbar struktorkosten- und damit wettbewerbswirksam sind. Die Konkurrenzierung ist in direkter Verbindung zu den mit Investitionshilfen geförderten (Über-)Kapazitäten zu sehen.

Einfluss der Investitionshilfen auf die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum

Die Verarbeitungsbetriebe sind mit ihrer Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung speziell für periphere Regionen, in denen die Verarbeitung ein Hebel für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion - insbesondere von Milch - ist, wichtig. Aus regionalwirtschaftlicher Sicht kommt Arbeitsplätzen ausserhalb der Landwirtschaft in solchen Regionen eine hohe Bedeutung zu, weil die Beschäftigungswirkung der Landwirtschaft sinkt. Entsprechend tragen die Investitionshilfen zur Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse bei, wobei die Wirkung vom Verarbeitungsbereich und vom regionalen Kontext abhängt. Über alle Verarbeitungsbereiche betrachtet haben in den letzten zehn Jahren 13% aller Verarbeitungsbetriebe mit vier bis fünf Prozent der Beschäftigten in der Lebensmittelverarbeitung Investitionshilfen beansprucht. Im Bereich Milch liegen die Anteile mit 32% der Betriebe und 13% der Beschäftigten deutlich höher. Von den unterstützten Betrieben liegen aber nur knapp zwei Fünftel in ruralen Regionen und ein Fünftel in Regionen einer Kleinagglomeration. Der Rest der Investitionshilfen wurde an Betriebe im Einzugsgebiet der Agglomerationen ausgerichtet.

Einfluss der Investitionshilfen auf die betriebliche Effizienz

Mit den Investitionshilfen werden Erneuerungen der Produktionsanlagen oder Optimierungen der Arbeitsabläufe ermöglicht, was die Verbesserung der betrieblichen Effizienz unterstützt. Darüber hinaus trägt die Prüfung der Wirtschaftlichkeit durch die kantonalen Vollzugstellen indirekt zur Effizienz bei.

Grundsätzliche Empfehlung zu den Investitionshilfen

Für die Ausrichtung der Investitionshilfen besteht ein grundlegender Zielkonflikt zwischen den Anforderungen der Tragbarkeit und Wirtschaftlichkeit der Verarbeitungsbetriebe, der regionalen Wertschöpfung und der Wettbewerbsneutralität. Mit Blick auf die Bedeutung der Investitionshilfen zur Förderung der regionalen Verarbeitung und der damit verbundenen Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung ist eine Fortführung des Instruments mit einer wirkungsorientierten Öffnung zu empfehlen. Obwohl private Betriebe auch ohne öffentliche Unterstützung in die Verarbeitungsinfrastrukturen investieren, sind die Investitionshilfen auf der Ebene der einzelnen Verarbeitungsbetriebe meist wichtig resp. entscheidend für die Realisierung der notwendigen Investitionen. Die Bedeutung dürfte mit der fortschreitenden Marktliberalisierung weiter zunehmen, insbesondere weil Verarbeitungsbetriebe in der EU über à fonds perdu Beiträge je nach Region deutlich stärker gefördert werden als in der Schweiz, was den Betrieben in liberalisierten Märkten wie dem Käse- und Weinmarkt einen Wettbewerbsvorteil verschafft.

Spezifische Empfehlungen zu den Investitionshilfen

Mit einer wirkungsorientierten Öffnung der Investitionshilfen sind die Förderkriterien zwischen den gemeinschaftlichen Massnahmen und den gewerblichen Kleinbetrieben zu vereinheitlichen. Abgesehen von der Unterscheidung zwischen gemeinschaftlichen Massnahmen und gewerblichen Kleinbetrieben sowie der auf das Berggebiet beschränkten Förderung gewerblicher Kleinbetriebe können die Kriterien im bestehenden gesetzlichen Rahmen vereinheitlicht bzw. geöffnet werden:

- Ausweitung der Investitionskredite auf gewerbliche Kleinbetriebe im Talgebiet und damit Vereinheitlichung mit den gemeinschaftlichen Massnahmen;
- Anhebung oder Aufhebung der Gewerbegrenze für gewerbliche Kleinbetriebe, im Fall einer weitreichenden Öffnung in Kombination mit einer Beschränkung der maximalen Höhe der Investitionshilfen;
- Verschiebung der Prioritäten von den Beiträgen zu den Investitionskrediten, um die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Massnahme zu senken;
- Vereinheitlichung der Förderansätze zwischen gemeinschaftlichen und gewerblichen Betrieben und von PRE-Verarbeitungsprojekten;
- Überprüfung der heutigen Auflage der Stimmmehrheit der ProduzentInnen in der Gemeinschaft und im ausführenden Organ.

Empfehlungen zur Beurteilung der Projekte und zum Vollzug

Die Beurteilung der Gesuche um Investitionshilfen wird in einem zunehmend volatileren Marktumfeld anspruchsvoller. Gleichzeitig sind Projekte von grösseren Unsicherheiten

bzgl. der Markt- und Absatzentwicklung geprägt als in der Vergangenheit. In diesem Umfeld kommt der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Projekte eine hohe Bedeutung zu. In diese Prüfung sind Marktsituation und mittelfristige Marktentwicklung, Absatzkanal und -menge, Preisentwicklung sowie Betriebsstruktur und Betriebsführung (stärker) einzubeziehen. Negative Auswirkungen der Investitionshilfen auf den Strukturanpassungsprozess oder den Absatzmarkt, indem durch die Schaffung von zusätzlichen (Über-) Kapazitäten der Preisdruck im Absatzmarkt steigt, sind zu vermeiden.

Im Spannungsfeld zwischen einem steigenden Bedarf einer wertschöpfungsintensiven Verarbeitung und Vermarktung, Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, Überkapazitäten für regionale Produkte und Spezialitäten sowie regionaler Wertschöpfung sind als Grundlage für die Förderung kantonale oder kantonsübergreifende Verarbeitungsstrategien und -konzepte zu erarbeiten. Zudem ist zu prüfen, ob auf nationaler Ebene eine Konsolidierung dieser Strategien erfolgen soll. Ziel ist die Vermeidung von Überkapazitäten, welche den Konkurrenz- und Preisdruck erhöhen. Hintergrund dieser Empfehlung ist die Erkenntnis, dass die Kapazitäten und Absatzmengen im Einzelfall zwar klein sind, die Nischen für regionale Spezialitäten im Inland aber zunehmend gesättigt sind und der Konkurrenzdruck durch neueinsteigende Betriebe steigt.

Empfehlungen zur Wettbewerbsneutralität

Die Diskussionen zum Thema Wettbewerbsneutralität gründen zum grossen Teil aus den ungleichen Rahmenbedingungen und Förderkriterien für gewerbliche Kleinbetriebe und gemeinschaftliche Massnahmen sowie aus der Art der Förderung. Mit der empfohlenen wirkungsorientierten Öffnung der Investitionshilfen und der Vereinheitlichung der Förderkriterien und -ansätze reduziert sich die Problematik der Wettbewerbsverzerrung.

Mit dem Ziel einer wettbewerbsneutralen Ausgestaltung der Massnahme sind Gesuche um Investitionshilfen nicht nur im Kontext der Rohstoffbeschaffung im Einzugsgebiet des Verarbeitungsbetriebs, sondern vielmehr auch mit Blick auf den Absatzmarkt und die geplanten Kapazitäten zu beurteilen. Eine generelle Ausweitung des Verfahrens auf die im Absatzmarkt potenziell konkurrenziierten Betriebe ist aber aufwändig und eine formale Prüfung der Konkurrenzierung im Absatz anspruchsvoll. Dennoch ist die Frage der Absatzkanäle und der jeweiligen Absatzmengen soweit möglich zu prüfen resp. die Betriebe müssen die notwendigen Nachweise erbringen. Dies gilt speziell für Neueinsteiger ohne etablierten Absatzkanal oder für Betriebe, welche eine deutliche Kapazitäts- und Mengenausweitung planen.

Die in der Agrarpolitik 2014-2017 geplante Anpassung des Verfahrens zur Feststellung der Wettbewerbsneutralität ist richtig, speziell weil die Vollzugsprozesse vereinfacht und klar definiert werden. Gemäss Artikel 89a LwG wird der Kanton mit der Feststellung der Wettbewerbsneutralität beauftragt. Die Wettbewerbsneutralität der unterstützten Massnahmen ist gegenüber direkt betroffenen Gewerbebetrieben in der Region abzuklären. Die angestrebte frühzeitige Abklärung der Wettbewerbsneutralität ist als sinnvoll und zielführend einzustufen. Dabei ist aber zu beachten, dass Projekte oft eine hohe Dynamik aufweisen und sich im Planungsprozess bezüglich Grösse und Verarbeitungskapazität verändern können. In diesem Fall ist eine erneute öffentliche Auflage angezeigt, womit potenziell konkurrenziierte Betriebe erneut Einsprache erheben können.

Résumé opérationnel

Objet de l'évaluation et objectifs des aides d'investissement

Les aides à l'investissement accordées dans le cadre des améliorations structurelles selon l'art. 87 de la L'Agr sont deux instruments d'encouragement qui, par le biais de contributions à fonds perdu et de crédits d'investissement remboursables, doivent entre autres aider à améliorer les conditions économiques et de vie en milieu rural, en particulier en région de montagne. Les mesures doivent être réalisées directement dans la région concernée et doivent être neutres du point de vue de la concurrence. Elles comprennent selon l'art. 88 et 89 de la L'Agr des mesures collectives et des mesures individuelles entre autres dans le domaine de la transformation alimentaire.

L'hypothèse d'intervention sur le fonctionnement des aides à l'investissement pour des entreprises de transformation collectives et des petites entreprises artisanales en région de montagne postule que l'octroi de crédit d'investissement et de contribution, tout en préservant la neutralité concurrentielle, permet d'améliorer les conditions économiques en milieu rural. Cet objectif est obtenu par l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise et l'augmentation de la transformation et de la valeur ajoutée dans la région.

Motivation et but de l'évaluation

L'évaluation rétrospective se concentre sur la pertinence et l'efficacité des mesures, l'efficacité n'est pas l'objet de l'évaluation. L'évaluation doit permettre aux personnes responsables de l'Office fédéral de l'agriculture d'adapter, cas échéant, les instruments en vue d'atteindre les objectifs prééminents et les objectifs techniques définis au niveau politique. L'évaluation répond à trois blocs centraux de questions :

- Quels sont les impacts directs et indirects des entreprises de transformation de produits agricoles et de leurs projets d'investissement sur la valeur ajoutée régionale, les places de travail, l'environnement, la collaboration et l'identité régionale ?
- Quels sont les facteurs de succès des entreprises de transformation qui réussissent ?
- Les processus et les résultats des projets d'améliorations structurelles dans des entreprises de transformation remplissent-ils les exigences de neutralité concurrentielle ? Quelle a été l'influence de la mesure sur la concurrence régionale ?

L'évaluation est basée sur différentes méthodes. La combinaison d'interviews et d'ateliers avec des experts, d'une enquête écrite auprès des clients, d'études de cas individuels ainsi que la mise en valeur de données permettent d'attribuer des résultats quantitatifs aux interviews et de vérifier les déclarations qualitatives des personnes impliquées dans la mise en œuvre par le biais de l'enquête auprès des clients et de la mise en valeur des données sur les aides à l'investissement.

Importance des aides à l'investissement pour les entreprises de transformation

De 2000 à 2011, ce sont en tous 420 aides à l'investissement qui ont été accordées à 350 entreprises de transformation. Des crédits d'investissement ont été alloués dans 411 cas pour un volume de 163.7 millions de francs et des contributions à fonds perdu dans 85 cas pour un volume de 18.7 millions de francs. Plus de deux tiers des aides à l'investissement ont été accordés au secteur de la transformation laitière. D'autres secteurs importants sont la transformation de fruits et de légumes, le stockage de céréales et la vinification. La transformation de la viande a par contre une importance moindre.

Dans de nombreux cas, les aides à l'investissement représentent une condition de base pour la réalisation d'investissements collectifs dans des infrastructures de transformation. Bien que des entreprises privées – des fromageries en particulier – investissent aussi dans les infrastructures de transformation sans soutien public, les aides à l'investissement contribuent à maintenir et à promouvoir la transformation régionale et ses effets accompagnateurs.

Avec la pression économique montante, il devient de plus en plus attractif pour les exploitations agricoles de participer à un projet de transformation. Par le biais d'une transformation régionale, les agriculteurs souhaitent obtenir un meilleur prix aux producteurs ou au minimum assurer l'écoulement de leurs matières premières agricoles. La demande de soutien public s'explique, outre une meilleure supportabilité et rentabilité des investissements, par le positionnement des entreprises sur le marché des capitaux. Pour les transformateurs de matières premières agricoles, il est difficile de financer des investissements par le biais du marché des capitaux parce que les banques jugent que le risque est trop élevé. Ce n'est souvent que la participation des pouvoirs publics qui rend un cofinancement des banques possible. D'autres facteurs qui ont une influence sur la demande en aide à l'investissement sont les évolutions des achats du commerce de détail, les renouvellements techniques et les adaptations pour être à la pointe de la technologie ainsi que le besoin d'investissements de remplacement en général.

Impact des entreprises de transformation sur la transformation régionale

Les entreprises de transformation qui ont bénéficiées d'un soutien contribuent à la transformation des matières premières agricoles dans la région, car elles se procurent leurs matières premières principalement dans la région. L'effet est encore renforcé par le fait que tendanciellement, les investissements bénéficiant d'une aide sont utilisés pour augmenter les capacités de transformation. Parfois, les capacités de plusieurs entreprises existantes sont regroupées.

Impact des entreprises de transformation sur la valeur ajoutée régionale

La transformation des matières premières agricoles contribue directement à la valeur ajoutée régionale. L'effet est particulièrement prononcé dans les entreprises de transformation qui ont des structures adaptées à la stratégie, au marché des débouchés et à l'environnement concurrentiel. En même temps, la valeur ajoutée régionale dépend fortement de la rentabilité des entreprises de transformation, laquelle est elle-même influencée par la position sur le marché des entreprises et par l'évolution des prix sur le

marché des débouchés. Dans ce contexte, il faut considérer de manière critique les investissements qui mènent à une augmentation des capacités de transformation dans des marchés saturés, renforçant ainsi la concurrence et la pression sur les prix. Une concurrence entre les entreprises de transformation qui ont bénéficié des aides à l'investissement est donc possible aussi bien sur le marché d'acquisition que sur celui des débouchés par le fait que l'extension des capacités chez tous les concurrents peut provoquer une régression de la valeur ajoutée.

Aux effets directs sur la valeur ajoutée des entreprises s'ajoutent des effets indirects liés à l'achat de prestations préalables et des matières premières agricoles dans la région. Tandis qu'un des effets visés – celui de l'écoulement assuré pour les exploitations agricoles – est obtenu, ces dernières ne profitent que chez la moitié des entreprises de transformation soutenues d'un meilleur prix pour les matières premières (lait) ou d'un revenu plus élevé par unité de surface (arboriculture, cultures maraîchères, viticulture). Pour une entreprise sur deux, l'effet de la transformation soutenue par des moyens publics se réduit au niveau fournisseurs à assurer l'écoulement ou à réduire les frais de transport. Dans quelques cas, les entreprises de transformation ne paient même pas le prix moyen du marché à leurs fournisseurs de matières premières. Tandis que l'écoulement assuré est surtout important pour les exploitations laitières en régions périphériques, ce n'est que grâce à la transformation régionale que les arboriculteurs, les maraîchers et les viticulteurs peuvent produire ces cultures, qui leurs assurent un revenu par unité de surface plus élevé que les cultures alternatives telles que les grandes cultures ou les cultures fourragères.

Impact des entreprises de transformation sur l'emploi dans la région

Les entreprises de transformation contribuent par un effet direct et indirect sur l'emploi au maintien de places de travail dans la région. En moyenne, les entreprises ayant profitées de l'aide à l'investissement occupent à peine 7.4 postes équivalents plein temps et ont développé d'environ un cinquième leur taux d'emploi grâce à l'investissement. L'effet direct sur l'emploi est principalement produit dans la commune ou la région d'emplacement de l'entreprise. La même chose est valable pour l'effet indirect; à cause du taux élevé d'intrants achetés dans la région, les entreprises de transformation déclenchent par place de travail un effet supplémentaire, indirect sur l'emploi.

Impact des entreprises de transformation sur la collaboration et l'identité régionales

L'octroi des aides à l'investissement encourage la collaboration entre l'agriculture et la transformation et contribue à utiliser les synergies dans la transformation, l'acquisition des matières premières, le stockage des produits et la vente. Les concepts régionaux de transformation et de collaboration sont un levier important pour initier la collaboration. De tels concepts sont parfois exigés par l'autorité d'exécution dans le cadre du processus d'approbation afin de garantir l'octroi neutre du point de vue de la concurrence des aides à l'investissement.

L'identité régionale est moins renforcée par les entreprises de transformation elles-mêmes mais bien plus par leurs produits en tant que vecteur publicitaire pour la région.

Facteurs de succès des entreprises de transformation

Le principal facteur de succès est une structure d'entreprise adaptée au positionnement, à l'environnement et au développement du marché en combinaison avec une qualité élevée des produits, une bonne gestion de l'entreprise et une commercialisation professionnelle. Les entreprises qui remplissent ces critères connaissent aussi le succès dans un marché avec une concurrence accrue. Il est essentiel, en vue d'un investissement, d'effectuer une évaluation réaliste de l'évolution des prix et des potentiels de vente. Dans un environnement de marché de plus en plus volatil, l'analyse de la rentabilité est d'une très grande importance, en particulier en lien avec un soutien public.

Neutralité concurrentielle et marché régional

Lors de l'octroi d'aides à l'investissement à des entreprises de transformation, il y a un conflit d'objectifs fondamental entre la rentabilité des entreprises de transformation, la valeur ajoutée régionale, le soutien des structures des régions périphérique et la neutralité concurrentielle. En principe, les mesures étatiques de promotion ne sont pas neutres du point de vue de la concurrence. Mais dans le domaine des aides à l'investissement pour les entreprises de transformation, il y a de fait que peu de problèmes de concurrence. Cela est fortement lié au fait que la procédure actuelle pour vérifier la neutralité concurrentielle constitue une base utilisable pour garantir cette neutralité.

Dans le passé, les oppositions contre l'octroi d'aides à l'investissement n'étaient qu'occasionnelles. Mais il n'existe pour l'instant aucune décision matérielle sur les résultats de vérification de la neutralité concurrentielle. Indépendamment de cela, le principe d'équivalence requis doit être évalué comme difficilement applicable. D'une part, la vérification est basée sur une estimation orientée vers l'avenir, faite sur la base du projet et passible de grandes insécurités. D'autre part, l'entreprise qui fait recours peut faire valoir l'équivalence sans devoir en apporter une preuve réelle ou s'engager pour une réalisation ultérieure. En conséquence, la protection de l'opposant doit être jugée comme élevée.

La concurrence dépend fortement de l'environnement du marché. Les entreprises ne se concurrencent pas seulement sur le marché d'acquisition mais aussi sur celui des débouchés. Cela est particulièrement valable s'il y a accroissement des capacités et des quantités, ce qui augmente potentiellement la pression concurrentielle sur le marché des débouchés et peut conduire à une érosion des prix. La concurrence sur le marché des débouchés ne se situe pas qu'au niveau régional mais encore plus au niveau national.

L'influence des crédits d'investissement et des contributions sur la concurrence sont évalués différemment. Globalement, les contributions doivent être évaluées de manière plus critique que les crédits d'investissement par rapport à la neutralité concurrentielle, car elles ont un effet immédiat au niveau des coûts des structures et donc de la concurrence.

Influence des aides à l'investissement sur les conditions de vie et les conditions économiques en milieu rural

Les entreprises de transformation, par leur effet sur la valeur ajoutée et l'emploi, sont particulièrement importantes dans les régions périphériques, dans lesquelles la transformation – surtout la transformation laitière – joue un effet de levier sur le maintien de la production agricole. Du point de vue de l'économie régionale, les places de travail hors agriculture ont une grande importance parce que la création d'emploi de l'agriculture est en baisse. Par conséquent, les aides à l'investissement contribuent à améliorer les conditions économiques, l'effet du secteur de la transformation dépend cependant du contexte régional. En prenant tous les domaines de transformation en considération, 13% des entreprises de transformation, représentant 4 à 5 pour cent des emplois de la transformation alimentaire, ont ces dernières dix années demandé des aides à l'investissement. Dans le secteur laitier, les parts sont nettement plus élevées avec 32% des entreprises et 13 % des emplois. Sur l'ensemble des entreprises soutenues, seules deux cinquièmes se trouvent en région rurale et un cinquième dans des régions de petites agglomérations. Le reste des aides à l'investissement a été versé à des entreprises en zones proches des agglomérations.

Influence des aides à l'investissement sur l'efficacité de l'entreprise

Les aides à l'investissement servent à renouveler les installations de production ou d'optimiser les procédures de travail, ce qui permet d'améliorer l'efficacité de l'entreprise. De plus, la vérification de la rentabilité par les autorités cantonales d'exécution contribue indirectement à améliorer l'efficacité.

Recommandations générales pour les aides à l'investissement

Concernant l'octroi d'aides à l'investissement, il existe un conflit d'objectifs fondamental entre les exigences de supportabilité et de rentabilité des entreprises de transformation, la valeur ajoutée régionale et la neutralité concurrentielle. En regardant l'importance des aides à l'investissement pour encourager la transformation régionale et de l'effet sur la valeur ajoutée et sur l'emploi qui en découle, il faut recommander de poursuivre l'utilisation de cet instrument avec une ouverture orientée sur les effets. Bien que des entreprises privées investissent aussi sans aide publique dans des infrastructures de transformation, les aides à l'investissement sont au niveau des entreprises de transformation individuelles la plupart du temps importantes voire décisives pour la réalisation des investissements nécessaires. Cette importance devraient encore s'accroître avec la libéralisation grandissante du marché, notamment parce que les entreprises de transformation sont, selon les régions, bien plus soutenues par des contributions à fonds perdus dans l'UE qu'en Suisse, ce qui donnent à ces entreprises un avantage concurrentiel sur les marchés libéralisés tels que le marché du fromage ou celui du vin.

Recommandations spécifiques pour les aides à l'investissement

Avec une ouverture orientée sur les effets des aides à l'investissement, il s'agit d'uniformiser les critères de promotion entre les mesures collectives et les petites entreprises artisanales. Sauf pour la différenciation entre les mesures collectives et les petites entreprises artisanales et pour la promotion limitée aux zones de montagne des

petites entreprises artisanales, les critères peuvent être uniformisés ou ouverts dans le cadre légal existant :

- Étendre les crédits d'investissement aux petites entreprises artisanales en zone de plaine et donc uniformisation avec les mesures collectives ;
- Relever ou supprimer la limite relative à la définition de l'entreprise agricole pour les petites entreprises artisanales ; dans le cas d'une ouverture étendue en combinaison avec une limitation du montant maximal de l'aide à l'investissement ;
- Transférer les priorités des contributions vers les crédits d'investissement afin de réduire les effets de distorsion de la concurrence des mesures ;
- Uniformiser les taux de soutien pour les entreprises collectives et les entreprises artisanales et pour les projets de transformation dans le cadre de projets de développement régional (PDR) ;
- Vérifier la modalité actuelle de majorité de voix pour les producteurs-trices dans le groupement et dans l'organe exécutif.

Recommandation pour l'évaluation des projets et pour leur réalisation

L'évaluation des demandes d'aide à l'investissement devient de plus en plus exigeante dans un environnement de marché de plus en plus volatil. En même temps, les projets sont marqués par de plus grandes incertitudes concernant l'évolution du marché et des ventes que dans le passé. Dans ce contexte, une grande importance incombe à la vérification de la rentabilité des projets. Cette vérification doit (encore plus) inclure la situation actuelle du marché et son évolution à moyen terme, les canaux de distribution et le volume des ventes, l'évolution des prix ainsi que la structure et la gestion de l'entreprise. Il faut éviter les effets négatifs des aides à l'investissement sur le processus d'adaptation des structures ou sur le marché des débouchés causés par une pression croissante sur les prix du marché des débouchés par la création de (sur-)capacités supplémentaires.

Dans le champ de tensions entre les besoins croissants de transformation et de commercialisation à grande valeur ajoutée, la rentabilité et la compétitivité des entreprises, les surcapacités pour les produits régionaux et les spécialités et la valeur ajoutée régionale, il s'avère nécessaire d'élaborer des stratégies et des concepts de transformation cantonaux ou inter-cantonaux. Il faut en outre vérifier, s'il ne serait pas avantageux de consolider ces stratégies au niveau national. L'objectif est d'éviter des surcapacités qui accroissent la concurrence et la pression sur les prix. Cette recommandation est motivée par le fait que, prises individuellement, les capacités et les quantités à écoulées sont petites mais que les niches pour les spécialités régionales sont de plus en plus saturées en Suisse et que la concurrence se renforce avec l'arrivée de nouvelles entreprises.

Recommandation sur la neutralité concurrentielle

Les discussions au sujet de la neutralité concurrentielle proviennent en grande partie des conditions cadres et des critères d'encouragement inégaux pour les petites entreprises artisanales et pour les mesures collectives ainsi que de la forme de la promotion. La

recommandation d'une ouverture orientée sur les effets des aides à l'investissement et de l'uniformisation des critères et des taux d'encouragement permet de réduire la problématique de distorsions de la concurrence.

Avec l'objectif d'une structuration neutre de la mesure au niveau concurrence, les demandes d'aide à l'investissement ne doivent pas seulement être évaluées dans le contexte de l'acquisition des matières premières dans la région de l'entreprise de transformation mais aussi en tenant compte du marché des débouchés et des capacités prévues. Une extension générale de la procédure aux entreprises en concurrence potentielle sur le marché des débouchés est toutefois coûteuse et une vérification formelle de la concurrence par rapport aux débouchés est exigeante. Mais la question des canaux de distribution et des volumes de vente correspondants doit tout de même être vérifiée autant que possible ou les entreprises doivent fournir les éléments nécessaires. Cela vaut particulièrement pour les nouveaux arrivés sans canal de distribution établi ou pour les entreprises qui prévoient une augmentation importante de leurs capacités et quantités.

L'adaptation de la procédure permettant de déterminer la neutralité concurrentielle prévue dans la politique agricole 2014-2017 est juste, en particulier parce qu'elle simplifie et définit clairement les processus d'exécution. Selon le nouvel article 89a de la LAgr, c'est le canton qui sera chargé de la vérification de la neutralité concurrentielle. Il s'agit de clarifier la neutralité concurrentielle de l'entreprise bénéficiant d'un soutien envers les entreprises artisanales directement concernées dans la région. L'ambition d'une vérification précoce de la neutralité concurrentielle peut être qualifiée de judicieuse et efficace. Mais il ne faut pas oublier que les projets ont souvent une forte dynamique et qu'ils peuvent se modifier au cours du processus de planification au niveau de la taille et des capacités de transformation. Dans ce cas, il est indiqué de procéder à une nouvelle enquête publique, offrant ainsi à des concurrents potentiels la possibilité de faire à nouveau opposition.

Inhalt

1	Ausgangslage und Evaluationszweck	1
1.1	Hintergrund und Entwicklung der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe	1
1.2	Evaluationszweck und Nutzen.....	2
2	Wirkungsmodell, Evaluationsfragen und Vorgehen.....	3
2.1	Wirkungsmodell der Investitionshilfen.....	3
2.2	Evaluationsfragen.....	4
2.3	Untersuchungsplan und -methoden	5
2.4	Verwendete Methoden.....	9
3	Ergebnisse der Evaluation	11
3.1	Umfeld der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe	11
3.1.1	Einordnung der Investitionshilfen in die Agrarpolitik	11
3.1.2	Wirtschaftliches Umfeld der Landwirtschaft und der Lebensmittelverarbeitung	13
3.1.3	Markt- und Wettbewerbssituation nach Verarbeitungsbereichen	15
3.1.4	Wirtschaftliche Entwicklung und Situation der Landwirtschaft.....	18
3.2	Strukturen der Lebens- und Genussmittelverarbeitung	20
3.3	Vergabe und Inanspruchnahme der Investitionshilfen.....	24
3.3.1	Entwicklung und Verteilung der vergebenen Investitionshilfen.....	24
3.3.2	Entwicklung und Förderintensität der gewährten Beiträge	27
3.3.3	Entwicklung und Förderintensität der gewährten Investitionskredite.....	28
3.3.4	Durchdringung und Förderintensität nach Kanton.....	29
3.3.5	Strukturelle Merkmale der Investitionshilfebezüger	30
3.3.6	Gründe für die Inanspruchnahme von Investitionshilfen.....	32
3.3.7	Verwendung der Investitionshilfen	32
3.3.8	Anwendung und Einordnung der Förderkriterien	34
3.4	Wirkung der Investitionshilfen	35
3.4.1	Förderung regionale Verarbeitung und Spezialitäten.....	35
3.4.2	Beitrag zur regionalen Wertschöpfung und Beschäftigung.....	36
3.4.3	Förderung der regionalen Zusammenarbeit und Identität	38
3.5	Erfolgsfaktoren der regionalen Verarbeitung	39
3.6	Wettbewerbsneutralität der Investitionshilfen.....	41
3.6.1	Wettbewerbssituation der unterstützten Verarbeitungsbetriebe	41
3.6.2	Auswirkung der Investitionshilfen auf den Wettbewerb	42
4	Beurteilung der Investitionshilfen.....	43
4.1	Einordnung der Investitionshilfen in die Agrarpolitik	43
4.2	Einordnung des Umfeldes der Investitionshilfen.....	43
4.3	Bewertung der Wirkungen der Investitionshilfen	44
4.3.1	Wirkung der Verarbeitungsbetriebe und Auswirkungen der Investitionshilfen	45
4.3.2	Erfolgsfaktoren der Verarbeitungsbetriebe	47
4.3.3	Wettbewerbsneutralität	47
4.4	Bewertung der Investitionshilfen über die übergeordneten Ziele	49
4.5	Bewertung der Förderkriterien der Investitionshilfen	50
5	Empfehlungen zu den Investitionshilfen	51
5.1	Grundsätzliche Empfehlungen zum Instrument der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe.....	51

Inhalt

5.2	Spezifische Empfehlungen zu den Investitionshilfen	52
5.2.1	Empfehlungen zu den Förderkriterien und den Förderansätzen	52
5.2.2	Empfehlungen zur Beurteilung der Projekte und zum Vollzug	53
5.2.3	Empfehlungen in Verbindung mit weiteren Massnahmen	55
5.3	Empfehlungen zur Wettbewerbsneutralität.....	55

Abbildungen

Abbildung 1:	Wirkungsmodell der Investitionshilfen bei Verarbeitungsbetrieben	3
Abbildung 2:	Evaluationsphasen und Module der Evaluation	5
Abbildung 3:	Entwicklung à fonds perdu Beiträge und Investitionskredite für Strukturverbesserungen und Anteil der Verarbeitungsbetriebe 1999 bis 2010.....	12
Abbildung 4:	Entwicklung der Indizes landwirtschaftlicher Vorleistungspreise und Produzentenpreise seit 1999 (1999 = 100)	13
Abbildung 5:	Entwicklung der Produzentenpreise ausgewählter landwirtschaftlicher Rohprodukte seit 1999 (1999 = 100).....	14
Abbildung 6:	Entwicklung der Produzentenpreise für Käseeremilch ausgewählter Käsesorten seit 2003	14
Abbildung 7:	Struktur der Schweizer Käsehersteller nach Verarbeitungsmenge und Käsesorte (Mitglieder Fromarte).....	17
Abbildung 8:	Entwicklung der Rohleistungen pro Betrieb nach Region 2000 bis 2010	18
Abbildung 9:	Entwicklung der Fremdkosten pro Betrieb nach Region 2000 bis 2010	19
Abbildung 10:	Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen pro Betrieb und pro Hektare Nutzfläche nach Region 2000 bis 2010	20
Abbildung 11:	Beschäftigung der Nahrungsmittelverarbeitung nach Kantonen absolut und Beschäftigungsanteil 2008 (in VZÄ)	21
Abbildung 12:	Beschäftigung nach Verarbeitungssektoren 2008	21
Abbildung 13:	Kantonaler Beschäftigungsanteil der Verarbeitungssektoren an der Gesamtbeschäftigung der Lebensmittelverarbeitung im Jahr 2008	22
Abbildung 14:	Größenstrukturen der Lebensmittelverarbeitung 2008 nach Beschäftigten (in VZÄ) und Sektor.....	23
Abbildung 15:	Entwicklung der Investitionshilfen von 2000 bis 2011	25
Abbildung 16:	Anzahl Projekte und durchschnittliche Projektgrösse nach Verarbeitungsart im Zeitraum 2000 bis 2011	25
Abbildung 17:	Entwicklung der Beiträge	27
Abbildung 18:	Verteilung Beiträge nach Stützungsintensität 2000 bis 2011	28
Abbildung 19:	Entwicklung der Investitionskredite	28
Abbildung 20:	Verteilung Investitionskredite nach Stützungsintensität 2000 bis 2011	29
Abbildung 21:	Anteil der zwischen 2000 und 2011 vergebenen Investitionshilfen an die Verarbeitungsbetriebe 2008 nach Kanton	29
Abbildung 22:	Anteil der Investitionshilfen an den Projektkosten nach Kanton	30
Abbildung 23:	Entwicklung der Beschäftigung vor Erhalt der Investitionshilfen zu heute in Anzahl Beschäftigten und Vollzeitäquivalenten.....	31
Abbildung 24:	Anteil Betriebe nach Umsatz heute	31

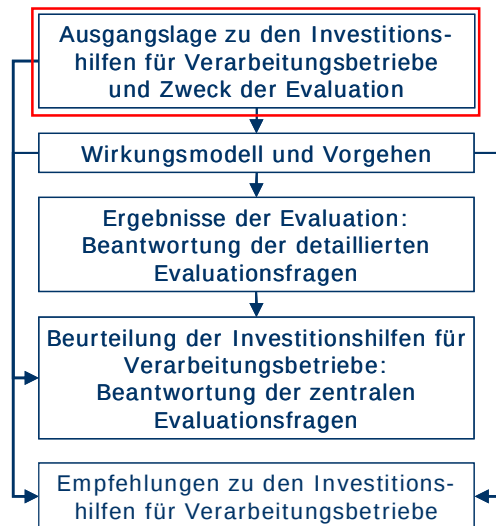
Abbildungen

Abbildung 25:	Gründe für die Inanspruchnahme von Investitionshilfen	32
Abbildung 26:	Verwendung der Investitionshilfen nach Bereich	33
Abbildung 27:	Entwicklung der Verarbeitungs- und Lagerkapazitäten durch die Investitionen nach Bereich	33
Abbildung 28:	Bedeutung der Investitionshilfen für die Vergaben von Bankhypotheken	35
Abbildung 29:	Anteil der Beschäftigten, welche in der Betriebsregion wohnhaft sind	36
Abbildung 30:	Beschäftigung, Beschäftigungswirkung in Vollzeitäquivalenten und Beschäftigungsmultiplikatoren der Fallbeispielbetriebe	37
Abbildung 31:	Anteil der Kosten für landwirtschaftliche Rohstoffe an den Gesamtkosten nach Beschaffungsregion	37
Abbildung 32:	Verteilung ausbezahlter Produzentenpreis nach Bereich	38
Abbildung 33:	Bereiche in denen durch den antwortenden Betrieb die Zusammenarbeit verstärkt wurde.....	39
Abbildung 34:	Produktionsstandorte der Hauptkonkurrenz.....	41
Abbildung 35:	Einschätzung der Konkurrenz am Absatzmarkt	42

Tabellen

Tabelle 1:	Übersicht über die durchgeführten Interviews und die in die Workshops einbezogenen Experten.....	6
Tabelle 2:	Spezifizierung der elf Fallstudienbetriebe	8
Tabelle 3:	Versandte Fragebogen und Rücklauf der Umfrage	8
Tabelle 4:	Übersicht zu den verwendeten Methoden.....	9
Tabelle 5:	Summarische Darstellung der Märkte landwirtschaftlicher Produkte aus den unterschiedlichen Teilbereichen sowie deren Entwicklung.....	15
Tabelle 6:	Überblick über die Marktsituation nach Verarbeitungsbereich	16
Tabelle 7:	Verteilung der Arbeitsstätten, Beschäftigten und Vollzeitäquivalente gemäss aggregierter MS-Regionstypen 2008.....	24
Tabelle 8:	Investitionshilfen 2000 bis 2011 nach Kantonen	26
Tabelle 9:	Mittlere Investitionshilfen 2000 bis 2011 nach Kantonen	27
Tabelle 10:	Übersicht über die Förderkriterien gemeinschaftlicher Massnahmen und gewerblicher Kleinbetriebe.	34
Tabelle 11:	Erfolgsfaktoren der Verarbeitungsbetriebe.	40
Tabelle 12:	Stolpersteine der Verarbeitungsbetriebe.....	40
Tabelle 13:	Beurteilung der Vergabe der Investitionshilfen.....	50

1 Ausgangslage und Evaluationszweck



In diesem Kapitel werden die Ausgangslage und die Entwicklung der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Rohstoffe dargestellt. Zudem werden der Zweck und der erwartete Nutzen der Evaluation beschrieben.

1.1 Hintergrund und Entwicklung der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe

Aus Artikel 104 der Bundesverfassung leitet sich die Anforderung ab, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Nach Art. 1 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) hat der Bund neben weiteren Zwecken dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Dazu trifft der Bund verschiedene Massnahmen, unter anderem unterstützt er Strukturverbesserungen (Art. 2 Abs. d LwG). Die Strukturverbesserungen nach Art. 87 LwG umfassen mit Beiträgen und Investitionskrediten zwei Förderinstrumente, welche unter anderem die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet verbessern sollen. Die Massnahmen sind dabei im unmittelbaren Einzugsgebiet wettbewerbsneutral zu gestalten und umfassen nach Art. 88 und 89 LwG gemeinschaftliche sowie einzelbetriebliche Massnahmen unter anderem im Bereich der Lebensmittelverarbeitung.

Die Selbsthilfe in der Landwirtschaft besteht - insbesondere im Milchbereich mit gemeinschaftlichen Käsereigründungen – seit dem 19. Jahrhundert. In den 1930er Jahren wurden gemeinschaftliche Käsereiprojekte erstmals durch Kantone und später auch durch den Bund unterstützt. Die heutigen Investitionshilfen im Lebensmittelbereich gehen auf das Landwirtschaftsgesetz von 1951 zurück, in welchem festgehalten war, dass an Dorfsennereien im Berggebiet Beiträge für bauliche Massnahmen entrichtet werden. 1962 wurde die Förderung von gemeinschaftlichen Massnahmen der Lebensmittelverarbeitung im Investitions- und Beihilfegesetz IBG verankert. Im Rahmen der Agrarpolitik 2002 ins Landwirtschaftsgesetz überführt. Die Fördermöglichkeit über Investitionshilfen war bis anhin nur für gemeinschaftliche Verarbeitungsbetriebe anwend-

bar, wurde in der Agrarpolitikrunde 2011 auf gewerbliche Kleinbetriebe im Berggebiet ausgedehnt. Trotz Verankerung der Wettbewerbsneutralität im LwG als Grundbedingung zur Förderung ist die Wettbewerbsneutralität der Investitionshilfen vermehrt ein Thema.

1.2 Evaluationszweck und Nutzen

Die institutionelle Verankerung der Evaluation ist in Artikel 170 BV gegeben, welcher eine Überprüfung der Wirksamkeit der öffentlichen Politik verlangt. Im Bereich der Landwirtschaftspolitik verpflichtet Art. 185 LwG die Behörden zu einer Wirkungskontrolle der verschiedenen Massnahmen.

Übergeordnetes Ziel einer Evaluation ist es zu überprüfen, ob die Bundesmittel in einen relevanten Bereich fliessen und ob sie effektiv und effizient eingesetzt werden. Relevant sind Massnahmen, wenn die Sachziele zur Erreichung der übergeordneten politischen Ziele beitragen. Effektiv oder wirksam sind Massnahmen, wenn definierte Sachziele erreicht werden. Das Kriterium der Effizienz bezieht sich schliesslich auf die Ebene des Vollzugs und beurteilt das Verhältnis zwischen Input in Form der eingesetzten Mittel und dem Output in Form von Projekten oder ausbezahlten Beiträgen.

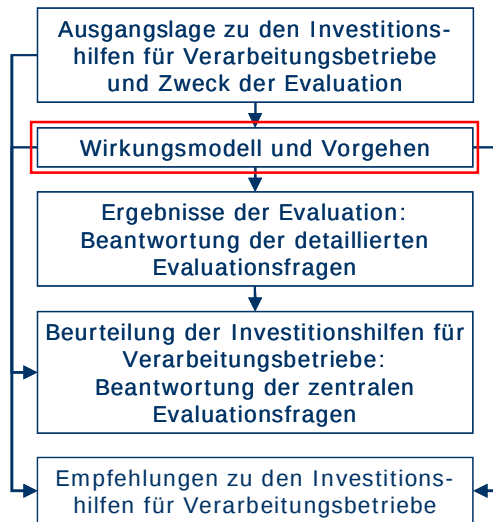
Gemäss Art. 87 LwG zielen die Investitionshilfen unter anderem darauf ab, die wirtschaftlichen Verhältnisse im ländlichen Raum und insbesondere im Berggebiet zu verbessern und durch eine Verbesserung der Betriebsgrundlagen die Produktionskosten zu senken. Dabei sind die Massnahmen im unmittelbaren Einzugsgebiet wettbewerbsneutral auszugestalten. Sachziele der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe sind die Sicherung der regionalen Verarbeitung, die Steigerung der regionalen Wertschöpfung und die Steigerung der betrieblichen Effizienz. Gemäss Strukturverbesserungsverordnung (SVV, SR 913.1) werden Investitionshilfen für die Lebensmittelverarbeitung als Beiträge à fonds perdu oder als rückzahlungspflichtige Investitionskredite in Form von zinslosen Darlehen gewährt.

Die retrospektive Evaluation konzentriert sich auf die Relevanz und die Effektivität der Massnahmen, die Effizienz ist nicht Gegenstand der Evaluation. Konkret hat die Evaluation folgende Ziele:

- Bestimmen, ob die übergeordneten politischen Ziele sowie die Sachziele mit der Massnahme erreicht werden können.
- Über eine qualitative und - wo möglich - über eine quantitative Evaluation der Massnahme verfügen.
- Zu Schlussfolgerungen und Empfehlungen als Reflexionsgrundlage für die Ausgestaltung der öffentlichen Politik gelangen.

Die Evaluation soll es den Verantwortlichen im Bundesamt für Landwirtschaft erlauben, die Instrumente im Hinblick auf die Erreichung der von der Politik definierten übergeordneten Ziele und Sachziele allenfalls anzupassen. Für die kantonalen Vollzugsinstitutionen liefert die Evaluation mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung der angestrebten Wirkungen, soweit dies innerhalb der bestehenden Vorgaben möglich ist.

2 Wirkungsmodell, Evaluationsfragen und Vorgehen

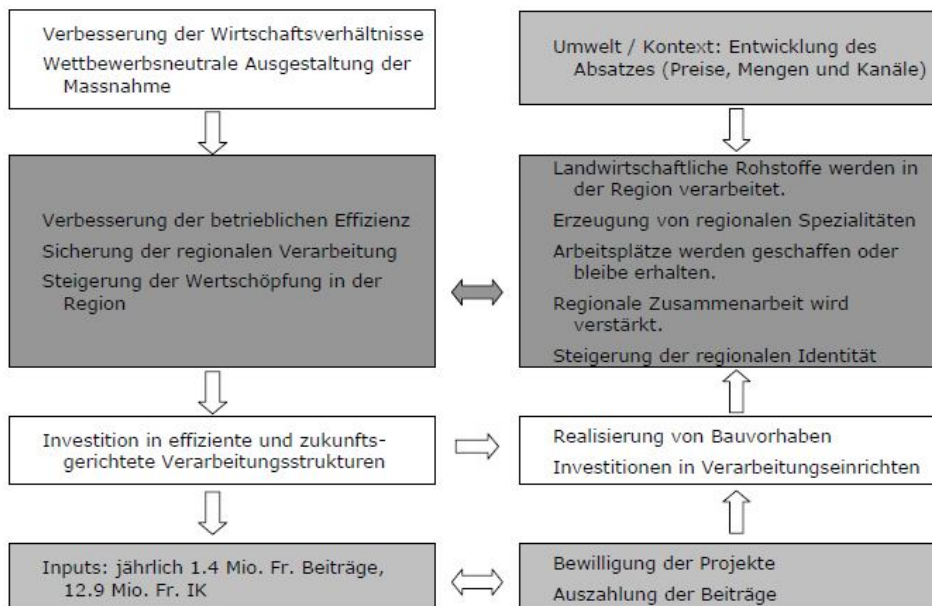


Inhalt dieses Kapitels ist eine Beschreibung des Vorgehens der Evaluation und der verwendeten Methoden. Als Grundlage dafür werden das Wirkungsmodell der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe und die zentralen Evaluationsfragen dargestellt.

2.1 Wirkungsmodell der Investitionshilfen

Das Vorgehen für die Evaluation orientiert sich an Methode und Logik der Politikevaluation. Der Evaluationsgegenstand wird anhand des Wirkungsmodells strukturiert.

Abbildung 1: Wirkungsmodell der Investitionshilfen bei Verarbeitungsbetrieben



Das Wirkungsmodell zeigt die bei der Konzeption der Massnahme angenommenen Kausal- und Interventionszusammenhänge und bildet die Basis für die Evaluation.

Die rechtlichen Grundlagen für den Vollzug finden sich in folgenden Programmen:

- Landwirtschaftsgesetz (LwG) Art. 1, 2, 87–112;
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SVV) Art. 18-19, 19d, 37, 45a und 49 und die Weisungen vom 1. Januar 2010.

Übergeordnete Ziele:

- Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse (Art. 87 Abs. 1 Bst. b LwG)
- Wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der Massnahme (Art. 87 Abs. 2 LwG)

Sach- und Verhaltensziele:

- Investitionshilfen können vergeben werden, um die betriebliche Effizienz zu verbessern, die regionale Verarbeitung zu sichern und die Wertschöpfung in der Region zu steigern.
- Investitionen in effiziente und zukunftsgerichtete Verarbeitungsbetriebe.

Massnahme:

- Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe können im Rahmen gemeinschaftlicher Projekte von Produzentinnen und Produzenten, von gewerblichen Kleinbetrieben oder im Rahmen eines Projektes zur regionalen Entwicklung (PRE) in Form von Investitionskrediten und/oder Beiträgen gewährt werden.

Inputs:

- Der Bund hat von 2000 bis 2010 total 141 Mio. Fr. in Investitionskredite investiert und Beiträge in der Höhe von 11 Mio. Fr. gewährt. Die Investitionskredite werden aus dem Fonds de roulement der Strukturverbesserung gespiesen.

Outputs:

- Die Leistungen des Vollzugs bestehen in der Beurteilung und Bewilligung von Projekten sowie der Auszahlung der Investitionshilfen.

Auswirkungen:

- Die Wirksamkeit der Massnahmen zeigt sich in der Erfüllung der Sachziele, z.B. wenn über die Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe in der Region ein höherer Produzentenpreis erzielt wird, wenn regionale Spezialitäten mit einer hohen Wertschöpfung erzeugt, Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden oder die regionale Zusammenarbeit gefördert und die regionale Identität gestärkt wird.

Umweltfaktoren und andere Massnahmen:

- Einflussfaktoren auf die Zukunftsfähigkeit der Verarbeitungsbetriebe finden sich im wirtschaftlich-strukturellen, politischen und räumlichen Umfeld wie z.B. Entwicklung der Nachfrage in den Absatzmärkten, Preisentwicklung in Faktor- und Absatzmärkten, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, Zinsentwicklungen, Marktumfeld etc.

2.2 Evaluationsfragen

In der Evaluation sollen drei zentrale Frageblöcke beantwortet werden:

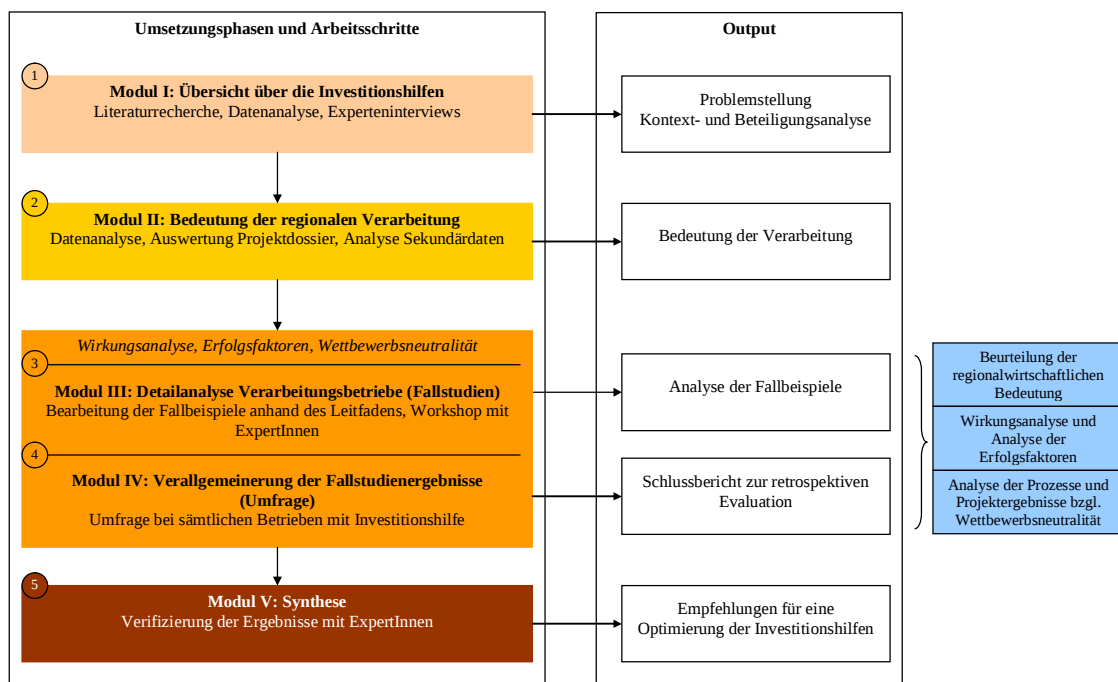
- Welche direkten und indirekten Auswirkungen haben die Verarbeitungsbetriebe von Landwirtschaftsprodukten und ihre Investitionsprojekte auf die regionale Wertschöpfung, die Arbeitsplätze, die Umwelt, die Zusammenarbeit und die regionale Identität?

- Welche Erfolgsfaktoren weisen die erfolgreichen Verarbeitungsbetriebe auf?
- Erfüllen Prozesse und Projektergebnisse von Strukturverbesserungsmassnahmen bei Verarbeitungsbetrieben die Anforderungen der Wettbewerbsneutralität? Welchen Einfluss hatte die Massnahme auf den regionalen Wettbewerb?

2.3 Untersuchungsplan und -methoden

Die Evaluation gliedert sich in zwei Evaluationsphasen und eine Synthesephase, wobei sich die beiden Evaluationsphasen in mehrere Module gliedern (vgl. Abbildung 2). Die Module mit den zu beantwortenden Fragen werden nachfolgend im Detail beschrieben.

Abbildung 2: Evaluationsphasen und Module der Evaluation



Modul I: Übersicht über die Investitionshilfen

Als Einstieg werden der Kontext, die Einflussfaktoren sowie die Rahmenbedingungen im Umfeld der Investitionshilfe erfasst. Letztere umfassen insbesondere auch weitere Politiken, welche die Wirkung der Investitionshilfen beeinflussen. Zudem werden die vergebenen Investitionshilfen analysiert. Konkret werden folgende Fragen beantwortet:

- Wie sind die Investitionshilfen in den Kontext der regionalen Entwicklung einzuordnen? Welche Bedeutung kommt ihnen im Vergleich zu anderen Politikmassnahmen zu?
- Welche Erfolgsfaktoren werden in der Literatur zur Förderung der Wertschöpfung in regionalen Verarbeitungsprojekten aufgeführt? Welchen Einfluss haben die spezifischen Rahmenbedingungen auf die Wertschöpfung und Beschäftigung? Welche Wirkungszusammenhänge sind im Kontext der Investitionshilfen relevant?
- Wie werden die Investitionshilfen vergeben? Können Muster identifiziert werden (z.B. bezüglich Strukturen, Regionen, überbetriebliche Zusammenarbeit etc.)?

- Welche Erfahrungen bestehen zu den Prozessen zur Gewährleistung der Wettbewerbsneutralität?

Die Beantwortung der Fragen erfolgt über eine Literaturrecherche, eine Auswertung der MAPIS-Datenbank zu den Investitionshilfen sowie über Experteninterviews.

Tabelle 1: Übersicht über die durchgeführten Interviews und die in die Workshops einbezogenen Experten

Bund (Bundesamt für Landwirtschaft)	Samuel Brunner ⁺⁺⁺ und Franziska Wirz ⁺⁺⁺ , Fachbereich Hochbau und Betriebshilfen Pierre Schauenberg ⁰ und Dominique Dietiker ⁺⁺⁺ , Fachbereich Pflanzliche Produkte Vinzenc Jung ⁺⁺⁺ , Fachbereich Ökonomie und Soziales
Kantone	Franz Hofer ⁺⁺ , Bernische Stiftung für Agrarkredite
	Daniel Bard ⁺⁺ , Service de l'agriculture Fribourg
	Aurelio Casanova ⁺ und Hans-Peter Caduff ⁰ , Amt für Landwirtschaft und Geoinformation Graubünden
	Beat Ineichen ⁺ , Landwirtschaftliche Kreditkasse Luzern
	Jürg Winkler ⁺⁺⁺ , Service de l'agriculture Neuchâtel
	Roger Peterer ⁺ und Marco Ender ⁰ , Landw. Kreditgenossenschaft des Kantons St. Gallen
	Philippe Rossey ⁰ und Christof Rüfenacht ⁺ , Fonds d'investissements agricoles Vaud
	Richard Zurwerra ⁺⁺⁺ , Amt für Strukturverbesserungen Kanton Wallis
Fachexperten, Vertreter Organisationen und Verbände	Rudolf Horber ⁰ , Schweizerischer Gewerbeverband Jacques Gygax ⁰ , Fromarte Marc Wermelinger ⁰ , Swisscofel Hans Rudolf Aggeler ⁰ , Caseus

Bem.: ⁺⁺⁺ Experteninterview und Teilnahme am 1. und am 2. Workshop, ⁺⁺ Experteninterview und Teilnahme am 1. Workshop, ⁺ Experteninterview und Teilnahme am 2. Workshop, ⁰ Experteninterview, ⁺⁺⁺ Teilnahme am 1. und am 2. Workshop, ⁺⁺ Teilnahme am 1. Workshop, ⁺ Teilnahme am 2. Workshop

Modul II: Bedeutung der regionalen Verarbeitung

Für die Einordnung der mit Investitionshilfen unterstützten Verarbeitungsbetriebe wird die Bedeutung der regionalen Verarbeitung untersucht. Im Wesentlichen werden folgende Fragen beantwortet:

- Wie haben sich die Anzahl Betriebsstätten und Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und der ersten Verarbeitungsstufe entwickelt?
- In welchem Verhältnis steht die Beschäftigungswirkung der regionalen Verarbeitung im Vergleich zur gesamthaften Beschäftigungsentwicklung in den Kantonen?
- Welche und wie viele landwirtschaftliche Rohstoffe werden regional verarbeitet? Wie gross ist der Anteil, welcher durch die Investitionshilfen gefördert wird?

Zur Beantwortung der Fragen werden verschiedene Primär- und Sekundärdaten ausgewertet (MAPIS Daten, Betriebszählung).

Modul III: Bedeutung von Verarbeitungsbetrieben und Erfolgsfaktoren

Die Bedeutung von Verarbeitungsbetrieben wird anhand von elf Fallstudienbetrieben detailliert analysiert. Im Bereich der Wirkung der regionalen Verarbeitung geht es insbesondere auch darum, deren Einfluss- resp. Erfolgsfaktoren zu eruieren. Anhand der Fallstudien werden folgende Fragen beantwortet:

- Welche direkten und indirekten wirtschaftlichen Effekte hat der Verarbeitungsbetrieb auf die regionale Wertschöpfung und Beschäftigung? Welche Faktoren erklären die wirtschaftliche Bedeutung des Verarbeitungsbetriebs?
- Inwiefern wirkt sich der Verarbeitungsbetrieb auf die regionale Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und erster Verarbeitungsstufe wie auch innerhalb der Wertschöpfungsstufe aus? Trägt der Betrieb zur Schaffung einer regionalen Identität bei?
- Welches waren die Erfolgsfaktoren in der Entwicklung des Verarbeitungsbetriebs?
- Wie stellte sich die spezifische Wettbewerbssituation dar? Fand eine Konkurrenzierung des Gewerbes statt? Wurde der regionale Wettbewerb beeinflusst?
- Können Zusammenhänge zwischen der regionalen Verarbeitung und der landwirtschaftliche Struktur (z.B. durchschnittliche Grösse der Betriebe) festgestellt werden?

Die Untersuchung der Fallstudienbetriebe gliederte sich in folgende Schritte:

- Angelehnt an das Verfahren einer „geschichteten Stichprobe“ wurden aus den Betrieben, welche zwischen 1999 und 2011 Investitionshilfen erhielten, zwölf mögliche Fallstudienbetriebe eruiert. Kriterien für die Selektion waren Verarbeitungsart, Organisationsform, Grösse, Investitionshilfen sowie Berg-/Talregion. Zwei der zwölf Betriebe konnten nicht als Fallbeispiel gewonnen werden, wovon einer ersetzt wurde. Insgesamt wurden elf Betriebe untersucht.
- Nach der Kontaktierung der Betriebe wurden wichtige Betriebsinformationen sowie Angaben zu den Kosten- und Erlösstrukturen schriftlich erhoben. Ergänzend wurden in einem Interview auf dem Betrieb die Betriebsorganisation erfasst sowie weitere Informationen zur Beantwortung der Evaluationsfragen gesammelt. Diese Erkenntnisse waren eine wesentliche Grundlage für die Erarbeitung der Umfrage (Modul IV).
- Aufgrund der schriftlichen Information wurde nach Giuliani et al. (2010) die direkte und indirekte, regionale Beschäftigungswirkung berechnet¹. Die wichtigsten Ergebnisse wurden den Betrieben in Form eines Informationsblatts zugänglich gemacht.

Die Ergebnisse aus den Experteninterviews und aus den Fallstudien zur wirtschaftlichen Bedeutung der Verarbeitungsbetriebe wurden in einem ersten Expertenworkshop verifiziert und eingeordnet. Ziel des Workshops war eine erste summarische Beurteilung zur Vergabe und zur Wirkung der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe und die Identifikation wichtiger Stärken und Schwächen des Instruments.

¹ Giuliani G., Berger S. 2009. Leitfaden für die regionalwirtschaftliche Beurteilung von Entwicklungsstrategien und -projekten. Flury&Giuliani GmbH, Zürich.

Tabelle 2: Spezifizierung der elf Fallstudienbetriebe

Bereich	Anzahl	Massnahmen	Hauptprodukte	Kantone
Käseherstellung / Milchverarbeitung	5	4 gemeinschaftliche Betriebe, 1 gewerblicher Kleinbetrieb	2 Gruyère, 2 Emmentaler, 1 Bergkäse	Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern
Obst- und Gemüseverarbeitung	4	4 gemeinschaftliche Betriebe	3 Gemüse, 1 Obst/Früchte	Bern, St. Gallen, Wallis
Weinherstellung	2	2 gemeinschaftliche Betriebe	2 Wein	Neuenburg, Waadt

Modul IV: Verallgemeinerung der Bedeutung regionaler Verarbeitungsbetriebe und Erfolgsfaktoren (Umfrage)

Mit dem Ziel, die Erkenntnisse aus den Fallstudien verallgemeinern und breiter abstützen zu können, wurde bei allen zwischen 2000 und 2011 mit Investitionshilfen unterstützten Verarbeitungsbetrieben eine schriftliche Umfrage durchgeführt. Die Rücklaufquote lag nach einer schriftlichen Erinnerung bei 49.4%, insgesamt wurden 139 Fragebogen oder 41.9% der versendeten Fragebogen in der Auswertung berücksichtigt. Nicht ausgewertet wurden einerseits unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllte Fragebogen. Andererseits wurden Fragebogen, welche unausgefüllt mit dem Vermerk „Betriebe wurde aufgegeben“ eingingen, nicht berücksichtigt.

Tabelle 3: Versandte Fragebogen und Rücklauf der Umfrage

	Insgesamt
Anzahl Betriebe mit Investitionshilfen	350
Versendete Fragebogen	332
Zugestellte Fragebogen	318
Rücklauf	164
Ausgewertete Fragebogen	139
Auswertungsquote (Basis versendete Fragebogen)	41.9%

Anhand der Umfrage werden folgende Fragen beantwortet:

- Welche Effekte hatte die Förderung der regionalen Verarbeitung auf die Wertschöpfung und die Beschäftigung?
- In welchem Verhältnis steht die Wertschöpfungs- und Beschäftigungsentwicklung zur totalen wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen?
- Welche Erfolgsfaktoren und Stolpersteine sind in der Entwicklung der Projekte zu berücksichtigen?
- Welchen Beitrag leisten die Projekte zur regionalen Zusammenarbeit und Identität?
- In welchem Verhältnis steht der Anteil der Beschäftigung gemeinschaftlicher Verarbeitungsbetriebe zu den gewerblichen Verarbeitern und der Region insgesamt?
- Inwiefern wurde der regionale Wettbewerb beeinflusst?

Modul V: Synthese

In diesem Modul werden auf der Grundlage der Module I bis IV die zentralen Evaluationsfragen beantwortet und Empfehlungen zu den Investitionshilfen abgeleitet:

- Werden die Ziele und die erwarteten Wirkungen erreicht (Wirkungsanalyse)?
- Welche Anpassungen können empfohlen werden, um die Relevanz und die Effektivität der Strukturverbesserungsmassnahmen an Verarbeitungsbetriebe zu verbessern?
- Welche Kriterien eignen sich für die Beurteilung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsprojekte?
- Welche Kriterien können den Kantonen empfohlen werden, um die Anforderungen der Wettbewerbsneutralität effizient abzuklären?

Kernelement der Synthesearbeiten war ein zweiter Expertenworkshop, in dem die Gesamtbeurteilung der Investitionshilfen und mögliche Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Instruments diskutiert wurden.

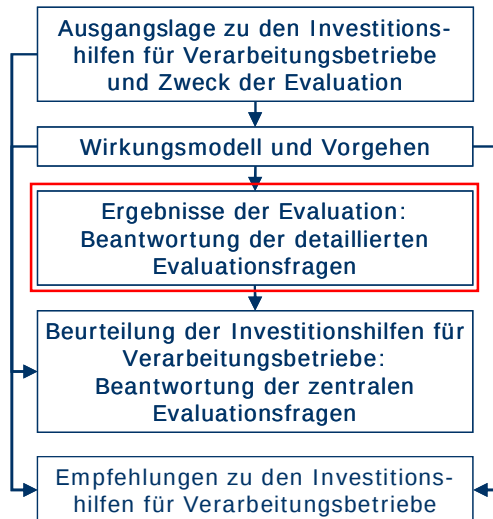
2.4 Verwendete Methoden

In der Evaluation werden verschiedene quantitative und qualitative Methoden kombiniert. Neben Interviews, Expertenworkshops und Datenauswertungen steht die Kombination aus Fallstudien und Umfrage im Vordergrund. Die Ergänzung ist insofern wichtig, als die Fallstudienresultate aufgrund der limitierten Zahl und der grossen Heterogenität der Betriebe nur beschränkt verallgemeinerbar sind. Dieses Manko wird durch die Umfrage kompensiert. Umgekehrt ermöglicht erst der Zugang über die Fallstudien, die Auswirkungen der regionalen Verarbeitung in der notwendigen Tiefe zu beurteilen.

Tabelle 4: Übersicht zu den verwendeten Methoden

Analysebereich	Methoden					
	Literatur-recherche	Datenauswertung	Experteninterviews	Fallstudien	Umfrage	Expertenworkshop
Ausgangslage	x	x				
Regionale Verarbeitung		x	x			
Fallstudien				x		x
Umfrage					x	
Synthese						x

3 Ergebnisse der Evaluation



In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Evaluation gegliedert nach den verschiedenen Modulen präsentiert. Das Kapitel bildet die Grundlage für die Beantwortung der zentralen Evaluationsfragen und damit für die Beurteilung der Investitionshilfen in Kapitel 4.

3.1 Umfeld der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe

Das Umfeld der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe wird in der Kontextanalyse analysiert. Im Vordergrund stehen Faktoren wie die wirtschaftliche Entwicklung und Situation der Landwirtschaft und der Lebensmittelverarbeitung oder deren Strukturen, welche die Nachfrage nach Verarbeitungsinfrastrukturen und damit den Bedarf an Investitionshilfen beeinflussen.

3.1.1 Einordnung der Investitionshilfen in die Agrarpolitik

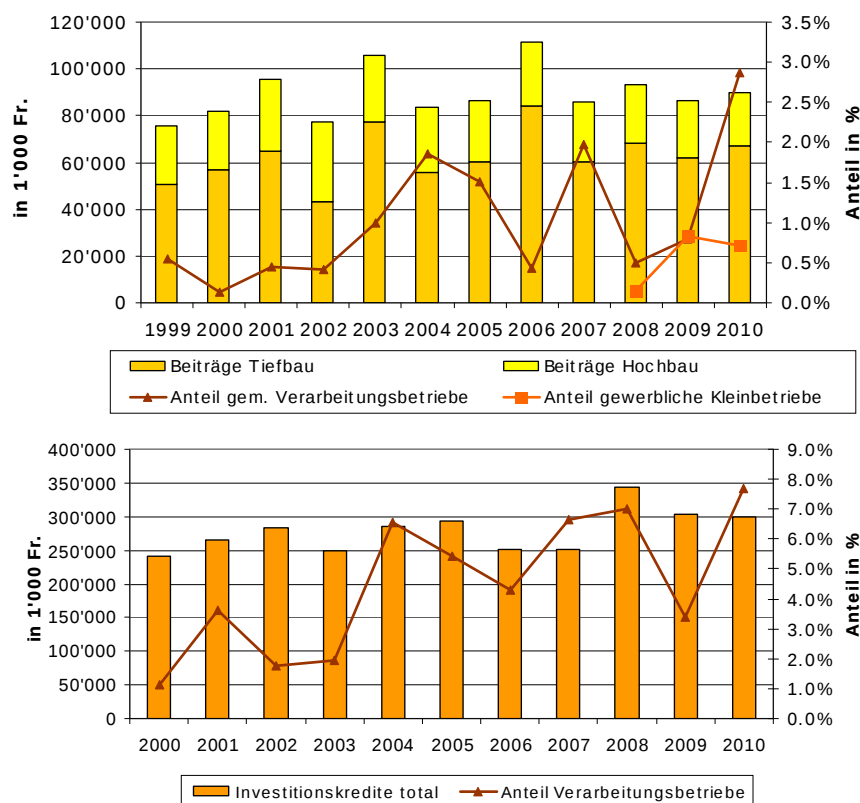
Die Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Rohstoffe sind Teil der Strukturverbesserungsmassnahmen. Zwischen 2000 und 2010 beliefen sich die Ausgaben des Bundes für die Strukturverbesserungsmassnahmen auf 130 Mio. Fr. (2009) bis 200 Mio. Fr. (2001), was gemessen an den totalen Bundesaussgaben für den Bereich Landwirtschaft und Ernährung einem Anteil von 3.5% bis 5.1% entspricht.

Im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen wurden von 2000 bis 2010 pro Jahr zwischen 77.2 Mio. Fr. (2002) und 111.4 Mio. Fr. (2006) als à fonds perdu Beiträge vergeben. Davon entfielen zwischen 24% (2006) und 44% (2002) auf den Hochbau. Die Beiträge für gemeinschaftliche Verarbeitungsbetriebe bewegten sich von 2000 bis 2010 zwischen 0.1 Mio. Fr. (2000) und 2.6 Mio. Fr. (2010); gemessen an den Gesamtbeiträgen für Strukturverbesserungen entspricht dies einem Anteil zwischen 0.1% (2000) und 2.9% (2010). Beiträge für gewerbliche Kleinbetriebe wurden ab 2008 gesprochen und bewegten sich zwischen 0.1 Mio. Fr. (2008) und 0.6 Mio. Fr. (2010) oder 0.2% (2008) und 0.8% (2009) der Gesamtbeiträge.

Neben den à fonds perdu Beiträgen wurden für Strukturverbesserungsmassnahmen von 2000 bis 2010 insgesamt rückzahlungspflichtige Investitionskredite von 242 Mio. Fr.

(2000) bis 343 Mio. Fr. (2008) vergeben. Davon entfielen zwischen 2.8 Mio. Fr. (1.1% in 2000) und 24.0 Mio. Fr. (7.0% in 2008) auf Verarbeitungsbetriebe.

Abbildung 3: Entwicklung à fonds perdu Beiträge und Investitionskredite für Strukturverbesserungen und Anteil der Verarbeitungsbetriebe 1999 bis 2010



Quelle: Auswertung Daten MAPIS-Datenbank

Für die Einordnung der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe in die Strukturverbesserungsmassnahmen und in die Agrarpolitik sind zwei weitere Aspekte bedeutend:

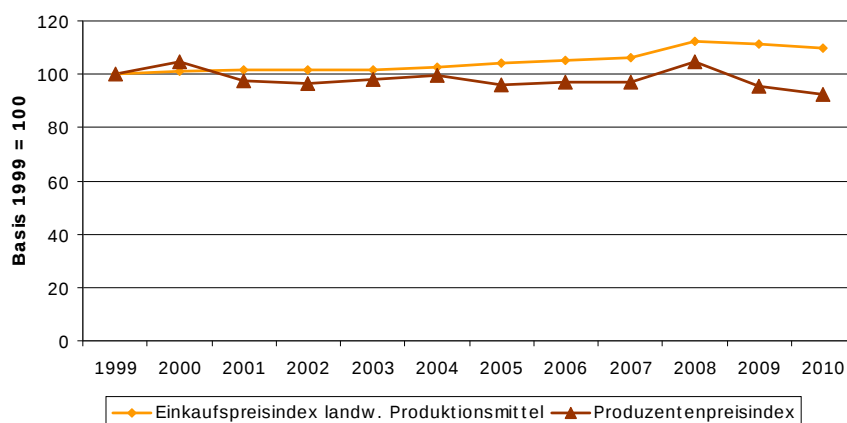
1. Eine ähnliche Zielsetzung wie die Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe verfolgen die Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE), welche seit 2008 mit Beiträgen und Investitionskrediten unterstützt werden. 2008 und 2009 wurden jeweils 1.6 Mio. Fr. und 2010 6.1 Mio. Fr. Beiträge an PRE's vergeben, was im Jahr 2010 einem Anteil von 6.8% aller Strukturverbesserungsbeiträge entspricht. Im Rahmen der PRE's werden für Investitionen in Verarbeitungsinfrastrukturen 20% höhere Beiträge ausgerichtet, wobei die Beitragshöhe nach Produktionszone abgestuft ist. Die in der Vergangenheit bereits reduzierten zusätzlichen Beiträge sollen den Koordinationsaufwand abgelenken, der aus der Einbindung des Projekts in das Gesamtprojekt entsteht.
2. In den Bereichen Wein, Obst und Gemüse werden Investitionen in Lager-, Verarbeitungs- und Verpackungseinrichtungen häufig über einzelbetriebliche Massnahmen gefördert. Im Bereich der Weinherstellung entfällt gemäss Experteneinschätzung die Mehrzahl der mit Investitionshilfen unterstützten Projekte auf die einzelbetrieblichen Massnahmen.

3.1.2 Wirtschaftliches Umfeld der Landwirtschaft und der Lebensmittelverarbeitung

Von 2000 bis 2011 entfielen 97% der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe auf gemeinschaftliche Massnahmen, bei denen sich die Landwirtschaft erheblich beteiligen muss. Dem wirtschaftlichen Umfeld und der wirtschaftlichen Entwicklung der Landwirtschaft kommt für die Erklärung der Nachfrage nach Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe daher eine hohe Bedeutung zu.

Die gewichteten, gesamtlandwirtschaftlichen Produktionskosten sind von 1999 bis 2010 um 9.5% angestiegen, während die gewichteten, gesamtlandwirtschaftlichen Produzentenpreise in derselben Periode um 8.7% zurückgingen. Die Schere der Preis- und Kostenentwicklung ist im Zeitverlauf laufend grösser geworden, was den wirtschaftlichen Druck auf die Landwirtschaft trotz Betriebsgrössenwachstum erhöht hat (vgl. unten). Die Betriebe haben vor diesem Hintergrund zunehmend einen Anreiz, sich an gemeinschaftlichen Verarbeitungsprojekten zu beteiligen, um über eine regionale Verarbeitung einen höheren Produzentenpreis zu realisieren oder zumindest den Absatz für ihre Produkte zu sichern.

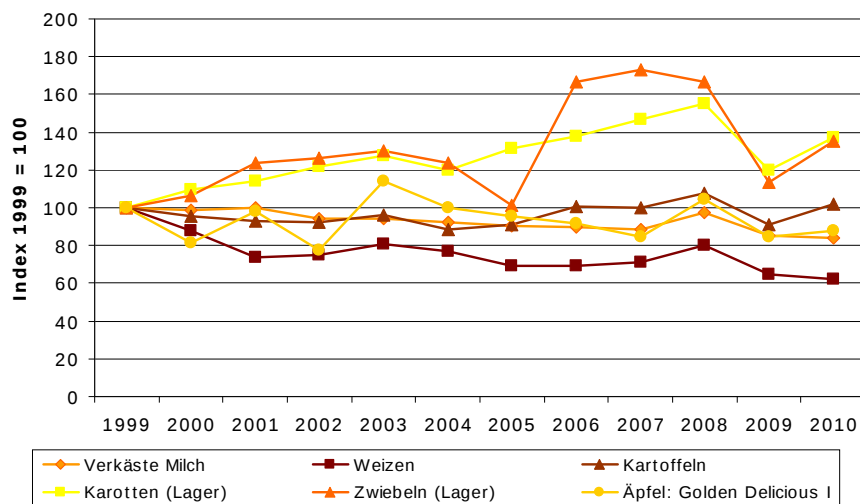
Abbildung 4: Entwicklung der Indizes landwirtschaftlicher Vorleistungspreise und Produzentenpreise seit 1999 (1999 = 100)



Quelle: Schweizerischer Bauernverband

Nach Produktionsbereichen zeigen sich sehr unterschiedliche Preisentwicklungen. Die mittleren Produzentenpreise für Weizen und für Käsereimilch sanken zwischen 1999 und 2010 um 38% bzw. 16%. Demgegenüber stiegen die Preise im Bereich Gemüse tendenziell an. Der Kartoffel- und Apfelpreis veränderte sich über die betrachtete Periode praktisch nicht, wobei letzterer je nach Jahr grossen Schwankungen unterlag.

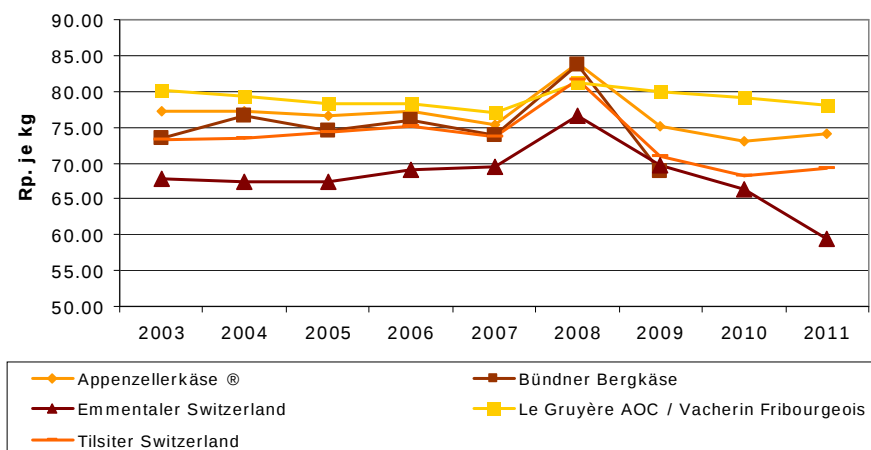
Abbildung 5: Entwicklung der Produzentenpreise ausgewählter landwirtschaftlicher Rohprodukte seit 1999 (1999 = 100)



Quelle: BLW

Bei einem langfristig sinkenden Preistrend für Milch und speziell für Käsereimilch zeigen sich je nach Käsesorte deutliche Unterschiede: Während der Preis für Gruyère-Käsereimilch zwischen 2003 und 2011 relativ konstant zwischen 77 und 81 Rp./kg blieb, ist der Produzentenpreis für Emmentaler-Käsereimilch nach einem starken Preisanstieg im Jahr 2008 bis 2011 von 77 Rp. auf 59 Rp. gesunken. Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich bei den Produzenten von Käsereimilch für die Tilsiter- und Appenzellerproduktion, indem die Preise zwischen 2003 und 2011 mit einem Ausreisser nach oben im Jahr 2008 tendenziell sinken. Im Gegensatz zum Emmentaler hat sich der Preis für Tilsiter- und Appenzellerkäsereimilch 2011 stabilisiert und liegt leicht über dem Vorjahr.

Abbildung 6: Entwicklung der Produzentenpreise für Käsereimilch ausgewählter Käsesorten seit 2003



Quelle: Schweizer Milchproduzenten

Die Entwicklung im Markt für Käsereimilch ist neben dem Preis über die Käseproduktion und damit über die Nachfrage nach Milch einzuordnen. Bei einer um rund 13% gestiegenen totalen Käseproduktion liegt die Produktion von Tilsiter und Emmentaler im Mittel

der Jahre 2010/11 rund einen Viertel tiefer als 2003/04. Dagegen ist die Produktion von Gruyère (+8%), Appenzeller (+11%) und Bündner Bergkäse (+32%) deutlich gestiegen. Gemessen an der totalen Käseproduktion machen die fünf Sorten heute einen Anteil von 38% (Emmentaler 14%, Gruyère 16%) aus. Für die Einordnung der Preis- und Mengenentwicklung ist zudem zu beachten, dass Milch zwischen den Sorten Emmentaler, Tilsiter und Appenzeller austauschbar ist.

Im Umfeld der Lebensmittelverarbeitung ist auf die unterschiedliche Situation beim Grenzschutz hinzuweisen. Während im Käsebereich seit 2007 ein Freihandelsabkommen mit der EU besteht, wurden im Weinbereich 2002 die Zollkontingente für Rot- und Weisswein zusammengeführt, was de facto zu einer Freihandelssituation führte. In beiden Fällen führte die Grenzöffnung zu einer erhöhten Marktdynamik. Im Obst- und Gemüsebereich ist die Marktdynamik vor allem durch die inländische Produktion bedingt; der Inlandmarkt bei den Hauptprodukten wie Äpfel oder Tomaten wird durch saisonale Einfuhrzöllen geschützt.

Tabelle 5: Summarische Darstellung der Märkte landwirtschaftlicher Produkte aus den unterschiedlichen Teilbereichen sowie deren Entwicklung

	Milch / Käse	Obst / Gemüse	Wein
Nachfrage und Entwicklung	Die leicht steigende Inlandnachfrage wird zunehmend über Importe gedeckt (ca. 25%). Der Export ist stark vom Wechselkurs des Schweizer Frankens zum Euro abhängig.	Nachfrage in einem grundsätzlich gesättigten Markt wächst mit der Bevölkerungszunahme. Es gibt eine zunehmende Präferenz für inländische Produkte.	Die Nachfrage im gesättigten Markt sinkt tendenziell. Ein Grossteil der Nachfrage wird über (billigere) Importe gedeckt.
Preisentwicklung	Preisentwicklung für Käsereimilch ist seit 2008 stark Sorten- und Produktabhängig.	Relativ konstante bis tendenziell steigende Preise.	Erhöhte Dynamik seit der Zusammenlegung der Importkontingente löste Preisdruck aus.
Grenzschutz	Gegenüber EU: Freihandel, gegenüber übrigen Ländern Grenzschutz mit Zöllen	Saisonaler Zollschutz für wichtige Kulturen während inländischer Produktionszeit, sonst zollfrei	Nicht bindendes Zollkontingent, Freihandelssituation
Zulagen	Verkäufszulage, Siloverzichtszulage		

Quelle: Auswertung Experteninterviews

3.1.3 Markt- und Wettbewerbssituation nach Verarbeitungsbereichen

Über die allgemeine Markt- und Wettbewerbssituation wurde insbesondere über Experteninterviews eine Vielfalt an Informationen gewonnen.

Tabelle 6: Überblick über die Marktsituation nach Verarbeitungsbereich

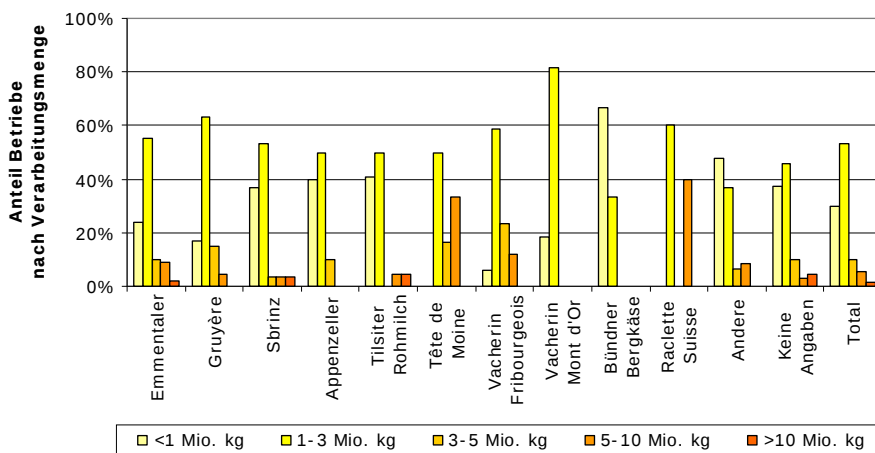
	Milch / Käse	Obst / Gemüse	Wein
Struktur und strukturelle Entwicklung	Industriemilch: vier grosse Verarbeiter, wenige mittlere bis kleine Verarbeitungsbetriebe. Käsereimilch: ca. 600 kleine bis mittlere Käsereien, hoher Strukturwandel in den letzten Jahren.	Starker Konzentrationsprozess bei den Verarbeitern in den letzten Jahren, weil Detailhandel Produkte aus einer Hand will. Je Produkt gibt es schweizweit durchschnittlich vier grosse Anbieter.	Vier grosse Weinhersteller stellen den Grossteil des Schweizer Weins her. Daneben gibt es ca. 2100 mittlere und kleine Weinhersteller. Es gibt einen Trend zur Vorwärtsintegration (Selbstkelterung).
Kapazitäten	Insgesamt sind Überkapazitäten vorhanden, dennoch besteht mit Blick auf den Rationalisierungs- resp. Qualitätsverbesserungsbedarf ein Bedürfnis an Investitionen, Auslastung der Kapazitäten wird durch Mengenvorgaben teilweise limitiert (Sorten). Strukturen werden nicht bereinigt, Kapazitäten werden bei Sorten mit Mengeneinschränkungen durch Spezialitätenproduktion ausgelastet.	Gemessen an der Nachfrage resp. am Marktanteil der Inlandproduktion sind Überkapazitäten bei Lagern vorhanden (z.B. Äpfel, Karotten, untergeordnet Kartoffeln), Lagerkapazitäten sind gemessen an der Produktion aber als richtig einzustufen.	Kapazitäten der Nachfrage und dem Rohstoffangebot angepasst. Auslastung sehr saisonal.
Wettbewerbs-situation	Aufgrund der hohen Anzahl Hersteller, der hohen Dynamik im Markt und den bestehenden Überkapazitäten ist der Konkurrenzdruck beim Käse hoch. Es bestehen jedoch grosse Unterschiede zwischen den Sortenorganisationen.	Durch die konzentrierte Marktstruktur bei den Verarbeitern ist der Konkurrenzdruck moderat. Im Falle von Überkapazitäten erhöht sich dieser jedoch massiv.	Über billige Importe und die gesteigerte Dynamik ist der Wettbewerb auf nationaler Ebene intensiv. Viele Kleinhersteller nutzen die Differenzierungspotentiale im Weinmarkt und vermarkten ihre Produkte direkt oder regional, wo der Konkurrenzdruck geringer ist.
Anpassungen Lebensmittelrecht	Anpassungen des Lebensmittelrechts sind von untergeordneter Bedeutung. Teils gab es Zertifizierungsaufgaben der Abnehmer.	Keine Änderung Lebensmittelrecht, teils strengere Auslegung im Rahmen von Swiss-GAP.	Teilweise eine Erhöhung der lebensmittelrechtlichen Anforderungen (HACCP).
Subventionierung EU	Investitionen werden mit à fonds perdu Beiträgen teils stark gefördert.	Erzeugergemeinschaften werden 50 bis 60% der Investitionskosten à fonds perdu erstattet.	

Quelle: Auswertung Experteninterviews

Milchverarbeitung und Käseherstellung

Der Schweizer Käsemarkt wird von den Sortenorganisationen geprägt. Nach einem starken Strukturanpassungsprozess existieren heute noch ca. 600 Käsereien, wovon jeweils 30% der Betriebe als Hauptprodukt Emmentaler bzw. Gruyère herstellen. Rund drei Viertel der Käsereien mit ca. 70% der in der Schweiz verkästen Milch sind Mitglied der Fromarte „die Schweizer Käsespezialisten“. Mehr als die Hälfte dieser Betriebe verarbeitet zwischen 1 und 3 Mio. kg Rohmilch pro Jahr zu Käse. 30% der 450 Mitglieder verarbeiten jährlich weniger als 1 Mio. kg Rohmilch pro Jahr zu Käse. 17% verarbeiten mehr als 5 Mio. kg Rohmilch. In diesen Anteilen nicht berücksichtigt sind primär Produktionsbetriebe aus dem Bereich Frisch- und Weichkäse sowie aus der industriellen Käseproduktion. Diese dürften im Mittel grosse Milchmengen verarbeiten, aufgrund der überblickbaren Zahl dieser Betriebe dürften die Grössenstrukturen aber nicht wesentlich von den in der Abbildung dargestellten abweichen.

Abbildung 7: Struktur der Schweizer Käsehersteller nach Verarbeitungsmenge und Käsesorte (Mitglieder Fromarte)



Quelle: Fromarte

Die Überkapazitäten in der Milchverarbeitung und in der Käseproduktion führen zu einem Verdrängungswettbewerb, welcher durch die Mengensteuerung der Sortenorganisation stark beeinflusst wird. Seit der Umsetzung des Käsefreihandels werden gemäss Expertenaussagen zudem vermehrt Käseprodukte ausserhalb der Sortenorganisationen hergestellt, welche die Sortenkäse im Absatz teilweise konkurrenzieren.

Obst- und Gemüseverarbeitung

Die Entwicklung im Obst- und Gemüsebereich war in den vergangenen Jahren durch einen Strukturanpassungsprozess geprägt. Hintergrund war der Druck des Detailhandels in Richtung einer Verringerung der Anzahl der Lieferanten. Dies führte zu einer Verkleinerung der Anzahl der Obst- und Gemüseverarbeitungs- und Lagerbetriebe, deren durchschnittliche Kapazität stieg jedoch deutlich an. Neben dem Detailhandel (ca. 50%) sind die Gastronomie und die weiterverarbeitende Industrie die wichtigsten Abnehmer (ca. 50%), wobei insbesondere im Gastrobereich eine Nische für flexible, Service orientierte Klein- und Mittelbetriebe besteht.

Weinherstellung

Als prägendes Ereignis im Weinmarkt wurden 2002 die Einfuhrkontingente für Rot- und Weisswein zusammengelegt, wodurch de facto eine Freihandelsituation entstand. Durch die entstandene Dynamik findet ein zunehmender Druck auf die Produzentenpreise statt. Als „Ausweichbewegung“ wenden viele Weinproduzenten die Strategie der Vorwärtsintegration an und keltern die Trauben auf dem eigenen Betrieb, statt sie an einen Grossbetrieb zu verkaufen.

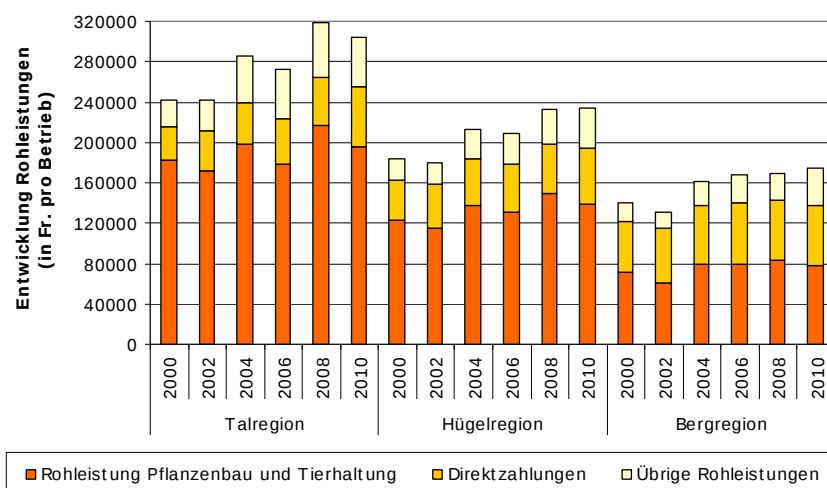
Zurzeit gibt es in der Schweiz ca. 2100 Weinhersteller, wobei von den erfassten 1650 Betrieben 46% jährlich weniger als 100 hl und 54% mehr als 100 hl Wein herstellen. Auf die vier grössten Hersteller entfällt rund die Hälfte der Schweizer Weinproduktion.

3.1.4 Wirtschaftliche Entwicklung und Situation der Landwirtschaft

Die erlösseitige Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der Landwirtschaft zeigt, dass die Rohleistungen der Betriebe bis 2008 mit einem Rückgang in den Jahren 2005/06 laufend gestiegen sind. 2009 und 2010 liegen die Rohleistungen pro Betrieb in der Talregion jedoch unter dem Wert des Jahres 2008, was sich in erster Linie durch den Preisrückgang für Milch und über tiefere Rohleistungen im Pflanzenbau erklärt. Demgegenüber konnten die Hügelbetriebe ihre Rohleistungen auf dem Niveau 2008 halten, die Betriebe in der Bergregion erreichen im Vergleich zu den Vorjahren leicht höhere Rohleistungen.

Im Mittel der Jahre 2009/10 erzielten die Betriebe in der Talregion eine totale Rohleistung 310'200 Fr., in der Hügel- und Bergregion sind es mit 233'600 Fr. resp. 175'100 Fr. deutlich weniger. Insgesamt sind die Rohleistungen der Betriebe von 2003/04 bis 2009/10 um 13% gestiegen, wobei zwischen den drei Regionen nur geringfügige Unterschiede bestehen.

Abbildung 8: Entwicklung der Rohleistungen pro Betrieb nach Region 2000 bis 2010



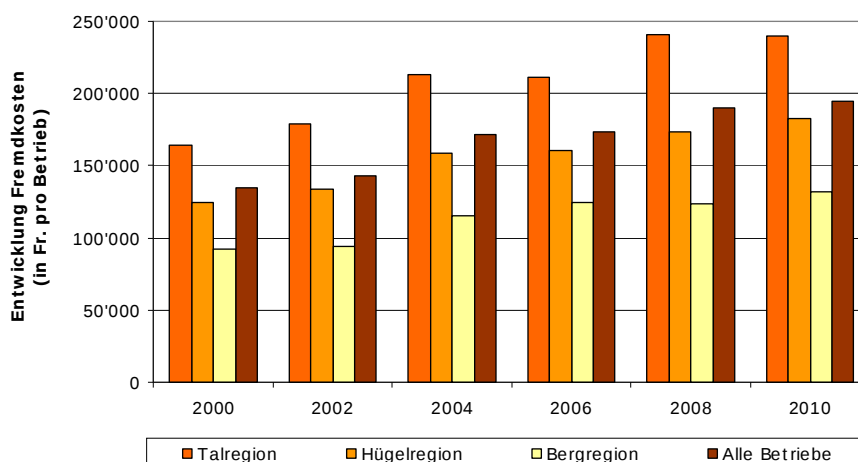
Bem.: Die Angaben der Jahre 2000 und 2002 sind nicht mit den übrigen Jahren vergleichbar, da im Übergang der Jahre 2002 / 2003 die Auswertungsdefinitionen von der Rohertrags- zur Rohleistungsrechnung angepasst wurden.

Quelle: Auswertung Grundlagenberichte Zentrale Auswertung

Der Anteil der Rohleistungen aus der Tierhaltung und dem Pflanzenbau sinkt im Zeitverlauf. Im Mittel erzielen die Betriebe heute 60% der Rohleistungen aus der pflanzlichen und tierischen Produktion, wobei die Anteile in der Talregion mit 64% höher und in der Bergregion mit 46% deutlich tiefer sind. Im Gegensatz dazu hat die Bedeutung der Direktzahlungen im Zeitverlauf zugenommen, indem ihr Anteil an den totalen Rohleistungen gestiegen ist. Während die Talbetriebe im Mittel 2009/10 knapp einen Fünftel ihrer Rohleistungen über die Direktzahlungen generieren, sind es in der Hügel- und Bergregion mit 24% und 36% deutlich mehr.

Im Vergleich zu den Rohleistungen sind die Fremdkosten der Betriebe in den letzten 10 Jahren stärker gestiegen. Auf der Basis 2003/04 verzeichnen die Betriebe im Mittel der Jahre 2009/10 rund 17% höhere Fremdkosten. Diese liegen in der Talregion heute bei 241'800 Fr., in der Hügelregion bei 180'100 Fr. und in der Bergregion bei 131'000 Fr. Pro Hektare Nutzfläche sind die Fremdkosten etwas weniger stark gestiegen; in der Talregion sind diese 2009/10 knapp 6% höher als 2003/04. In der Hügelregion liegt der Anstieg pro Flächeneinheit bei 10% und in der Bergregion bei 5%.

Abbildung 9: Entwicklung der Fremdkosten pro Betrieb nach Region 2000 bis 2010

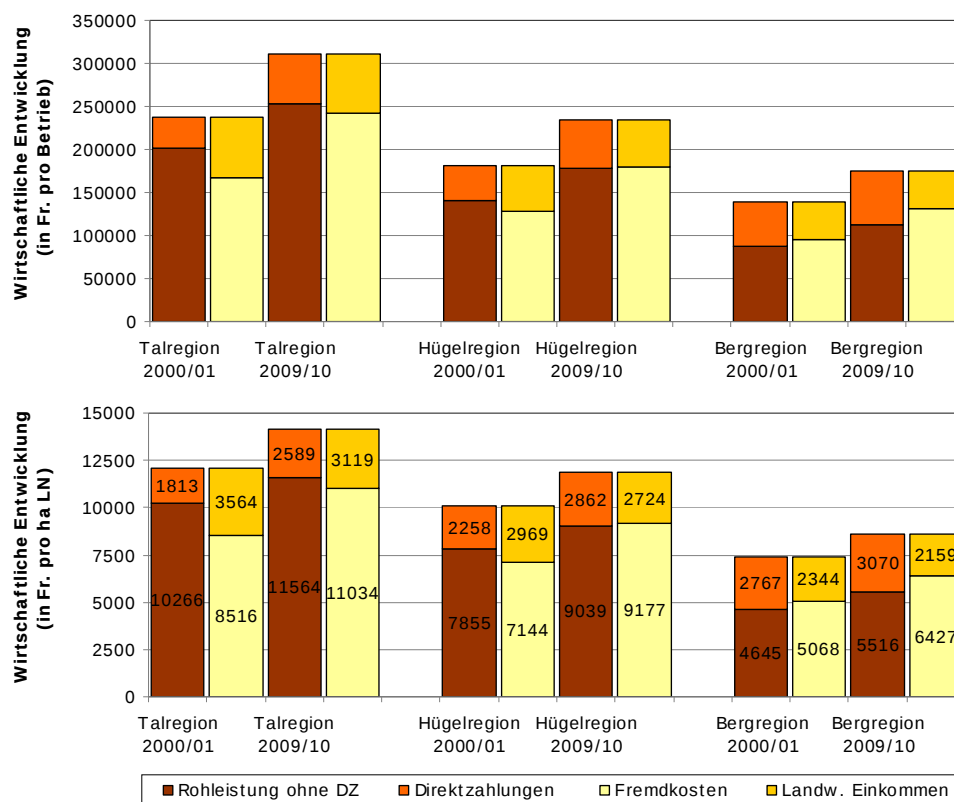


Bem.: Die Angaben der Jahre 2000 und 2002 sind nicht mit den übrigen Jahren vergleichbar, da im Übergang der Jahre 2002 / 2003 die Auswertungsdefinitionen von der Rohertrags- zur Rohleistungsrechnung und damit auch die in den Fremdkosten berücksichtigten Kostenpositionen angepasst wurden.

Quelle: Auswertung Grundlagenberichte Zentrale Auswertung

Die unterschiedliche Entwicklung der Rohleistungen und der Fremdkosten schlägt sich bei den landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe nieder. In den Jahren 2009/10 erzielen die Betriebe mittlere landwirtschaftlichen Einkommen pro Betrieb von 57'700 Fr., was gegenüber dem Mittel der Jahre 2000/01 einem nominalen Rückgang um 1.4% entspricht. Während die Hügel- und Bergbetriebe ihre Einkommen nominal halten konnten, sind diese in der Talregion um 2.5% gesunken. Pro Flächeneinheit sind die landwirtschaftlichen Einkommen jedoch deutlich stärker zurückgegangen, in der Talregion um 12.5%, in der Hügelregion um 8.2% und in der Bergregion um 7.9%. Die Differenz zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen pro Betrieb erklärt sich durch das Wachstum der Betriebe.

Abbildung 10: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen pro Betrieb und pro Hektare Nutzfläche nach Region 2000 bis 2010



Quelle: Auswertung Grundlagenberichte Zentrale Auswertung

3.2 Strukturen der Lebens- und Genussmittelverarbeitung

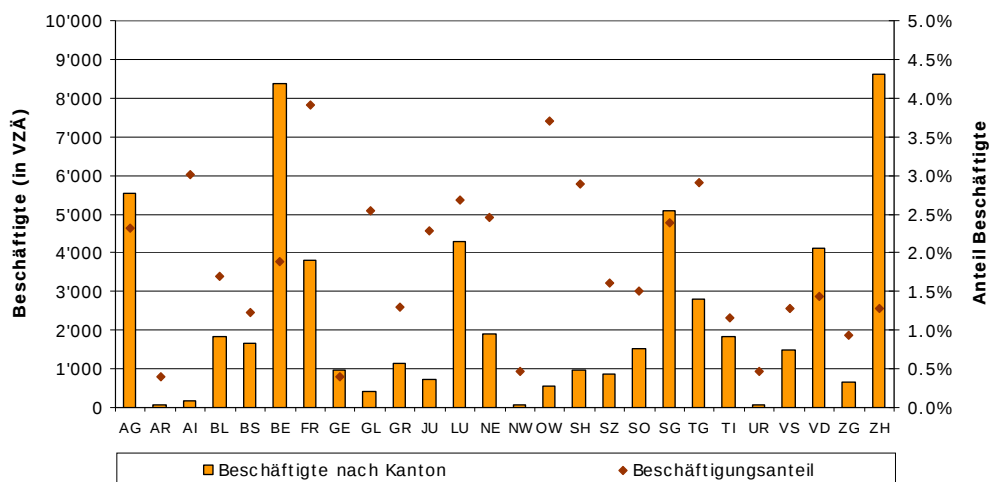
Im Jahr 2008 gab es gemäss den Betriebszählungen in der Schweiz insgesamt 451'758 Arbeitsstätten mit total 3'511'324 Vollzeitstellen (in Vollzeitäquivalenten VZÄ, NOGA-Statistik). Davon entfielen insgesamt 2'554 Arbeitsstätten mit 59'502 Vollzeitstellen auf den Bereich Nahrungs- und Genussmittelherstellung (Betriebszählung im 2. und 3. Sektor). Gemessen an der Gesamtbeschäftigung entspricht dies einem Anteil von 1.7%.

Zwischen 2001 und 2008 kann eine Konzentration in der Nahrungs- und Genussmittelherstellung festgestellt werden. Die Arbeitsstätten reduzierten sich von 2'580 auf 2'554 Arbeitsstätten mit einer Erhöhung in der Beschäftigung um 7%. (2001: 55'573 Vollzeitstellen). Der Anteil an der Gesamtbeschäftigung hat sich in diesem Zeitraum hingegen nicht verändert.

Zwischen den Kantonen gibt es grosse strukturelle Unterschiede in der Nahrungs- und Genussmittelherstellung: Im Kanton Zürich hat die Nahrungsmittelverarbeitung mit 8'630 VZÄ absolut betrachtet die grösste Beschäftigungswirkung. Mit einem Anteil von 1.3% an der Gesamtbeschäftigung ist die Branche aber von untergeordneter Bedeutung. Demgegenüber hat die Herstellung von Nahrungsmitteln in den Kantonen Freiburg und Obwalden mit einem Beschäftigungsanteil von 3.9% bzw. 3.8% einen sehr grossen Stellenwert. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Nidwalden und Uri ist die Nah-

nungsmittelverarbeitung sowohl absolut als auch relativ von geringer wirtschaftlicher Bedeutung (<100 VZÄ, <0.6% an der kantonalen Gesamtbeschäftigung).

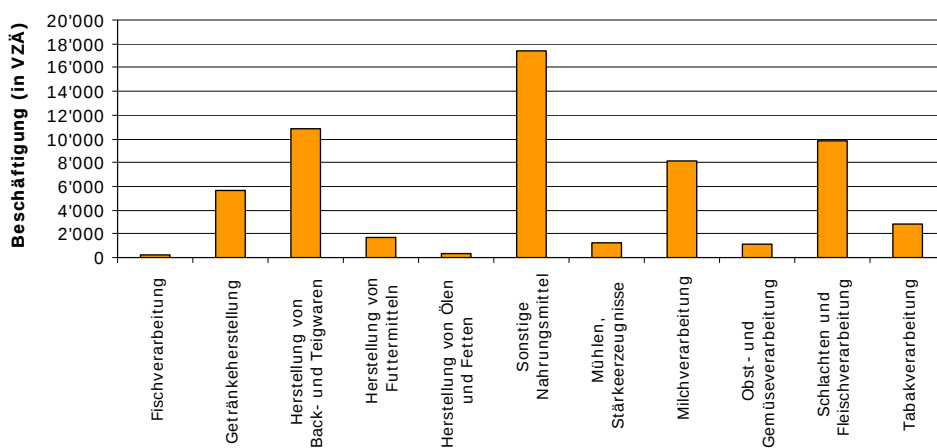
Abbildung 11: Beschäftigung der Nahrungsmittelverarbeitung nach Kantonen absolut und Beschäftigungsanteil 2008 (in VZÄ)



Quelle: Auswertung NOGA-Statistik

Von den schweizweit 59'502 Vollzeitstellen in der Nahrungsmittelherstellung entfällt im Jahr 2008 mit 29% der grösste Teil auf die "Herstellung sonstiger Nahrungsmittel". Diese Kategorie umfasst unter anderem die Herstellung von Schokolade, Zuckerwaren, Fertiggerichten und Kaffee. Weitere 18% der Beschäftigung entfallen auf die Back- und Teigwarenherstellung, 17% auf die Fleisch- und 14% auf die Milchverarbeitung.

Abbildung 12: Beschäftigung nach Verarbeitungssektoren 2008

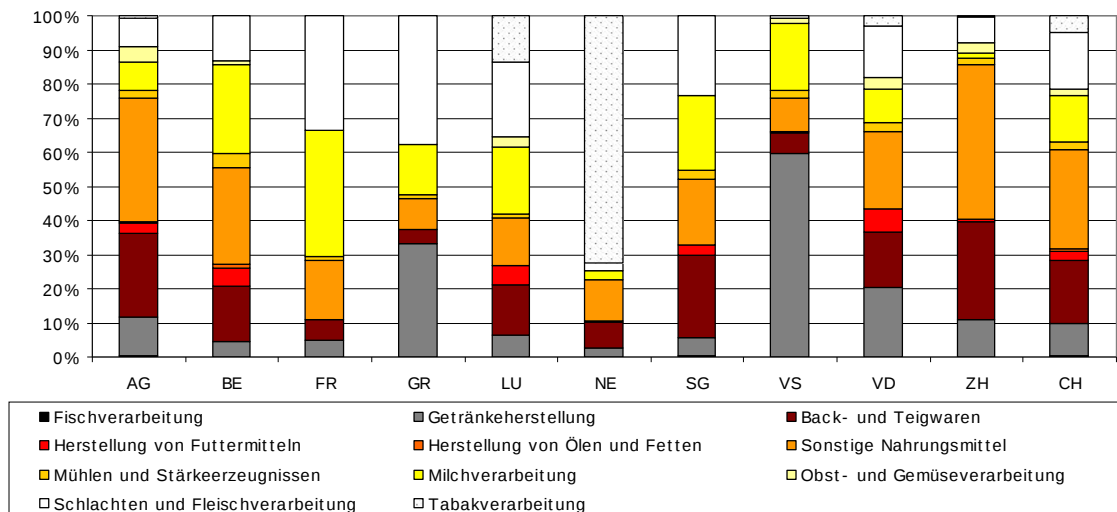


Quelle: Auswertung NOGA-Statistik

Nach Kantonen ist der Anteil der verschiedenen Verarbeitungsarten sehr unterschiedlich. In den Kantonen Aargau, Bern, St. Gallen und Zürich mit über 5'000 VZÄ in der Lebens- und Genussmittelverarbeitung macht die Herstellung sonstiger Nahrungsmittel einen Grossteil der Beschäftigungswirkung aus. Demgegenüber nehmen z.B. im Kanton Freiburg die Milch- und die Fleischverarbeitung wichtige Stellungen ein (37% und 34%).

Weiter fällt auf, dass im Kanton Wallis 60% der Arbeit auf die Getränkeherstellung und im Kanton Neuenburg 72% der Arbeit auf die Herstellung von Tabakwaren entfällt.

Abbildung 13: Kantonaler Beschäftigungsanteil der Verarbeitungssektoren an der Gesamtbeschäftigung der Lebensmittelverarbeitung im Jahr 2008

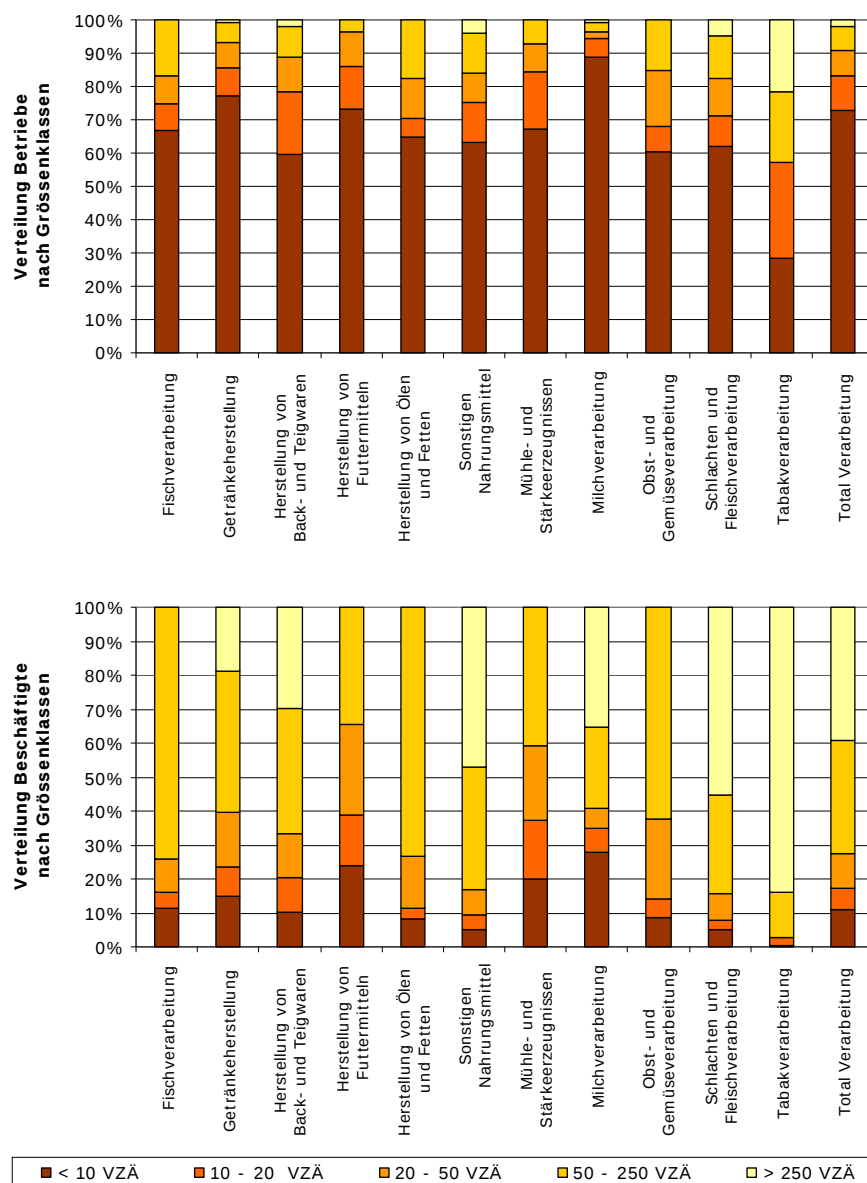


Quelle: Auswertung NOGA-Statistik

Die Strukturen in der Nahrungsmittelverarbeitung sind durch eine sehr grosse Zahl kleiner Betriebe mit weniger als 10 Vollzeitäquivalenten und einige wenige Grossbetriebe mit mehr als 250 Vollzeitäquivalenten geprägt. Insgesamt beschäftigen 73% aller Betriebe weniger als 10 Beschäftigte (in VZÄ), weitere 11% der Betriebe haben zwischen 10 und 20 Beschäftigten und 7% der Betriebe beschäftigen zwischen 20 und 50 Vollzeitstellen. Mittlere Betriebe mit 50 bis 250 und die Grossbetriebe mit mehr als 250 Beschäftigten machen 7% und 2% aller Betriebe aus.

Die Mikro- und Kleinbetriebe mit weniger 50 Vollzeitstellen beschäftigen insgesamt nur etwas mehr als einen Viertel aller Beschäftigten in der Nahrungsmittelverarbeitung. Anteilsmässig am meisten Mikrobetriebe mit weniger als 10 VZÄ finden sich im Bereich der Milchverarbeitung (Käsereien), in der Getränkeherstellung (Keltereien) und in der Herstellung von Futtermitteln. Demgegenüber ist die Fleisch- und Tabakverarbeitung durch einige wenige Grossbetriebe mit mehr als 250 VZÄ geprägt; in diesen Bereichen verzeichnen die Grossbetriebe einen Beschäftigungsanteil 55% resp. 84%.

Abbildung 14: Gröszenstrukturen der Lebensmittelverarbeitung 2008 nach Beschäftigten (in VZÄ) und Sektor



Quelle: Auswertung NOGA-Statistik

Aufgegliedert nach Regionstypen zeigt sich, dass 36% der Verarbeitungsbetriebe in Metropolräumen und weitere 38% in Klein- bis Grossagglomerationen angesiedelt sind. Auf die Metropolregionen entfallen 43% der Vollzeitäquivalente, während 38% auf Agglomerationen entfallen. Die restlichen 26% der Arbeitsstätten und 19% der Vollzeitäquivalente sind in ruralen Regionen angesiedelt.

Tabelle 7: Verteilung der Arbeitsstätten, Beschäftigten und Vollzeitäquivalente gemäss aggregierter MS-Regionstypen 2008

Regionstyp	Arbeitsstätten		Beschäftigte		VZÄ	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Metropolraum	926	36%	27'619	42%	25'312	43%
Region einer Grossagglomeration	153	6%	4'547	7%	4'173	7%
Region einer Mittelagglomeration	421	16%	12'473	19%	11'405	19%
Region einer Kleinagglomeration	416	16%	7'802	12%	6'930	12%
Rurale agro-industrielle Region	311	12%	7'316	11%	6'620	11%
Rurale industrielle Region	96	4%	1'728	3%	1'565	3%
Rurale agro-touristische Region	72	3%	800	1%	710	1%
Rurale agrarische Region	159	6%	3'135	5%	2'788	5%
Total	2'554	100%	65'420	100%	59'502	100%

Quelle: Auswertung NOGA-Statistik 2008 und Raumgliederung 2008

3.3 Vergabe und Inanspruchnahme der Investitionshilfen

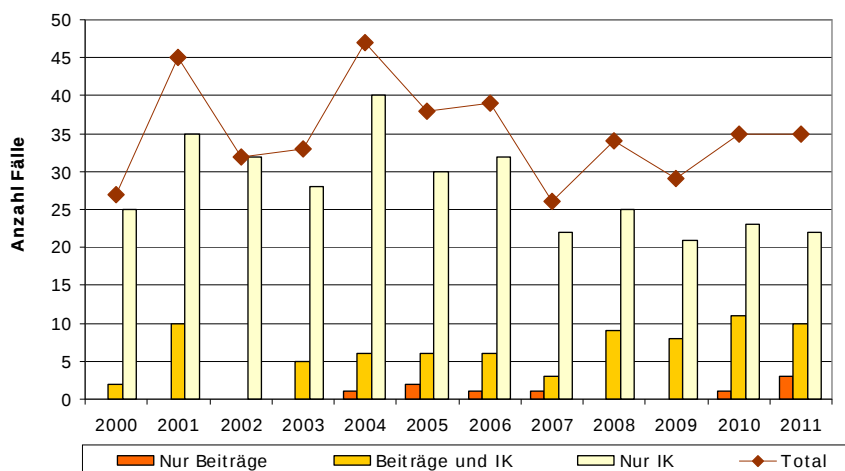
3.3.1 Entwicklung und Verteilung der vergebenen Investitionshilfen

Von 2000 bis 2011 wurde insgesamt in 420 Fällen Investitionshilfe gewährt. In 80% der Fälle oder 335 Mal wurden nur Investitionskredite vergeben. In 76 Fällen wurden sowohl Investitionskredite als auch Beiträge gewährt (18%) und neun Mal wurden nur Beiträge gesprochen. Somit wurden in total 411 Fällen Investitionskredite und in 85 Fällen Beiträge gesprochen. Die 420 Unterstützungen verteilten sich auf 350 Verarbeitungsbetriebe, 70 Investitionshilfen gingen an Betriebe, welche im betrachteten Zeitraum mehrfach unterstützt wurden.

Die Zahl der pro Jahr gewährten Investitionshilfen unterliegt starken Schwankungen. Zwischen 2000 und 2011 wurden mit 47 Fällen im Jahr 2004 am meisten und mit 26 Fällen im Jahr 2007 am wenigsten Hilfen vergeben. Seit 2008 hat sich die Zahl der gewährten Investitionshilfen bei 30 bis 35 Fällen eingependelt.

Seit 2008 können auch gewerbliche Kleinbetriebe unterstützt werden. Im ersten Jahr wurden zwei, im Jahr 2009 fünf, 2010 drei und 2011 vier Projekte gewerblicher Kleinbetriebe unterstützt. Von den 14 kleingewerblichen Projekten wurden zwölf mit Investitionskrediten und Beiträgen, ein Projekt nur mit Investitionskrediten und ein Projekt nur mit Beiträgen unterstützt.

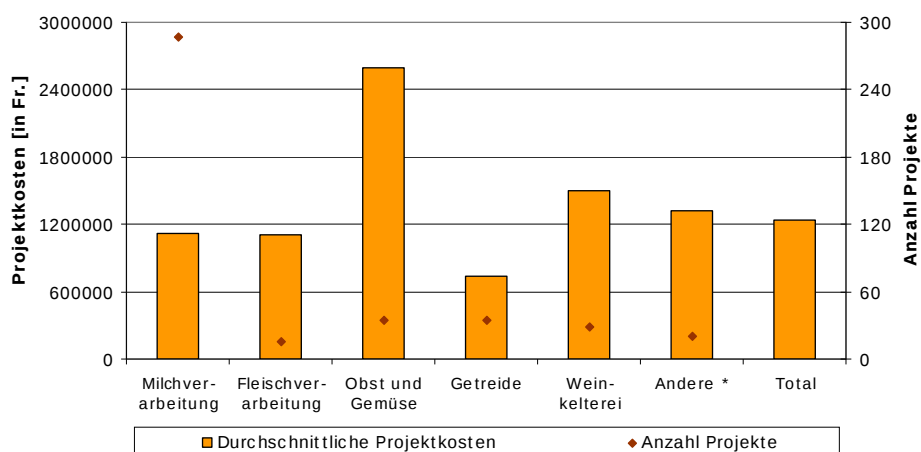
Abbildung 15: Entwicklung der Investitionshilfen von 2000 bis 2011



Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

Von 2000 bis 2011 wurden 287 Milchverarbeitungsprojekte unterstützt, welche durchschnittlich eine Investitionssumme von 1.1 Mio. Fr. hatten. Von den im betrachteten Zeitraum unterstützten Projekten fallen somit 68% auf die Milchverarbeitung. Weiter wurden 15 Fleischverarbeitungsprojekte (3.6%), 34 Projekte im Bereich Obst- und Gemüseverarbeitung resp. -lagerung (8.1%), 35 Projekte im Getreidebereich (8.3%), 29 Kellereiprojekte (6.9%) und 20 Projekte in anderen Bereichen (4.8%) unterstützt. Die durchschnittliche Investitionssumme bei den Fleischverarbeitungsprojekten betrug 1.1 Mio. Fr., bei Projekten im Bereich Obst und Gemüse 2.6 Mio. Fr., bei Projekten im Getreidebereich 0.7 Mio. Fr., bei Weinkellereien 1.5 Mio. Fr. und bei anderen Projekten 1.3 Mio. Fr. Von den 14 Projekten der gewerblichen Kleinbetriebe wurden 13 im Milchbereich und eines in der Fleischverarbeitung unterstützt. Das durchschnittliche Investitionsvolumen im Milchbereich lag bei 1.25 Mio. Fr.

Abbildung 16: Anzahl Projekte und durchschnittliche Projektgrösse nach Verarbeitungsart im Zeitraum 2000 bis 2011



* Handels- und Dienstleistungsgesellschaften, Viehvermarktung, landwirtschaftliche Massnahmen

Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

Bei der kantonalen Verteilung der Darlehen zeigt sich eine Häufung in fünf Kantonen. Die Kantone Waadt, Bern, Freiburg, Luzern und St. Gallen mit den meisten Projekten decken von 2000 bis 2011 fast zwei Drittel aller Projekte und knapp 60% der als Investitionshilfen gesprochenen Investitionskredite und Beiträge ab. Nimmt man zu diesen fünf Kantonen die Kantone Graubünden, Neuenburg und Wallis hinzu, decken die acht Kantone zusammen knapp 80% aller Projekte und des gesprochenen Kreditvolumens sowie mehr als 90% des Beitragsvolumens ab. In den Kantonen Basel-Stadt, Nidwalden und Zug wurden im betrachteten Zeitraum keine Investitionshilfen gesprochen.

Tabelle 8: *Investitionshilfen 2000 bis 2011 nach Kantonen*

Kanton	Projekte mit IK und Beiträgen			Projekte nur IK		Projekte nur Beiträge		Total Projekte		
	Anzahl	IK (Mio. CHF)	Beiträge (Mio. CHF)	Anzahl	IK (Mio. CHF)	Anzahl	Beitrag (Mio. CHF)	Anzahl	IK (Mio. CHF)	Beiträge (Mio. CHF)
VD	8	4.2	1.4	81	31.9	1	0.7	90	36.1	2.1
FR	16	5.6	3.6	38	18.0	3	1.0	57	23.6	4.5
BE	5	1.3	1.7	52	12.3			57	13.6	1.7
LU	6	4.9	2.3	25	10.0	1	0.2	32	14.9	2.5
SG	5	1.2	0.9	26	8.3			31	9.4	0.9
GR	11	3.1	2.2	9	2.0	2	0.4	22	5.2	2.6
NE	7	2.4	1.8	15	2.5			22	4.9	1.8
VS	5	1.5	1.1	14	22.5	2	0.1	21	24.1	1.2
ZH	2	0.3	0.1	11	1.5			13	1.8	0.1
AG				11	5.3			11	5.3	0.0
GE				11	7.0			11	7.0	0.0
JU				10	4.7			10	4.7	0.0
SO	1	0.4	0.3	7	0.6			8	1.0	0.3
AR	2	0.9	0.4	5	1.5			7	2.4	0.4
TI	1	0.4	0.2	6	4.9			7	5.3	0.2
BL				4	0.3			4	0.3	0.0
GL	1	0.1	0.1	3	1.6			4	1.7	0.1
SZ	2	0.2	0.1	2	0.7			4	0.8	0.1
OW				3	0.2			3	0.2	0.0
UR	3	0.2	0.1					3	0.2	0.1
AI	1	0.3	0.1					1	0.3	0.1
SH				1	0.1			1	0.1	0.0
TG				1	0.9			1	0.9	0.0
Total	76	27.0	16.4	335	136.7	9	2.3	420	163.7	18.7

Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

Zwischen 2000 und 2011 betrug der Durchschnitt aller Investitionskredite 398'240 Fr. und der Durchschnitt aller Beiträge 220'030 Fr. Das durchschnittliche Verhältnis zwischen Beiträgen zu IK betrug in dieser Periode 0.55. Im interkantonalen Vergleich fällt auf, dass das durchschnittliche Verhältnis von Beiträgen zu Investitionskrediten in den Kantonen Bern und Neuenburg grösser als 1 war. Demgegenüber waren im Kanton Wallis die durchschnittlichen Investitionskredite deutlich höher als die durchschnittlichen Beiträge (Verhältnis 0.14).

Tabelle 9: Mittlere Investitionshilfen 2000 bis 2011 nach Kantonen

Kanton	Projekte mit IK und Beiträgen		Projekte nur IK		Total Projekte		
	Ø IK (CHF)	Ø Beiträge (CHF)	Ø IK (CHF)	Ø Beitrag (CHF)	Ø IK (CHF)	Ø Beiträge (CHF)	Verhältnis ØBeiträge / ØIK*
VD	526'500	169'488	393'914	713'000	405'831	229'878	0.57
FR	349'438	223'078	473'500	317'827	436'741	238'038	0.55
BE	259'000	345'200	235'885		237'912	345'200	1.45
LU	823'833	391'500	400'240	200'000	482'226	364'143	0.76
SG	230'200	176'447	318'192		304'000	176'447	0.58
GR	284'455	195'860	225'889	198'900	258'100	196'327	0.76
NE	346'857	261'786	163'467		221'818	261'786	1.18
VS	309'480	227'257	1'607'643	32'450	1'266'021	171'598	0.14
ZH	132'000	37'350	135'364		134'846	37'350	-
AG			482'000		482'000		-
GE			638'675		638'675		-
JU			468'500		468'500		-
SO	373'200	293'152	85'143		121'150	293'152	-
AR	450'000	208'000	302'000		344'286	208'000	-
TI	370'000	192'000	822'250		757'643	192'000	-
BL			66'500		66'500		-
GL	110'000	80'000	517'700		415'775	80'000	-
SZ	76'500	50'900	336'000		206'250	50'900	-
OW			83'000		83'000		-
UR	81'667	26'133			81'667	26'133	-
AI	306'000	132'000			306'000	132'000	-
SH			90'000		90'000		-
TG			850'000		850'000		-
Total	355'495	215'443	407'934	258'798	398'238	220'034	0.55

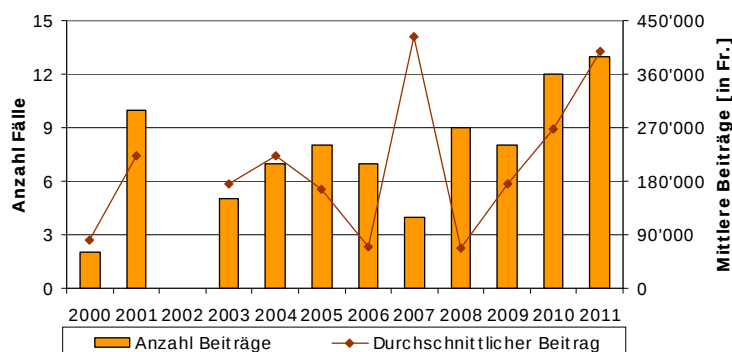
* Das Verhältnis wurde berechnet, wenn mindestens je 5 Fälle von IK und Beiträge je Kanton vorlagen.

Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

3.3.2 Entwicklung und Förderintensität der gewährten Beiträge

Die Zahl der gewährten Investitionshilfen in Form von Beiträgen entwickelte sich zwischen 2000 und 2011 un stetig und lag zwischen keinem (2002) und dreizehn Fällen (2011) pro Jahr. Die durchschnittliche Beitragshöhe ist zwischen 2000 und 2008 starken Schwankungen unterworfen. Seit 2008 sind die mittleren Beiträge jedoch stetig angestiegen und liegen im Jahr 2011 bei 397'000 Fr. pro Fall.

Abbildung 17: Entwicklung der Beiträge

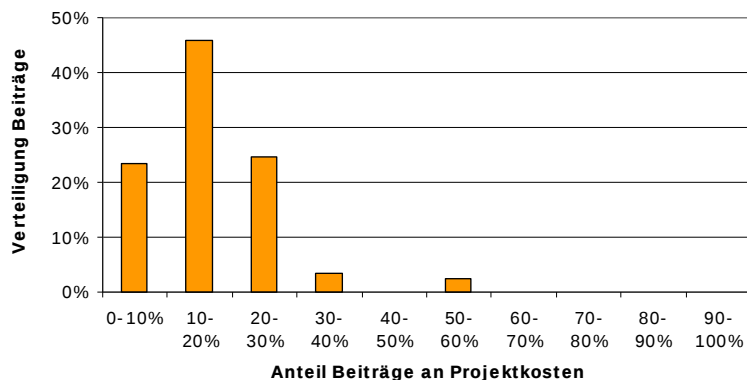


Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

Zur Quantifizierung der Stützungsintensität wurde der Anteil der gewährten Beiträge an den Gesamtprojektkosten betrachtet. In 20 Fällen oder 24% lag die gewährte Stützung

unter 10% der Gesamtprojektkosten. In 39 Fällen (46%) lag diese zwischen 10 und 20%, in 21 Fällen (25%) zwischen 20 und 30% und in drei bzw. zwei Fällen zwischen 30 und 40% bzw. 50 und 60%.

Abbildung 18: Verteilung Beiträge nach Stützungsintensität 2000 bis 2011

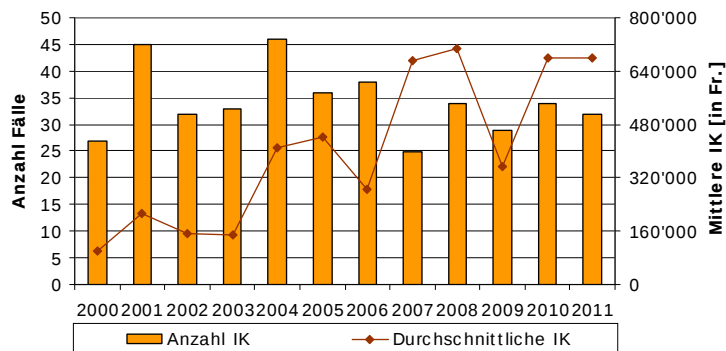


Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

3.3.3 Entwicklung und Förderintensität der gewährten Investitionskredite

Von 2000 bis 2011 wurden jährlich zwischen 25 (2007) und 46 (2004) Investitionskredite vergeben, wobei die Zahl je nach Jahr stark variiert. Die durchschnittliche Höhe der gesprochenen Investitionskredite ist über die letzten 10 Jahre deutlich gestiegen. Anfangs 2000 lag sie durchschnittlich bei 101'926 Fr. je Darlehen, 2010 und 2011 bei rund 680'000 Fr.

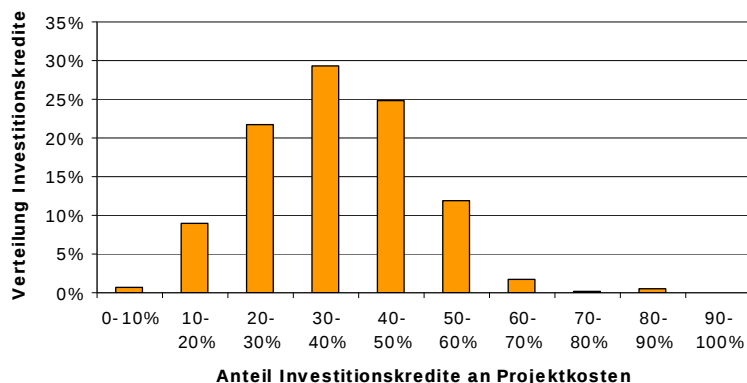
Abbildung 19: Entwicklung der Investitionskredite



Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

In 120 Fällen (29%) lag die Stützungsintensität, welche als Anteil des Investitionskredits an den Gesamtprojektkosten berechnet wurde, zwischen 30 und 40%. In 102 Fällen (25%) lag sie zwischen 40 und 50%, in 89 Fällen (22%) zwischen 20 und 30%.

Abbildung 20: Verteilung Investitionskredite nach Stützungsintensität 2000 bis 2011

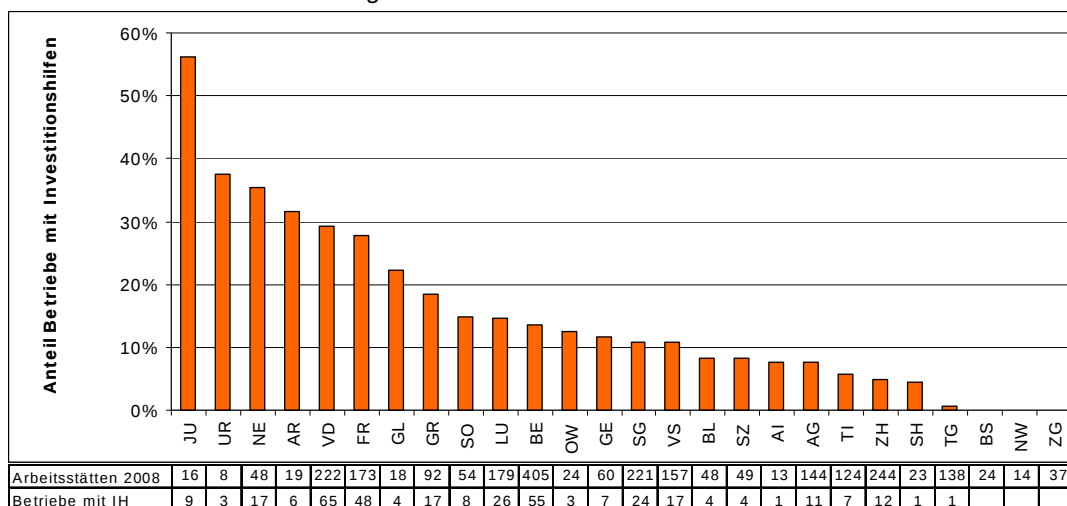


Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

3.3.4 Durchdringung und Förderintensität nach Kanton

Schweizweit wurden von 2000 bis 2011 insgesamt 350 Betriebe oder 13.7% aller Verarbeitungsbetriebe mit Investitionshilfen gefördert, wobei es kantonale Unterschiede gibt. Während im Kanton Jura mit 56% mehr als die Hälfte aller Verarbeitungsbetriebe unterstützt wurde, wurden im Kanton Thurgau 0.7% der Betriebe unterstützt. Die kantonalen Unterschiede erklären sich einerseits durch die Förderkriterien der Investitionshilfen, indem z.B. nur im Berggebiet à fonds perdu Beiträge gewährt werden. Andererseits haben die kantonale Förderpolitik und die Verarbeitungsstrukturen mit dem in der Westschweiz verbreiteten Trend in Richtung der überbetrieblichen Zusammenarbeit und der Organisation in genossenschaftlichen Strukturen einen Einfluss. In den Ostschweizer Kantonen sind dagegen gerade in der Milchproduktion private Käsereien vorherrschend, welche aber nur im Berggebiet von Investitionshilfen profitieren können (seit 2008).

Abbildung 21: Anteil der zwischen 2000 und 2011 vergebenen Investitionshilfen an die Verarbeitungsbetriebe 2008 nach Kanton



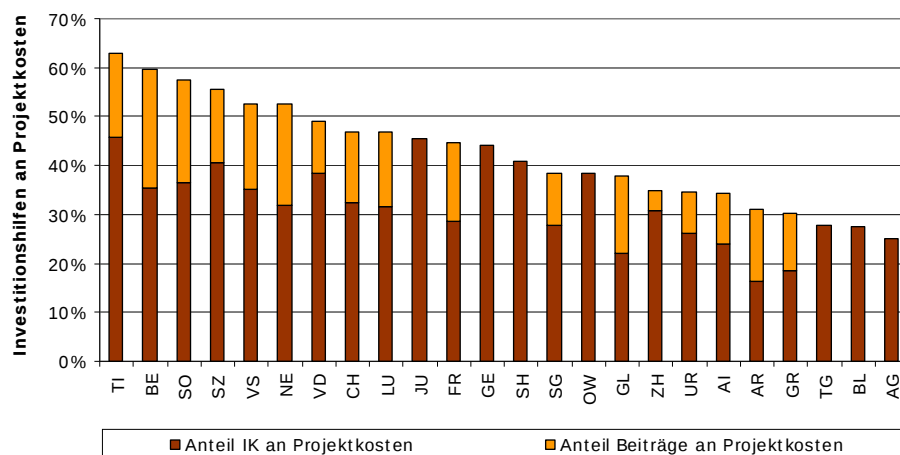
Bem.: Bei den Arbeitsstätten 2008 sind alle Arbeitsstätten gemäss NOGA-Datenbank aufgeführt. Über alle Verarbeitungssektoren hinweg wurden gesamtschweizerisch insgesamt 2554 Arbeitsstätten mit 59'502 Vollzeitstellen gezählt (vgl. Kapitel 3.2).

Quelle: Auswertung der MAPIS- und NOGA-Datenbanken

Während im Schweizer Mittel 47% der Projektkosten über die Investitionshilfen abgedeckt werden (davon 32% über Investitionskredite und 15% über Beiträge), gibt es kantonal deutliche Unterschiede. So wurden im Kanton Tessin durchschnittlich 63% der Projektkosten über Investitionshilfen abgedeckt, während es im Kanton Aargau 25% waren. Für die Berechnung der Förderanteile wurden nur Betriebe berücksichtigt, die auch mit der entsprechenden Massnahme gefördert wurden.

Neben den dargestellten Investitionshilfen über das LwG werden teils zusätzliche, kantonale Fördermittel gesprochen, welche hier nicht berücksichtigt werden.

Abbildung 22: Anteil der Investitionshilfen an den Projektkosten nach Kanton



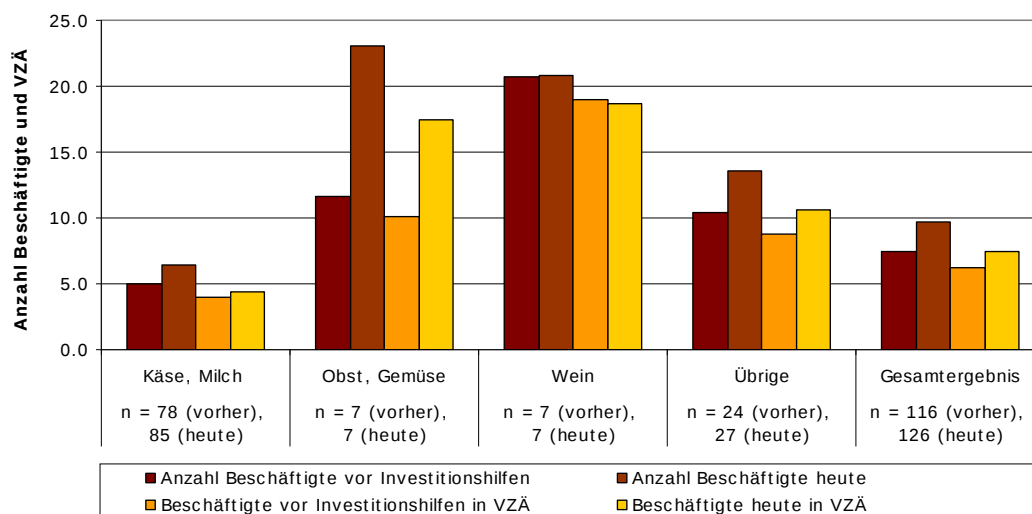
Quelle: Auswertung MAPIS-Datenbank

3.3.5 Strukturelle Merkmale der Investitionshilfebezüger

Von 2000 bis 2011 wurden insgesamt 350 Betriebe unterstützt, wovon 237 oder 70% in der Milchverarbeitung tätig waren. Je 23 Betriebe (7%) waren in der Weinkelterei und der Getreideverarbeitung tätig, 20 in der Obst- und Gemüse Lagerung sowie Verarbeitung (6%), 15 in der Fleischverarbeitung (4%). 19 Betriebe oder 6% entfielen auf andere Verarbeitungsbereiche (z.B. Milchsammelstellen).

Aus der Umfrage zeigt sich, dass heute je Betrieb durchschnittlich 9.7 Personen bzw. 7.4 VZÄ beschäftigt sind. Vor der Inanspruchnahme der Investitionshilfen waren es durchschnittlich 7.5 Personen bzw. 6.2 VZÄ, die durchschnittliche Zunahme beträgt 29% bzw. 19%. Im Milchbereich sind heute durchschnittliche 4.4 VZÄ beschäftigt, was gegenüber der Situation vor der Gewährung der Investitionshilfen einer Zunahme von 11% entspricht. In der Obst- und Gemüseverarbeitung sind durchschnittlich 17.5 VZÄ beschäftigt (Zunahme: 73%) und im Weinbereich 18.7 VZÄ (Abnahme: 2%). Bei letzteren ist zu erwähnen, dass die Stichprobe sehr klein und die Aussagekraft entsprechend gering ist. Inwiefern die Beschäftigungszunahme der Investitionshilfe zugerechnet werden kann, ist schwierig zu beurteilen. In der Nahrungs- und Genussmittelherstellung fand von 2001 bis 2008 eine Konzentration auf weniger Arbeitsstätten mit jedoch einer höheren Beschäftigung statt. Die Beschäftigungszunahme in diesen Branchen beträgt gemäss NOGA 7%.

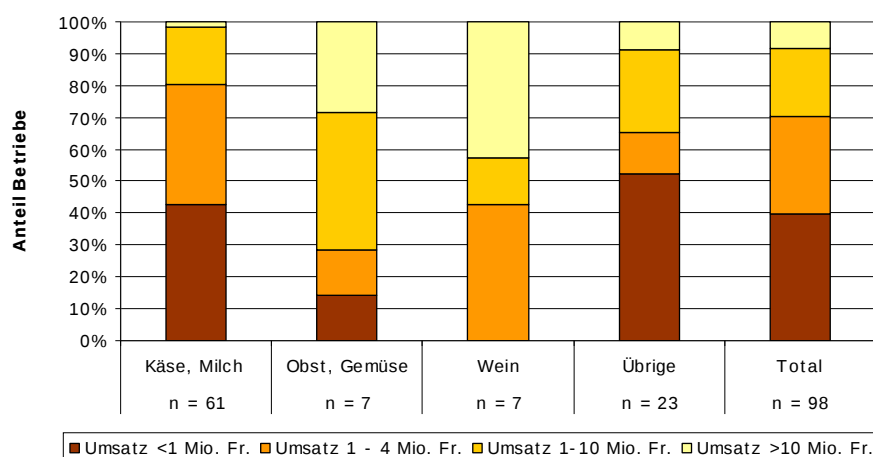
Abbildung 23: Entwicklung der Beschäftigung vor Erhalt der Investitionshilfen zu heute in Anzahl Beschäftigten und Vollzeitäquivalenten



Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

40% der befragten Betriebe geben an, heute einen Umsatz von weniger als 1 Mio. Fr. zu erzielen. Weitere 31% der Betriebe generieren einen Umsatz zwischen 1 und 4 Mio. Fr., 21% setzen zwischen 4 und 10 Mio. Fr. um und 8% erwirtschaften mehr als 10 Mio. Fr. Umsatz. Im Milchbereich liegt der Anteil Betriebe mit einem Umsatz kleiner als 4 Mio. Fr. (Förderlimite für gewerbliche Kleinbetriebe; vgl. Tabelle 10) bei 80%, im Obst- und Gemüsebereich bei 29% und im Weinbereich bei 43%. Der hohe Anteil der Weinbetriebe mit einem Umsatz von mehr als 10 Mio. Fr. erklärt sich wiederum durch die bereits oben diskutierte Verbindungen zu den einzelbetrieblichen Strukturverbesserungen, indem die gemeinschaftlichen Verarbeitungsbetriebe sehr gross strukturiert sind. Die über einzelbetriebliche Investitionshilfen unterstützten Betriebe dürften wesentlich kleiner sein.

Abbildung 24: Anteil Betriebe nach Umsatz heute



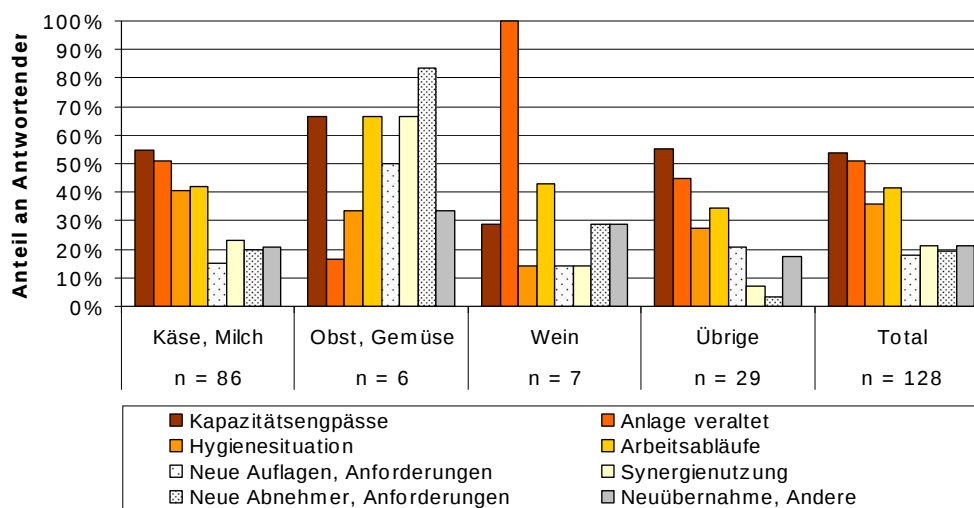
Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

3.3.6 Gründe für die Inanspruchnahme von Investitionshilfen

Nach Experteneinschätzungen gibt es sektorspezifische Triebkräfte für Investitionen. Im Milchbereich müssen häufig veraltete Betriebe erneuert oder Betriebsprozesse aus Kosten- oder Umweltüberlegungen optimiert werden. Im Obst- und Gemüsebereich ging ein Investitionsdruck vom Detailhandel aus, weil dieser den Einkauf auf weniger Lieferanten konzentrieren wollte; die verbleibenden Lieferanten bauten ihre Kapazitäten aus oder schlossen sich zusammen. Im Weinbereich brachte der technologische Fortschritt in der Keltertechnik viele Winzer dazu, die Anlagen neu einzurichten.

Die Einschätzungen der Experten zu den Investitionsgründen und damit zur Inanspruchnahme von Investitionshilfen werden durch die Umfrage bei den Verarbeitungsbetrieben bestätigt und teilweise ergänzt. Als wichtigste Gründe werden in absteigender Reihenfolge „Kapazitätsengpässe“, „veraltete Anlagen“, „unrationelle Arbeitsabläufe“ und „Hygienesituation“ genannt. Abweichungen von diesem Gesamtbild bestehen vor allem im Bereich Obst und Gemüse, wo viele Investitionen durch die Marktdynamik und neue Anforderungen der Abnehmer ausgelöst wurden. Eine Konzentration der Lieferanten ist für die Abnehmer primär zur Reduktion der Kosten und zur Sicherung einer einheitlichen Qualität vorteilhaft. Gleichzeitig ermöglicht die Konzentration eine Auslagerung resp. Delegation der Lagerung an die Lieferanten resp. die Konzentration ist eine Folge dieser Entwicklung. Im Bereich der Weinverarbeitung wird von allen antwortenden Betrieben der Bedarf betont, veraltete Anlagen zu ersetzen.

Abbildung 25: Gründe für die Inanspruchnahme von Investitionshilfen



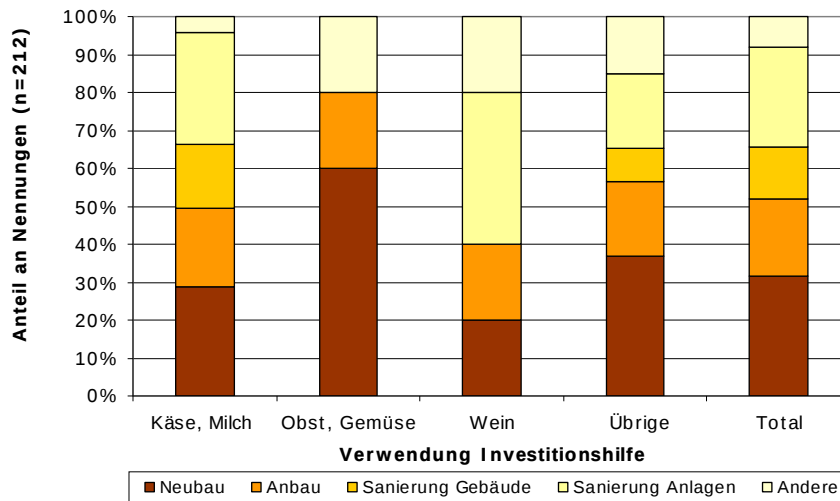
Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

3.3.7 Verwendung der Investitionshilfen

In den Expertengesprächen wurde unter anderem die Verwendung von Investitionshilfen thematisiert. Demnach wurden im Käsebereich vor allem Ersatzinvestitionen in Gebäude und Anlagen getätigt. Es gab aber auch Neubauten als Folge eines Markteintritts oder Projekte, in denen bestehende Käsereien an einem Ort in einem Neubau vereint wurden. Aufgrund des Druckes aus dem Detailhandel wurden im Obst- und Gemüsebereich vor allem Strukturen vergrößert bzw. neu geschaffen. Im Weinbau

stand die Erneuerung von Anlagen im Vordergrund, um auf dem neusten technischen Stand zu bleiben. Dieses Bild wird aus der Umfrage ebenfalls weitgehend bestätigt.

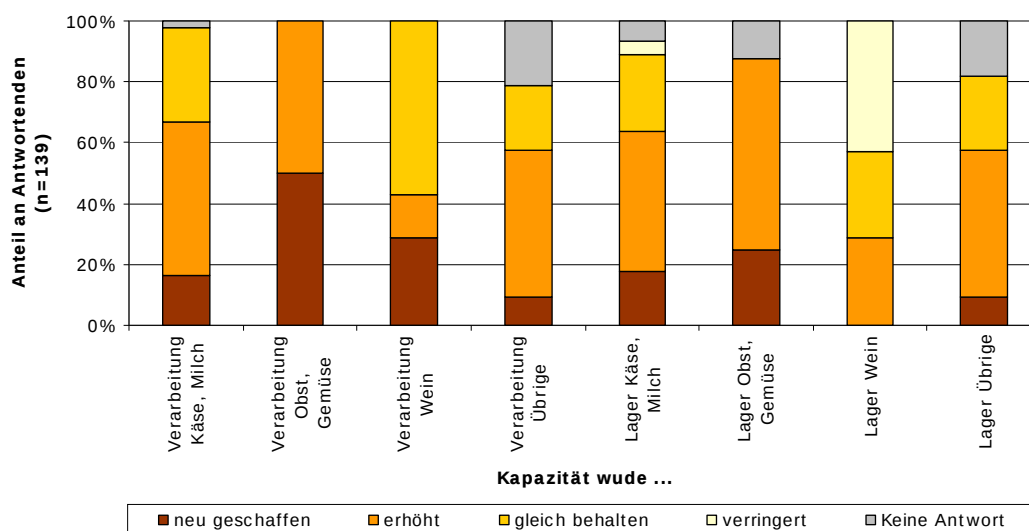
Abbildung 26: Verwendung der Investitionshilfen nach Bereich



Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

In 91 Fällen oder 65% aller Antwortenden wurde die Verarbeitungskapazität mit den Investitionen neu geschaffen oder erhöht und in 86 Fällen oder 62% wurde die Lagerkapazität neu geschaffen oder erhöht. Insbesondere im Milchbereich und bei Obst und Gemüse wurden Kapazitäten neu geschaffen oder erhöht (Verarbeitung 67% bzw. 100%, Lagerung 64% bzw. 88% der Antwortenden). Im zweiten Expertenworkshop wurde darauf hingewiesen, dass in gewissen Fällen bestehende Kapazitäten zusammengeführt würden, was de facto kapazitätsneutral sei.

Abbildung 27: Entwicklung der Verarbeitungs- und Lagerkapazitäten durch die Investitionen nach Bereich



Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

3.3.8 Anwendung und Einordnung der Förderkriterien

Die Förderkriterien für die Verarbeitungsbetriebe werden in der Strukturverbesserungsverordnung (SVV) definiert. Diese unterscheiden sich teilweise zwischen den gemeinschaftlichen Massnahmen und der Unterstützung von gewerblichen Kleinbetrieben.

Tabelle 10: Übersicht über die Förderkriterien gemeinschaftlicher Massnahmen und gewerblicher Kleinbetriebe.

Allgemeine Kriterien	Gemeinschaftliche Massnahmen	Gewerbliche Kleinbetriebe
Arbeitskräfte		Maximal 1000 Stellenprozent
Umsatz		Maximal 4 Mio. Fr. Umsatz
Anforderung Besitzverhältnis	ProduzentInnen besitzen Stimm-mehrheit in der Gemeinschaft und im ausführenden Organ	Eigenständiges Unternehmen
Beleg Wirtschaftlichkeit	Businessplan	
Produzentenpreis		Produzentenpreis entspricht jenem vergleichbarer Rohstoffe im Einzugsgebiet
Abgrenzung gegenüber Landwirtschaft	Verarbeitung, Lagerung, Vermarktung (oder Kombinationen davon)	Tätigkeit umfasst mind. erste Verarbeitungsstufe. Lagerung oder Vermarktung sind nur in Kombination mit einer Verarbeitung förderungsfähig.
Wettbewerbsneutralität	Gleichwertigkeit im Einzugsgebiet bezüglich: Fachlichkeit, Kapazität und Preis für die landwirtschaftlichen Rohstoffe	
Kriterien Beiträge		
Vergabe	Nur Berggebiet (Herkunft Rohstoffe)	
Berechnung Höhe	Als Anteil der anrechenbaren Projektkosten (max. 22%, je nach Herkunft Rohstoffe) Oder je Verarbeitungseinheit	Als Anteil der anrechenbaren Projektkosten (max. 22%, je nach Herkunft Rohstoffe) Oder je Verarbeitungseinheit
Maximale Beitragshöhe		300'000 Fr.
Kantonale Beteiligung als Grundlage	90%	100%
Kriterien Investitionskredite		
Vergabe	Berg- und Talgebiet	Nur Berggebiet (Herkunft Rohstoffe)
Berechnung Höhe	Als Anteil der anrechenbaren Projektkosten (30-50%), in Ausnahmefällen bis 65%	Als Anteil der anrechenbaren Projektkosten (30-50%), Ausnahmefälle bis 65%
Max. Darlehenshöhe		1.5 Mio. Fr.
Rückzahlungsfrist	Maximal 20 Jahre	Maximal 20 Jahre
Anteil Eigenmittel als Voraussetzung	Mindestens 15%	

Quelle: SVV

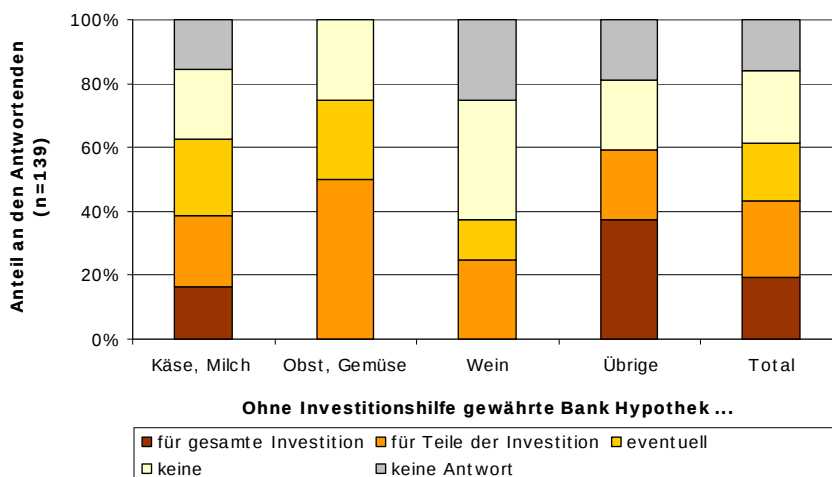
In der Anwendung durch die kantonalen Vollzugstellen wurden Unterschiede in der Berechnung der Förderansätze festgestellt. Einige Kantone berechnen die Förderansätze aufgrund der verarbeiteten Rohstoffeinheit für die Beiträge vorsieht, während die Mehrheit der befragten Kantone den Förderansatz über die Projektkosten bestimmt. Bei Milch wenden jedoch die meisten Kantone einen Höchstansatz an, indem sie die Unterstützung zwar über die anrechenbaren Kosten bemessen, für die Vergabe aber einen Maximalansatz pro Kilogramm Milch berücksichtigen.

3.4 Wirkung der Investitionshilfen

3.4.1 Förderung regionale Verarbeitung und Spezialitäten

Aus der Umfrage, den Fallbeispielen sowie den Expertengesprächen zeigt sich, dass die Investitionshilfen in vielen Fällen eine Voraussetzung sind, damit sich Banken an der Finanzierung der Investitionen beteiligen, wobei die Bank als Gläubiger im ersten und die öffentliche Hand in einem untergeordnetem Rang figuriert. Für eine Mehrheit der Verarbeitungsbetriebe sind Investitionshilfen eine Voraussetzung für die Realisierung der Investitionen, weil die erstellten Aktiven im Lebensmittelbereich oft sehr spezifisch sind; für solche Investitionen sind die Banken nicht bereit, das volle Risiko zu tragen. Zudem wird die Vergabe von Investitionshilfen auch als Qualitätszeichen resp. als fundierte Risikoeinschätzung eingestuft. Laut Experteneinschätzung könnten jedoch die besten Betriebe je Branche die Finanzierung auch ohne Investitionshilfen sicherstellen und die Förderung führt teils zu überdimensionierten Projekten.

Abbildung 28: Bedeutung der Investitionshilfen für die Vergaben von Bankhypotheken



Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

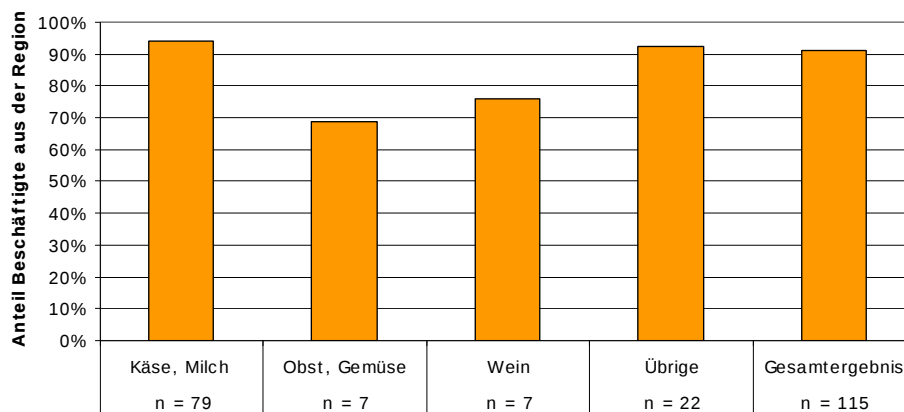
Die meisten Kantone nennen als wichtiges Förderkriterium die Wirtschaftlichkeit der Betriebe. Gewisse Kantone beurteilen Projekte unter anderem anhand der Effizienz der Betriebsabläufe. Zudem werden über Art. 13 SVV teils Anreize gesetzt, Synergien zu nutzen und Betriebsabläufe und Strukturen zu optimieren. Dadurch wird ein Beitrag zur Verbesserung der betrieblichen Effizienz geleistet.

Regionale Spezialitäten können mit den entsprechenden Strukturen eine hohe Wertschöpfung und Wirtschaftlichkeit aufweisen. In unangepassten Strukturen weisen sie aufgrund der hohen Kosten wie Arbeit und Distribution jedoch häufig eine mangelnde Wirtschaftlichkeit auf.

3.4.2 Beitrag zur regionalen Wertschöpfung und Beschäftigung

Experten schätzen die Verarbeitungsbetriebe besonders in peripheren Regionen als wichtige Arbeitgeber und als bedeutend für die Wertschöpfung ein. Insgesamt beschäftigen die befragten Verarbeitungsbetriebe durchschnittlich 9.7 Personen oder 7.4 VZÄ, was ein Indikator für die direkte Wertschöpfung auf dem Betrieb ist (Abbildung 23). Von den Beschäftigten sind im Durchschnitt über 90% in der Betriebsregion wohnhaft, wobei es bei Milchverarbeitern 94%, bei Obst- und Gemüsebetrieben 69% und bei Weinherstellern durchschnittlich 76% sind.

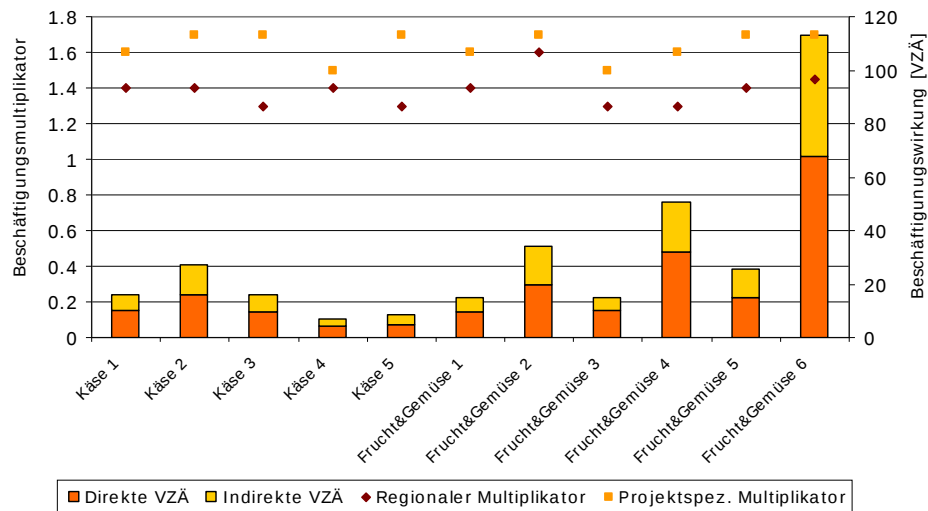
Abbildung 29: Anteil der Beschäftigten, welche in der Betriebsregion wohnhaft sind



Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

Bei den Fallstudienbetrieben wurde neben der direkten Wertschöpfung auf dem Betrieb auch die indirekte Wertschöpfung erfasst, welche bei anderen Betrieben in der Region über Vorleistungsbezüge anfällt. Dank eines hohen regionalen Vorleistungsbezuges, ermöglichen die betrachteten Betriebe zusätzlich zum betriebsinternen Arbeitspensum anderen vorgelagerten Betrieben durchschnittlich 64% der eigenen VZÄ zu beschäftigen. Im Durchschnitt fallen so regional zusätzlich 11.7 Vollzeitstellen an.

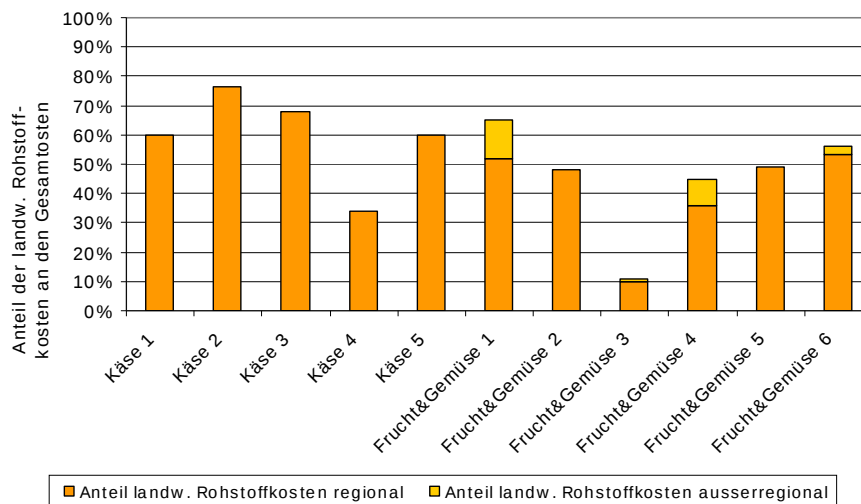
Abbildung 30: Beschäftigung, Beschäftigungswirkung in Vollzeitäquivalenten und Beschäftigungsmultiplikatoren der Fallbeispielbetriebe



Quelle: eigene Berechnung

Die Verarbeitungsbetriebe leisten zudem einen Beitrag zur regionalen Landwirtschaft. Landwirtschaftliche Rohstoffe machten bei den Fallbeispielen mit 52% der Betriebskosten einen erheblichen Teil der Vorleistungen aus, welche fast ausschliesslich regional bezogen werden.

Abbildung 31: Anteil der Kosten für landwirtschaftliche Rohstoffe an den Gesamtkosten nach Beschaffungsregion

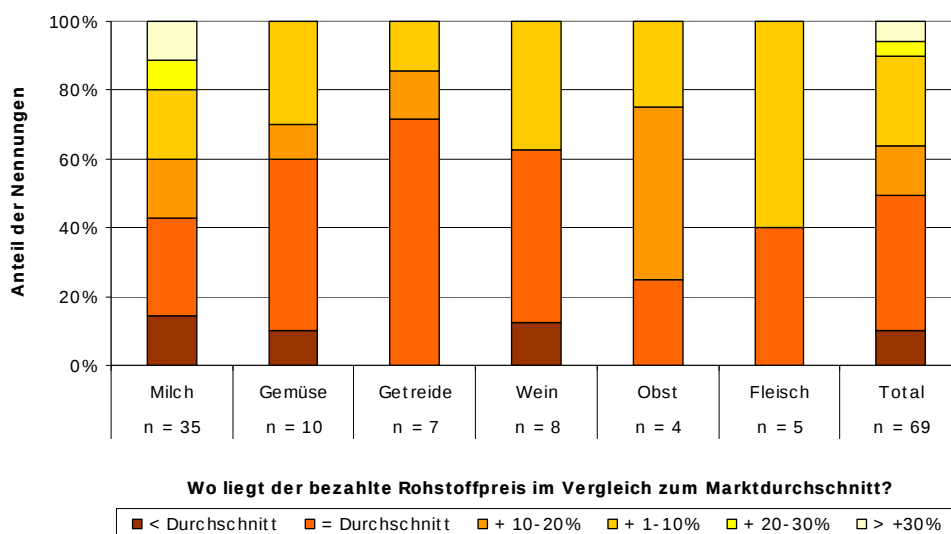


Quelle: eigene Berechnung

Für die Wertschöpfung auf Stufe Landwirtschaft ist neben einem gesicherten Absatz, tieferen Transportkosten oder der Erhaltung der regionalen Produktion auch der ausbezahlte Produzentenpreis von Bedeutung obwohl dieser kein explizites Ziel bei gemeinschaftlichen Verarbeitungsprojekten ist. 10% der in der Umfrage befragten Betriebe geben an, einen unterdurchschnittlichen Produzentenpreis zu zahlen, bei 39% liegt er im Marktschnitt und 51% zahlen einen überdurchschnittlichen Produzentenpreis. Wäh-

rend in den Bereichen Getreide, Obst und Fleisch durchschnittliche und überdurchschnittliche Produzentenpreise bezahlt werden, bezahlen 14% der Milchverarbeiter, 10% der Gemüseverarbeiter und 13% der Weinhersteller einen unterdurchschnittlichen Produzentenpreis. Für die Landwirte steht insbesondere in den Bereichen Obst, Gemüse und Wein der höhere Gewinn je Flächeneinheit (als bei ortsüblicher Alternativproduktion) im Vordergrund anstelle eines überdurchschnittlichen Produzentenpreises. Im Bereich Milch dürfte der Anteil an Verarbeitungsbetrieben mit einem unterdurchschnittlichen oder durchschnittlichen Milchpreis unter anderem auch durch die aktuelle Problematik im Milchmarkt und insbesondere im Käsebereich beeinflusst sein.

Abbildung 32: Verteilung ausbezahlter Produzentenpreis nach Bereich



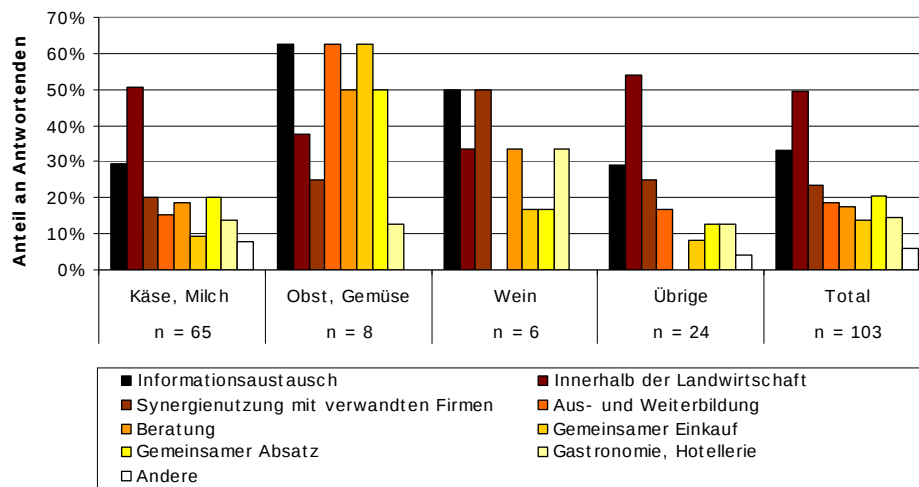
Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

3.4.3 Förderung der regionalen Zusammenarbeit und Identität

Die Vergabe von Investitionshilfen ist für die kantonalen Vollzugsstellen teilweise ein Hebel zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Nutzung von Synergienmöglichkeiten in der Rohstoffbeschaffung, Verarbeitung, Produktlagerung oder im Produktabsatz. In einzelnen Kantonen werden im Rahmen eines regionalen Verarbeitungskonzepts Zusammenarbeitsmöglichkeiten aktiv abgeklärt. Aus der Umfrage bei den Investitionshilfebezüglern geht hervor, dass bei 50% der Antwortenden durch den Betrieb die Zusammenarbeit der Lieferanten (Landwirtschaft) verstärkt wurde. In 33% wurde zudem der Informationsaustausch intensiviert und in 23% Synergien mit verwandten Firmen genutzt.

Verarbeitungsbetriebe fördern die regionale Identität besonders über ihre Produkte als Werbeträger für die Region in verschiedenen Absatzkanälen, über Betriebsführungen und als Arbeitgeber.

Abbildung 33: Bereiche mit einer verstärkten Zusammenarbeit



Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

3.5 Erfolgsfaktoren der regionalen Verarbeitung

In einer Literaturanalyse wurden die Erfolgsfaktoren für regionale Verarbeitungsbetriebe eruiert. Summarisch können diese in folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- Der Ausrichtung und dem Marktumfeld angepasste Strukturen und Prozesse
- Wachstum im Rahmen der Markt- und der Betriebsmöglichkeiten,
- Hohe Produktqualität, Authentizität und Regionalität,
- Dezentralität, kurze Transportwege und effiziente Sammelstrukturen
- Professionelle Vermarktung und Kommunikation, dem Betrieb und den Kostenstrukturen angepasste Marktpositionierung, passende Distributionskanäle
- Nutzung der Zusammenarbeits- und Synergiepotentiale mit regionalen Partnern

Als Stolpersteine finden sich in der Literatur folgende Punkte:

- Zunehmende Wettbewerbsintensität und steigender Preisdruck bei strukturbedingt hohen Verarbeitungskosten
- Schwierigkeiten in der Finanzierung von Investitionen, Innovationen, fehlende Ressourcen zur Produktkreation
- Nicht-unternehmerischer Betriebsführer / Betriebsführerin

Die Expertengespräche, Fallstudien und die Umfrage bestätigen, dass die Ausrichtung und dem Marktumfeld angepasste Strukturen und Prozesse zentrale Erfolgsfaktoren sind. Folgende weiteren wichtigen Faktoren können ergänzt werden: ein wirtschaftlich denkender, engagierter Betriebsleiter, hohe Rohstoff- und Produktqualität, eine hohe Spezialisierung und Nischenproduktion, einheitliche Beschlussfassung bei Genossenschaften sowie Kostenbewusstsein, wobei aber tiefe Kosten durch Grösseneffekte als weniger relevant erachtet werden.

Tabelle 11: Erfolgsfaktoren der Verarbeitungsbetriebe.

	Anzahl Nennun- gen	Anteil mit über- durchschnittli- chem Produzen- tenpreis	Anteil mit unter- durchschnittli- chem Produzen- tenpreis
Hohe Produktqualität	102	54%	46%
Hohe Rohstoffqualität	77	57%	43%
Kostenbewusstsein	57	52%	48%
Nischenproduktion	49	51%	49%
Hohe Spezialisierung	48	48%	53%
Moderne Technik	44	51%	49%
Pioniergeist	32	62%	38%
Starke Marktstellung	31	48%	52%
Zusammenarbeit Partner	30	54%	46%
Tiefe Kosten durch Grösse	24	48%	52%
Starke Stellung gegenüber Partnern	13	56%	44%
Hohe Unabhängigkeit von Abnehmern	11	57%	43%
Andere Erfolgsfaktoren	10	56%	44%
Keine Antwort	15	0%	100%

Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe (n= 139)

Die wichtigsten Stolpersteine, welche aus den Primärquellen erhoben wurden, sind Strukturen, welche nicht der Ausrichtung des Betriebs oder dem Marktumfeld angepasst sind. Als weitere Quellen von Problemen werden Importdruck bzw. tiefe Absatzpreise sowie Liquiditätsprobleme und Schwierigkeiten im Produktabsatz genannt.

Tabelle 12: Stolpersteine der Verarbeitungsbetriebe

	Anzahl Nennun- gen	Anteil mit über- durchschnittli- chem Produzen- tenpreis	Anteil mit unter- durchschnittli- chem Produzen- tenpreis
Importdruck	53	49%	51%
Tiefe Produktpreise	37	44%	56%
Keine Antwort	26	50%	50%
Knappe Liquidität	21	50%	50%
Neue Konkurrenten	18	47%	53%
Schwierigkeiten im Produktabsatz	17	59%	41%
Mangelhafte Produktqualität	14	43%	57%
Mangelhafte Rohstoffqualität	13	46%	54%
Hohe Rohstoffpreise	12	55%	45%
Zu breite Produktpalette	7	29%	71%
Schwierigkeiten bei Investorensuche	5	40%	60%
Andere Stolperstein	23	39%	61%

Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe (n= 139)

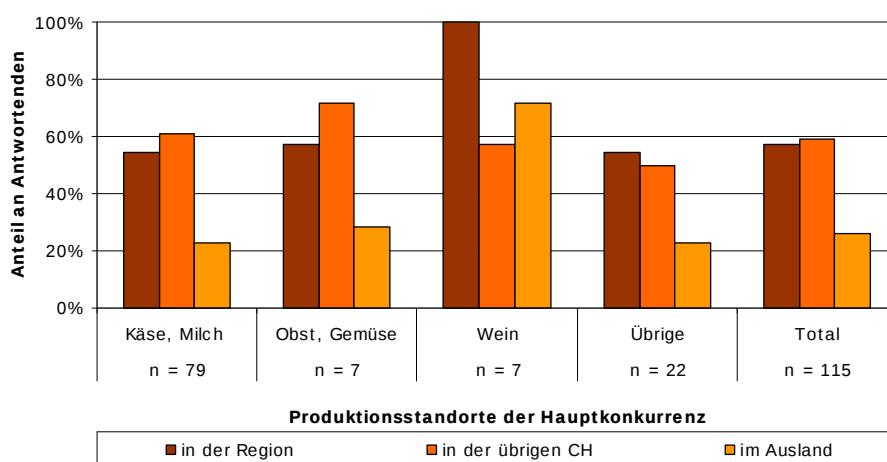
3.6 Wettbewerbsneutralität der Investitionshilfen

3.6.1 Wettbewerbssituation der unterstützten Verarbeitungsbetriebe

Die Mehrheit der unterstützten Betriebe gibt in der Umfrage an, dass in der Betriebsregion weitere Betriebe mit einer ähnlichen Tätigkeit existieren (57% aller antwortenden Betriebe). Im Weinbereich geben 100%, im Milchbereich 54% und im Bereich Obst und Gemüse 57% an, weitere Betriebe in der Region zu haben.

Im Bereich der Milchverarbeitung sowie bei Obst und Gemüsebetrieben sind neben der regionalen Konkurrenz die Betriebsstandorte auch in der übrigen Schweiz, jedoch weniger im Ausland zu finden. In der Weinherstellung sind die Betriebsstandorte der Hauptkonkurrenz in der Region und international zu finden.

Abbildung 34: Produktionsstandorte der Hauptkonkurrenz

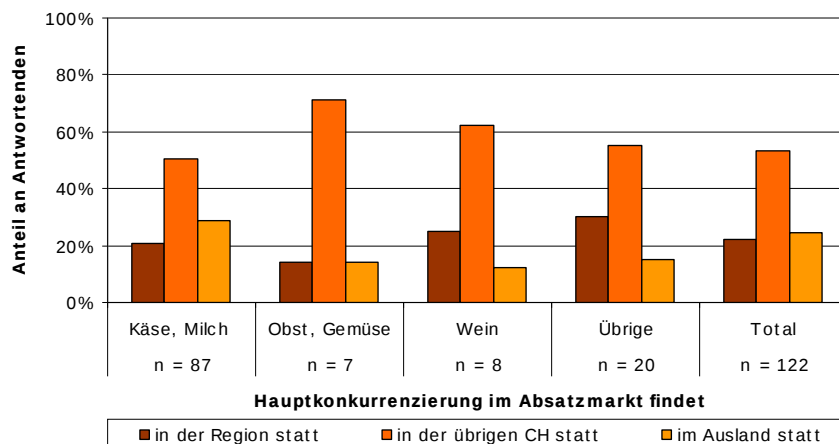


Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

65% der Betriebe aus der Umfrage geben an, im Beschaffungsmarkt eng oder hin und wieder mit Mitbewerbern zusammenzuarbeiten. Eine starke Konkurrenz um Rohstoffe oder ein Verdrängungskampf im Beschaffungsmarkt wird von 12% der Antwortenden angegeben. Auf der Absatzseite schätzen 53% der befragten Betriebe vor allem die Konkurrenzierung im nationalen Markt als wichtig ein. In der Region (22%) und international (25%) wird eine Konkurrenzierung im Absatz deutlich weniger oft genannt.

Absatzseitig wird tendenziell weniger zusammengearbeitet. Im Weinbereich geben 86% der Befragten an, dass im Absatzmarkt starke Konkurrenz herrscht und 14% geben gar an, dass ein Verdrängungskampf stattfindet. Bei den Milchverarbeitern gaben 15% starke Konkurrenz und 18% einen Verdrängungskampf im Absatzmarkt an, während bei den Obst und Gemüse-Betriebe 50% den Konkurrenzdruck als stark einschätzten.

Abbildung 35: Einschätzung der Konkurrenz am Absatzmarkt



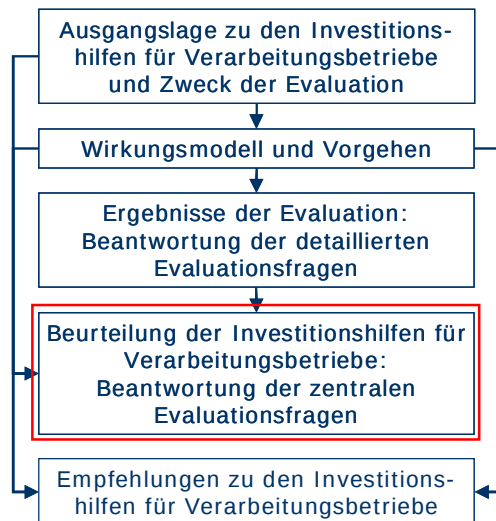
Quelle: Umfrage Verarbeitungsbetriebe

3.6.2 Auswirkung der Investitionshilfen auf den Wettbewerb

Die Auswirkungen von Investitionsprojekten auf den Wettbewerb hängen wesentlich von der Massnahme und vom Marktumfeld ab. Die Investitionskredite entlasten über die Zinsersparnis bei aktuellen Zinssätzen die Strukturkosten nur unwesentlich und sind zudem amortisationspflichtig. Im Gegensatz wirken sich die à fonds perdu Beiträge direkt auf die Wirtschaftlichkeit aus, indem die Betriebe von tieferen Kosten profitieren. Dieser Kostenvorteil kann im Absatz und in der Erschliessung neuer Märkte potenziell ausgenützt werden, um Wettbewerber über tiefere Preise zu konkurrenzieren.

Im Zusammenhang mit dem Marktumfeld steht die Frage im Vordergrund, inwieweit über die Investitionshilfen zusätzliche Verarbeitungskapazitäten erstellt werden und wie sich diese auf den Wettbewerb auswirken. In gesättigten Märkten wie dem Käse- oder dem Weinmarkt können Kapazitätserhöhungen zu einer Preiserosion führen, wie beispielsweise im Emmentalerbereich zu beobachten ist. In einem wachsenden oder stark regulierten Markt (z.B. Sortenorganisation Gruyère) führen Investitionen in die Verarbeitungsinfrastruktur dagegen nicht unmittelbar zu mehr Wettbewerb. Jedoch ist mit Blick auf die Rückzahlungsdauer der Investitionskredite von bis zu 20 Jahren eine langfristig ausgerichtete Markteinschätzung schwierig.

4 Beurteilung der Investitionshilfen



Die Beurteilung der Investitionshilfen fokussiert auf die übergeordneten Evaluationsfragen: Welche Wirkungen haben die Verarbeitungsbetriebe und ihre Investitionsprojekte? Welche Erfolgsfaktoren weisen erfolgreiche Verarbeitungsbetriebe auf? Erfüllen Prozesse und Projektergebnisse der Investitionshilfen die Anforderungen der Wettbewerbsneutralität? Welchen Einfluss hat die Massnahme auf den regionalen Wettbewerb? Diese Fragen werden auf der Basis der in Kapitel 3 dargestellten Evaluationsergebnisse beantwortet.

4.1 Einordnung der Investitionshilfen in die Agrarpolitik

Die Förderung von Verarbeitungsbetrieben mit Investitionshilfen in Form von zinslosen Investitionskrediten und Beiträgen à fonds perdu macht insgesamt einen geringen Anteil der Ausgaben für Strukturverbesserungsmassnahmen aus. Obwohl diese an den Gesamtausgaben für Landwirtschaft und Ernährung eine untergeordnete Rolle spielen, sind sie für die mittel- und langfristige Entwicklung der Landwirtschaft sehr bedeutend. Entsprechend wird der Stellenwert der Investitionshilfen für gemeinschaftliche Massnahmen zur Förderung der regionalen Verarbeitung und Wertschöpfung innerhalb der Agrarpolitik als hoch eingestuft. Dies speziell auch im Vergleich zu einzelbetrieblichen Strukturverbesserungen, weil bei gemeinschaftlichen Massnahmen die Investition und damit die eingesetzten Fördermittel nicht nur von der Strukturentwicklung eines einzelnen Landwirtschaftsbetriebs abhängen. Vielmehr können mehrere Betriebe von einer Investition in eine gemeinschaftliche Verarbeitungsinfrastruktur profitieren. Aus diesem Grund priorisieren einzelne Kantone bei knappen Mitteln gemeinschaftliche Verarbeitungsprojekte auch gegenüber den einzelbetrieblichen Strukturverbesserungen.

4.2 Einordnung des Umfeldes der Investitionshilfen

Die Absatzmärkte in den Verarbeitungsbereichen Milch, Obst und Gemüse sowie Wein, in denen in der Vergangenheit die meisten Projekte unterstützt wurden, sind tendenziell gesättigt und wachsen mit Ausnahme von Obst und Gemüse höchstens parallel zur Bevölkerungszunahme. Während für Käse als Folge der Marktliberalisierung und für Wein ein hoher Import- und damit verbunden ein Preisdruck spürbar ist, gibt es für Obst und Gemüse eine Präferenz für Schweizer Produkte, was sich in den letzten Jahren in weitgehend stabilen Preisen niederschlägt.

Im seit 2007 vollständig liberalisierten Käsemarkt sind die Exportmengen in den letzten Jahren zwar deutlich angestiegen, noch stärker angestiegen sind jedoch die Käseimporte aus der EU. Im Export hat der starke Franken zudem seit 2010 zu Absatzproblemen für die Käsewirtschaft geführt; in dieser Marktsituation bestehen je nach Sorte deutliche Überkapazitäten. Je nach Restriktivität der Sortenorganisation bzgl. Verarbeitungsmengen führt eine Auslastung dieser Kapazitäten zu einem unterschiedlich starken Verdrängungswettbewerb resp. Preisdruck. Die Konkurrenz im Absatzmarkt wird seit der Liberalisierung des Käsemarktes zusätzlich verschärft, weil vermehrt Käse ausserhalb der Sortenorganisationen hergestellt wird, welcher die etablierten Sorten konkurrenziert.

Aus Sicht der Landwirtschaftsbetriebe besteht vor dem Hintergrund der sich im Zeitverlauf stetig öffnenden Schere der Preis- und Kostenentwicklung und dem damit steigenden wirtschaftlichen Druck ein zunehmender Anreiz, sich an gemeinschaftlichen Verarbeitungsprojekten zu beteiligen. Die Betriebe wollen über eine regionale Verarbeitung einen höheren Produzentenpreis realisieren oder zumindest den Absatz der landwirtschaftlichen Rohstoffe sichern. Diese Entwicklung bestätigt sich darin, als in den letzten drei bis vier Jahren gerade im Bereich Milch, mit einer aus Sicht der Produzenten unbefriedigenden Preisentwicklung, in vielen Regionen Projekte zum Aufbau von Verarbeitungsinfrastrukturen initiiert wurden. Einige dieser Vorhaben sind eingebettet in Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) und damit Teil einer branchenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft, Gewerbe oder Tourismus.

Als wichtiger Umfeldfaktor, welcher die Nachfrage der Verarbeitungsbetriebe nach öffentlichen Investitionshilfen beeinflusst, ist ihre Position am Kapitalmarkt zu nennen. Für Verarbeiter landwirtschaftlicher Rohstoffe ist es schwierig, Investitionen nur über eigene Mittel und über Bankhypotheken zu finanzieren, weil Banken das Investitionsrisiko als zu hoch einschätzen. Durch die Beteiligung der öffentlichen Hand wird eine Teilfinanzierung der Investitionen durch die Banken häufig erst ermöglicht. Weitere Einflussfaktoren auf die Nachfrage nach Investitionshilfen sind Entwicklungen im Einkauf des Detailhandels, technische Erneuerungen und Anpassungen an den neusten technologischen Stand sowie allgemein der Bedarf an Ersatzinvestitionen. Letzteres steht teilweise in Verbindung mit einem Zusammenschluss mehrerer Verarbeitungsbetriebe.

Mit der fortschreitenden Marktliberalisierung nimmt aus Schweizer Sicht die Bedeutung der Investitionsförderung im Ausland zu. Gemäss Experteneinschätzung werden Lebensmittelverarbeitungsbetriebe in der EU deutlich stärker als in der Schweiz gefördert (bis zu 60% der Investitionssumme als à fonds perdu Beiträge), was den unterstützten EU-Betrieben in liberalisierten Märkten wie dem Käse- und Weinmarkt einen Wettbewerbsvorteil erschafft. Die europäische Förderpolitik ist allerdings stark regionalpolitisch geprägt, was zu grossen regionalen Unterschieden bzgl. Förderintensität führt.

4.3 Bewertung der Wirkungen der Investitionshilfen

Die Bewertung der Wirkung der Investitionshilfen wird anhand der Evaluationsfragen, vorgenommen:

- Welche Auswirkungen haben die Verarbeitungsbetriebe von Landwirtschaftsprodukten und ihre Investitionsprojekte auf die regionale Wertschöpfung, die Arbeitsplätze, die Umwelt, die Zusammenarbeit und die regionale Identität?
- Welche Erfolgsfaktoren weisen die erfolgreichen Verarbeitungsbetriebe auf?
- Erfüllen Prozesse und Projektergebnisse von Strukturverbesserungsmassnahmen bei Verarbeitungsbetrieben die Anforderungen der Wettbewerbsneutralität? Welchen Einfluss hatte die Massnahme auf den regionalen Wettbewerb?

4.3.1 Wirkung der Verarbeitungsbetriebe und Auswirkungen der Investitionshilfen

Die Investitionshilfen stellen in vielen Fällen eine Grundvoraussetzung für die Realisierung gemeinschaftlicher Investitionen in Verarbeitungsinfrastrukturen dar. Im Bereich Milch werden sie in vier von fünf Fällen als sehr wichtig beurteilt, im Bereich Obst und Gemüse in zwei von fünf Fällen. Als unwichtig werden die Investitionshilfen nur in Einzelfällen eingestuft. Letzteres stimmt mit dem Bild überein, dass viele privat organisierte Betriebe – insbesondere Käsereien - auch ohne öffentliche Unterstützung in ihre Infrastruktur zur Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe investieren. Dennoch sind die Investitionshilfen eine zentrale Voraussetzung für den Erhalt und die Förderung der regionalen Verarbeitung und der damit verbundenen Wirkungen.

Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe und Spezialitätenproduktion

Die mit Investitionshilfen geförderten Verarbeitungsbetriebe tragen unmittelbar zur Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe in der Region bei, da die Rohstoffe primär regional bezogen werden. Zudem steigen mit der Investition die Kapazitäten und Verarbeitungsmengen tendenziell, wobei teilweise auch die bisherigen Kapazitäten mehrerer Betriebe zusammengeführt werden.

In entsprechenden Strukturen kann über die Erzeugung von regionalen Spezialitäten eine hohe Wertschöpfung und Wirtschaftlichkeit gesichert werden. In unangepassten Strukturen weisen Spezialitäten aufgrund der hohen Kosten für die Produktion und die Distribution meist eine mangelnde Wirtschaftlichkeit auf und werden über andere Produktbereiche quersubventioniert.

Regionale Wertschöpfung und regionaler Rohstoffbezug

Die Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe trägt direkt zur regionalen Wertschöpfung bei. Die wirtschaftliche Bedeutung der Verarbeitungsbetriebe hängt stark von Produkt, Struktur, Markt und den beteiligten Akteuren ab. Die Wirkung ist vor allem bei denjenigen Verarbeitungsbetrieben hoch, deren Strukturen der Strategie, dem Absatzmarkt und der Wettbewerbssituation angepasst sind. Daneben spielt auch die Organisationsform der Betriebe eine Rolle, indem die kürzeren Entscheidungswege und Anreizstrukturen die auf eigenes Risiko geführten Käsereien (Privatkäsereien, Käsereien in Pacht) im Vergleich zu den mit Angestellten geführten genossenschaftlichen Käsereien begünstigen. Dieser Zusammenhang wird insofern bestätigt, als die interviewten Fachleute den privaten Betrieben ein wirtschaftlicheres und innovativeres Denken und Handeln attestieren als genossenschaftlich organisierten Gemeinschaftsbetrieben.

Neben den bereits angesprochenen Faktoren hängt die regionale Wertschöpfung massgeblich von der Wirtschaftlichkeit der Verarbeitungsbetriebe und damit auch von der Preisentwicklung im Absatzmarkt und von der Marktstellung der Betriebe ab. Vor diesem Hintergrund sind Investitionen und öffentliche Investitionshilfen, welche in gesättigten Märkten zu einem Ausbau der Verarbeitungskapazitäten führen, kritisch zu beurteilen. Zusätzliche Kapazitäten erhöhen in Kombination mit der betriebswirtschaftlichen Anforderung einer möglichst hohen Auslastung den Konkurrenz- und Preisdruck im Absatzmarkt, was sich nicht nur beim investierenden Betrieb selber, sondern auch bei allen Mitbewerbern in einer rückläufigen Wertschöpfung niederschlägt. Eine mögliche Konkurrenzierung der mit Investitionshilfen geförderten Verarbeitungsbetriebe ist damit nicht nur mit Blick auf die Rohstoffbeschaffung im Einzugsgebiet der Betriebe zu beachten, sondern vielmehr auch mit Bezug zum Absatzmarkt.

Zusätzlich zur direkten Wertschöpfungswirkung der Betriebe resultieren indirekte Effekte. Weil die Verarbeitungsbetriebe einen grossen Teil der Vorleistungen und vor allem der landwirtschaftlichen Rohprodukte regional beziehen, fallen die indirekten Effekte primär in der Region an. Neben der über die Vorleistungsbezüge ausgelösten Wirkung sind für die Landwirtschaftsbetriebe vor allem der ausbezahlte Rohstoffpreis und der gesicherte Absatz ausschlaggebend. Während die Wirkung beim Absatz gegeben ist, weil die Verarbeitungsbetriebe die landwirtschaftlichen Rohstoffe grösstenteils in der Region beziehen, sind die Wirkungen auf den Preis sehr unterschiedlich: Von höheren Preisen profitieren die Rohstofflieferanten nur bei etwa der Hälfte der Verarbeitungsbetriebe, beim Rest ist dies nicht der Fall. In diesen Fällen reduziert sich die Wirkung der mit Investitionshilfen unterstützten Verarbeitungsbetriebe für die Lieferanten auf Aspekte wie einen gesicherten Absatz oder die Einsparung von Transportkosten. Der gesicherte Absatz ist vor allem für die Milchproduzenten von Bedeutung, als die regionale Verarbeitung auch zur Erhaltung der Verkehrsmilchproduktion in peripheren Gebieten beiträgt. In den Bereichen Obst, Gemüse und Rebbau profitieren die Produzenten von der gemeinschaftlichen Verarbeitung, indem ihnen diese den Anbau dieser Kulturen erst ermöglicht, was sich im Vergleich zum alternativen Acker- oder Futterbau in höheren Einkommen pro Flächeneinheit niederschlägt.

Beschäftigungswirkung

Verarbeitungsbetriebe leisten einen Beitrag zur Erhaltung regionaler Arbeitsplätze über ihre direkte und indirekte Beschäftigungswirkung. Im Mittel beschäftigen die mit Investitionshilfen unterstützten Betriebe knapp acht Vollzeitäquivalente und haben die Beschäftigung mit der Investition um rund einen Fünftel ausgeweitet. Die direkte Beschäftigungswirkung fällt grösstenteils in der Standortgemeinde resp. -region an, dasselbe gilt für die indirekte Wirkung. Aufgrund des hohen Anteils regional bezogener Vorleistungen lösen die Verarbeitungsbetriebe pro Arbeitsplatz in der übrigen Wirtschaft eine zusätzliche Beschäftigungswirkung aus.

Die Verarbeitungsbetriebe sind mit ihrer Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung speziell für periphere Regionen wichtig. Einerseits weil Arbeitsplätze ausserhalb der Landwirtschaft in solchen Regionen aus regionalwirtschaftlicher Sicht eine hohe Bedeutung zukommt, andererseits weil die Beschäftigungswirkung der Landwirtschaft selber

rückläufig ist. Damit kann landwirtschaftlichen Verarbeitungsbetrieben trotz der absolut nicht sehr grossen direkten Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkung und der beschränkten Wirkung auf die Landwirtschaftsbetriebe je nach Region eine hohe regionalwirtschaftliche Bedeutung zukommen.

Zusammenarbeit und regionale Identität

Die Vergabe der Investitionshilfen ist ein Hebel zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Verarbeitung und zur Nutzung von Synergien im Bereich der Verarbeitungsstrukturen, der Rohstoffbeschaffung, der Produktlagerung oder im Produktabsatz. Art. 13 SVV wird hier teilweise als Druckmittel eingesetzt, indem mit Verweis auf den Artikel regionale Verarbeitungskonzepte eingefordert oder eine Zusammenarbeit zwischen benachbarten Verarbeitungsbetrieben angestossen wird. Im Zusammenhang mit der Schaffung zusätzlicher Verarbeitungskapazitäten in gesättigten Märkten sind die Vollzugsstellen und ihre Förderpolitik entscheidend bezüglich der Gestaltung der regionalen Verarbeitungsstrukturen und der Wertschöpfungsmöglichkeiten.

Verarbeitungsbetriebe fördern die regionale Identität besonders über ihre Produkte als Werbeträger für die Region in verschiedenen Absatzkanälen, über Betriebsführungen und als Arbeitgeber.

4.3.2 Erfolgsfaktoren der Verarbeitungsbetriebe

Der Erfolg der gemeinschaftlichen Verarbeitungsbetriebe und der gewerblichen Kleinbetriebe hängt von einer Reihe von Erfolgsfaktoren ab. Als zentrale Erfolgsfaktoren sind eine auf die Positionierung, das Marktumfeld und die Marktentwicklung angepasste Betriebsstruktur, kombiniert mit einer hohen Produktqualität, einer unternehmerischen Betriebsführung und einer professionellen Vermarktung zu nennen. Betriebe, die von einem wirtschaftlich denkenden, engagierten Betriebsleiter geführt werden und die genannten Kriterien erfüllen, dürften auch in einem wettbewerbintensiveren Umfeld mit gesättigten erfolgreich sein.

Die im Rahmen der Untersuchung als wichtig eingestuften Stolpersteine wie ein hoher Importdruck, tiefe Produktpreise resp. Preisdruck oder ein schwieriger Produktabsatz dürften dagegen in erster Linie das Ergebnis einer zu optimistischen Einschätzung der Marktentwicklung und der Absatzpotenziale sein. Eine robuste Einschätzung der Marktentwicklung dürfte mit Blick auf die zunehmende Volatilität der Agrarmärkte zunehmend anspruchsvoller werden, womit der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Projekte im Zusammenhang mit einer öffentlichen Unterstützung eine sehr hohe Bedeutung zukommt. Eine zentrale Grundlage dazu ist eine realistische Einschätzung der zu erwartenden Markt- und Preisentwicklung in den vorgesehenen Absatzkanälen und eine entsprechende Dimensionierung der Verarbeitungskapazitäten.

4.3.3 Wettbewerbsneutralität

Grundsätzlich sind staatliche Fördermassnahmen wie die Investitionshilfen per se nicht wettbewerbsneutral. Bei der Ausrichtung der öffentlichen Fördermittel für Verarbeitungsbetriebe besteht ein grundlegender Zielkonflikt zwischen der Wirtschaftlichkeit der Verarbeitungsbetriebe, dem Ziel der Strukturförderung zur Sicherung der Wertschöp-

fung und der Wettbewerbsneutralität. Die Diskussionen zum Thema Wettbewerbsneutralität und Konkurrenzierung gründen denn auch zu einem grossen Teil aus den ungleichen Rahmenbedingungen und Förderkriterien für gewerbliche Kleinbetriebe und gemeinschaftliche Massnahmen sowie aus der Art der Förderung. Grundsätzlich dürfte von den Investitionshilfen aber auch ein Anreiz ausgehen, auf eine veränderte Konkurrenzsituation mit neuen, innovativen Produkten zu reagieren oder Effizienzpotenziale in der Verarbeitung zu nutzen. Ein verstärkter Wettbewerb fördert damit eine ständige Entwicklung und die Erschliessung von Wettbewerbsvorteilen der Betriebe gegenüber der (neuen) Konkurrenz, was ihre Wettbewerbsfähigkeit fördert.

Erfüllung der Anforderungen der Wettbewerbsneutralität

Das mit Art. 13 SVV vorgegebene Verfahren zur Prüfung der Wettbewerbsneutralität ist im Sinne eines „Best Practice-Ansatzes“ insgesamt als praktikable Grundlage zur Sicherstellung der Wettbewerbsneutralität zu beurteilen. Dies bestätigt sich auch darin, dass es de facto wenig Probleme mit der Konkurrenzierung gibt, weil kritische Fälle über die Vorabklärungen der Vollzugstellen und der Gesuchsteller meistens frühzeitig erkannt werden. Neben der sachlichen Prüfung besteht für das in der heutigen Formulierung zwar schwierig abgrenzbare Einzugsgebiet die Möglichkeit, über Art. 13 SVV eine regionale Zusammenarbeit – insbesondere zwischen den im Einzugsgebiet bestehenden Verarbeitungsbetrieben – und die Nutzung von Synergien anzustossen resp. zu fördern, was die Problematik der Konkurrenzierung entschärft.

In der Vergangenheit wurde nur in Einzelfällen Einsprache gegen die Vergabe von Investitionshilfen erhoben. Bisher liegt aber keine materielle Entscheidung über die Ergebnisse zur Überprüfung der Wettbewerbsneutralität vor. Unabhängig davon ist das der Prüfung zugrunde liegende Prinzip der Gleichwertigkeit als schwierig anwendbar einzustufen. Einerseits liegt der Überprüfung eine zukunftsgerichtete Einschätzung auf Projektbasis zugrunde, welche je nach Markt und geplanter Nutzungsdauer der Infrastrukturen mit grossen Unsicherheiten belegt ist. Andererseits kann der konkurrierende Betriebe zwar die Gleichwertigkeit geltend machen, ohne aber den realen Nachweis dafür zu erbringen oder sich für eine Umsetzung zu verpflichten. Entsprechend ist der Schutz des Einsprechers als hoch einzustufen.

Die Konkurrenzierung und damit auch die Beurteilung der Wettbewerbsneutralität sind stark vom Marktumfeld abhängig. Eine einseitige Überprüfung der Konkurrenzierung im Beschaffungsmarkt greift dabei zu kurz, weil sich die Betriebe speziell auch im Absatzmarkt konkurrenzieren. Dies gilt speziell für Projekte mit Kapazitäts- und Mengenausweitungen resp. bei grösseren Investitionen, welche den Konkurrenz- und Preisdruck im Absatzmarkt potenziell erhöhen und zu einer Preiserosion führen können.

Einfluss auf den regionalen Wettbewerb

Die Hauptkonkurrenzierung unter den Verarbeitungsbetrieben findet nicht nur im Beschaffungsmarkt, sondern vielmehr auch im Absatzmarkt statt. Letzteres betrifft neben der regionalen Ebene speziell auch die nationale Ebene. Tendenziell gehen mit Investitionen Kapazitäts- und Absatzmengenausweitungen einher, was je nach Produkt und Absatzkanal zu Preiserosionen im nationalen Markt führen kann.

Der Einfluss der Investitionskredite und der à fonds perdu Beiträge auf den Wettbewerb werden unterschiedlich bewertet. Während die Kostenentlastung über die Zinseinsparungen bei den Investitionskrediten als klein eingeschätzt wird, senken Beiträge direkt die Strukturkosten, was unmittelbar wettbewerbswirksam ist. Entsprechend sind Beiträge punkto Wettbewerbsneutralität kritischer zu beurteilen als Investitionskredite. Mit dem Ziel der Strukturförderung in peripheren Regionen sind die Beiträge aber aus regionalpolitischer Sicht als wichtig einzustufen.

Die Konkurrenzierung ist auch in Verbindung zu den dank der Investitionshilfen geschaffenen (Über-)Kapazitäten zu stellen. Dabei ist zu beachten, dass bei der Ausrichtung der Investitionshilfen kantonale Unterschiede bestehen und Verarbeitungsprojekte, welche in ein Projekt zur regionalen Entwicklung eingebettet sind, von höheren Förderbeiträgen profitieren. Daneben kennen einzelne Kantone zusätzliche Förderinstrumente. Diese Unterschiede können auf engem Raum zu ungleichen Förderbedingungen führen, welche den Wettbewerb beeinflussen.

4.4 Bewertung der Investitionshilfen über die übergeordneten Ziele

Von 2000 bis 2011 wurden in insgesamt 420 Fällen Investitionshilfen gewährt. In 80% der Fälle wurden nur Investitionskredite vergeben. In 18% der Fälle wurden sowohl Investitionskredite als auch Beiträge gewährt und in neun Einzelfällen wurden nur Beiträge gesprochen (2%). Insgesamt wurde in 411 Fällen Investitionskredite und in 85 Fällen à fonds perdu Beiträge gesprochen. Die Unterstützungen gingen an 350 Verarbeitungsbetriebe, 70 Betriebe haben im betrachteten Zeitraum mehrfach Investitionshilfen erhalten.

Die Investitionshilfen tragen zur Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum und insbesondere im Berggebiet bei, gemessen an der Grundgesamtheit aller Verarbeitungsbetriebe ist die Wirkung aber moderat. Über alle Verarbeitungsbereiche betrachtet haben in den letzten zehn Jahren 14% aller Verarbeitungsbetriebe mit vier bis fünf Prozent der Beschäftigten in der Lebensmittelverarbeitung Investitionshilfen beansprucht. Die mögliche Durchdringung und damit der Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse werden im ländlichen Raum des Talgebiets vor allem durch den Ausschluss der gewerblichen Kleinbetriebe eingeschränkt, im Berggebiet teilweise durch die Grössenbeschränkung für Kleinbetriebe. Im Bereich Milch liegen die Förderanteile mit einem Drittel der Betriebe und gut 13% der Beschäftigten deutlich höher als in den übrigen Verarbeitungsbereichen.

Die im Einzelfall je nach Region wichtige Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung ist im Sinne einer regionalwirtschaftlichen Gesamtbetrachtung zu relativieren, liegen doch nur knapp zwei Fünftel der unterstützten Verarbeitungsbetriebe in ruralen Regionen und ein weiteres Fünftel in Regionen einer Kleinagglomeration. Der Rest der Investitionshilfen wurde an Betriebe im Einzugsgebiet der Agglomerationen ausgerichtet.

Die Vergabe von Investitionshilfen unterstützt die Verbesserung der betrieblichen Effizienz subsidiär, indem durch Investitionen eine Erneuerung der Produktionsanlagen

xoder Optimierungen der Arbeitsabläufe ermöglicht werden. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit durch die kantonalen Vollzugsstellen trägt indirekt zur Effizienz bei. Diese Prüfung ist auch insofern von Bedeutung, als mit den Investitionshilfen ein Anreiz besteht, den tatsächlichen Bedarf übersteigenden Kapazitäten oder allgemein zu teure und damit unrentable Projekte zu realisieren, was die betriebliche Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Investitionen tangiert. Dies gilt speziell auch für Investitionen in Kleinbetriebe, welche eine hohe Wertschöpfung voraussetzen, um den strukturell bedingten Kosten- nachteil auszugleichen.

4.5 Bewertung der Förderkriterien der Investitionshilfen

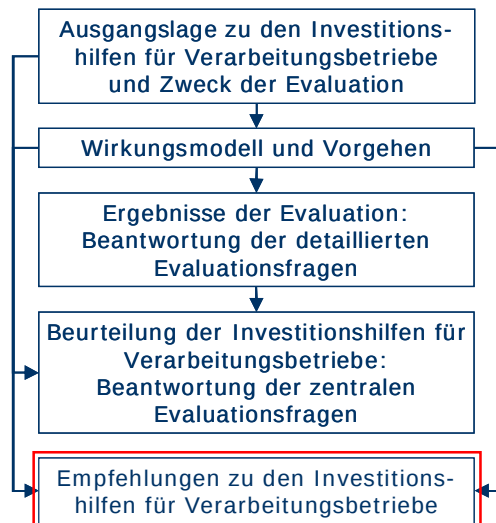
Als Investitionshilfen werden zinslose, rückzahlungspflichtige Darlehen und à fonds perdu Beiträge gewährt. Die Darlehen müssen in einem Zeitraum von 10 bis 20 Jahren amortisiert werden, teilweise werden auch kürzere Rückzahlungsfristen angewandt. Die Zielgruppe der Verarbeitungsbetriebe bewertet das Instrument und die Förderkriterien positiv. Die Anforderung der Tragbarkeit stellt jedoch hohe Ansprüche an die Betriebe.

Für gemeinschaftliche Massnahmen und gewerbliche Kleinbetriebe bestehen unterschiedliche Förderkriterien bezüglich Gebiet, Grösse, Förderbetrag und Stimmverhältnisse. Diese Unterschiede sind bezüglich Wettbewerbsneutralität und aus einer ziel- und wirkungsorientierten Perspektive kritisch zu beurteilen.

Tabelle 13: *Beurteilung der Vergabe der Investitionshilfen*

Umsetzung	Beurteilung
Projektbeurteilung	Als Hauptkriterium wird bei den meisten Kantonen die Wirtschaftlichkeit angegeben, gefolgt von der Initiative der Projektträger. Die Erfahrung zeigt, dass die Marktperspektiven und die Wirtschaftlichkeit in den Businessplänen oft zu optimistisch eingeschätzt werden. Einige Kantone beziehen für die Prüfung der Dossiers externe Spezialisten zu.
Berechnungsgrundlage für die Investitionshilfen	Die meisten Kantone berechnen die Höhe von Beiträgen und Investitionskrediten anhand des Investitionsvolumens und der anrechenbaren Kosten. Einzelne Kantone gewähren die Investitionshilfen hingegen in Verbindung zu den geplanten Verarbeitungsmengen, was die Betriebe zur Wirtschaftlichkeit zwingt.
Mittelverfügbarkeit	Die verfügbaren Mittel für die Strukturverbesserungsmassnahmen waren in der Vergangenheit meist knapp. Die Mehrheit der Kantone priorisiert daher gemeinschaftliche Massnahmen. Die Mittelverfügbarkeit wird zunehmend durch den hohen Mittelbedarf für die Projekte zur regionalen Entwicklung tangiert. Einige Kantone kennen neben den Investitionshilfen nach LwG zusätzlich eigene Förderinstrumente.

5 Empfehlungen zu den Investitionshilfen



Die Empfehlungen zeigen mögliche Anpassungen der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe auf. Grundlage sind die in Kapitel 3 dargestellten Ergebnisse der Evaluation sowie die Beurteilung der Investitionshilfen in Kapitel 4. Die Empfehlungen gliedern sich in drei Teile: In einem ersten Teil werden grundsätzliche Empfehlungen zu den Investitionshilfen abgeleitet, welche im zweiten Teil genauer spezifiziert werden. Im dritten Teil werden schliesslich die Empfehlungen zur Wettbewerbsneutralität formuliert.

5.1 Grundsätzliche Empfehlungen zum Instrument der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe

Die Interventionshypothese zur Wirkungsweise der Interventionshilfen postuliert, dass durch die Vergabe von Investitionskrediten und Beiträgen unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität die Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum verbessert werden. Dies soll über eine Verbesserung der betrieblichen Effizienz sowie eine Steigerung der regionalen Verarbeitung und Wertschöpfung erreicht werden. Die Evaluation zeigt, dass die Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe zur Erreichung der Sachziele beitragen, der Beitrag zum übergeordneten politischen Ziel einer Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse aufgrund der tiefen Durchdringungsrate insgesamt aber als moderat einzuschätzen ist. Je nach regionalem Kontext und Verarbeitungsbereich ist der Beitrag dennoch als relevant einzustufen, insbesondere in peripheren Regionen.

Wie in der Beurteilung festgestellt, sind die Investitionshilfen in vielen Fällen eine Grundvoraussetzung für die Realisierung gemeinschaftlicher Investitionen in Verarbeitungsinfrastrukturen. Obwohl vor allem private Betriebe auch ohne öffentliche Unterstützung in die Verarbeitungsinfrastrukturen investieren, sind die Investitionshilfen auf der Ebene der einzelnen Verarbeitungsbetriebe meist wichtig resp. entscheidend für die Projektfinanzierung, weil die Banken das Investitionsrisiko als zu hoch einschätzen. Die Bedeutung der Förderung dürfte mit einer zunehmenden Marktliberalisierung wichtiger werden, speziell auch weil Verarbeitungsbetriebe in der EU stark gefördert werden. Die Förderung in der EU erfolgt dabei nur über à fonds perdu Beiträge. Mit Blick auf die Bedeutung der Investitionshilfen zur Förderung der regionalen Verarbeitung und der damit verbundenen direkten und indirekten Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung ist eine Fortführung des Instruments mit einer wirkungsorientierten Öffnung zu empfehlen. Zur Einordnung dieser Empfehlung sind vier Punkte zu beachten:

- Öffentliche Unterstützungen von einzelnen Marktakteuren sind per se nicht wettbewerbsneutral. Für die Ausrichtung der Investitionshilfen besteht ein grundlegender Zielkonflikt zwischen den Anforderungen der Wirtschaftlichkeit der Verarbeitungsbetriebe, der regionalen Wertschöpfung und der Wettbewerbsneutralität.
- Die Investitionshilfen beeinflussen den Strukturanpassungsprozess: Einerseits werden auch kleine (gewerbliche) Verarbeitungsbetriebe unterstützt. Andererseits werden über die Investitionshilfen Strukturbereinigungen eingeleitet, indem mehrere Betriebe nach einer Überprüfung der regionalen Verarbeitungsstrukturen zusammengelegt werden und auf der Grundlage eines regionalen Verarbeitungskonzepts an einem Standort in grössere Strukturen investieren. Allgemein tragen die Investitionshilfen auch dazu bei, dass zusätzliche (Über-) Kapazitäten geschaffen werden, welche zu einem steigenden Preisdruck im Absatzmarkt führen und damit etablierte Betriebe tangieren.
- Während die von den Investitionskrediten ausgehende Konkurrenzierung unter den heutigen Bedingungen am Kapitalmarkt gering ist, beeinflussen die à fonds perdu Beiträge die Strukturkosten der unterstützten Verarbeitungsbetriebe, was diesen am Markt einen Wettbewerbsvorteil eröffnet. Obwohl dies im Widerspruch zur Förderung in der EU steht, ist zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung eine Verschiebung des Gewichts von den à fonds perdu Beiträgen hin zu den Investitionskrediten zu empfehlen, soweit nicht übergeordnete regionalpolitische Ziele eine Unterstützung mit Beiträgen rechtfertigen. Zum anderen sind die Förderansätze zwischen den Betrieben zu vereinheitlichen und die heute bestehende stärkere Unterstützung von PRE-Verarbeitungsprojekten zu korrigieren.
- Eine Öffnung des Instruments und eine Vereinheitlichung der Förderkriterien zwischen gemeinschaftlichen Betrieben und gewerblichen Betrieben – sowohl im Berg- und Talgebiet - korrigiert einerseits die ungleiche Behandlung gemeinschaftlicher und gewerblicher Betriebe. Eine Öffnung entschärft andererseits die Problematik der ungleichen Wettbewerbsbedingungen und damit die Diskussionen um die Konkurrenzierung der gewerblichen Betriebe.

5.2 Spezifische Empfehlungen zu den Investitionshilfen

5.2.1 Empfehlungen zu den Förderkriterien und den Förderansätzen

Die Evaluation bestätigt, dass die Förderkriterien ein zentraler Hebel für die Zielerreichung und die Akzeptanz des Instruments sind. Insbesondere gründet ein Grossteil der Diskussionen zum Thema Wettbewerbsneutralität aus unterschiedlichen Förderkriterien für gemeinschaftliche Massnahmen und gewerbliche Kleinbetriebe.

Mit der oben empfohlenen wirkungsorientierten Öffnung der Investitionshilfen sind die Förderkriterien zwischen den gemeinschaftlichen Massnahmen und den gewerblichen Kleinbetrieben zu vereinheitlichen. Im Vordergrund stehen die Kriterien bezüglich Gebiet, Grösse, Förderbetrag und Stimmverhältnisse, welche aus einer wirkungs- und wettbewerbsorientierten Perspektive nicht sinnvoll sind. Zudem wird eine höhere Zielerreichung durch die aktuellen Förderlimiten bei gewerblichen Kleinbetrieben verhindert.

Abgesehen vom Grundsatz der Unterscheidung zwischen gemeinschaftlichen Massnahmen und gewerblichen Kleinbetrieben sowie der auf das Berggebiet beschränkten Förderung gewerblicher Kleinbetriebe können die Kriterien auf Verordnungsstufe und damit im bestehenden gesetzlichen Rahmen vereinheitlicht bzw. geöffnet werden. Im Einzelnen sind folgende Kriterien anzupassen:

- Ausweitung der Investitionskredite auf gewerbliche Kleinbetriebe im Talgebiet und damit Vereinheitlichung mit den gemeinschaftlichen Massnahmen;
- Anhebung der Gewerbegrenze: Gewerbliche Kleinbetriebe können heute bis zu einer Grenze von 4 Mio. Fr. Umsatz oder 1000 Stellenprozenten mit Investitionshilfen unterstützt gefördert werden. Bei den gemeinschaftlichen Massnahmen besteht keine vergleichbare Limite. Eine Erhöhung der Limiten würde einerseits den Spielraum zur Förderung regionalwirtschaftlich bedeutender Verarbeitungs- und Vermarktungsprojekte öffnen. Andererseits könnte die mit der Limite einhergehende Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Kleinbetriebe reduziert werden.
- Priorisierung der Investitionskredite gegenüber den Beiträgen: Im Gegensatz zu den Investitionskrediten werden vor allem Beiträge bezüglich der Wettbewerbsneutralität kritisch beurteilt. Eine höhere Gewichtung der Investitionskredite gegenüber den Beiträgen - beispielsweise über maximale Förderanteile an den anrechenbaren Projektkosten oder maximale Förderansätze für die geplanten Verarbeitungsmengen – würde die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Massnahme senken, ohne die wichtige Bedeutung der Investitionshilfen für die Finanzierung von Projekten zu beeinträchtigen. Im Fall einer weitreichenden Öffnung der Investitionshilfen müsste die Unterstützung über die Vorgabe einer maximalen Höhe der Kredite und Beiträge und über die verfügbaren Mittel limitiert werden.
- Die heutige Auflage der Stimmmehrheit der ProduzentInnen in der Gemeinschaft und im ausführenden Organ ist zumindest bzgl. Letzterem zu überprüfen. Landwirte verfügen nicht in jedem Fall über die nötigen Kompetenzen in der Betriebsführung oder im Marketing, um einen Verarbeitungsbetrieb erfolgreich zu führen. Die Auflage der Stimmmehrheit, welche in der Praxis als „Beurteilung der Trägerschaften“ eingestuft wird, steht auch im Widerspruch zu einer Beurteilung der Projekte nach ihren Wirkungsperspektiven.

5.2.2 Empfehlungen zur Beurteilung der Projekte und zum Vollzug

Der Vollzug der Investitionshilfen ist nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Mit dem Ziel einer Optimierung der Wirkungen der Verarbeitungsbetriebe und damit der Investitionshilfen lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen trotzdem einige Empfehlungen ableiten.

Die Beurteilung der Gesuche um Investitionshilfen wird in einem zunehmend volatileren Marktumfeld anspruchsvoller. Gleichzeitig sind Projekte von grösseren Unsicherheiten bzgl. der Markt- und Absatzentwicklung geprägt als in der Vergangenheit. In diesem Umfeld kommt der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Projekte eine hohe Bedeutung zu. Obwohl eine Beurteilung der zukünftigen Marktentwicklung für Gesuchsteller und Voll-

zugsinstitution schwierig und aufwändig ist, sind in die Prüfung der Wirtschaftlichkeit folgende Aspekte (stärker) einzubeziehen:

- Marktsituation und mittelfristige Marktentwicklung: Obwohl Vorhersagen zur Markt- und Preisentwicklung schwierig sind, müssen Projekte in Märkten, welche von Überkapazitäten, einem hohen Konkurrenzdruck oder einer sinkenden Nachfrage nach inländischen Produkten geprägt sind, sehr kritisch beurteilt werden. Demgegenüber ist die Wirtschaftlichkeit bei Projekten, welche auf Wachstumsmärkte mit einer steigenden Nachfrage und einem tiefen Konkurrenzdruck ausgerichtet sind, eher gegeben.
- Absatzkanal und -menge: Zur Sicherung der regionalen Verarbeitung und der Steigerung der Wertschöpfung in der Region kommt dem Absatz der Produkte und damit dem Marketing eine Schlüsselrolle zu. Die Frage der Absatzkanäle und der jeweiligen Absatzmengen sind dementsprechend im Detail zu prüfen resp. die Betriebe müssten die notwendigen Nachweise verbindlich erbringen. Dies gilt speziell für Neueinsteiger ohne etablierten Absatzkanal oder für Betriebe, welche eine deutliche Kapazitäts- und Mengenausweitung planen.
- Preisentwicklung: Für die Beurteilung der Gesuche ist von „worst case“-Szenarien auszugehen. Betriebe, deren Wirtschaftlichkeit unter diesen Bedingungen nicht gesichert ist, sind von einer Unterstützung auszunehmen. Zur Vereinheitlichung der Vergabepolitik dürfte es sich anbieten, diese Szenarien unter den in den Vollzug eingebundenen Akteuren abzugleichen.
- Angepasste Betriebsstruktur: Die Betriebsstrukturen müssen auf das Produktportfolio und die Absatzkanäle angepasst sein. Speziell für kleine Betriebe steht eine Lieferung in den Masskanal im Widerspruch zu den hohen Produktionskosten. Umgekehrt zeigen die Erfahrungen, dass eine grosse Produktpalette aus wirtschaftlicher Sicht nachteilig sein kann, speziell auch, wenn die Produktion von Spezialitäten über die mengenmässig bedeutenden Produkte quersubventioniert wird oder die Distribution der Spezialitäten mit sehr hohen Kosten verbunden ist.
- Betriebsführung und Know-how: Die erfolgreiche Führung eines Verarbeitungsbetriebes setzt ein hohes unternehmerisches Know-how, Erfahrung im Marketing sowie stabile Führungsstrukturen voraus. Weitere Erfolgsfaktoren wie Rohstoff- und Produktqualität sind zwar notwendige Voraussetzungen, garantieren den Erfolg am Markt und die Wirtschaftlichkeit des Betriebs aber nicht zwingend.

Die kantonalen Vollzugsstellen beeinflussen die Strukturentwicklung in der Lebensmittelverarbeitung über die Vergabe der Investitionshilfen wesentlich, was ein hohes Mass an Verantwortung mit sich bringt. Im Kontext der strukturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der Landwirtschaftsbetriebe, einem steigenden Bedarf einer wertschöpfungsintensiven Verarbeitung und Vermarktung sowie den bestehenden Verarbeitungsstrukturen eröffnet sich im Zusammenhang mit der Vergabe knapper Fördermittel für die Kantone ein Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, Überkapazitäten für regionale Produkte und Spezialitäten sowie regionaler Wertschöpfung. Zur Gewährleistung einer langfristig orientierten Förderung ist die Erarbeitung kantonalen oder kantonsübergreifender Verarbeitungsstrategien und -konzepte

zu empfehlen, wie dies einige Kantone in der Vergangenheit bereits gemacht haben. Zudem ist zu prüfen, ob auf nationaler Ebene eine Konsolidierung dieser Förderstrategien erfolgen soll. Hintergrund dieser Empfehlung ist die Erkenntnis, dass die Verarbeitungskapazitäten und die produzierten Mengen im Einzelfall zwar klein sind, die Märkten für regionale Spezialitäten im Inland aber weitgehend gesättigt sind und der Konkurrenzdruck durch neueinsteigende Betriebe zunehmend steigt.

5.2.3 Empfehlungen in Verbindung mit weiteren Massnahmen

Die Wirkung der Investitionshilfen für Verarbeitungsbetriebe wird neben der Ausgestaltung des Instruments an sich durch weitere Politikmassnahmen beeinflusst. Eine optimale Koordination der Instrumente ist mit Blick auf die Zielerreichung der Investitionshilfen anzustreben. Um die bestehende Abstimmung mit weiteren Instrumenten zu optimieren, sind folgende Empfehlungen angezeigt:

- Verbindung der Investitionshilfen zu den Projekten zur regionalen Entwicklung (PRE): Verarbeitungsprojekte werden zunehmend in PRE eingebettet und mit weiteren Projekten vernetzt. Ein Anreiz dazu sind unter anderem die im Rahmen der PRE's gewährten höheren Beiträge, welche in der Vergangenheit aber bereits reduziert wurden. Zur Verhinderung einer Wettbewerbsverzerrungen oder einer Preiserosion durch überdimensionierte Verarbeitungsinfrastrukturen ist eine Vereinheitlichung der Förderintensitäten auf dem Niveau der heute für „normale“ Verarbeitungsprojekte gewährten Unterstützung angezeigt.
- Kantonale Förderinstrumente: Einzelne Kantone kennen neben den Investitionshilfen gemäss Strukturverbesserungsverordnung weitere kantonale Förderinstrumente für Verarbeitungsbetriebe. Dies kann regional zu grossen Unterschieden bei der Förderintensität führen, was den Wettbewerb potenziell verzerrt. Zur Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen sind die kantonalen Förderinstrumente untereinander abzustimmen oder allenfalls ganz darauf zu verzichten, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Empfehlung einer Öffnung der Investitionshilfen.
- Internationaler Kontext: In der EU werden Investitionen in Verarbeitungsbetriebe teils stark durch Beiträge gefördert, was bei einem abnehmendem Grenzschutz aus Schweizer Sicht zunehmend wettbewerbsrelevant ist. Vor diesem Hintergrund ist die inländische Förderpolitik bei zunehmender Liberalisierung vermehrt auf die europäischen Wettbewerbsbedingungen auszurichten.

5.3 Empfehlungen zur Wettbewerbsneutralität

Wie bei der Beurteilung der Investitionshilfen festgehalten, gibt es de facto wenig Probleme mit der Konkurrenzierung und damit mit der Erfüllung der Anforderung der Wettbewerbsneutralität. Dies erklärt sich unter anderem damit, dass das mit Art. 13 SVV vorgegebene Verfahren eine praktikable Grundlage zur Sicherstellung der Wettbewerbsneutralität darstellt. Mit der empfohlenen wirkungsorientierten Öffnung der Investitionshilfen und der Vereinheitlichung der Förderkriterien und -ansätze dürfte sich die Problematik der Wettbewerbsverzerrung zusätzlich reduzieren.

Unter Vorwegnahme der Einschränkung, dass Investitionshilfen per se nicht wettbewerbsneutral sind, sind mit dem Ziel einer wettbewerbsneutralen Ausgestaltung der Massnahme folgende, weiteren Anpassungen zu empfehlen:

- Gesuche um Investitionshilfen sind nicht nur im Kontext der Rohstoffbeschaffung im Einzugsgebiet des Verarbeitungsbetriebs, sondern vielmehr auch mit Blick auf den Absatzmarkt und die geplanten Kapazitäten zu beurteilen.
- Formellrechtlich liegen den Investitionskrediten und den Beiträgen unterschiedliche Verwaltungsprozesse zugrunde, was die Umsetzung in der Praxis erschwert. Gerichtsprozesse wurden wegen Unklarheiten diesbezüglich stark verzögert. Die Verwaltungsprozesse sind daher zu vereinfachen und klar zu definieren (vgl. auch den folgenden Punkt).
- Die in der Agrarpolitik 2014-2017 geplante Anpassung des Verfahrens ist richtig. Gemäss dem neuen Artikel 89a LwG wird der Kanton mit der Feststellung der Wettbewerbsneutralität beauftragt. Die Wettbewerbsneutralität der unterstützten Massnahmen ist gegenüber direkt betroffenen Gewerbebetrieben in der Region abzuklären. Die angestrebte frühzeitige Abklärung der Wettbewerbsneutralität ist als sinnvoll und zielführend einzustufen. Dabei ist aber zu beachten, dass Projekte oft eine hohe Dynamik aufweisen und sich im Planungsprozess bezüglich Grösse und Verarbeitungskapazität verändern können. In diesem Fall ist eine erneute öffentliche Auflage angezeigt, womit potenziell konkurrenzierte Betriebe erneut Einsprache erheben können.

Literatur

- Schwarzenbach R. et al. 2007. Bergmilch-Projekt: Hauptergebnisse. Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (SHL), Zollikofen.
- EuroMARC o.a. Richtlinien für die Entwicklung, Förderung und Vermarktung von Bergprodukten: Ein Ratgeber für die Akteure in den Wertschöpfungsketten. Forschungsprojekt EuroMARC „Lebensmittel aus europäischen Berggebieten – Produzenten, Einzelhändler und Verbraucher“ (Projektnr. SSPE-CT-2006-044279) Hrsg. Euromontana. www.mountainproducts-europe.org
- EuroMARC o.a. Food supply chain actors' strategy towards mountain quality-food products. Executive summary. Forschungsprojekt EuroMARC „Lebensmittel aus europäischen Berggebieten – Produzenten, Einzelhändler und Verbraucher“ (Projektnr. SSPE-CT-2006-044279) Hrsg. Euromontana. www.mountainproducts-europe.org
- Landwirtschaftlicher Informationsdienst (LID) 2001. Gewerbliche Käsereien im Umbruch. Dossier Nr. 388.
<http://www.lid.ch/de/medien/dossier/artikel/infoarticle/19022/?type=0&cHash=c4863343f6>
- Landwirtschaftlicher Informationsdienst (LID) 2001. Käsereien an der Schwelle zur Zukunft – eine Umfrage. Dossier Nr. 388.
<http://www.lid.ch/de/medien/dossier/artikel/infoarticle/19026/?type=0&cHash=f3c89a1499>
- Landwirtschaftlicher Informationsdienst (LID) 2003. Bauern und Käser im Berggebiet brauchen das „feu sacré“. LID-Mediendienst Nr. 2612 vom 16. April 2003.