

Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft BLW

Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage



Christian Flury, Loredana Sorg und Gianluca Giuliani
Zürich, Februar 2014

IMPRESSUM

Autoren

Christian Flury, Loredana Sorg und Gianluca Giuliani

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 BLW, Bern

Zitierweise

Flury C., Sorg L., Giuliani G. 2014. Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. 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 Zulagen

Kernelement der mit der Agrarpolitik 2002 umgesetzten neuen Milchmarktordnung war die Einführung der Zulage für verkäste Milch und der Zulage für Fütterung ohne Silage, welche den Rohstoff Milch für die Käseproduzenten verbilligen. Mit der Verkäsungszulage nach Art. 38 Landwirtschaftsgesetz (LwG) soll allgemein der unterschiedliche Grenzschutz zwischen Käse und anderen Milchprodukten ausgeglichen, der Export von Käse in Nicht-EU-Länder gefördert und der Rohmilchpreis gestützt werden. Die Zulage für Fütterung ohne Silage nach Art. 39 LwG unterstützt die Milchproduktion für qualitativ hochstehende Käsespezialitäten aus Rohmilch. Die Auszahlung der Zulagen erfolgt aus administrativen Gründen an die Milchverwerter, welche die Zulagen innert Monatsfrist den Milchproduzenten weitergeben müssen (Art. 6 Abs. 1 der Milchpreisstützungsverordnung MSV).

Die Stützung des Milchmarktes leitet sich aus den übergeordneten Zielen der sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft sowie der wirtschaftlichen Entwicklung in Randregionen und zur dezentralen Besiedelung des Landes (Art. 104 der Bundesverfassung) ab. Die Zulagen sollen zur Erhaltung und schrittweisen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion und -verarbeitung, zur Sicherung und Förderung der Wertschöpfung der Käseproduktion und -vermarktung sowie zum Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion allgemein resp. für die qualitativ hochstehende Rohmilchkäseproduktion beitragen.

Ziel der Evaluation

Die retrospektive Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage fokussiert auf die grundlegende Frage, ob die knappen Bundesmittel relevant und effektiv eingesetzt werden. Die Effizienz ist nicht Gegenstand der Untersuchung. In der Evaluation werden folgende Fragen beantwortet:

- Wurden die Sachziele „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion“, „Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion“ und „Reduktion der staatlichen Ausgaben“ für die Zulage für verkäste Milch und für die Zulage für Fütterung ohne Silage erreicht?
- Welche Unterschiede sind bei der Wirkung der Zulagen auf die Milchpreise bei den Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP und Mozzarella festzustellen? Worin bestehen die Gründe für die Unterschiede?
- Wirken die Zulagen effektiv preisstützend? Funktioniert die vollständige Weitergabe der Zulagen von den Milchverwertern zu den Milchproduzenten über eine und auch über zwei Rohmilchhandelsstufen?
- Welche Verbesserungen oder Optimierungen werden für das Instrument der Milchzulagen empfohlen? Ist insbesondere die aktuelle Höhe der Zulage für verkäste Milch adäquat?

Die Evaluation basiert auf verschiedenen Methoden. Die Kombination aus Experteninterviews und -workshops mit Auswertungen von Daten aus der Milchstatistik, der Marktbeobachtung, aus der zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten sowie von Buchhaltungen gewerblicher Käsereien ermöglicht es, quantitative Ergebnisse über Interviews einzuordnen und qualitative Interviewaussagen über die Datenauswertungen zu den Milchzulagen zu verifizieren.

Bedeutung der Milchzulagen

Die Stützung des Milchmarktes über die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage ist nach wie vor von grosser Bedeutung und aufgrund ihrer Breitenwirkung für die Landwirtschaft zentral. Einerseits entfällt auf den Betriebszweig Milch fast ein Viertel des Werts der Produktion landwirtschaftlicher Güter, andererseits produzieren trotz überdurchschnittlichem Strukturwandel nach wie vor 44% aller Betriebe Milch. Die Milchbetriebe profitieren von den Zulagen direkt, indem sie Käsereimilch produzieren und damit im Vergleich zu den Produzenten von Industriemilch einen höheren Milchpreis erzielen. Oder sie profitieren indirekt, indem die durch die Zulagen geförderte Käseproduktion den ganzen Milchmarkt entlastet.

Seit ihrer Einführung 1999 variierten die Ausgaben des Bundes für die Zulagen zwischen 139 Mio. Fr. (1999) und 380 Mio. Fr. (2001). Seit der letzten Anpassung der Zulagen im Jahr 2007 schwanken die Ausgaben zwischen 280 und 300 Mio. Fr., wovon knapp 90% auf die Verkäsungszulage und der Rest auf die Zulage für silofrei produzierte Milch entfallen. Aktuell richtet der Bund eine Zulage für verkäste Milch von 15 Rp. pro Kilogramm Milch aus. Für silofrei produzierte Käsereimilch wird eine Zulage von 3 Rp. pro Kilogramm Milch gewährt. Insgesamt wurde im Mittel der Jahre 2010 bis 2012 mit der Verkäsungszulage die Produktion von gut 181'000 Tonnen Käse gefördert, wovon ca. 90'000 Tonnen aus silofreier Milch produziert wurden und damit zusätzlich von der Zulage für die Fütterung ohne Silage profitierten.

Wirkung der Zulagen auf die Wettbewerbsfähigkeit

Mit dem Strukturwandel in der Milchproduktion, in der Milchverarbeitung und in der Käseproduktion hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der Wertschöpfungskette Milch in den letzten zehn Jahren grundsätzlich verbessert. Die Milchproduktion ist im Vergleich zu den umliegenden Ländern aber nach wie vor nicht wettbewerbsfähig, wird in der Schweiz doch immer noch in vergleichsweise kleinen Strukturen kostenintensiv Milch produziert. Diese Einschätzung gilt auch für die gewerbliche Milchverarbeitung und Käseproduktion. Die gewerblichen Käsereien sind trotz des starken Strukturwandels und steigenden mittleren Verarbeitungsmengen immer noch relativ klein strukturiert, indem vier von fünf Betrieben weniger als 3 Mio. Kilogramm Milch verarbeiten. Je nach Sorte bestehen zudem Über- bzw. unausgelastete Kapazitäten, was sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe auswirkt. Die Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Käseproduktion mit mehr als 20 Mio. Kilogramm verarbeiteter Milch hat sich seit der vollständigen Liberalisierung des Käsemarktes verbessert, weil die Betriebe ihre Kosten reduziert haben. Trotz höheren Verarbeitungsmengen und Auslastungen weisen die Betriebe im internationalen Vergleich nach wie vor Kostennachteile auf.

Im Umfeld des vollständig liberalisierten Käsemarktes kommt den Milchzulagen eine zentrale Bedeutung zur Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu. Speziell in Marktsegmenten mit einem hohen Wettbewerbsdruck und strukturell bedingten Kostennachteilen ist die Rohstoffverbilligung durch die Verkäsungszulage entscheidend, um beim gegebenen Preisniveau für den Rohstoff Milch konkurrenzfähig zu bleiben und die Marktanteile der inländischen Verarbeiter zu halten resp. um sie auszudehnen .

Wirkung der Zulagen auf die Wertschöpfung der Käseproduktion

Die Entwicklung der Wertschöpfung in der Käseproduktion hängt von der Mengen- und Preisentwicklung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette ab. Das Beispiel des Emmentaler AOP zeigt, dass die im Vergleich zur Nachfrage zu hohen Kapazitäten, die Konkurrenzierung durch industriell produzierten (Grossloch-) Käse und die als Folge der ungünstigen Wechselkursentwicklung sinkende Konkurrenzfähigkeit im Export zu einem Rückgang der Menge und der Preise führen. Insgesamt ist die totale Wertschöpfung der Emmentaler-Produktion von 1999

bis 2011 nahezu um die Hälfte auf 490 Mio. Fr. gesunken. Ohne Berücksichtigung der Verkäsungszulage resultierte im Jahr 2011 eine negative Wertschöpfung auf Stufe der Käseproduktion, indem die Rohstoffkosten den Ertrag aus der Milchverwertung überstiegen. Betroffen von der rückläufigen Wertschöpfung sind vor allem die Käsereien und die Milchproduzenten, letztere indem der ausbezahlte Milchpreis ohne Zulagen (Basispreis) für die gelieferte Milch gesunken ist. Demgegenüber haben es Käsesorten wie Gruyère AOP geschafft, ihre Verarbeitungsmengen ohne Preiskonzessionen in der Wertschöpfungskette stetig zu steigern. Dies schlägt sich in einer von 1999 bis 2011 stetig auf 650 Mio. Fr. steigenden Wertschöpfung nieder. Unter Einbezug der Verkäsungszulage realisieren die Milchlieferanten einen im Vergleich zu Industriemilch deutlich höheren Milchpreis.

In der industriellen Käseproduktion ist die Gesamtwertschöpfung der Mozzarellaproduktion in den letzten Jahren als Folge der starken Mengenausdehnung gestiegen. Pro Kilogramm Käse ist die Wertschöpfung aufgrund der grossen Konkurrenz durch Importkäse und des hohen Preisdrucks im Detailhandel hingegen rückläufig. Im liberalisierten Käsemarkt kommt der Rohstoffverbilligung daher eine grosse Bedeutung zu, indem die industrielle Käseproduktion ohne Verkäsungszulage am Markt oder in der Rohstoffbeschaffung nicht konkurrenzfähig ist.

Wirkung der Zulagen auf die Produktion von Käsereimilch

Bei einer deutlich ausgedehnten Gesamtproduktion wurde die verkäste Milchmenge zwischen 2000/01 und 2011/12 von 1.43 Mio. t auf 1.46 Mio. t insgesamt leicht ausgedehnt. Im Mittel der Jahre 2011/12 wurden 42% der totalen Milchmenge verkäst. Der Anstieg der verkästen Milchmenge seit dem Jahr 2002/03 mit der geringsten verkästen Milchmenge erklärt sich primär durch die Ausdehnung der industriellen Käseproduktion. Die gewerbliche Produktion ist dagegen rückläufig, beansprucht aber immer noch zwei Drittel der verkästen Milch. Die Produktion von silofreier Milch ist von 2000/01 bis 2011/12 von 1.32 Mio. t auf 1.17 Mio. t deutlich zurückgegangen. Gemessen an der totalen Produktion lag der Anteil der silofreien Milch 2011/12 bei 33.7% (2000/01: 41.2%).

Über den Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion und die Förderung der silofreien Milchproduktion leisten die Zulagen einen Beitrag zu den übergeordneten Zielen. Der Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft leitet sich direkt aus der an die Milchproduktion gebundenen Flächennutzung ab, wobei die Wirkung der Zulagen durch die Direktzahlungen überlagert wird. Obwohl die Zulagen für die Käsereien insgesamt als wenig strukturerhaltend eingestuft werden, ist eine dezentrale Milchproduktion in ländlichen Gebieten für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Strukturen und zur Sicherung der Einkommen wichtig.

Wirkung der Zulagen auf die staatlichen Ausgaben für die Milchmarktstützung

Die staatlichen Ausgaben für den Milchmarkt sind seit der Einführung der Milchzulagen deutlich gesunken und liegen heute bei 300 Mio. Franken. Der Rückgang ist einerseits eine Folge der Umlagerung der Milchmarktstützung und der Aufhebung aller Inland- und Ausfuhrbeihilfen für Milchprodukte, andererseits das Ergebnis der zweimaligen Reduktion der Höhe der Verkäsungszulage im Jahr 2005 und 2007 und der Zulage für Fütterung ohne Silage im Jahr 2007.

Wirkung der Zulagen auf die Milchpreise bei den Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP und Mozzarella

In der gewerblichen Käseproduktion wird die Höhe und die Entwicklung der Preise für den Rohstoff Milch neben betriebsspezifischen Faktoren durch die Angebots- und Nachfragestruktur sowie den Organisationsgrad entlang der Wertschöpfungskette beeinflusst. Beim Emmen-

taler AOP wurde der Preisdruck im Absatz über die Wertschöpfungskette bis an die Käse- und Milchproduzenten weitergegeben, welche in den letzten Jahren einen markanten Preisrückgang für Käse und Milch hinnehmen mussten. Umgekehrt ermöglichte bei Gruyère AOP die über alle Stufen der Wertschöpfungskette enge Zusammenarbeit eine stetige Ausweitung der Produktionsmengen bei praktisch stabilen Preisen. Die erfolgreiche Marktpositionierung von Gruyère AOP zeigt sich auch im direkten Vergleich mit ausländischen Konkurrenzprodukten, indem die Gruyèrekäsereien im Mittel einen höheren Basispreis für den Rohstoff Milch zahlen. Demgegenüber zahlten die Emmentalerkäsereien in den letzten Jahren einen Basispreis für Milch, der unter dem Niveau ausländischer Konkurrenzprodukte (Qualitätsemmentaler) lag.

Im Bereich der gewerblichen Käseproduktion ist generell davon auszugehen, dass die Zulagen an die Produzenten weitergegeben werden. Im Mittel zeigt der direkte Vergleich zwischen den in den Buchhaltungsauswertungen erfassten Milchgeldzahlungen der Käsereien und dem durch die Marktbeobachtung erhobenen Preis für Käsereimilch, dass die Verkäsungszulage bei Emmentaler AOP und Gruyère AOP direkt preisstützend wirkt. Die Erträge der Käsereien aus der Milchverwertung liegen auf dem Niveau der Verarbeitungskosten plus Milchgeldzahlungen. Unter den gegebenen Marktverhältnissen sind die mittleren Milchgeldzahlungen bei den gegebenen Preisen für Emmentaler und Gruyère ab Käserei als Plafonds für den realisierbaren Preis für Emmentaler- und Gruyère-Käsereimilch zu interpretieren.

Die Unterschiede bei den ausgezahlten Produzentenpreisen machen aber deutlich, dass die preisstützende Wirkung der Zulagen zwischen den Betrieben variiert. Die Unterschiede erklären sich dabei durch ungleiche Basispreise für Käsereimilch, die sich aus den Erträgen und den totalen Verarbeitungskosten der Käsereien ableiten, aber auch durch die Konkurrenz um den Rohstoff Milch beeinflusst werden. Ein wesentlicher Einflussfaktor auf die preisstützende Wirkung sind die Verarbeitungskosten, arbeiten doch Betriebe, die einen im Vergleich zum Gesamtmarkt überdurchschnittlichen Milchpreis zahlen, mit deutlich tieferen Verarbeitungskosten als Betriebe mit einem unterdurchschnittlichen Milchpreis. Letztere zahlen im Vergleich zu den Erträgen aus der Milchverwertung tiefere Basispreise aus.

In der industriellen Produktion von Mozzarella sind die Preise mit der Liberalisierung des Käsemarktes stark gesunken. Die Deckungsbeiträge der Käsereien, als Differenz aus Verkaufspreis und Rohstoffkosten berechnet, haben sich seit 2005 um rund einen Drittel reduziert. Bei einem geschätzten Deckungsbeitrag der Verarbeiter von ca. 20% des Verkaufspreises ab Käserei ist davon auszugehen, dass sich die Verkäsungszulage zum grössten Teil preisstützend auswirkt.

Weitergabe der Zulagen von den Milchverwertern zu den Milchproduzenten

Die Auswertungen in der vorliegenden Evaluation zeigen, dass die Zulagen bei den gewerblichen Käsereien an die Produzenten weitergegeben werden und im Fall mit einer Handelsstufe auf den Abrechnungen für die Milchlieferanten explizit ausgewiesen sind. Obwohl die Weitergabe der Zulagen bei mehr als einer Handelsstufe nicht explizit nachvollzogen werden kann, ist auf Grund der Einschätzung der Produzenten- und Branchenorganisationen davon auszugehen, dass die Zulagen auch in diesem Fall an die Milchproduzenten weitergegeben werden. Die Preisbildung zwischen Verarbeitern und Produzentenorganisation erfolgt bei zwei oder mehr Handelsstufen erfolgt über eine Mischrechnung, in der die Verarbeitungsmengen und Richtpreise der Branchenorganisation Milch nach Marktsegmenten berücksichtigt werden.

Allgemeine Empfehlungen zu den Milchzulagen

Als wichtigster Wirkungshebel der Verkäsungszulage ist die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen und der industriellen Käseproduktion über die Verbilligung des Rohstoffs

Milch einzustufen. Die Käseproduktion entlastet den Milchmarkt und sichert im Vergleich zu anderen industriell hergestellten Milchprodukten eine höhere Wertschöpfung. Ohne Zulage würde eine Nivellierung der gelben und der weissen Linie über eine Verschiebung der Verarbeitungsportfolios erfolgen. So wird die Verkäsungszulage verschiedentlich als Grund für die noch bestehende Preisdifferenz zur EU genannt, auch für die weisse Linie.

In der gewerblichen Käseproduktion hängt die Wirkung der Zulagen stark von der Positionierung der jeweiligen Käsesorte am Markt ab, setzt eine wirtschaftliche Käseproduktion doch eine höhere Wertschöpfung voraus. Sorten mit einer hohen Wertschöpfung wären auch ohne Verkäsungszulage in der Lage, einen mit dem gesamten Milchmarkt vergleichbaren Milchpreis zu erzielen, wie dies Beispiele aus den umliegenden Ländern zeigen. Umgekehrt könnten Sorten mit einer tieferen bzw. rückläufigen Wertschöpfung ohne Verkäsungszulage keinen konkurrenzfähigen Milchpreis zahlen, weil die Betriebe ihre höheren Verarbeitungskosten über einen Teil der Markterlöse decken müssen. Der Aspekt der strukturell bedingten Kostennachteile ist auch für die Konkurrenzfähigkeit industriell produzierter Käse entscheidend, indem die inländischen Verarbeiter einem hohen Import- und Preisdruck ausgesetzt und am Markt nur dank der Rohstoffverbilligung durch die Verkäsungszulage konkurrenzfähig sind.

Empfehlungen zur Höhe der Zulagen

Die totale Höhe der Zulagen ist mit dem Ziel, den Produzenten einen adäquaten Milchpreis zu sichern, als richtig einzustufen. Die Evaluation zeigt, dass die Verkäsungszulage an die Milchproduzenten weitergegeben wird und grundsätzlich eine preisstützende Wirkung hat. Letztere wird jedoch von den Verarbeitungskosten der Käsereien beeinflusst. Unter der Annahme, dass die heutige Preisdifferenz zum europäischen Milchmarkt auf Stufe der Milchproduzenten gehalten werden soll, sind die Zulagen auf dem heutigen Niveau zu belassen. Hauptargumente für die Beibehaltung sind die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der industriellen Käseproduktion in Marktsegmenten mit einem hohen Importdruck und die Förderung einer wertschöpfungsorientierten, gewerblichen Milchverarbeitung und Käseproduktion.

Allenfalls zu überprüfen ist die Aufteilung der Mittel auf die Verkäsungszulage und die Zulage für silofreie Milch, indem die Höhe der ausgerichteten Zulagen angepasst wird. Im Vordergrund steht eine Erhöhung der Zulage für silofreie Milch und eine budgetneutrale Reduktion der Verkäsungszulage. Für eine veränderte Aufteilung zugunsten der Zulage für Fütterung ohne Silage spricht eine stärkere Förderung der gewerblichen Käseproduktion und damit der Produktion silofreier Milch. Damit könnte der in den letzten Jahren beobachtete Rückgang bei der silofreien Milchproduktion und Verarbeitung gestoppt werden. Eine gezielte Förderung qualitativ hochstehender Rohmilchkäse wäre zudem konsistent mit der in der Agrarpolitik 2014-2017 forcierten Qualitätsstrategie für die Land- und Ernährungswirtschaft. Hauptargument gegen eine angepasste Aufteilung der Zulagen ist die Gefahr, dass die Konkurrenzfähigkeit industriell produzierter Käse am Markt reduziert wird. Die Käsereien müssten die Verteuerung des Rohstoffs Milch durch Kosteneinsparungen in der Verarbeitung, durch höhere Preise am Markt oder einen tieferen Milchpreis kompensieren. Betroffen wären speziell Käsesegmente, welche in der Vergangenheit ein starkes Produktions- und Exportwachstum verzeichneten.

Empfehlungen zur Auszahlung der Zulagen an die Milchverwerter

Am heutigen System, in dem die Zulagen an die Milchverwerter ausgezahlt und von diesen an die Milchproduzenten weitergegeben werden, ist aufgrund der Erkenntnisse der vorliegenden Evaluation festzuhalten. Eine direkte Auszahlung der Zulagen an die Milchproduzenten ist insbesondere für Käsereimilch, die über die grossen Produzentenorganisationen an Milchkäufer mit mehreren Verarbeitungsbereichen geliefert wird, praktisch kaum umsetzbar.

Executive Summary

Inhalt

1	Ausgangslage und Evaluationszweck.....	1
1.1	Hintergrund und Entwicklung der Zulagen für Milch	1
1.2	Wirkungsmodell der Milchzulagen	3
1.3	Wettbewerbsfähigkeit	5
1.4	Ziel der Evaluation und Evaluationsfragen	5
1.5	Untersuchungsplan und -methoden	6
2	Ergebnisse der Evaluation	11
2.1	Einordnung der Milchzulagen in die Agrarpolitik.....	11
2.2	Entwicklung der Milchproduktion und -verwertung.....	14
2.3	Entwicklung der Strukturen in der Milchproduktion	20
2.4	Strukturen, Markt- und Wettbewerbssituation in der Milchverarbeitung und Käseproduktion.....	24
2.5	Entwicklung der Milchpreise.....	31
2.6	Wertschöpfung der Käseproduktion	36
2.7	Kosten der gewerblichen Käseproduktion	42
2.7.1	Kosten der Gruyère-Produktion	42
2.7.2	Kosten der Emmentaler-Produktion	44
3	Beurteilung der Milchzulagen	49
3.1	Einordnung der Zulagen in die Agrarpolitik	49
3.2	Einordnung des Umfeldes der Zulagen	50
3.3	Bewertung der Wirkungen der Zulagen	50
3.4	Bewertung der Zulagen über die übergeordneten Ziele	56
4	Empfehlungen zu den Milchzulagen	59
4.1	Allgemeine Empfehlungen zum Instrument der Zulagen für verkäste und silofreie Milch ..	59
4.2	Spezifische Empfehlungen zu den Zulagen	60
	Literatur.....	63

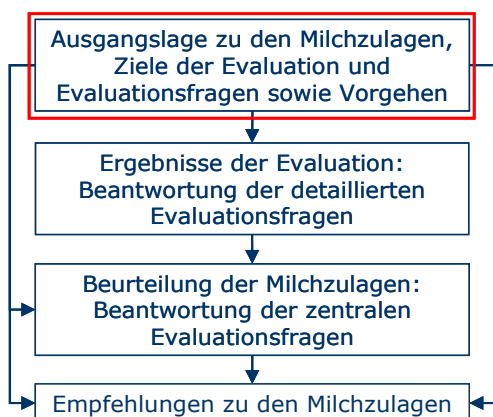
Abbildungen

Abbildung 1:	Entwicklung der Bundesausgaben für die Milchzulagen	2
Abbildung 2:	Vorgehen zur Berechnung der Wertschöpfung	8
Abbildung 3:	Entwicklung der Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung	11
Abbildung 4:	Entwicklung der Milchmarktstützung und der Milchzulagen	12
Abbildung 5:	Entwicklung der vermarkteten Milch nach Produktionsart	14
Abbildung 6:	Entwicklung der Milchverwertung	15
Abbildung 7:	Entwicklung des Verbrauchs von Milch und Milchprodukten	16
Abbildung 8:	Entwicklung des Verbrauchs von Käse	16
Abbildung 9:	Entwicklung der Käseproduktion	17
Abbildung 10:	Entwicklung Käseproduktion, Käseexport und Käseimport	18
Abbildung 11:	Entwicklung der Käseexporte an der Gesamtproduktion und der Käseimporte an der Gesamtnachfrage.....	19
Abbildung 12:	Entwicklung Milchproduzenten nach Grössenklassen.....	21
Abbildung 13:	Entwicklung mittlere Milchproduktion im Vergleich zum Ausland	22
Abbildung 14:	Entwicklung der Flächenproduktivität in der Milchproduktion	23
Abbildung 15:	Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Milchproduktion	23
Abbildung 16:	Entwicklung der Kapitalproduktivität in der Milchproduktion	24
Abbildung 17:	Grössenstrukturen in der Milchverarbeitung 2008 nach Produktionsbereich ...	25
Abbildung 18:	Entwicklung der Anzahl Käsereien nach Sorten von 1999 bis 2011	27
Abbildung 19:	Grössenstrukturen der gewerblichen Käsereien nach Sorte im Jahr 2011	27
Abbildung 20:	Struktur in der industriellen Milchverarbeitung und Käseproduktion.....	29
Abbildung 21:	Entwicklung Produzentenmilchpreise in der Schweiz	31
Abbildung 22:	Entwicklung Milchpreis in der Schweiz	32
Abbildung 23:	Übersicht Produzentenmilchpreise ausgewählter Wertschöpfungsketten im Milchsektor von 1999 bis 2011.	35
Abbildung 24:	Entwicklung der Emmentaler-, Gruyère- und Mozzarellaproduktion und der Exportanteile.....	37
Abbildung 25:	Entwicklung der Wertschöpfung der Gruyère-Produktion	38
Abbildung 26:	Entwicklung der Wertschöpfung der Emmentaler-Produktion	40
Abbildung 27:	Entwicklung der Wertschöpfung der Mozzarella-Produktion.....	41
Abbildung 28:	Einfluss der verarbeiteten Milchmenge auf den Ertrag aus der Milchverwertung und auf die totalen Betriebskosten der Gruyère-Produktion	43
Abbildung 29:	Einfluss der verarbeiteten Milchmenge auf den Ertrag aus der Milchverwertung und auf die totalen Betriebskosten der Emmentaler-Produktion	46

Tabellen

Tabelle 1:	Wirkungsmodell der Milchzulagen	4
Tabelle 2:	Übersicht über die durchgeführten Interviews und die in die Workshops einbezogenen Experten	7
Tabelle 3:	Allgemeine Beurteilung der Bedeutung und Wirkung der Zulagen auf der Grundlage der Experteninterviews.....	13
Tabelle 4:	Entwicklung der Betriebe mit Milchproduktion und des Produktionswerts.....	14
Tabelle 5:	Entwicklung der Handelsbilanz für Käse	18
Tabelle 6:	Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Käsebranche	20
Tabelle 7:	Entwicklung der Arbeitsstätten und der Beschäftigten in der Milchverarbeitung von 2001 bis 2008	25
Tabelle 8:	Verteilung der Käsereien nach Grössenstrukturen und Raumtypen	26
Tabelle 9:	Entwicklung der jährlich verarbeiteten Milchmenge pro Käserei der Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP, Sbrinz AOP, Appenzeller und Tilsiter	28
Tabelle 10:	Entwicklung der verkästen Milch in Molkereien.....	29
Tabelle 11:	Überblick über die Marktsituation nach Verarbeitungsbereich.....	30
Tabelle 12:	Auswahl an Produzentenpreisen für Rohmilch in Österreich, Deutschland, Frankreich und der Schweiz für das Jahr 2011	34
Tabelle 13:	Preisdifferenz zwischen Schweizer Industriemilch und Standard- bzw. Industriemilch der Nachbarländer (in Rp. pro Kilogramm Milch)	34
Tabelle 14:	Weitergabe der Zulagen an die Milchproduzenten	36
Tabelle 15:	Grundlagen für die Wertschöpfungsberechnung der Gruyère-Produktion	37
Tabelle 16:	Grundlagen für die Wertschöpfungsberechnung der Emmentaler-Produktion .	39
Tabelle 17:	Grundlagen für die Wertschöpfungsberechnung der Mozzarella-Produktion....	40
Tabelle 18:	Kostenstrukturen der Gruyère-Produktion	42
Tabelle 19:	Ertrag- und Kostenunterschiede in der Gruyère-Produktion im Jahr 2010/11 .	44
Tabelle 20:	Kostenstrukturen der Emmentaler-Produktion	45
Tabelle 21:	Ertrag- und Kostenunterschiede in der Emmentaler-Produktion im Jahr 2010	47
Tabelle 22:	Hauptergebnisse zur Beurteilung der Zielerreichung der Milchzulagen.....	51
Tabelle 23:	Beurteilung des preisstützenden Effekts der Milchzulagen (alle Angaben in Rp. pro Kilogramm Milch)	55

1 Ausgangslage und Evaluationszweck



In diesem Kapitel werden die Ausgangslage und die Entwicklung der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage dargestellt. Zudem werden das Ziel der Evaluation, die Evaluationsfragen und das Vorgehen beschrieben.

1.1 Hintergrund und Entwicklung der Zulagen für Milch

Die staatliche Stützung des schweizerischen Milchmarktes wurde mit den Agrarpolitiken 2002, 2007 und 2011 um- und abgebaut. Kernelement der mit der Agrarpolitik 2002 umgesetzten neuen Milchmarktordnung war die Einführung der Verkäsungszulage sowie der Zulage für Fütterung ohne Silage. Wichtige Gründe für die Neuausrichtung der Milchmarktstützung waren die sehr hohe Regelungsdichte in der Milchwirtschaft, die hohen Kosten für die Stützung des Milchmarktes sowie die Einschränkung unternehmerischer Initiativen. Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Bedeutung der Milchwirtschaft, der komparativen Kostenvorteile der Milchproduktion in der Schweiz, die Preise und damit die erzielbaren Erlöse aus einkommenspolitischen Gründen auf einem möglichst hohen Niveau zu halten bzw. zu stabilisieren.

Ziel bei der Einführung der Verkäsungszulage im Jahr 1999 war, den Rohstoff Milch so weit zu verbilligen, dass Schweizer Käse ohne Beihilfe in die EU exportiert werden kann. Die Zulage für verkäste Milch ersetzt somit auch weitgehend die bisherigen differenzierten Inlandverbilligungen für Butter, Käse, Magermilch und Milchpulver, die Ausfuhrbeihilfen für Käse und andere Milchprodukte. Neben dem Umbau der Milchmarktstützung und der Aufhebung der Milchkontingentierung auf den 1. Mai 2009 wurde der Grenzschutz für Käse mit der Liberalisierung des Käsehandels zwischen der Schweiz und der Europäischen Union auf den 1. Juni 2007 vollständig aufgehoben. Für Frischmilch, Butter, Milchpulver und weitere Milchprodukte besteht dagegen nach wie vor ein Grenzschutz mit Zollkontingenten und relativ hohen Ausserkontingentszollansätzen.

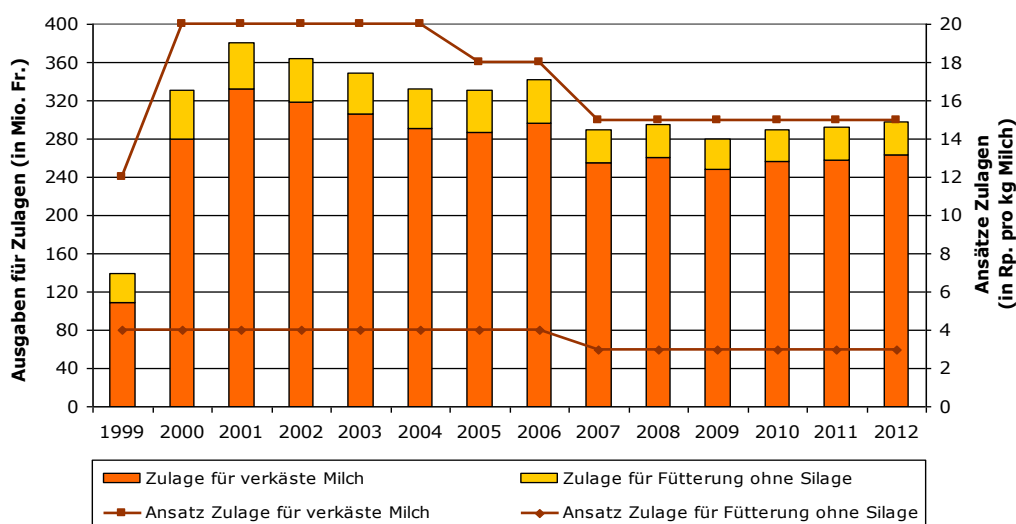
Mit der heute noch gewährten Zulage für verkäste Milch (Verkäsungszulage) soll allgemein der unterschiedliche Grenzschutz zwischen Käse und anderen Milchprodukten ausgeglichen, der Export von Käse in Nicht-EU-Länder gefördert und dadurch der Rohmilchpreis gestützt werden. Die Zulage für Fütterung ohne Silage unterstützt zudem die Milchproduktion für qualitativ hochstehende Käsespezialitäten aus Rohmilch. Eine weitere Stützung des Milchmarktes besteht mit dem Preisausgleichsmechanismus für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte im Rahmen des Bundesgesetzes über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (Schoggigesetz). Mit der Massnahme wird das Rohstoff-Preishandicap der inländischen Nahrungsmittelindustrie verringert, indem die in importierten Verarbeitungsprodukten enthaltenen Grundstoffe an der Grenze auf das inländische Preisniveau verteuert und

Ausgangslage und Evaluationszweck

mit Ausfuhrbeiträgen Butter und Milchpulver in exportierten Verarbeitungsprodukten verbilligt werden. Die Beiträge gleichen die unterschiedlichen Rohstoff- und Verarbeitungskosten der ersten Verarbeitungsstufe zwischen der Schweiz und dem Ausland aus.

Die Stützung des Milchmarktes leitet sich aus den übergeordneten Zielen der sicheren Versorgung der Bevölkerung sowie der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft (Art. 104 der Bundesverfassung) ab. Gemäss Art. 38 Abs 1 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (LwG) kann der Bund an die Produzenten eine Zulage für Verkehrsmilch ausrichten, welche zu Käse verarbeitet wird. Zusätzlich kann der Bund den Produzenten für Milch, die zu Käse verarbeitet wird und aus einer Produktion ohne Silagefütterung stammt, eine Zulage entrichten (Art. 39 Abs 1 LwG). Die Höhe der Zulagen ist im Landwirtschaftsgesetz festgelegt, kann vom Bundesrat unter Berücksichtigung der Mengenentwicklung und der bewilligten Kredite aber angepasst werden (Art. 38 Abs 3 und Art. 39 Abs 3 LwG). Aus administrativen Gründen erfolgt die Auszahlung der Zulagen an die Milchverwerter. Nach Art. 6 Abs. 1 der Milchpreisstützungsverordnung (MSV) sind diese verpflichtet, die Zulagen innert Monatsfrist den Produzenten weiterzugeben, von denen sie die zu Käse verarbeitete Milch gekauft haben.

Abbildung 1: Entwicklung der Bundesausgaben für die Milchzulagen



Quelle: Agrarbericht (BLW, div. Jahre)

Seit ihrer Einführung 1999 variierten die Ausgaben des Bundes für die Milchzulagen zwischen 139 Mio. Fr. (1999) und 380 Mio. Fr. (2001). Die Höhe der Ausgaben hängt dabei von der verkästen Milchmenge und von den pro Kilogramm Milch gewährten Zulagen ab. Seit der letzten Anpassung der Zulagen im Jahr 2007 schwanken die Ausgaben zwischen 280 und 300 Mio. Fr. Auf die Zulage für silofrei produzierte Milch entfallen 11% der Mittel, der Rest auf die Verkäsungszulage. Aktuell richtet der Bund eine Zulage von 15 Rp. pro Kilogramm Milch aus, die nach Art. 36 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über Lebensmittel tierischer Herkunft zu Käse oder zu Rohziger als Rohstoff für Kräuterkäse verarbeitet wird (Art. 1 MSV). Keine Zulage wird ausbezahlt für zu Quark und Frischkäsegallerte verarbeitete Milch. Für silofrei produzierte Käsereimilch, die zu halbhartem, hartem oder extra-hartem Käse verarbeitet wird, wird zusätzlich ein Zulage von 3 Rp. pro Kilogramm Milch ausgerichtet (Art. 2 MSV). Die Zulage für Fütterung ohne Silage wird nur für Milch ausgerichtet, die ohne Zusatzstoffe gemäss Lebensmittelgesetzgebung mit Ausnahme von Kulturen, Lab und Salz und ohne Behandlungsmethoden wie Pasteurisation oder Baktufogation verarbeitet wird.

Für die Einordnung der Bedeutung der Milchzulagen ist zusätzlich zu beachten, dass für Milchkühe seit 2007 ebenfalls Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Tiere ausgerichtet werden. 2007 und 2008 lagen die Beiträge bei 200 Fr. pro Grossvieheinheit, von 2009 bis 2011 bei 450 Fr. Gemessen an der pro Kuh abgelieferten Milchmenge entspricht dies einem Beitrag von 3.5 (Mittel 2007-2008) bzw. 7.3 Rp. (Mittel 2011-2012) pro Kilogramm Milch.

Mit der Agrarpolitik 2014-2017, welche per 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist, wurden die Zulage für verkäste Milch und die Zulage für Fütterung ohne Silage neu unbefristet auf Gesetzesstufe festgeschrieben. Damit richtet sich die Höhe der Zulage nicht mehr nach dem vom Parlament genehmigten Kredit, sondern ist fix vorgegeben. Die Höhe der Zulage kann jedoch vom Bundesrat unter Berücksichtigung der Mengenentwicklung angepasst werden. Neu werden die Zulagen nur ausgerichtet, wenn die Milch zu Käse mit einem minimalen Fettgehalt verarbeitet wird¹. Ebenfalls neu wird die Siloverzichtszulage auch für Weichkäse mit einer geschützten Ursprungsbezeichnung (GUB), sofern das Pflichtenheft eine silagefreie Milchviehfütterung vorschreibt, und für Schaf- und Ziegenmilch ausgerichtet.

1.2 Wirkungsmodell der Milchzulagen

Ziel der Einführung der Verkäsungszulage im Rahmen der AP 2002 im Jahr 1999 war die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion und -verarbeitung sowie die Sicherung und Förderung einer möglichst hohen Wertschöpfung über alle Stufen der Wertschöpfungskette aus der Käseproduktion und -vermarktung. Diese Ziele leiten sich aus dem Anspruch ab, das Einkommen der Milchproduzenten stützen zu können. Mit einer dezentralen Milchproduktion und -verarbeitung in gewerblichen Käsereien kann zudem ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Randregionen und damit zum Verfassungsauftrag „Beitrag zur dezentralen Besiedelung des Landes“ geleistet werden.

Mit der Zulage für verkäste Milch und der Zulage für Fütterung ohne Silage wird für die Käseproduzenten der Rohstoff Milch verbilligt. Zwei Argumente sprachen bei der Einführung für die Zulage für verkäste Milch (Schweizerischer Bundesrat 1996, S. 145): 1. Für die Milchproduzenten sollte die Zulage den Marktpreis stützen. 2. Wie oben bereits angesprochen, sollte die Zulage den Rohstoff Milch für die Käseproduzenten soweit verbilligen, dass Käse ohne Beihilfe in die EU exportiert werden kann. Im Zusammenhang mit der vollständigen Liberalisierung des Käsehandels zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) wurde davon ausgegangen, dass der inländische Milchpreis in der Grössenordnung der Zulage für verkäste Milch über dem EU-Milchpreis liegen würde (Bötsch et al. 2001). Zudem wurde erwartet, dass der sinkende Grenzschutz die Wettbewerbsintensität unter den gewerblichen und industriellen Käseproduzenten erhöhen und den Preisdruck verstärken würde. Dies sollte nach Einschätzung von Bötsch et al. 2001 eine Anpassung der Produktionskosten bzw. der Strukturen bei der Milchverarbeitung bewirken. Hauptargument für die Einführung der Zulage für die Fütterung ohne Silage waren die Mehrkosten der Milchproduktion ohne Verwendung von Silage, welche durch die Zulage abgegolten werden sollten.

¹ Gemäss Art. 1 Abs. 2 liegt der Mindestfestgehalt bei 150 Gramm pro Kilogramm Trockenmasse. Ausgenommen von dieser Regelung sind Rohziger als Rohstoff für Glarner Schabziger, Werdenberger Sauerkäse, Liechtensteiner Sauerkäse oder Bloderkäse.

Ausgangslage und Evaluationszweck

Tabelle 1: *Wirkungsmodell der Milchzulagen*

	Zulage für verkäste Milch	Zulage für Fütterung ohne Silage
Rechtliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Landwirtschaftsgesetz (LwG) Art. 38 Zulage für verkäste Milch und Art. 39 Zulage für Fütterung ohne Silage - Verordnung vom 25. Juni 2008 über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich Verordnung (MSV) Art. 1-6 und 9 	
Übergeordnete politische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> - Sichere Versorgung der Bevölkerung - Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft - Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Randregionen und zur dezentralen Besiedelung des Landes 	
Sachziele	<ul style="list-style-type: none"> - Erhaltung und schrittweise Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion und -verarbeitung - Sicherung und Förderung der Wertschöpfung der Käseproduktion und -vermarktung - Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion - Reduktion der staatlichen Ausgaben für den Milchmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> - Erhaltung und schrittweise Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion und -verarbeitung - Sicherung und Förderung der Wertschöpfung der Käseproduktion und -vermarktung - Erhalt der Milchproduktionsmenge (ohne Fütterung von Silage) für die qualitativ hochstehende Rohmilchkäseproduktion - Reduktion der staatlichen Ausgaben für den Milchmarkt
Instrument	Für die Verarbeitung von Milch zu Käse wird den Milchproduzenten eine Zulage von aktuell 15 Rp. pro Kilogramm Milch gewährt. Die Zulage wird an die Milchverwerter ausgezahlt, die diese innert Monatsfrist an die Milchproduzenten weitergeben müssen.	Für Milch, die zu Käse verarbeitet wird und aus einer Produktion ohne Silagefütterung stammt, wird eine Zulage von aktuell 3 Rp. pro Kilogramm Milch ausgerichtet. Die Zulage wird an die Milchverwerter ausgezahlt, die diese innert Monatsfrist an die Milchproduzenten weitergeben müssen.
Inputs (Bundesfinanzen)	<ul style="list-style-type: none"> - 2010: 256.3 Mio. Fr. - 2011: 259.5 Mio. Fr. - 2012: 263.4 Mio. Fr. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2010: 32.7 Mio. Fr. - 2011: 32.5 Mio. Fr. - 2012: 34.6 Mio. Fr.
Outputs	Käseproduktion <ul style="list-style-type: none"> - 2010: 181'329 t - 2011: 181'674 t - 2012: 181'180 t 	Produktion von Rohmilchkäse <ul style="list-style-type: none"> - 2010 - 2012: ca. 90'000 t (Schätzung TSM Treuhand GmbH)
Auswirkungen	Die Wirksamkeit der Massnahmen zeigt sich in der Erfüllung der Sachziele, z.B. wenn über die Verarbeitung von Milch zu (Rohmilch-) Käse eine höhere Wertschöpfung und ein höherer Produzentenpreis für Milch erzielt wird, die Produktion von Käsereimilch bzw. von silofreier Käsereimilch erhalten wird oder die Marktanteile der Milch- und Käseproduktion im Inland gehalten werden können.	
Umweltfaktoren und andere Massnahmen	Einflussfaktoren auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion und die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Käseproduktion finden sich im wirtschaftlichen, agrarpolitischen und im internationalen Umfeld wie z.B. Entwicklung des Käsekonsums und der Nachfrage im Käsemarkt, Preisentwicklung in den relevanten Absatzmärkten für Käse, Entwicklung Grenzschutz und Marktentwicklung im Milchmarkt „weisse Linie“, Entwicklung Wechselkurs etc.	

Quelle: Ergänzte Zusammenstellung auf der Grundlage der Ausschreibung „Forschungsauftrag Milchmarkt“ vom 14. Mai 2012 des BLW.

1.3 Wettbewerbsfähigkeit

Ein wichtiges Ziel der Ausrichtung der Milchzulagen ist die Erhaltung und schrittweise Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion und -verarbeitung. Die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitung bezieht sich im Kontext der Milchzulagen primär auf die Käseproduktion.

In der Literatur findet sich eine ganze Reihe von Definitionen der Wettbewerbsfähigkeit, die auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen². In der vorliegenden Evaluation bezieht sich der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit auf die Branche der Schweizer Milchwirtschaft und damit auf eine volkswirtschaftliche und eine unternehmerische Ebene. Für die Definition wird auf eine in der agrarökonomischen Literatur häufig verwendete Grundlage abgestützt: „Eine Branche ist wettbewerbsfähig, wenn sie nachhaltig Marktanteile auf in- und/oder ausländischen Märkten profitabel erringen oder verteidigen kann“ (Task Force on Competitiveness in the Agri Food Industry 1999, S. 3).

Für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit werden in Anlehnung an Koch (2002) folgende Indikatoren verwendet:

- Stufe der Milchproduktion: Entwicklung der Produktionsmengen und der Grössenstrukturen, Entwicklung der Faktorproduktivitäten bzgl. Arbeit, Boden und Kapital
- Stufe der Milchverarbeitung und -handel: Entwicklung der Grössenstrukturen der Verarbeitungsbetriebe und der Verarbeitungsmengen, Entwicklung der Marktanteile im Inland, Entwicklung der Handelsmengen und deren Anteil an der Produktion und bzw. im Konsum.

Der Fokus der Beurteilung kann dabei nicht auf einer absoluten Bestimmung der Wettbewerbsfähigkeit liegen, sondern ist vielmehr als relatives Konzept zu sehen. Entsprechend konzentriert sich die Analyse auf allfällige Verbesserungen bzw. Verschlechterungen der Wettbewerbsfähigkeit.

1.4 Ziel der Evaluation und Evaluationsfragen

Die institutionelle Verankerung der Evaluation ist in Artikel 170 der Bundesverfassung und in Artikel 185 LwG gegeben. Die ex-post Evaluation der Massnahmen „Zulage für verkäste Milch“ und „Zulage für Fütterung ohne Silage“ soll zeigen, ob mit den bestehenden Massnahmen auf dem Milchmarkt die übergeordneten politischen Ziele und die Sachziele erreicht werden. Dabei soll die Evaluation im Speziellen die Wirkungen bei den Käsesorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP und Mozzarella untersuchen.

Übergeordnetes Ziel einer Evaluation ist es zu überprüfen, ob die Bundesmittel in einen relevanten Bereich fliessen und ob sie effektiv und effizient eingesetzt werden. Die Evaluation der Milchzulagen soll die Effektivität der Massnahmen untersuchen und Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der Massnahmen auf dem schweizerischen Milchmarkt machen. Gemäss Evaluationsleitfaden des BLW sind Massnahmen effektiv oder wirksam, wenn sie dazu beitragen, dass definierte Sachziele erreicht werden. Die Relevanz der Massnahmen bezieht sich auf die Frage, ob die Sachziele zur Erreichung der übergeordneten politischen Ziele beitragen.

Die Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage fokussiert auf die grundlegende Frage, ob die knappen Bundesmittel relevant und effektiv eingesetzt werden. Die Effizienz ist nicht Gegenstand der Untersuchung. Die wichtigsten Aspekte der Untersu-

² Eine Übersicht zum theoretischen Hintergrund und zu Methoden zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit findet sich in Aepli (2011) oder Friedli (2002).

chung bilden damit die übergeordneten politischen Ziele, die Sachziele und die mit den Zulagen verbundenen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, auf die Milchproduktion und die Ausgaben für den Milchmarkt. Konkret hat die ex-post Evaluation drei Ziele:

- Eine Beurteilung der Erreichung der übergeordneten politischen Ziele sowie der Sachziele der Milchzulagen liegt vor.
- Eine qualitative und - wo möglich - quantitative Einschätzung der Auswirkungen der Zulagen liegt vor.
- Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung der Zulagen sind abgeleitet.

Eingebettet in diese Ziele sind in der Evaluation gemäss Ausschreibung folgende Fragen zu beantworten:

- Wurden die Sachziele „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion“, „Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion“ und „Reduktion der staatlichen Ausgaben“ für die Zulage für verkäste Milch und für die Zulage für Fütterung ohne Silage erreicht?
- Welche Unterschiede sind bei der Wirkung der Zulagen auf die Milchpreise bei den Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP und Mozzarella festzustellen? Worin bestehen die Gründe für die Unterschiede?
- Wirken die Zulagen effektiv preisstützend? Funktioniert die vollständige Weitergabe der Zulagen von den Milchverwertern zu den Milchproduzenten über eine und auch über zwei Rohmilchhandelsstufen?
- Welche Verbesserungen oder Optimierungen werden für das Instrument der Milchzulagen empfohlen? Ist insbesondere die aktuelle Höhe der Zulage für verkäste Milch adäquat?

1.5 Untersuchungsplan und -methoden

Die ex-post Evaluation der Milchzulagen gliederte sich in vier Module. Die Module mit den zu beantwortenden Fragen werden nachfolgend kurz beschrieben.

Modul I: Übersicht über die Zulagen

Als Einstieg wurden der Kontext, die Einflussfaktoren sowie die Rahmenbedingungen im Umfeld der Milchzulagen erfasst. Konkret wurden folgende Fragen beantwortet:

- Wie sind die Zulagen im Kontext der Milchmarktentwicklung einzuordnen und welche Bedeutung kommt ihnen im Vergleich zu anderen Politikmassnahmen zu?
- Wie hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion und -verarbeitung seit der Einführung der Zulagen entwickelt? Welchen Einfluss haben die Zulagen auf diese Entwicklung?
- Welche Erfahrungen bestehen generell mit den Zulagen? Welche Verbesserungspotenziale bestehen?

Die Beantwortung der Fragen erfolgte über eine Auswertung der verfügbaren sekundärstatistischen Daten (z.B. aus der Milchstatistik und der Marktbeobachtung Milch) sowie über Experteninterviews.

Tabelle 2: Übersicht über die durchgeführten Interviews und die in die Workshops einbezogenen Experten

Bundesamt für Landwirtschaft *	Niklaus Neuenschwander ⁺⁺⁺ , Simon Hasler ⁺⁺⁺ und Monika Meister ⁺ Fachbereich Tierische Produkte und Tierzucht Jacques Chavaz ⁺ , Direktionsbereich Internationale Angelegenheiten Michel Yawo Afangbedji ⁺⁺⁺ , Fachbereich Marktbeobachtung
Fachexperten, Vertreter Organisationen und Verbände	Kurt Nüesch ⁺⁺⁺ , Stefan Hagenbuch ⁺⁺ und Thomas Reinhard ⁺ , SMP
	Jacques Gygax ⁺⁺⁺ , Fromarte
	Franziska Borer ⁺⁺⁺ und Jürg Kriech ⁺⁺⁺ , Emmentaler Switzerland
	Philippe Bardet ⁺⁺⁺ , Interprofession du Gruyère
	Daniel Gerber, BO Milch ⁺⁺⁺
	Lorenz Hirt, VMI ⁺⁺⁺
	Hans Schüpbach, TSM Treuhand GmbH ⁺
	René Schwager, Nordostmilch ⁺⁺
	Pirmin Furrer, Zentralschweizer Milchproduzenten ZMP ⁺⁺
Donat Schneider, Aaremilch ⁺⁺	
Verarbeiter	Christof Züger, Züger Frischkäse ⁺⁺

Bem.: ⁺⁺⁺ Experteninterview und Teilnahme an Workshop(s), ⁺⁺ Experteninterview ⁺ Teilnahme an Workshop(s). * Verschiedene weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BLW, welche die Evaluation begleitet und an den Workshops teilgenommen haben, fehlen aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Auflistung.

Die Ergebnisse des Moduls I wurden in einem ersten Expertenworkshop verifiziert und eingeordnet. Ziel des Workshops war eine summarische Beurteilung zur Bedeutung und Wirkung der Zulagen sowie die Identifikation wichtiger Stärken und Schwächen des Instruments.

Modul II: Sektorale Wirkung der Zulagen auf den Milchmarkt

Für eine erste Einordnung der Zulagen wurde ihre sektorale Wirkung untersucht. Im Wesentlichen wurden folgende Fragen beantwortet:

- Wie haben sich die Milchproduktion und -preise in der Schweiz seit der Einführung der Zulagen entwickelt? Wie haben sich die Preise für Käseemilch entwickelt? Im Vergleich zum Ausland?
- Wie haben sich die Marktanteile der inländischen Käseproduktion nach den wichtigsten Produktgruppen entwickelt? Gibt es Verschiebungen zwischen Käsesorten?
- Wie hat sich die Wertschöpfung von Emmentaler, Gruyère und Mozzarella entwickelt?
- Wie hat sich die Produktivität in der Milchproduktion entwickelt?

Zur Beantwortung der Fragen wurden verschiedene Datenreihen aus Sekundärstatistiken ausgewertet (primär Milchstatistik, Marktbeobachtung BLW, Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten).

Für die Berechnung der Wertschöpfung wurde in Anlehnung an eine Studie der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft (Zaugg 2000) unterstellt, dass die totale direkte und indirekte Wertschöpfung auf einer bestimmten Stufe der Bruttomarge dieser Stufe entspricht. Obwohl die tatsächliche Wertschöpfung mit dieser Vereinfachung leicht überschätzt wird, ermöglichte die Berechnung eine Einschätzung der totalen Wertschöpfung und deren Verteilung entlang der Wertschöpfungskette. In der Berechnung mitberücksichtigt ist die Verkäsungszulage auf der Stufe der Milchproduktion über den Milchpreis und in der Verarbeitung

über die um die Zulage reduzierten Rohstoffkosten. Die Zulage für Fütterung ohne Silage fließt in die Wertschöpfung auf Stufe der Milchproduktion ein.

Abbildung 2: Vorgehen zur Berechnung der Wertschöpfung

Umsatz	Bruttomarge	Bruttowertschöpfung	Direkte Wertschöpfung
		Übrige Vorleistungen von Dritten	Indirekte Wertschöpfung
	Rohstoffkosten Milch bzw. Einstandspreis Käse		
Umsatz	Bruttomarge	Bruttowertschöpfung	Direkte Wertschöpfung
		Übrige Vorleistungen von Dritten	Indirekte Wertschöpfung
	Rohstoffkosten Milch bzw. Einstandspreis Käse		

Quelle: übernommen aus Zaugg (2000)

Modul III: Preisstützende Wirkung der Zulagen

Die preisstützende Wirkung der Zulagen wurde mittels Buchhaltungsdaten gewerblicher Käsereien der Sorten Emmentaler und Gruyère analysiert. Folgende Fragen wurden beantwortet:

- Welche Milchpreise zahlen die Verarbeitungsbetriebe den Lieferanten der Käsereimilch?
- Wie hoch sind die Verarbeitungskosten für Emmentaler und Gruyère? Welchen Einfluss haben die Strukturen auf die Verarbeitungskosten?
- Welche Preise erzielen die Betriebe im Käseabsatz? Wie wirtschaftlich ist die Käseproduktion?

Zur Beantwortung der Fragen wurde eine einfache Datenbank mit einzelbetrieblichen Buchhaltungsabschlüssen von gewerblichen Käsereien der Sorten Emmentaler und Gruyère aufgebaut. Die Beschaffung der anonymisierten Buchhaltungsabschlüsse erfolgte über mehrere Treuhandstellen, welche gewerbliche Käsereien im Mandatsverhältnis betreuen³. In die Auswertung der Kostenstrukturen der gewerblichen Käseproduktion flossen insgesamt 20 Buchhaltungen für Emmentalerkäsereien für die Jahre 2005, sowie 2010 und 2011 ein und 15 bzw. 20 Buchhaltungen für Gruyèrekäsereien aus den Jahren 2005, resp. 2010 und 2011 ein. Die Auswertungen umfassten in Abhängigkeit der verkästen Milchmenge primär folgende Positionen:

- Ertrag aus der Milchverwertung

³ Den Treuhandstellen, welche die Buchhaltungsabschlüsse von Käsereien zugänglich machten, wurde auf eigenen Wunsch vollständige Vertraulichkeit zugesichert. Diese schliesst nicht nur die einzelbetrieblichen Daten an sich, sondern explizit auch die Datenlieferanten ein.

Ausgangslage und Evaluationszweck

- Wichtigste Kostenpositionen wie Milchzahlungen, Lohnkosten inkl. Eigenlohn, Mietkosten, übrige Betriebskosten und totale Betriebskosten
- Einschätzung der Wirtschaftlichkeit der Käsereien

Für die Einordnung der Buchhaltungsauswertung ist festzuhalten, dass die Betriebe nicht zwingend repräsentativ sind. Vielmehr wurden mit dem Ziel, jeweils ca. 15 bis 20 Buchhaltungen auswerten zu können, mehrere Treuhandstellen um Daten angefragt. Zudem waren die Buchhaltungen je nach Treuhandstelle unterschiedlich gegliedert, was die Vergleichbarkeit einzelner Kostenpositionen erschwert. Entsprechend lag der Fokus der Auswertung auf den totalen Erträgen, den Milchzahlungen und den totalen Betriebskosten der Verarbeitung. Aus dem direkten Vergleich zwischen Ertrag und Aufwand liess sich die Wirtschaftlichkeit der gewerblichen Käseverarbeitung dennoch einschätzen.

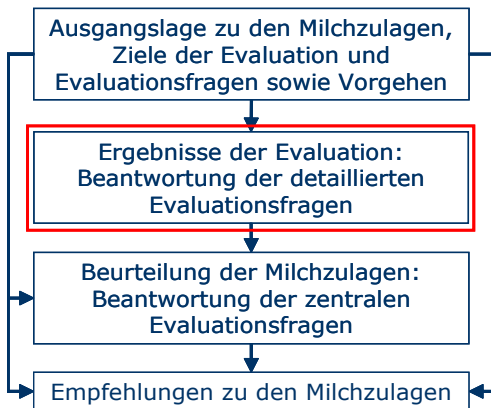
Modul IV: Synthese ex-post Evaluation

In diesem Modul wurden auf der Grundlage der Module I bis III die zentralen Evaluationsfragen beantwortet und Empfehlungen zu den Milchzulagen abgeleitet:

- Werden die Ziele und die erwarteten Wirkungen erreicht (Wirkungsanalyse)?
- Welche Anpassungen können empfohlen werden, um die Relevanz und die Effektivität der Milchzulagen zu verbessern?

Kernelement der Synthesearbeiten war ein zweiter Expertenworkshop, in dem die Beurteilung der Zulagen diskutiert und mögliche Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Milchzulagen gesammelt wurden.

2 Ergebnisse der Evaluation



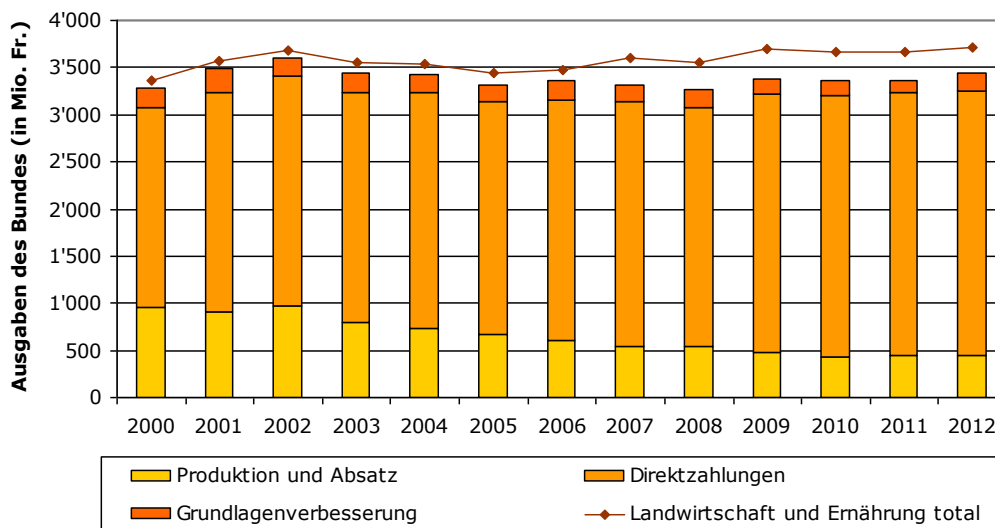
In diesem Kapitel werden die Ergebnisse aus den durchgeführten Experteninterviews und aus den eigenen Analysen und Auswertungen dargestellt. Das Kapitel bildet damit die Grundlage für die Beantwortung der zentralen Evaluationsfragen und für die Beurteilung der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage in Kapitel 3.

2.1 Einordnung der Milchzulagen in die Agrarpolitik

2.1.1 Entwicklung der Milchmarktstützung und der Milchzulagen

Die Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage sind Teil der Massnahmen des Bundes im Bereich Produktion und Absatz. Mit den Massnahmen setzt der Bund „die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse so fest, dass die Landwirtschaft nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann“ (Art. 7 LwG). Von 2000 bis 2012 beliefen sich die totalen Ausgaben des Bundes für den Bereich Produktion und Absatz auf 430 Mio. Fr. (2010) bis 980 Mio. Fr. (2002). Gemessen an den Bundesausgaben für den Bereich Landwirtschaft und Ernährung entspricht dies einem Anteil von 12% bis 27%. Im Jahr 2012 betrugen die Ausgaben für Produktion und Absatz total 440 Mio. Fr.. Davon entfielen 300 Mio. Fr. auf die Milchzulagen. Weitere Massnahmen bestehen zur Förderung des Absatzes (56 Mio. Fr.) sowie zur Stützung der Viehwirtschaft (11 Mio. Fr.) und des Pflanzenbaus (72 Mio. Fr.).

Abbildung 3: Entwicklung der Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung

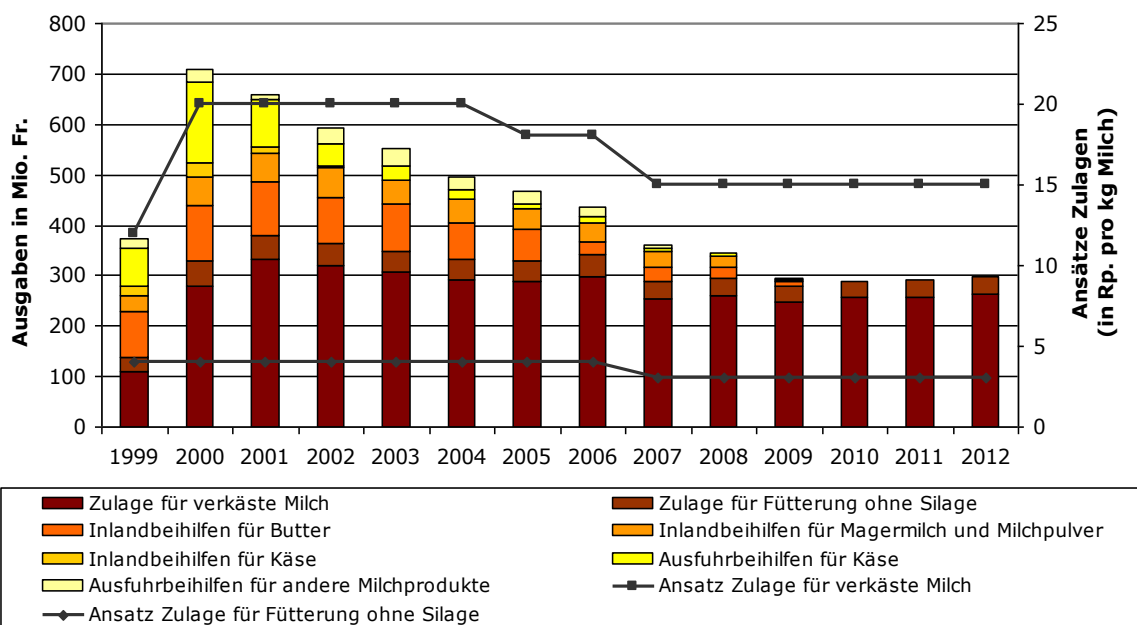


Quelle: Agrarbericht (BLW, div. Jahre)

Ergebnisse der Evaluation

Die Milchmarktstützung bewegte sich seit der Umsetzung der AP 2002 weg von den Inland- und Ausfuhrbeihilfen für Milchprodukte hin zu den Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Während diese Zulagen im Jahr 1999 insgesamt 140 Mio. Fr. beanspruchten und damit 37% der Ausgaben des Bundes für die Milchwirtschaft ausmachten, werden seit 2010 neben den Milchzulagen keine weiteren direkten Stützungen für den Milchmarkt mehr ausgerichtet. Bei der Einführung der Zulagen im Jahr 1999 wurde die Verkäsungszulage auf 12 Rp. pro Kilogramm verkäste Milch angesetzt. In den Folgejahren stieg sie auf 20 Rp. und blieb seit 2007 konstant bei 15 Rp. pro Kilogramm Milch. Für die Fütterung ohne Silage wurde bis 2006 eine Zulage von 4 Rp. ausgerichtet, seit 2007 sind es 3 Rp. pro Kilogramm Milch.

Abbildung 4: Entwicklung der Milchmarktstützung und der Milchzulagen



Quelle: Staatsrechnung, div. Jahre

Im Jahr der letzten Anpassung der Zulagen wurden für die bisher von den Beiträgen für raufutterverzehrende Tiere ausgenommenen Milchkühe neu ebenfalls Raufutterbeiträge ausgerichtet. Dabei wurden die aus den Zulagen freigesetzten Mittel vollumfänglich in die Direktzahlungen umgelagert. Für die vom Milchabzug betroffenen Raufutterverzehrer-Grossvieheinheiten⁴ wurde in den Jahren 2007 und 2008 ein Beitrag von 200 Fr. pro Grossvieheinheit ausgerichtet, in den Jahren 2009 bis 2011 waren es 450 Fr. Bei einer abgelieferten Milchmenge von knapp 6000 Kilogramm pro Kuh (Mittel der Jahre 2007 bis 2011) entspricht dies umgerechnet einer indirekten Stützung der Milchproduktion um 3.5 Rp. (2007-2008) resp. 7.5 Rp. pro Kilogramm Milch (2009 bis 2011).

2.1.2 Allgemeine Einordnung und Bedeutung der Milchzulagen

Die Zulage für verkäste Milch ist nach Einschätzung der befragten Experten als zentrales Element im Zusammenhang mit der vollständigen Öffnung des Käsemarktes mit der EU einzuordnen, wobei sich die Bedeutung und Wirkung nicht nur auf den Käsemarkt beschränkt. Vielmehr sind die Zulagen für den gesamten Milchmarkt und die Schweizer Milchbranche als Ganzes relevant. Die Verkäsungszulage gleicht im vollständig liberalisierten Käsemarkt den unterschiedlichen Grenzschutz zwischen Käse und den übrigen Milchprodukten aus. Ohne

⁴ Der Abzug berechnet sich über die vermarktete Milchmenge, indem je 4400 Kilogramm Milch eine Raufutterverzehrer-Grossvieheinheit gekürzt wurde.

Ergebnisse der Evaluation

Zulage würde eine Nivellierung der beiden Märkte über eine Verschiebung der Verarbeitungsportfolios von der gelben in die weisse Linie erfolgen. Die Zulage für Fütterung ohne Silage ist aus Sicht der Experten- in Ergänzung zur Verkäsungszulage - als marktstabilisierende Qualitätsprämie für die gewerbliche Käseproduktion bedeutend und unterstützt das gewerbliche und natürliche Image der Rohmilchspezialitäten.

Tabelle 3: Allgemeine Beurteilung der Bedeutung und Wirkung der Zulagen auf der Grundlage der Experteninterviews

Bereich	Bedeutung und Wirkung der Zulagen
Bedeutung der Zulagen	<ul style="list-style-type: none"> - Zulagen sind fundamental für die Käsereimilchproduktion, die gewerbliche und industrielle Käseproduktion entlastet den Milchmarkt und sichert im Vergleich zu anderen Industrieprodukten insgesamt eine höhere Wertschöpfung und einen höheren Milchpreis. - Zulagen leisten einen Beitrag zur Erhaltung einer dezentralen Milchproduktion – speziell in abgelegenen Regionen mit hohen Transportkosten – und einer gewerblichen Milchverarbeitung. Trotzdem werden die Zulagen für die Käsereien insgesamt als wenig strukturerhaltend eingestuft. - Zulagen sind für die Konkurrenzfähigkeit industriell produzierter Käse entscheidend, speziell in Marktsegmenten mit einem hohen Importdruck und strukturell bedingten Kostennachteilen der inländischen Verarbeiter.
Einordnung im Kontext der Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> - Die gewerbliche Käseproduktion hat eine starke Strukturbereinigung hinter sich, die durch die Einführung der Zulagen wenig beeinflusst wurde. Die industrielle Milchverarbeitung und Käseproduktion konzentriert sich auf wenige grosse Unternehmen mit einem hohen Marktanteil. - Die Wirtschaftlichkeit der gewerblichen Käseproduktion hängt neben der produzierten Sorte massgeblich von der Grösse, der Qualität, der Ausbeute und allfälligen Nebenaktivitäten (z.B. Schweinehaltung, eigener Laden, Spezialitäten) sowie den Zulagen ab, die gewerbliche Ausrichtung und die Positionierung der Produkte limitieren das Potenzial zur Reduktion der Verarbeitungskosten durch ein Grössenwachstum.
Einschätzung der Höhe der Zulagen	<ul style="list-style-type: none"> - Die Höhe der Zulagen wird als richtig eingestuft, die Siloverzichtszulage deckt einen bedeutenden Teil der Mehrkosten einer silofreien Fütterung. - Die Aufteilung auf Verkäsungs- und Siloverzichtszulage wird unterschiedlich beurteilt. Während für die Interessensvertreter der gewerblichen Käsereien und der Sortenorganisationen eine Verschiebung in Richtung der Siloverzichtszulage im Vordergrund steht, wird die bisherige Aufteilung der Zulagen von den Vertretern der industriellen Milchverarbeitung und Käseproduktion als richtig eingestuft.
Wirkung und Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> - Zulagen sind politisch unbestritten, insbesondere weil die preisstützende Wirkung als gegeben eingestuft wird. - Der preisstützende Effekt der Zulagen hängt in der gewerblichen Käseproduktion von der Angebots- und Nachfragestruktur sowie vom Organisationsgrad innerhalb der Wertschöpfungskette ab.

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Basis der Experteninterviews

Die Stützung des Milchmarktes ist insofern bedeutend, als in der Schweiz im Milchjahr 2011/2012 (1. Mai 2011-30. April 2012) noch 24'970 Milchbetriebe bestanden (Milchjahr 2012/2013: 24'100 Milchbetriebe). Obwohl der Anteil der Milchproduzenten als Folge eines überdurchschnittlichen Strukturwandels seit dem Jahr 2000 stetig gesunken ist, produzieren nach wie vor 44% aller Betriebe Milch (vgl. Kapitel 2.3.1). Der Milch kommt aber auch eine hohe wirtschaftliche Bedeutung zu. Mit einem Produktionswert von 2120 Mio. Franken entfiel im Jahr 2012 fast ein Viertel der landwirtschaftlichen Produktion auf den Betriebszweig Milch.

Tabelle 4: Entwicklung der Betriebe mit Milchproduktion und des Produktionswerts

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Landwirtschaftsbetriebe total	70'537	67'421	64'466	62'830	60'894	59'065	56'575
Betriebe mit Milchproduktion	39'890	36'231	33'072	30'163	27'950	26'434	24'972
Anteil Milchbetriebe	56.6%	53.7%	51.3%	48.0%	45.9%	44.8%	44.1%
Wert landwirtschaftliche Produktion total (Mio. Fr.)	10'169	9'700	9'993	9'182	10'179	9'083	8'963 *
Produktionswert Milch (Mio. Fr.)	2'563	2'546	2'408	2'304	2'645	2'110	2'119 *
Anteil Milch	25.2%	26.3%	24.1%	25.1%	26.0%	23.2%	23.6%

Bem.: * Schätzung

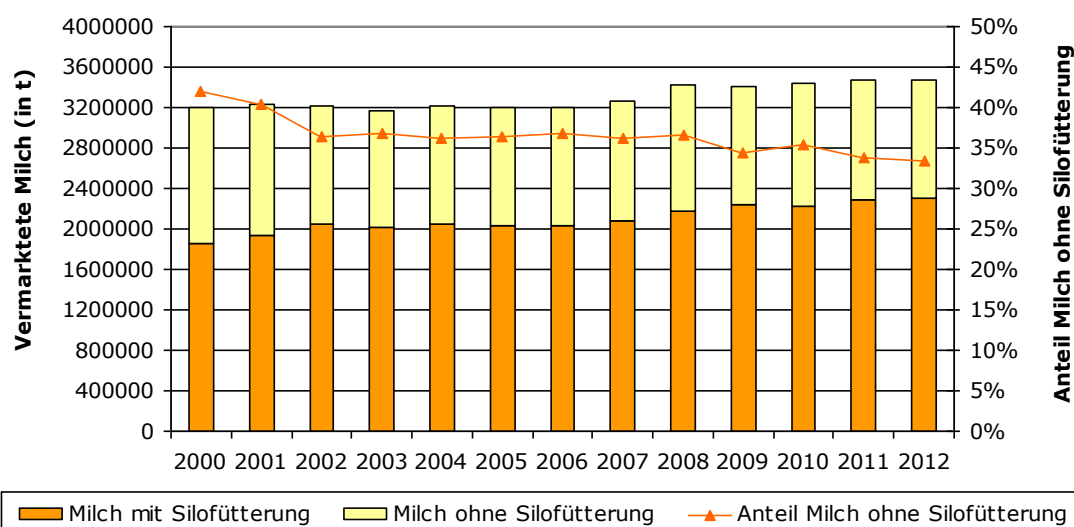
Quelle: Auswertung Daten über die Milchproduktion (BLW, div. Jahre), Landwirtschaftliche Strukturhebung (BFS, div. Jahre), Statistische Erhebungen und Schätzungen (SBV, div. Jahre),

2.2 Entwicklung der Milchproduktion und -verwertung

2.2.1 Entwicklung der Milchproduktion und -verwertung

Von 2000 bis 2012 wurden in der Schweiz jährlich zwischen 3.17 Mio. Tonnen (t) (2003) und 3.47 Mio. t Milch (2011) vermarktet. Innerhalb dieses Zeitraums ist der Anteil der Milch ohne Silofütterung von 42% (2000) auf 33.5% (2011) gesunken. Im Jahr 2012 wurden noch 1.16 Mio. t silofreie Milch vermarktet, was gegenüber dem Jahr 2000 einem Rückgang von 14% entspricht. Im Gegensatz dazu ist die vermarktete Milch mit Silofütterung um 25% auf 2.31 Mio. t gestiegen.

Abbildung 5: Entwicklung der vermarkteten Milch nach Produktionsart



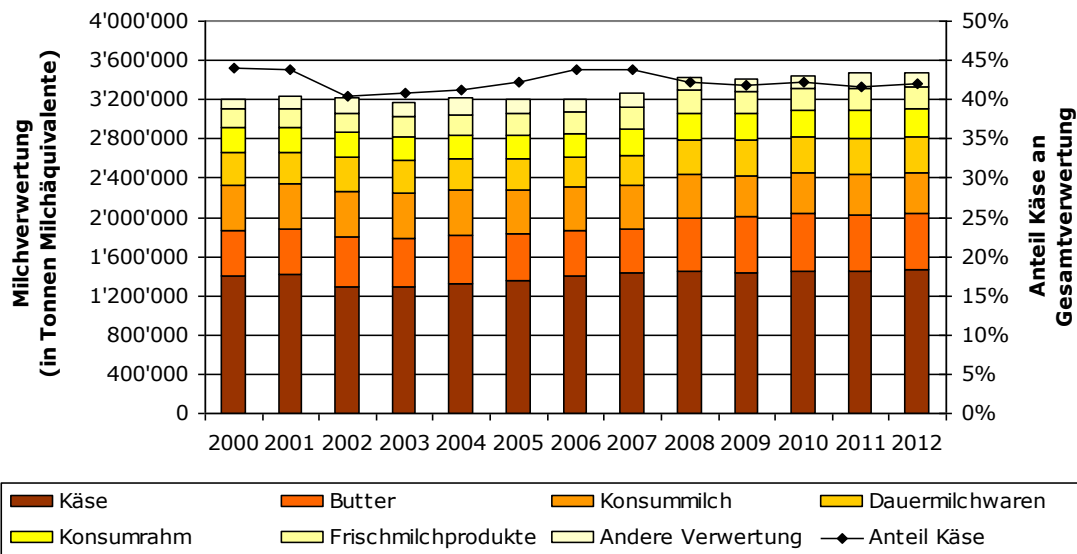
Quelle: Milchstatistik TSM, div. Jahre

Die Verwertung der produzierten Milch veränderte sich im betrachteten Zeitraum in mehrerer Hinsicht: Bei einer um 8.6% ausgedehnten Vermarktungsmenge werden Butter, Dauermilchwaren, Konsumrahm sowie Frischmilchprodukte wichtiger, der Anteil von Konsummilch und Käse an der Gesamtverwertung nimmt dagegen ab. Von 2000 bis 2012 wurden zwischen 1.30

Ergebnisse der Evaluation

Mio. (2002 und 2003) und 1.46 Mio. t Milchäquivalente (2012) zu Käse verarbeitet. Der Anteil verkäster Milch an der Gesamtmenge verwerteter Milch variierte dabei im Zeitverlauf zwischen 40.4% (2002) und 44% (2000 und 2001). In den Jahren 2011 und 2012 lag der Anteil verkäster Milch jeweils bei rund 42%. Die Verwertung zu Konsummilch, Joghurt und anderen Frischmilchprodukten bewegte sich zwischen 0.64 Mio. t (2002 und 2011) und 0.68 Mio. t Milch (2007 und 2008). Die Verarbeitung zu Konsumrahm nahm von 0.25 Mio. t (2000) auf 0.28 Mio. t Milch im Jahr 2012 zu. Während im Jahr 2000 0.46 Mio. t Milch als Butter verwertet wurden, stieg diese Menge bis 2012 auf 0.59 Mio. t an. Zu Dauermilch- und anderer Ware wurden 2012 insgesamt 0.50 Mio. t Milch verarbeitet.

Abbildung 6: Entwicklung der Milchverwertung



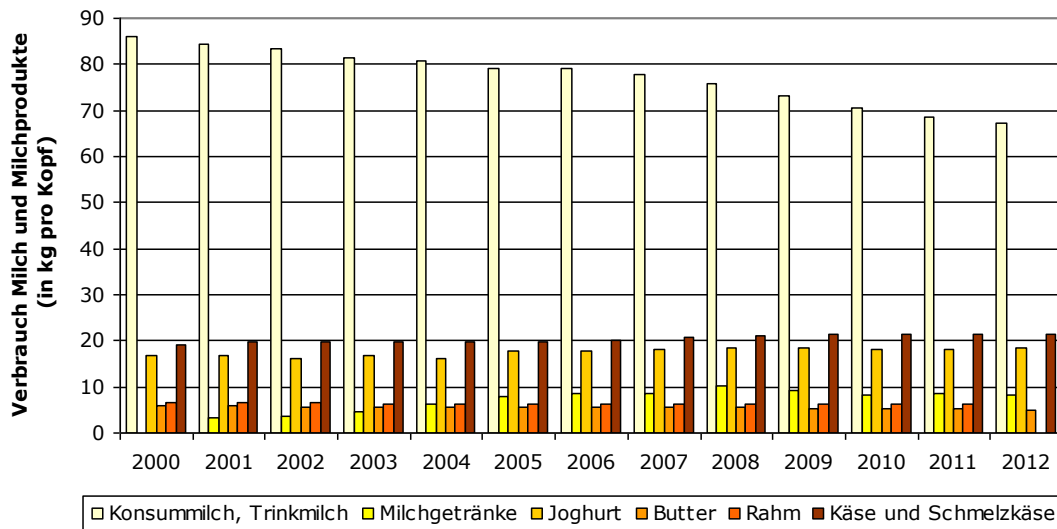
Quelle: Milchstatistik TSM, div. Jahre

2.2.2 Entwicklung des Verbrauchs von Milchprodukten

In den letzten zehn Jahren ist der Verbrauch von Milch und Milchprodukten insgesamt konstant geblieben. Während im Jahr 2000 pro Person umgerechnet 380 Kilogramm Frischmilch verbraucht wurden, waren es 2011 379 Kilogramm. Zwischen den einzelnen Produktkategorien gibt es jedoch deutliche Unterschiede: Der Konsum von Konsum- und Trinkmilch ist stark rückläufig, ebenso ist der Konsum von Rahm zurückgegangen. Dagegen hat der Konsum von Milchgetränken, Joghurt und Käse deutlich zugenommen. Im Jahr 2012 wurden pro Kopf 67.1 Kilogramm Milch oder Trinkmilch, 8.3 Kilogramm Milchgetränke, 18.3 Kilogramm Joghurt, 21.3 Kilogramm Käse (vgl. Bemerkung zur Abbildung 7) sowie 6.3 Kilogramm Rahm (Angabe für 2011) und 5.1 Kilogramm Butter verbraucht.

Ergebnisse der Evaluation

Abbildung 7: Entwicklung des Verbrauchs von Milch und Milchprodukten

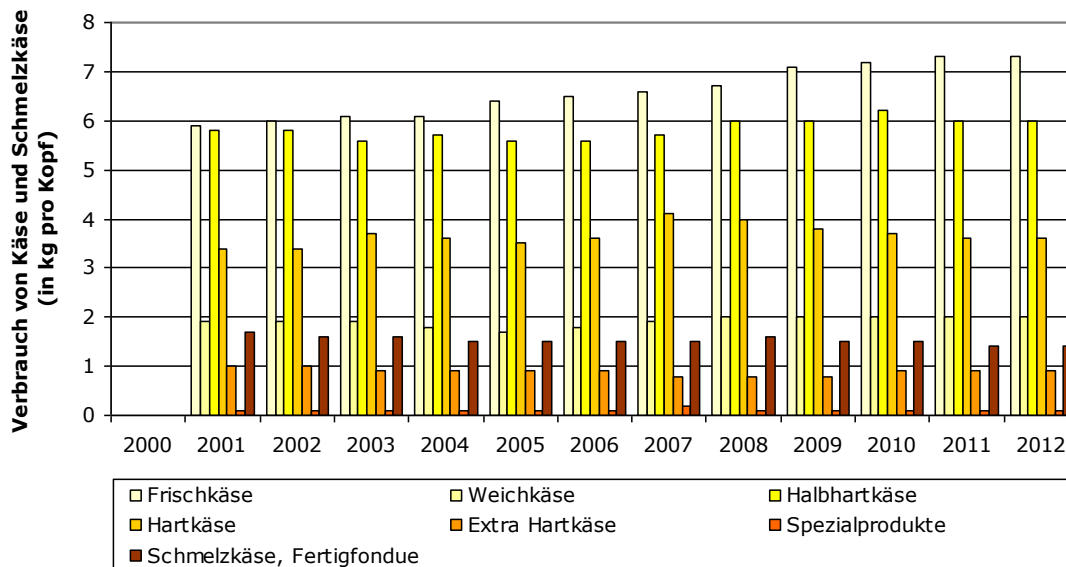


Bem.: Gemäss Statistik liegt der Käsekonsum im Jahr 2012 bei 20.8 Kilogramm, weil ein Teil des bisherigen Frischkäses neu bei den Frischmilchprodukten erfasst wird. Nach alter Methode liegt der Käsekonsum bei 21.3 Kilogramm; in der Abbildung ist dieser Wert dargestellt.

Quelle: Milchstatistik SMP, div. Jahre

Der Verbrauch von Käse ist in den letzten zehn Jahren von 19.1 Kilogramm auf 21.4 Kilogramm gestiegen, was einem Anstieg um 12% entspricht. Zugenommen hat vor allem der Verbrauch von Weichkäse (+ 1.4 kg resp. 24%), aber auch der Verbrauch von Hartkäse (+ 0.3 kg resp. 9%), Halbhartkäse und Weichkäse. Rückläufig ist hingegen der Verbrauch von extra Hartkäse sowie von Schmelzkäse und Fertigfondue.

Abbildung 8: Entwicklung des Verbrauchs von Käse



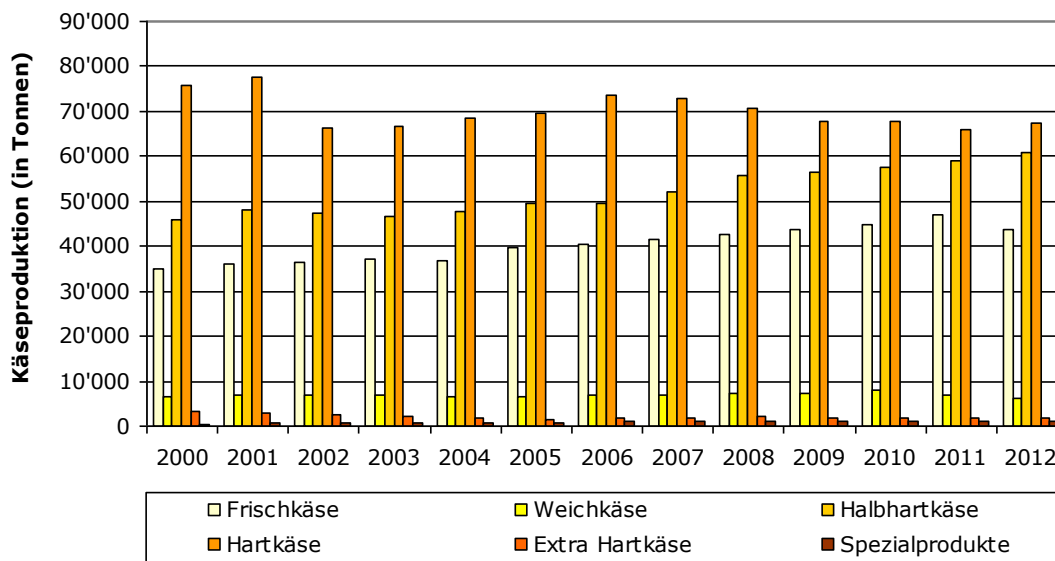
Bem.: Der Konsum von Frischkäse liegt 2012 gemäss der neuen Erfassungsmethode bei 6.9 Kilogramm. Nach alter Methode liegt der Konsum bei 7.3 Kilogramm; in der Abbildung ist dieser Wert dargestellt.

Datenquelle: Milchstatistik SMP, div. Jahre

2.2.3 Entwicklung der Käseproduktion und des Käsehandels

Die Käseproduktion hat sich zwischen dem Jahr 2000 und 2012 unterschiedlich entwickelt. Nach einem Rückgang bis 2003/04 auf gut 160'000 t ist die Produktion bis 2011 auf 181'670 t angestiegen. Im Jahr 2012 wurden insgesamt 181'180 t Käse produziert. Zwischen den Festigkeitsstufen gibt es jedoch deutliche Verschiebungen: Die Produktion von Hartkäse (-11%) und extra Hartkäse (-44%) ist zurückgegangen, wogegen die Produktion von Halbhartkäse (+32%) und von Frischkäse (+24%) deutlich ausgeweitet wurde. Heute entfallen mehr als 70% der Käseproduktion auf die Festigkeitsstufen Halbhart- und Hartkäse, ein Viertel auf Frischkäse. Weichkäse, extra Hartkäse und Spezialprodukte sind mengenmässig von untergeordneter Bedeutung.

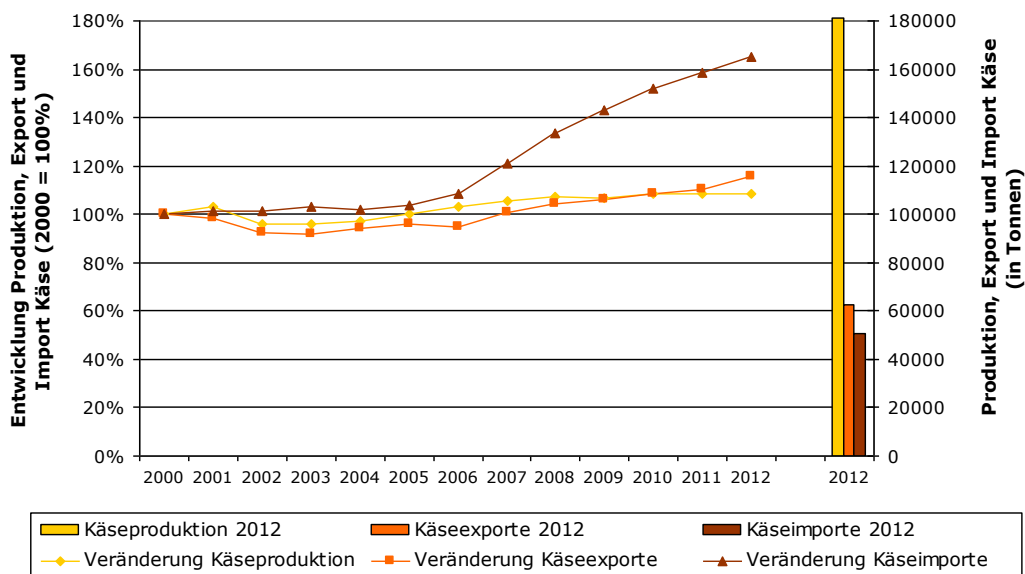
Abbildung 9: Entwicklung der Käseproduktion



Quelle: Milchstatistik TSM, div. Jahre

Die Exporte und Importe von Käse haben sich zwischen 2000 und 2012 deutlich verändert. Die Käseexporte sind von 2000 bis 2003 von 53'900 t auf 49'600 t gesunken und bis 2012 wieder auf total 62'430 t gestiegen; 1999 lagen die Exporte als Folge des über Sonderverkäufe realisierten Lagerabbaus im Umfang von mehr als 10'000 Tonnen sogar bei 63'100 t. Im Gegensatz dazu sind die Importe bis 2005 praktisch unverändert bei knapp 32'000 t geblieben und seither als Folge der Öffnung des Käsemarktes mit der EU auf 50'850 t angestiegen. Im Vergleich zum Ausgangsjahr 2000 entspricht dies einem Anstieg um 65%, wogegen die Exporte nur um 16% gestiegen sind.

Abbildung 10: Entwicklung Käseproduktion, Käseexport und Käseimport



Quelle: Milchstatistik TSM Milch, div. Jahre

Mit dem veränderten Aussenhandel hat sich auch die wert- und mengenmässige Handelsbilanz verschoben. Während im Jahr 1999 ein Handelsüberschuss von 31'900 t resp. 241 Mio. Fr. bestand, waren es 2011 10'600 t bzw. 164 Mio. Fr.. Bedeutend für diese Veränderung sind die rückläufigen Exporte von Hart- und Schmelzkäse sowie die steigenden Exporte und Importe von Frischkäse und Quark. Im Jahr 2012 erreichte die mengenmässige Handelsbilanz 2012 einen Überschuss von 11'600 t. Wertmässig resultiert 2012 bei Exporten im Wert von 545 Mio. Fr. und Importen im Wert von 363 Mio. Fr. ein Handelsüberschuss von 182.1 Mio. Fr. Ein wichtiger Faktor für den Rückgang der wertmässigen Handelsbilanz ist seit 2009 die Frankenstärke gegenüber dem Euro und dem US-Dollar.

Tabelle 5: Entwicklung der Handelsbilanz für Käse

	Mengenmässige Handelsbilanz (in Tonnen)			Wertmässige Handelsbilanz (in Mio. Fr.)		
	1999	2011	Δ99-11	1999	2011	Δ99-11
Frischkäse und Quark	-8474	-12'079	-3605	-66.3	-65.6	+0.7
Weichkäse	-7864	-9195	-1331	-75.4	-91.2	-15.8
Halbhartkäse	1514	8702	+7188	36.3	99.3	+63.0
Hartkäse / extra Hartkäse	42'558	24'541	-18'017	318.4	225.3	-93.1
Schmelzkäse	4183	-1387	-5570	27.8	-4.2	-32.0
Total	31'917	10'582	-21'335	241.0	163.6	-77.4

Quelle: Milchstatistik TSM Milch, div. Jahre

2.2.4 Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Käsebranche

Die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Käsebranche lässt sich unter anderem anhand der Marktanteile einschätzen. Um den dynamischen Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit zu berücksichtigen, werden die Veränderungen der folgenden Masse analysiert (in Anlehnung an Koch 2002):

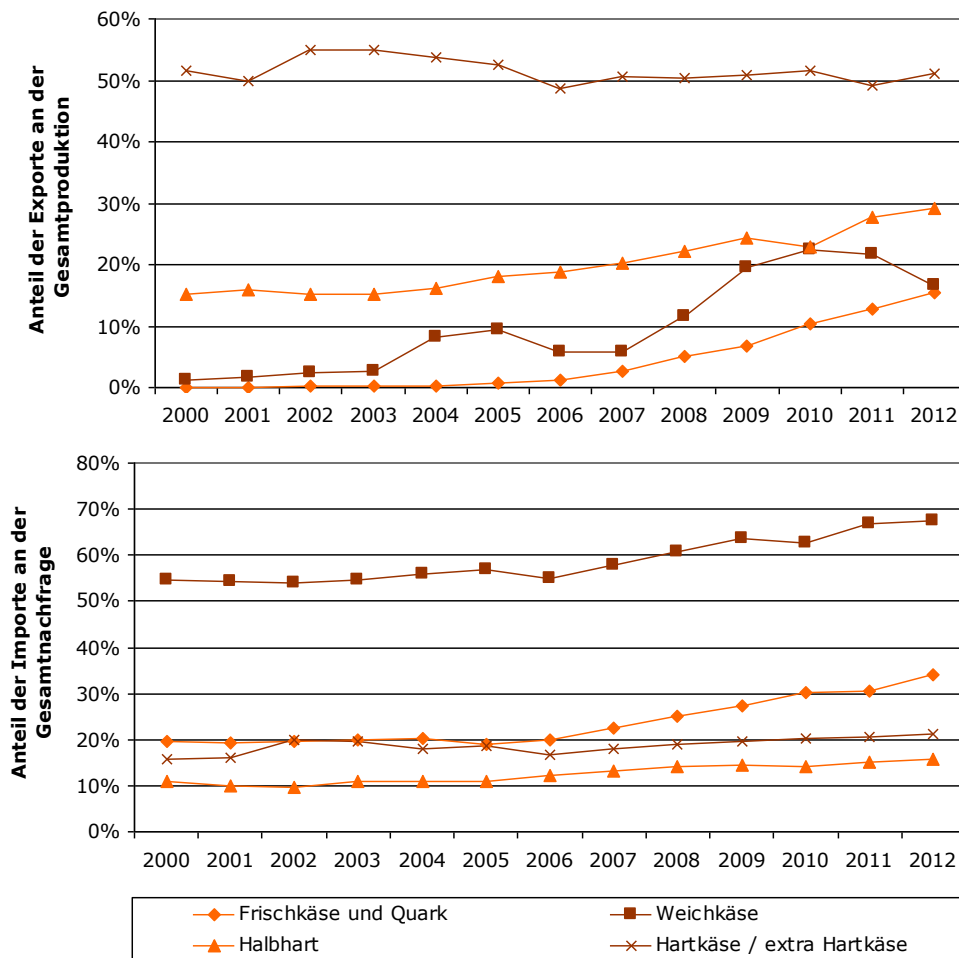
- Export Orientation Ratio (EOR): Anteil der Exporte verglichen zur Gesamtproduktion;
- Import Penetration Ratio (IPR): Anteil der Importe an der Gesamtnachfrage eines Landes;

Ergebnisse der Evaluation

- Net Export Orientation Ratio (NEOR): Differenz zwischen Export und Import, ausgedrückt als Verhältnis zwischen inländischem Konsum und inländischer Produktion. Das Verhältnis zeigt die relative Bedeutung von Importen und Exporten auf.

Zwischen 2000 und 2011 ist die Export Orientation Ratio (EOR) von Frischkäse und Quark, von Weichkäse und von Halbhartkäse angestiegen. In den drei Festigkeitsstufen wurden 2012 15% (Frischkäse und Quark), 17% (Weichkäse) und 29% (Halbhartkäse) der Produktion exportiert. Bei Hart- und extra Hartkäse liegt der Exportanteil bei mehr als der Hälfte der Produktion, etwas weniger als in den Jahren 2002/03 mit einem Anteil von 55%.

Abbildung 11: Entwicklung der Käseexporte an der Gesamtproduktion und der Käseimporte an der Gesamtnachfrage



Quelle: Milchstatistik TSM Milch, div. Jahre

In den letzten Jahren sind nicht nur die Exporte, sondern auch die Importe absolut und in Relation zur Inlandnachfrage (Import Penetration Ratio) in allen Festigkeitsstufen angestiegen. Die steigenden Importe lassen sich dabei direkt auf die Liberalisierung des Käsemarktes mit der EU zurückführen. Gemessen an der Gesamtnachfrage, berechnet als Differenz zwischen Inlandproduktion, Exporten und Importen, hat die Bedeutung der Importe im Zeitraum von 2000 bis 2012 bei Hart- und extra Hartkäse (+36%), Halbhartkäse (+47%) sowie bei Frischkäse und Quark (+74%) deutlich zugenommen. Im Vergleich dazu ist der Anstieg bei Weichkäse von 24% weniger stark, in dieser Festigkeitsstufe sind die Importe mit zwei Dritteln der Nachfrage aber sehr bedeutend. Insgesamt verzeichnet die Import Penetration Ratio einen Anstieg um 40%.

Ergebnisse der Evaluation

Die Net Export Orientation Ratio (NEOR) verbindet die inländische Nachfrage mit der Produktion. Der mehr oder weniger stetige Anstieg der Kennzahl bestätigt, dass der Inlandkonsum in den letzten Jahren relativ stärker angestiegen ist als die Käseproduktion im Inland.

Tabelle 6: Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Käsebranche

	Export Orientation Ratio (EOR)	Import Penetration Ratio (IPR)	Net Export Orientation Ratio (NEOR)
2000	32.2%	21.4%	86.2%
2002	31.1%	22.0%	88.3%
2004	31.3%	22.0%	88.0%
2006	29.5%	21.5%	89.8%
2008	31.3%	25.0%	91.6%
2010	32.2%	27.6%	93.7%
2012	34.5%	30.0%	93.6%
Veränderung 2002-2012	+ 7.0 %	+ 40.4%	+ 8.6%

Bem.: EOR: Mengenmässiger Anteil der Käseexporte an der Gesamtproduktion [EOR = Export / Produktion]

IPR: Mengenmässiger Anteil der Käseimporte an der Gesamtnachfrage ohne Berücksichtigung von Lagerveränderungen [IPR = Import / (Produktion minus Exporte plus Importe)];

NEOR: Differenz zwischen Käseexport und -import ohne Berücksichtigung von Lagerveränderungen [NEOR = (Produktion minus Exporte plus Importe) / Produktion].

Quelle: Milchstatistik TSM Milch, div. Jahre

Für die Einordnung der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit ist einerseits zu beachten, dass bis ins Jahr 2002 Inlandbeihilfen für Käse und bis ins Jahr 2009 Ausfuhrbeihilfen für Käse ausgerichtet wurden. Diese Beihilfen verzerren die Einschätzung im Zeitverlauf. Andererseits werden in der mengenmässigen Beurteilung keine Qualitätsunterschiede berücksichtigt. Die mittleren Preise des exportierten Käses haben sich je nach Festigkeitsstufe sehr unterschiedlich entwickelt. Während der Preis für exportierten Frisch- und Weichkäse zwischen dem Mittel der Jahre 2000/01 und dem Mittel 2011/12 um 51% resp. 45% und für Hartkäse um 11% gesunken sind, konnten die Preise im Export von Hartkäse leicht gesteigert werden (+ 6%). Insgesamt bewegen sich die Preise für exportierten Käse heute auf dem Niveau des Jahres 2000. Dagegen sind die Importpreise in diesem Zeitraum deutlich zurückgegangen, wobei der grösste Teil des Rückgangs auf die Periode seit 2008 entfällt. Seit 2008 sind aber auch die Exportpreise als Folge der ungünstigen Entwicklung des Wechselkurses zum Euro und US-Dollar im Mittel gesunken. Im Jahr 2012 wurde im Aussenhandel im Mittel 8.7 Fr. für exportierten Käse bezahlt, für importierten Käse waren es 7.10 Fr.

2.3 Entwicklung der Strukturen in der Milchproduktion

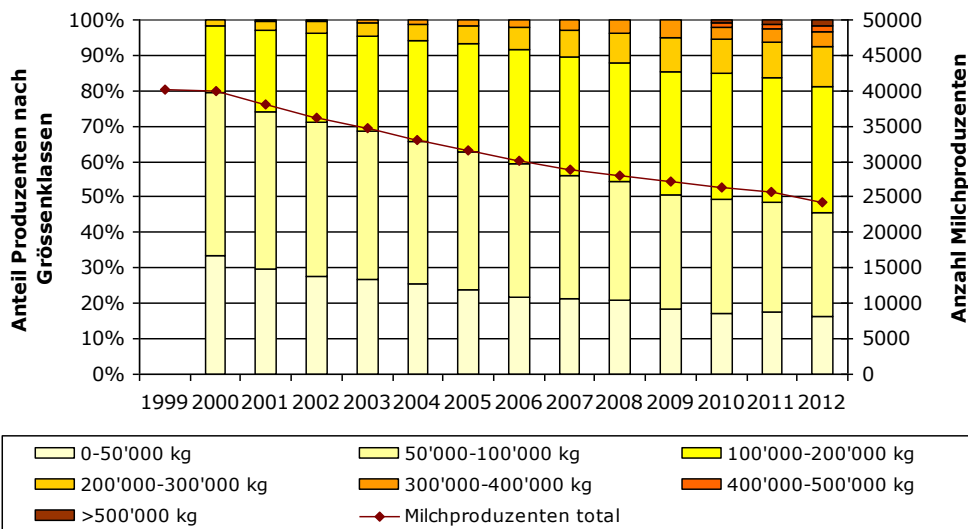
2.3.1 Entwicklung der Milchproduzenten und der mittleren Produktionsmenge

In den letzten zehn Jahren fand in der Milchproduktion in der Schweiz eine starke Konzentration statt. 1999 gab es 40'100 Milchproduzenten, 2012 produzierten noch 24'370 Betriebe Milch. Mit einem Rückgang der Milchbetriebe um 3% pro Jahr lag der Strukturwandel in der Milchproduktion deutlich über demjenigen in der Gesamtwirtschaft (1.8%).

Ergebnisse der Evaluation

Als Folge des Strukturwandels ist die mittlere Produktionsmenge seit 1999 stetig angestiegen. Während im Jahr 1999 pro Produzent noch 76'300 kg Milch gemolken wurden, lag die mittlere Produktionsmenge 2012 bei 137'600 kg (+80%). Im Jahr 2000 produzierten 80% der Betriebe weniger als 100'000 kg Milch, bis 2012 ist dieser Anteil auf 46% gesunken. Im Gegenzug ist der Anteil der Betriebe mit einer mittleren jährlichen Produktionsmenge von 100'000 bis 200'000 kg von 19% auf 35% angestiegen. Grossbetriebe mit einer mittleren Milchmenge von 300'000 bis 400'000 kg traten erstmals 2002 auf den Markt und ab 2010 finden sich auch Betriebe mit Produktionsmengen von über 400'000 kg pro Jahr. Nach wie vor produzieren aber nur gerade 7% aller Milchproduzenten mehr als 300'000 kg Milch pro Jahr.

Abbildung 12: Entwicklung Milchproduzenten nach Grössenklassen

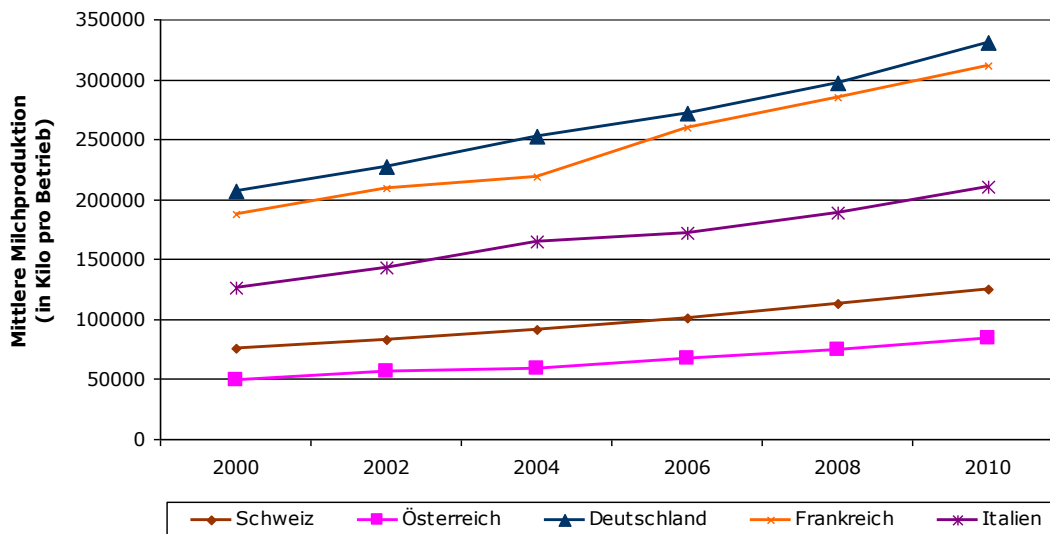


Quelle: Auswertung Daten über die Milchproduktion (BLW, div. Jahre)

Wie in der Schweiz wurde die Milchmenge in den letzten Jahren auch in den umliegenden Ländern ausgedehnt. Einzige Ausnahme ist Frankreich, wo die produzierte Milchmenge um 4% auf 24 Mio. t zurückgegangen ist. Gleichzeitig ist die Zahl der französischen Milchbetriebe um 42% gesunken. Ebenfalls stark rückläufig ist die Zahl der Milchproduzenten in Österreich (- 40%), in Italien (- 37%) und in Deutschland (- 35%), dies jedoch bei einer gesamthaft steigenden Produktionsmenge (Österreich: + 2% auf 3.36 Mio. t, Italien: + 5% auf 10.9 Mio. t, Deutschland: + 4% auf 30.5 Mio. t).

Die mittlere jährliche Milchproduktion pro Betrieb ist zwischen 2000 und 2010 nicht nur in der Schweiz, sondern auch in den umliegenden Ländern angestiegen. Den stärksten Mengenanstieg verzeichnet Deutschland mit einer mittleren Zunahme von rund 125'000 kg Milch pro Betrieb (+ 60%); im Jahr 2010 produzierten die deutschen Milchproduzenten im Mittel über 330'000 kg Milch. Die mittlere Milchmenge entspricht dabei praktisch derjenigen in Frankreich. In der gleichen Zeit nahm die mittlere Milchproduktion in der Schweiz um rund 50'000 kg pro Betrieb zu (+ 65%). Sehr klein strukturiert sind die Milchbetriebe in Österreich; die mittlere Produktionsmenge liegt im Jahr 2010 mit 84'000 kg deutlich unter derjenigen der Schweiz mit 125'000 kg. Relativ gesehen ist die mittlere Milchmenge in Österreich von 2000 bis 2010 jedoch am stärksten gestiegen (+ 70%).

Abbildung 13: Entwicklung mittlere Milchproduktion im Vergleich zum Ausland



Datenquelle: IFCN, div. Jahre

2.3.2 Entwicklung der Produktivität in der Milchproduktion

Die Entwicklungen in der Milchproduktion lassen sich nicht nur über die Veränderungen der mittleren Produktionsmengen aufzeigen, sondern auch über die Entwicklung der Produktivität. Die Produktivität entspricht dem Verhältnis zwischen Produktionsmenge und dem dazu notwendigen Faktoreinsatz (vgl. Koch 2002):

- Flächenproduktivität: Die in Kilogramm Milch pro Hektare Hauptfutterfläche⁵ ausgedrückte Flächenproduktivität berechnet sich aus der Division der verkauften Milchmenge und der Futterfläche, welche für die Haltung der Milchkühe verwendet wird.

$$\text{Flächenproduktivität} = \frac{\text{Milchproduktion}}{\text{Hauptfutterfläche} * \frac{\text{Kuh} - \text{RGVE}}{\text{RGVE}}}$$

- Arbeitsproduktivität: Die in Kilogramm Milch pro Jahresarbeitseinheit (JAE) ausgedrückte Arbeitsproduktivität ergibt sich aus der Division der verkauften Milchmenge mit den für die Milchproduktion eingesetzten Arbeitseinheiten.

$$\text{Arbeitsproduktivität} = \frac{\text{Milchproduktion}}{\text{Anzahl JAE} * \frac{\text{Milcherlös}}{\text{Rohertrag aus landw. Produktion}}}$$

- Kapitalproduktivität: Die in Kilogramm Milch pro Franken Aktiven ausgedrückte Kapitalproduktivität wird berechnet, indem die verkaufte Milchmenge durch die für die Milchproduktion notwendigen Aktivitäten dividiert wird.

$$\text{Kapitalproduktivität} = \frac{\text{Verkaufte Milchmenge}}{\text{Aktiven Betrieb} * \frac{\text{Milcherlös}}{\text{Rohertrag aus landw. Produktion}}}$$

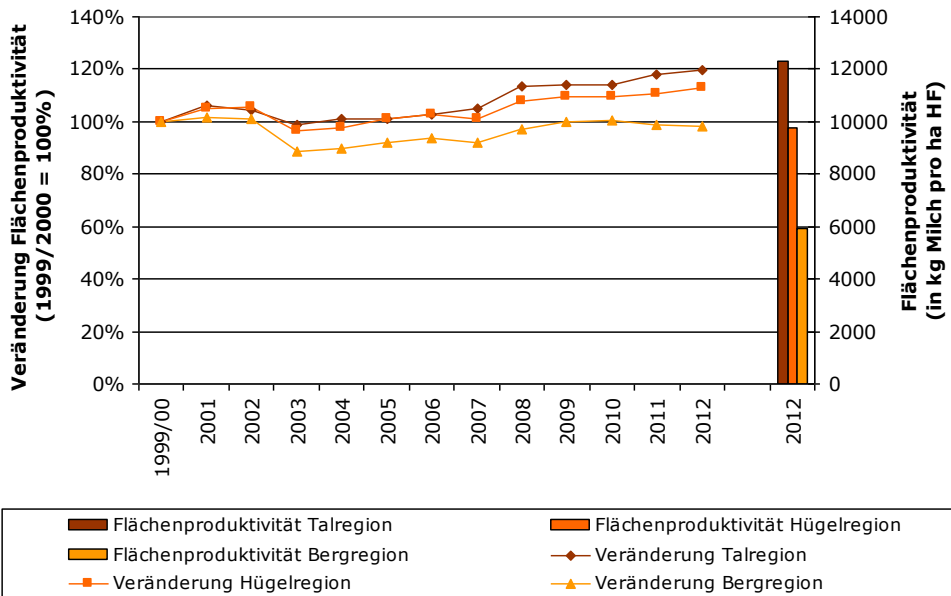
Die Produktivitäten unterscheiden sich je nach Produktionsregion deutlich, indem diese in der Talregion höher sind als in der Hügel- und Bergregion. Zwischen 2000 und 2012 blieb die

⁵ Die Hauptfutterfläche umfasst gemäss Grundlagenbericht der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten die Fläche der allein der Raufutterproduktion dienenden Hauptkulturen (Naturwiesen und -weiden, Kunstwiesen, Silomais und Futterrüben).

Ergebnisse der Evaluation

Flächenproduktivität in der Bergregion beinahe konstant bei rund 6000 kg Milch pro Hektare Hauptfutterfläche. Im Trockenjahr 2003 erreichte sie einen Tiefstwert von 5360 kg Milch pro Hektare Hauptfutterfläche. In der Hügelregion unterlag die Flächenproduktivität ebenfalls Schwankungen, allerdings auf einem höheren Niveau zwischen 8380 (2003) und 9780 kg Milch pro Hektare Hauptfutterfläche (2012). In der Talregion stieg die Flächenproduktivität zwischen 2000 und 2012 von 10'550 auf 12'310 kg Milch pro Hektare Hauptfutterfläche an.

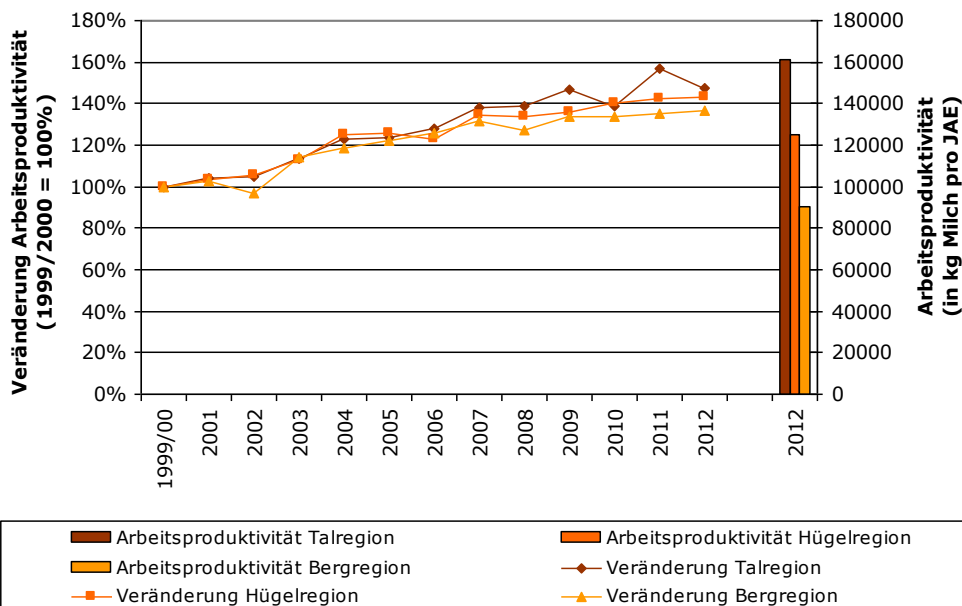
Abbildung 14: Entwicklung der Flächenproduktivität in der Milchproduktion



Datenquelle: Grundlagenberichte zentrale Auswertung, div. Jahre

Wie die Flächen- ist auch die Arbeitsproduktivität in der Talregion stärker angestiegen als in der Bergregion. Die Arbeitsproduktivität in der Bergregion stieg zwischen 2000 und 2012 von 69'620 auf 90'280 kg Milch pro Arbeitseinheit (+ 37%), während sie in der Talregion von 118'820 auf 161'250 kg Milch pro Arbeitseinheit zunahm (+ 47%). In der Hügelregion lag die Zunahme zwischen der Tal- und Bergregion (+ 43% auf 125'090 kg Milch pro Arbeitseinheit).

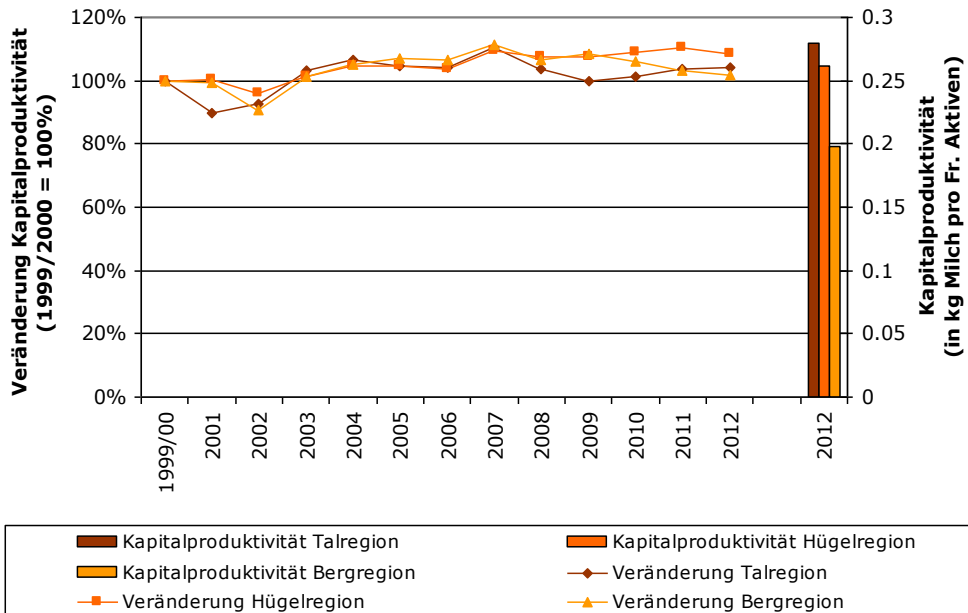
Abbildung 15: Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Milchproduktion



Datenquelle: Grundlagenberichte zentrale Auswertung, div. Jahre

Die Veränderungen in der Kapitalproduktivität zeigen im Zeitraum von 2000 bis 2012 keinen klaren Trend auf. In der Talregion schwankte sie zwischen 0.24 (2001) und 0.28 kg Milch pro Franken Aktiven (diverse Jahre). In der Berg- und in der Hügelregion bewegte sich die Kapitalproduktivität im Bereich von 0.20 resp. 0.26 kg Milch pro Franken Aktiven.

Abbildung 16: Entwicklung der Kapitalproduktivität in der Milchproduktion



Datenquelle: Grundlagenberichte zentrale Auswertung, div. Jahre

2.4 Strukturen, Markt- und Wettbewerbssituation in der Milchverarbeitung und Käseproduktion

2.4.1 Strukturen der Milchverarbeitung in der Schweiz

Die Milchverarbeitung ist in der Schweiz ein wichtiger Teilbereich der Nahrungs- und Genussmittelherstellung. Im Jahr 2001 arbeiteten in 875 Betrieben resp. Arbeitsstätten insgesamt 7935 Vollzeitäquivalente in der Milchverarbeitung. 2008 existierten noch 747 Betriebe (-15% gegenüber 2001) mit insgesamt 8186 Vollzeitäquivalenten (+3%). Gemessen an der gesamten Nahrungs- und Genussmittelherstellung entspricht dies im Jahr 2008 einem Beschäftigungsanteil von 13.8%. Die Milchverarbeitung konzentriert sich dabei vor allem auf die Kantone Bern, Fribourg, St. Gallen und Luzern mit jeweils mehr als 800 Vollzeitäquivalenten.

Ergebnisse der Evaluation

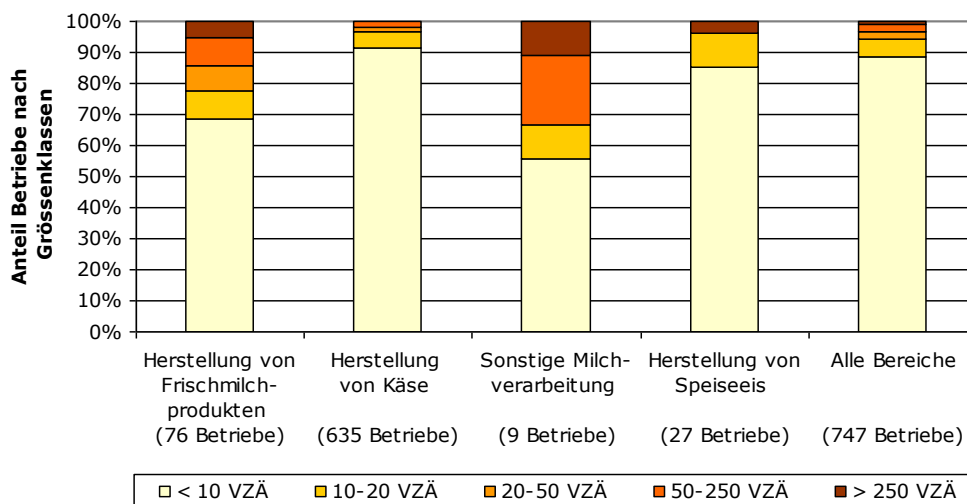
Tabelle 7: Entwicklung der Arbeitsstätten und der Beschäftigten in der Milchverarbeitung von 2001 bis 2008

	2001		2008		Veränderung 2001-2008	
	Arbeitsstätten	Beschäftigte	Arbeitsstätten	Beschäftigte	Arbeitsstätten	Beschäftigte
Herstellung Frischmilchprodukten	80	2992	76	3026	- 5.0%	+ 1.1%
Herstellung Käse	758	3958	635	4020	- 16.2%	+ 1.6%
Sonstige Milchverarbeitung	12	587	9	515	- 25.0%	- 12.2%
Herstellung Speiseeis	25	398	27	625	+ 8.0%	+ 57.0%
Alle Bereiche	875	7935	747	8186	- 14.6%	+ 3.2%

Quelle: Eigene Auswertung Betriebszählungen 2001 und 2008, Bundesamt für Statistik

Die Milchverarbeitung ist in der Schweiz mit einem sehr hohen Anteil sogenannter Mikrobetriebe mit weniger als zehn Vollzeitäquivalenten sehr klein strukturiert; insgesamt 92% aller Betriebe beschäftigen weniger als zehn Vollzeitäquivalente, 73% der Betriebe sogar weniger als fünf Vollzeitäquivalente. Nur sieben Betriebe oder 0.9% sind Grossbetriebe mit mehr als 250 Vollzeitäquivalenten. Je nach Produktionsbereich unterscheiden sich die Grössenstrukturen stark: Während in der Herstellung von Käse und von Speiseeis 89% bzw. 85% der Betriebe Mikrobetriebe sind, liegt dieser Anteil in der Herstellung von Frischmilchprodukten und in der sonstigen Milchverarbeitung nur bei 68% resp. 56%. Die mittleren Betriebe mit 20-50 und 50-250 Vollzeitäquivalenten fehlen in der Herstellung von Speiseeis vollständig. Homogener verteilt sind die Betriebsgrössen in der Herstellung von Frischmilchprodukten. Hier sind jeweils in allen Grössenklassen ausser bei den Mikrobetrieben zwischen 5.3% und 9.2% zu finden. Die Mikrobetriebe kommen für den restlichen Anteil von 68.4% auf.

Abbildung 17: Grössenstrukturen in der Milchverarbeitung 2008 nach Produktionsbereich



Quelle: Eigene Auswertung Betriebszählung 2008, Bundesamt für Statistik

Von den 582 Käsereien, die im Jahr 2008 aufgrund ihrer Struktur mit weniger als 10 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) als (gewerbliche) Mikrobetriebe gelten, finden sich über 40% in ruralen Regionen und weitere 21% in Regionen einer Kleinagglomeration. Speziell in peripheren Regionen, in denen die (Milch-) Verarbeitung ein Hebel für die Erhaltung der landwirtschaftlichen

Produktion ist, sind die Verarbeitungsbetriebe mit ihrer Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung wichtig (Flury et al. 2012).

Tabelle 8: Verteilung der Käsereien nach Grössenstrukturen und Raumtypen

	Käsereien nach Beschäftigten				Total
	< 10 VZÄ	10-20 VZÄ	20-50 VZÄ	> 50 VZÄ	
Metropolraum	18%	16%	10%	18%	18%
Region einer Grossagglomeration	5%	3%	20%	9%	6%
Region einer Kleinagglomeration	21%	25%	10%	27%	21%
Region einer Mittelagglomeration	14%	16%	20%	18%	14%
Rurale agrarische Region	11%	9%		18%	11%
Rurale agro-industrielle Region	23%	13%	30%	9%	22%
Rurale agro-touristische Region	3%	9%			3%
Rurale industrielle Region	4%	9%	10%		4%
Betriebe total	582	32	10	11	635

Quelle: Eigene Auswertung Betriebszählung 2008, Bundesamt für Statistik

2.4.2 Strukturen der gewerblichen Käsereien

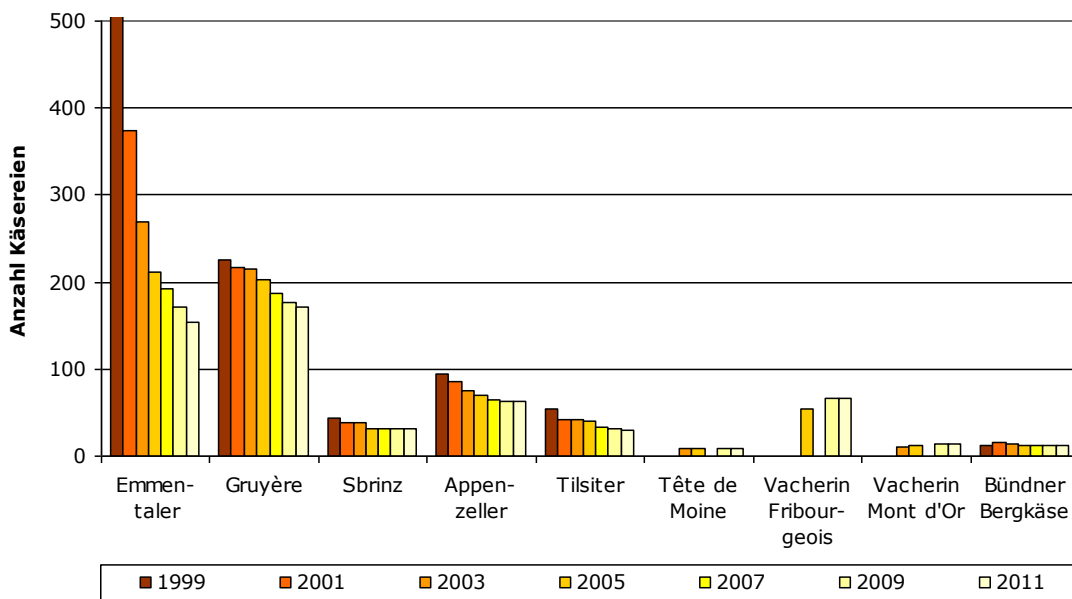
Der Schweizer Käsemarkt wird wesentlich von gewerblichen Käsereien geprägt. Dabei ist aber festzuhalten, dass keine exakte Definition der gewerblichen Milchverarbeitung resp. Käseproduktion existiert⁶. Mit Blick auf die effektiven Verarbeitungsmengen (vgl. unten) kann unter einer gewerblichen Käserei ein Betrieb mit einer überschaubaren Grösse und in den allermeisten Fällen mit weniger als 10 Mio. Kilogramm verarbeiteter Milch verstanden werden.

Im Jahr 1999 produzierten rund 940 gewerbliche Betriebe Käse. Nach einem starken Strukturanpassungsprozess existieren heute noch ca. 600 Käsereien (ohne Alpkäsereien), wovon jeweils rund 30% als Hauptprodukt Emmentaler AOP oder Gruyère AOP herstellen. Praktisch alle Sorten verzeichneten in der letzten Dekade einen Rückgang der Anzahl Käsereien. Die grösste Abnahme ist bei den Emmentalerkäsereien (- 70%) zu verzeichnen, aber auch die Zahl der Tilsiter- (- 47%), Appenzeller- (- 34%), Sbrinz- (- 26%) und Gruyèrekäsereien (- 24%) ist rückläufig. Weitgehend stabil ist die Zahl der Käsereien bei den Sorten Tête de Moine AOP, Vacherin Mont d'Or AOP und Bündner Bergkäse.

⁶ Gemäss Strukturverbesserungsverordnung können gewerbliche Kleinbetriebe Investitionshilfen erhalten, wenn sie vor der Investition höchstens 2000 Stellenprozent beschäftigen oder höchstens 10 Millionen Franken Gesamtumsatz ausweisen. Gemäss Bundesbeschluss über die Allgemeinverbindlicherklärung des Berufsbildungsfonds Milchtechnologie gelten Betriebe und Betriebsteile, die mehr als 20 Mio. kg Milch pro Jahr verarbeiten, als industrielle Milchverarbeiter.

Ergebnisse der Evaluation

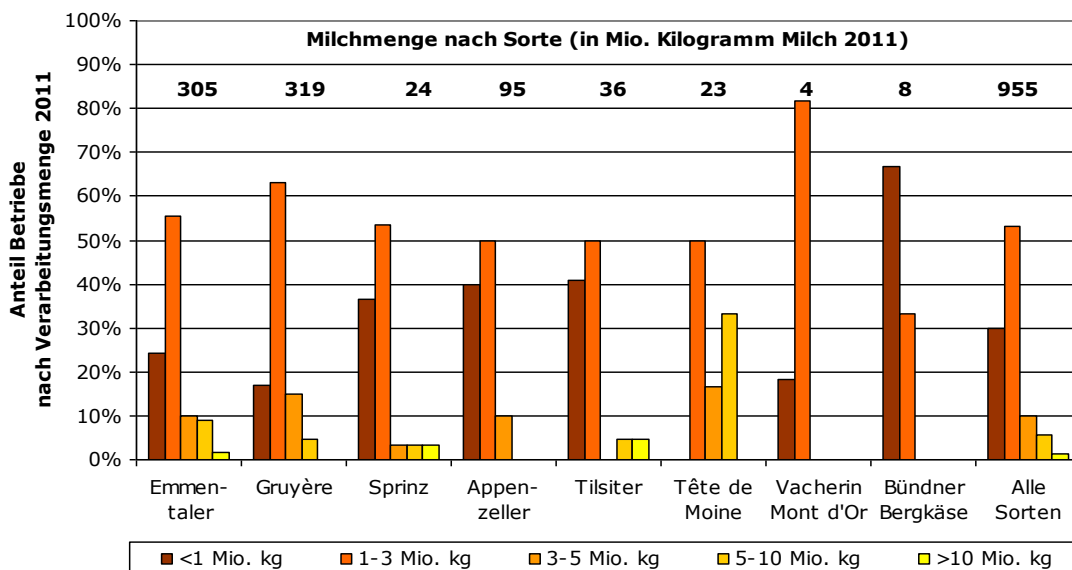
Abbildung 18: Entwicklung der Anzahl Käsereien nach Sorten von 1999 bis 2011



Quelle: SMP, Sortenorganisationen, div. Jahre

Rund drei Viertel der Käsereien sind Mitglied von Fromarte „die Schweizer Käsespezialisten“, welche die Interessen der gewerblichen Milchverarbeiter vertritt. Mehr als die Hälfte dieser Betriebe verarbeitet zwischen 1 und 3 Mio. kg Rohmilch pro Jahr zu Käse; 30% verarbeiten jährlich weniger als 1 Mio. kg und 17% mehr als 5 Mio. kg Rohmilch (vgl. auch Flury et al. 2012). In diesen Anteilen nicht berücksichtigt sind Produktionsbetriebe aus dem Bereich Frisch- und Weichkäse sowie aus der industriellen Käseproduktion. Diese dürften im Mittel zwar deutlich grössere Milchmengen verarbeiten, aber aufgrund der überblickbaren Zahl dieser Betriebe dürften die Grössenstrukturen der Käseproduktion in der Schweiz nicht wesentlich von den in der nachfolgenden Abbildung dargestellten Strukturen abweichen.

Abbildung 19: Grössenstrukturen der gewerblichen Käsereien nach Sorte im Jahr 2011



Bem.: Im Jahr 2012 wurde pro Sorte folgende Milchmengen verkäst: Emmentaler 319 Mio. kg, Gruyère 317 Mio. kg, Sbrinz 24 Mio. kg, Appenzeller 91 Mio. kg, Tilsiter 31 Mio. kg, Tête de Moine 24 Mio. kg, Vacherin Mont d'Or 4 Mio. kg, Bündner Bergkäse 16 Mio. kg.

Quelle: Fromarte, SMP

Ergebnisse der Evaluation

Der fortschreitende Strukturwandel in der gewerblichen Milchverarbeitung und Käseproduktion führt generell zu einem Anstieg der im Mittel verarbeiteten Milchmenge, wobei diese Entwicklung je nach Sorte durch die Mengensteuerung der Sortenorganisation beeinflusst wird. Nach Einschätzung der befragten Experten führen die bestehenden Überkapazitäten in der Käseproduktion sowie die Mengenbeschränkungen zu einem Verdrängungswettbewerb und zur Produktion von Käse ausserhalb der Sortenorganisationen, welche die Sortenkäse teilweise im Absatz konkurrenzieren. Die mittlere Verarbeitungsmenge pro Käserei für die Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP, Sbrinz AOP, Appenzeller und Tilsiter ist zwischen 1999 und 2007 von 1.07 auf 1.7 Mio. kg gestiegen und verbleibt bis 2011 praktisch auf diesem Niveau.

Tabelle 9: Entwicklung der jährlich verarbeiteten Milchmenge pro Käserei der Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP, Sbrinz AOP, Appenzeller und Tilsiter

	Anzahl Käsereien	Verarbeitete Milchmenge (Mio. t)	Verarbeitete Milchmenge pro Käserei (Mio. kg)
1999	926	0.99	1.07 ^a
2001	755	1.07	1.42
2003	639	0.89	1.39
2005	557	0.88	1.57 ^b
2007	509	0.87	1.70
2009	474	0.81	1.70
2011	449	0.78	1.73 ^c

Bem.: Aus Gründen der Datenverfügbarkeit sind in der Auswertung nur die Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP, Sbrinz AOP, Appenzeller und Tilsiter berücksichtigt. Diese decken 2011 vier Fünftel der gewerblichen Käsereien und der Sortenproduktion ab. Die verarbeitete Milchmenge wird ausgehend von der Käseproduktion und der Ausbeute nach Sorte berechnet. Darauf aufbauend wird über die Zahl der Sortenkäsereien die mittlere Verarbeitungsmenge berechnet.

^a Emmentaler AOP: 1.01 Mio. kg, Gruyère AOP: 1.25 Mio. kg, Sbrinz AOP: 0.93 Mio. kg, Appenzeller: 1.05 Mio. kg, Tilsiter: 1.13 Mio. kg.

^b Emmentaler AOP: 1.86 Mio. kg, Gruyère AOP: 1.56 Mio. kg, Sbrinz AOP: 0.63 Mio. kg, Appenzeller: 1.47 Mio. kg, Tilsiter: 1.03 Mio. kg.

^c Emmentaler AOP: 1.99 Mio. kg, Gruyère AOP: 1.85 Mio. kg, Sbrinz AOP: 0.75 Mio. kg, Appenzeller: 1.60 Mio. kg, Tilsiter: 1.24 Mio. kg.

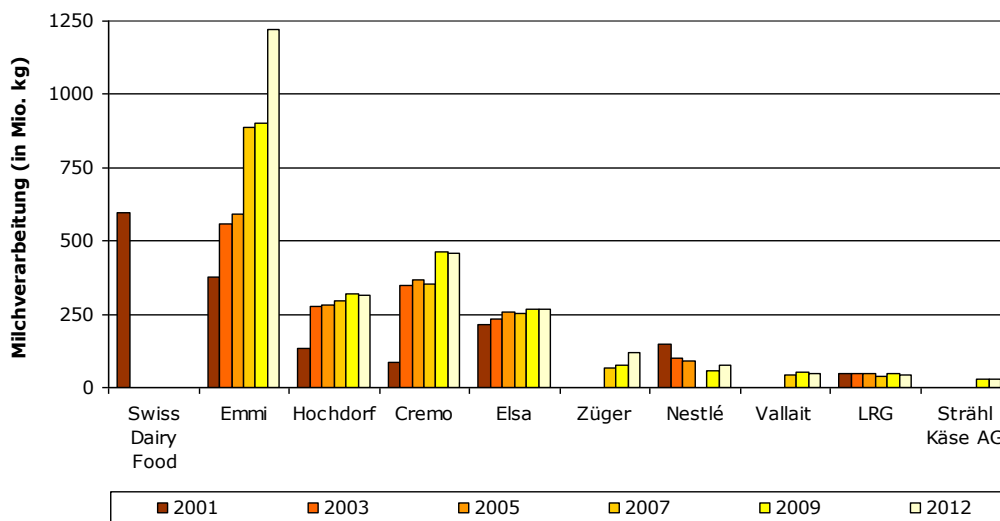
Im Mittel verarbeitete Milchmenge pro Käserei für weitere Sorten im Jahr 2011: Tête de Moine AOP: 2.6 Mio. kg, Vacherin Fribourgeois AOP: 0.4 Mio. kg, Vacherin Mont d'Or AOP: 0.3 Mio. kg, Bündner Bergkäse: 0.7 Mio. kg, Raclette Suisse: 6.7 Mio. kg.

Quelle: eigene Berechnung, Daten SMP und TSM, div. Jahre

2.4.3 Strukturen in der industriellen Milchverarbeitung

In der Schweiz verarbeiten heute rund 90 Gross-, Mittel- und Kleinmolkereien insgesamt ca. 2.5 Mio. t Milch, wovon rund 0.5 Mio. t zu Käse verarbeitet werden. Im Jahr 2012 entfällt fast 90% der verarbeiteten Menge auf die fünf grössten Verarbeiter mit einem Marktanteil von über 5%: Emmi Schweiz AG (1.22 Mio. t, 47%), Hochdorf Swiss Milk AG (0.32 Mio. t, 19%), Crema SA (0.46 Mio. t, 15%), Elsa (0.27 Mio. t, 11%) und Züger Frischkäse AG (0.12 Mio. t, 5%). Diese fünf Verarbeiter haben ihre Verarbeitungsmengen seit 2003 von 1.4 Mio. t um 68% auf gesamthaft 2.4 Mio. t. Milch ausgeweitet.

Abbildung 20: Struktur in der industriellen Milchverarbeitung und Käseproduktion



Bem.: Die Swiss Dairy Food brach Mitte 2002 wegen Überschuldung zusammen.

Quelle: Daten SMP, div. Jahre

Ausgehend von einer verkästen Milchmenge von 1.46 Mio. t. und einem Milchbedarf für die Sortenkäse von 0.98 bis 1.0 Mio. t wurden 2011 und 2012 zwischen 0.46 und 0.48 Mio. t Milch in Molkereien bzw. industriellen Käsereien zu Käse verarbeitet; dies entspricht einem Anteil von 32-33% (vgl. Bemerkung zur Tabelle 8). Im Vergleich dazu wurden 2001 erst 14% der verkästen Milch in Molkereien bzw. industriellen Käsereien verarbeitet.

Tabelle 10: Entwicklung der verkästen Milch in Molkereien

	Verkäste Milchmenge (Mio. t)	Verkäste Milchmenge für Sortenkäse (Mio. t)		Verkäste Milchmenge Molkereien (Mio. kg)	
		Mio. t	Anteil	Mio. t	Anteil
2001	1.44	1.24	86%	0.20	14%
2003	1.32	1.05	80%	0.26	20%
2005	1.37	1.04	76%	0.33	24%
2007	1.45	1.04	72%	0.40	28%
2009	1.45	0.98	68%	0.46	32%
2010	1.47	1.00	68%	0.47	32%
2011	1.46	0.98	67%	0.48	33%
2012	1.46	1.00	68%	0.46	32%

Bem.: Neben den Sortenkäsereien gibt es noch weitere kleinere Käsereien, die Käsespezialitäten herstellen. Entsprechend ist die Schätzung der in Molkereien verkästen Milchmenge als obere Grenze einzuordnen.

Quelle: eigene Berechnung auf der Datengrundlage SMP und TSM, div. Jahre

2.4.4 Einordnung der Strukturen und der Marktsituation in der Milchverarbeitung und Käseproduktion

Die Strukturen in der Milchverarbeitung und der Käseproduktion haben sich seit der Einführung der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage stark gewandelt. Der Strukturwandel in der gewerblichen Käseproduktion geht gleichzeitig mit einer deutlichen Ausweitung der industriellen Milchverarbeitung und Käseproduktion einher.

Ergebnisse der Evaluation

Tabelle 11: Überblick über die Marktsituation nach Verarbeitungsbereich

	Gewerbliche Käseproduktion	Industrielle Milchverarbeitung und Käseproduktion
Abgrenzung	In den allermeisten Fällen handelt es sich bei den gewerblichen Käsereien um Betriebe mit weniger als 10 Mio. Kilogramm, in Einzelfällen mit bis zu 20 Mio. Kilogramm verarbeiteter Milch.	Als industrielle Milchverarbeiter gelten Betriebe und Betriebsteile, die mehr als 20 Mio. Kilogramm Milch pro Jahr verarbeiten
Struktur und strukturelle Entwicklung	Nach einem starken Strukturwandel bestehen heute noch ca. 600 kleine bis mittlere Käsereien. Nach einem Anstieg der mittleren Verarbeitungsmenge bis 2007 stagniert diese seither praktisch.	Fünf grosse Verarbeiter dominieren die industrielle Milchverarbeitung, daneben bestehen wenige mittlere bis kleine Verarbeitungsbetriebe in der Verarbeitung von Industriemilch.
Marktanteil	Der Marktanteil der gewerblichen Käsereien ist in den letzten zehn Jahren insgesamt deutlich gesunken, heute werden noch ca. zwei Drittel der verkästen Milch in gewerblichen Betrieben verarbeitet.	Industrielle Verarbeiter haben ihre Mengen und ihren Marktanteil in der Vergangenheit stark ausgedehnt, die industriell verkäste Milchmenge hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt; gemessen an der verkästen Milchmenge liegt der Anteil heute ca. bei einem Drittel.
Marktsituation	Bei einer sinkenden Nachfrage und rückläufigen Exporten wurde die Produktion von Hart- und extra Hartkäse insgesamt stark eingeschränkt. Der Marktanteil am Inlandkonsum von Hart- und extra Hartkäse hat sich in den letzten zehn Jahren reduziert.	Bei einer insgesamt deutlich steigenden Nachfrage nach Frisch- und Weichkäse konnten die Verarbeiter ihre Produktion stark ausdehnen.
Kapazitäten	Trotz Strukturwandel bestehen nach Einschätzung der Experten je nach Sorte Überkapazitäten resp. unausgelastete Kapazitäten, teils als Folge eingeschränkter Produktionsmengen, teils als Folge fehlender silofreier Käsereimilch im Einzugsgebiet. Die Strukturen werden nicht überall bereinigt, vielmehr werden die Kapazitäten bei Sorten mit Mengeneinschränkungen durch die Produktion von Spezialitäten ausgelastet.	Industriell produzierte Käse sind seit der vollständigen Liberalisierung des Käsemarktes einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Im internationalen Vergleich sind die inländischen Verarbeiter aber nach wie vor sehr kleine strukturiert. Entsprechend sind die industriellen Betriebe nach Einschätzung der Experten gezwungen, den Preisdruck durch höhere Auslastungen und die Nutzung von Grösseneffekten zu kompensieren. Die industriellen Verarbeiter setzen folglich auf eine möglichst volle Auslastung der bestehenden Kapazitäten resp. haben die Kapazität zur Ausweitung der Produktion gezielt ausgebaut.
Wettbewerbs-situation	Aufgrund der hohen Anzahl Hersteller, der Dynamik im Markt und den bestehenden Überkapazitäten ist aus Sicht der Experten der Konkurrenzdruck in der gewerblichen Käseproduktion hoch. Es bestehen jedoch grosse Unterschiede zwischen den Sorten.	

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Datenauswertungen und Experteninterviews

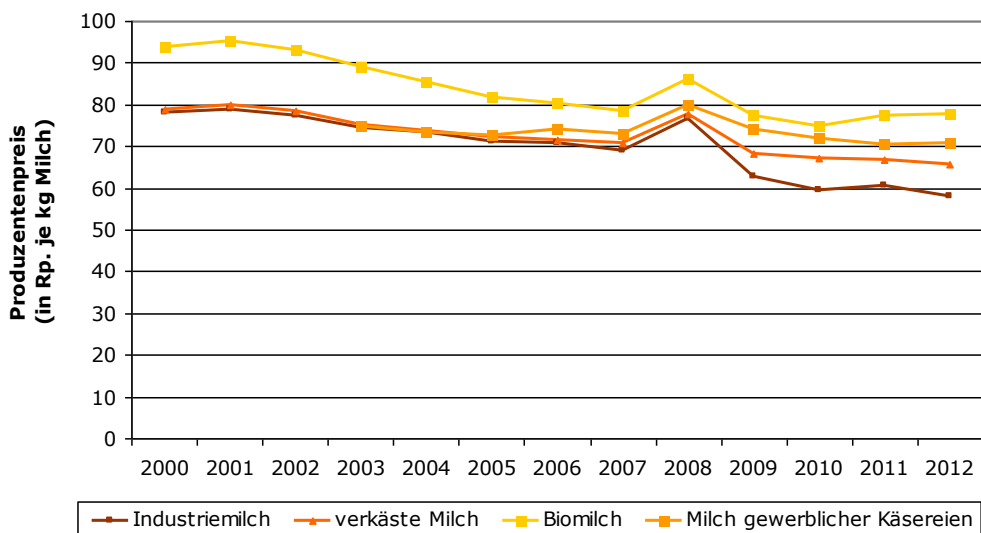
2.5 Entwicklung der Milchpreise

2.5.1 Entwicklung Produzentenpreis für Milch in der Schweiz

Die Produzentenmilchpreise haben sich in der Schweiz zwischen 2000/01 und 2011/12 im Mittel um über 20% reduziert, wobei der Preis für Industriemilch (-23%) relativ stärker gesunken ist als derjenige für verkäste Milch (-16%) oder für Biomilch (-18%). Der langfristig negative Preistrend wird durch den Preisanstieg im Jahr 2008 unterbrochen, ebenso steigt der Preis für Biomilch ab 2010 leicht.

Im Jahr 2012 liegt der durchschnittliche Milchpreis in der Schweiz bei 60.5 Rp. pro Kilogramm Milch. Mit 57.9 Rp. liegt der Preis für Industriemilch unter dem Marktmittel, der Preis für verkäste Milch mit 65.7 Rp. und für Milch in gewerblichen Käsereien mit 70.8 Rp. darüber. Die Differenz zwischen dem Preis für Industriemilch und für verkäste Milch lag im Mittel der Jahre 2009 bis 2011 bei 6.4 Rp., die gewerblichen Käsereien zahlten im Durchschnitt 11.2 Rp. mehr für die Milch als die Industrie. Die Differenz zwischen dem für Käsereimilch bezahltem Preis und demjenigen für Industriemilch hat sich vor allem nach dem Preishoch im Jahr 2008 ausgeweitet, indem der Preis für Industriemilch ab 2008 wesentlich stärker gesunken ist als der Preis für verkäste Milch.

Abbildung 21: Entwicklung Produzentenmilchpreise in der Schweiz



Quelle: Marktbeobachtung BLW

Zur Einordnung der Preisentwicklung wird der Schweizer Milchpreis mit dem um Gehalt, Wechselkurs und Transportkosten korrigierten LTO-Milchpreis verglichen⁷. Der monatlich vom niederländischen Bauernverband erhobene LTO-Milchpreis entspricht dem durchschnittlichen Auszahlungspreis von 17 grösseren nord- und mitteleuropäischen Milchverarbeitern.

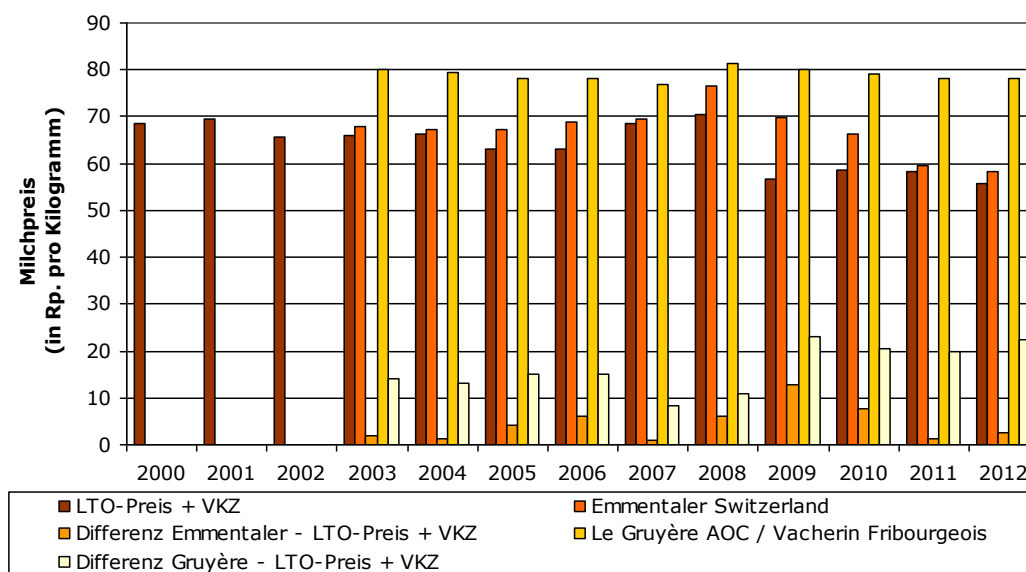
Der korrigierte LTO-Milchpreis bewegte sich im Zeitraum 2000 bis 2012 mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2008 zwischen 41.8 und 49.5 Rp. pro Kilogramm Milch. Wird noch die Verkäsungszulage dazugerechnet, ergibt sich ein Vergleichspreis zwischen 69.5 und 56.8 Rp. Zwischen 2000 und 2006 bestand bei der Industriemilch damit eine Differenz zu Gunsten des Schweizer Milchpreises von 7.1 bis 11.5 Rp.; für verkäste Milch lag die Differenz bei 7.6 bis

⁷ Die Gehaltskorrektur erfolgt durch die Division mit dem Quotienten 76/73 (LTO-Preis, ab Hof: 4.2% Fett, 3.4% Protein, Preis Schweiz: 4.0% Fett, 3.3% Protein), für die Transportkosten wird ein Ansatz von 1.4 Cent / kg Milch kalkuliert. Der verwendete Wechselkurs des Euros zum Franken basiert auf den Angaben der Schweizerischen Nationalbank.

12.9 Rp. In den Jahren 2009 bis 2011 wurde in der Schweiz auf der Basis des LTO-Preises plus Verkäsungszulage für Industriemilch ein Mehrpreis von 0.8 bis 6.0 Rp. bezahlt, für verkäste Milch ein solcher von 8.4 bis 11.3 Rp.

Die Preisdifferenz zwischen dem korrigierten LTO-Preis plus Verkäsungszulage und dem Preis für Emmentaler-Käsereimilch bewegte sich in den letzten Jahren mit Ausnahme des Jahres 2009 zwischen 1.2 und 7.6 Rp. pro Liter Milch. Für Gruyère-Käsereimilch lag die Differenz zwischen 8.4 und 20.5 Rp., wobei die Preisdifferenz in den letzten Jahren konstant bei rund 20 Rp. verblieben ist. Demgegenüber hat sich der Preis für Emmentaler-Käsereimilch seit 2009 dem korrigierten LTO-Preis plus Verkäsungszulage angenähert. Ergänzend kommt hinzu, dass je nach Region sehr grosse Unterschiede bei den Preisen für Emmentaler-Käsereimilch bestehen.

Abbildung 22: Entwicklung Milchpreis in der Schweiz



Bem.: Der LTO-Preis ist um Gehalt, Transportkosten und Währung korrigiert.

Quelle: Jahresbericht LTO 2012, Marktbeobachtung BLW, SMP Geschäftsberichte

2.5.2 Entwicklung Milchpreis im Ausland

Die Milchpreise im Ausland unterlagen von 2000 bis 2012 vergleichbaren Schwankungen wie in der Schweiz. Obwohl die durchschnittlichen Milchpreise in der EU in diesem Zeitraum ebenfalls sanken, verringerte sich die Differenz zum Industriemilchpreis in der Schweiz. Der Grund dafür liegt in einem stärkeren Rückgang des Industriemilchpreises in der Schweiz; während der Preis für Industriemilch auf der Basis 2000/2001 bis 2011/12 um 22.6% gesunken ist, sank der LTO-Preis nur um 13.9%.

Im Gegensatz zur Schweiz existiert in den Nachbarländern keine systematische Erfassung der Produzentenpreise für verkäste Milch resp. der Preis nach der Verwertungsart. Vielmehr sind meist nur die mittleren Milchpreise und deren Entwicklung verfügbar. Mit dem Ziel, eine Übersicht über die Preisentwicklung zu erhalten, kommt erschwerend hinzu, dass unterschiedliche Mechanismen der Preisbildung bestehen. Dies gilt speziell für den Bereich Käsereimilch.

In Österreich und Deutschland gehen die Molkereien und Käsereien von einem Grundpreis aus, der sich auf den durchschnittlichen Fett- und Eiweissgehalt der Milch bezieht. Diesem Grundpreis werden verschiedene Zu- und Abschläge angerechnet. Milch, die zu Käse verarbeitet wird, erzielt in diesem System nicht per se einen höheren Milchpreis, da der Preis nicht

nach der Verwertung der Milch, sondern nach Herstellungsart und Qualitätsmerkmalen differenziert wird. Eine Ausnahme sind Qualitätskäsereien, die für die Käseproduktion Heumilch einsetzen und an die Milchproduzenten einen entsprechenden Zuschlag zahlen. Dieser kann mit der schweizerischen Zulage für silofreie Milch verglichen werden. Der Zuschlag für Heumilch variiert in Österreich und Deutschland je nach Region und Käserei. In Deutschland kommt hinzu, dass sich die Preisfestlegung bei genossenschaftlichen und privaten Molkereien unterscheidet (Bundeskartellamt Bonn, Sektoruntersuchung Milch - Zwischenbericht Dezember 2009). Genossenschaften richten an alle Milchlieferanten einen einheitlichen Auszahlungspreis aus, unabhängig von der Transportdistanz und der Verwendung der Rohmilch. Private Molkereien können dagegen differenzierte Preise auszahlen. Meist garantieren sie jedoch einen Auszahlungspreis, der dem mittleren Preis anderer Molkereien der Region entspricht.

In Frankreich hängt die Preisbildung primär von der Wertschöpfungskette der jeweiligen Genossenschaft ab. Können höhere Konsumentenpreise erzielt werden, erhalten die Produzenten ebenfalls höhere Milchpreise. Für Qualitätsprodukte wie AOP Käse müssen in der ganzen Wertschöpfungskette Pflichtenhefte eingehalten werden. Die meisten französischen Milchproduzenten sind in Molkereigenossenschaften organisiert, welche wiederum zu Verbänden zusammen geschlossen sind. Diese Genossenschaften – teilweise auch der Verband – legen gemeinsam mit den Verarbeitern die (jährlichen) Milchpreise sowie die Höhe der Zuschläge und Abzüge fest. Einzelne Verarbeiter gehen dabei von einem Referenzpreis für Milch aus, dem sie Qualitätszuschläge oder -abzüge anrechnen. Insgesamt können sich die Produzentenpreise zwischen den einzelnen Genossenschaften stark unterscheiden. Dies hängt in erster Linie davon ab, ob die Genossenschaft eine eigene Molkerei betreibt oder nicht.

Ein direkter Vergleich der Produzentenpreise bzw. der Milchgestehungskosten der Käsereien wurde aufgrund von statistischen Daten, Experteninterviews und Direktanfragen bei Käsereien erstellt. Für die Einordnung der Preisangaben ist festzuhalten, dass die angefragten Institutionen und Käsereien Daten unterschiedlicher Qualität, Zeitreihen und Zusammensetzung lieferten. Allgemein lässt sich dennoch festhalten, dass die Produzentenpreise für Industrie- bzw. Standardmilch im Jahr 2011 in den Nachbarländern um 20 - 30 Rp. pro Kilogramm Milch tiefer lagen als in der Schweiz. Dies entspricht einem Preisunterschied von 30% - 50%. Bei den gewerblichen Käsereien in der Schweiz lag der Produzentenpreis pro Kilo Rohmilch im Jahr 2011 bei 70.2 Rp. und war damit deutlich höher als die Preise für Käsereimilch in den Nachbarländern. Die Differenz reicht von rund 17% (Reblochon AOP) bis zu 28% (Zillertaler Heumilchkäse). Milchpreise für AOP Käse aus Frankreich liegen demnach nicht weit hinter dem Milchpreis gewerblicher Käsereien in der Schweiz.

Ergebnisse der Evaluation

Tabelle 12: *Auswahl an Produzentenpreisen für Rohmilch in Österreich, Deutschland, Frankreich und der Schweiz für das Jahr 2011*

	Verwendungszweck	Produzentenpreis in Rp./kg Rohmilch	Quelle
Schweiz	Industriemilch	60.7 +	BLW
	Gewerbliche Käsereien	70.3 +	BLW
Österreich	Standardmilch	41.9 *	AMA
	Zillertaler Käse diverse	50.4 *	Käserei
	Heumilch Bio S Qualität	59.4	Käserei
Deutschland	Standardmilch	42.9 *	AMI
	Hochpreis Heumilch-Käse	51.8 *	Käserei
Frankreich	Standardmilch UHT	29.1	AgriMer
	Comté AOP	55.6	DRAF Franche-Comté
	Emmental de Savoie IGP und Tomme IGP	49.2	FDCL de la Savoie
	Reblochon AOP	58.5	FDCL de la Savoie

Bem.: * Preis ohne MwSt. bzw. USt., + Preis inkl. MwSt. bzw. USt.

Quelle: AgriMer, Agreste Franche-Comté, Telefonate mit Genossenschaften und Käsereien, AMA, AMI und BLW.

Über die letzten zehn Jahre lagen die Produzentenpreise für Industrie bzw. Standardmilch in den Nachbarländern 20 bis 45% unter dem Schweizer Preis für Industriemilch. Im Zeitverlauf haben sich die Preisdifferenzen jedoch reduziert: Während die Preise in den umliegenden Ländern im Mittel der Jahre 2002-2004 mehr als 40% tiefer lagen als in der Schweiz, hat sich die Differenz bis 2010-2012 auf rund einen Drittel reduziert. Im Jahr 2012 betrug die Preisdifferenzen gegenüber Deutschland und Österreich 21.5 Rp.

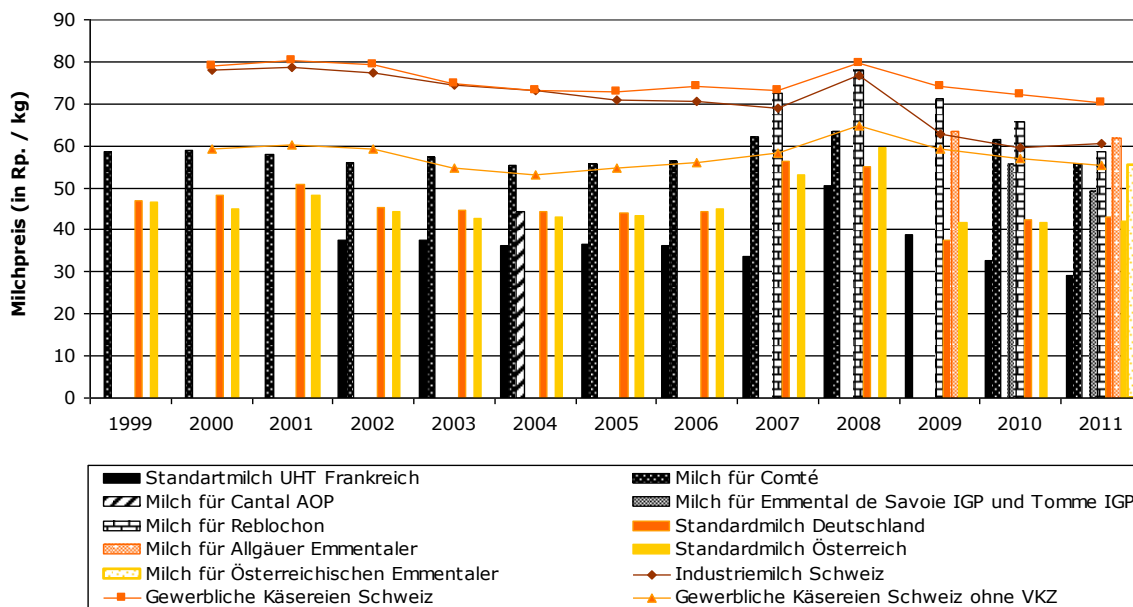
Tabelle 13: *Preisdifferenz zwischen Schweizer Industriemilch und Standard- bzw. Industriemilch der Nachbarländer (in Rp. pro Kilogramm Milch)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Preis CH	77.2	74.4	73.3	71.0	70.7	68.8	76.6	62.8	59.5	60.7	60.7
Differenz zu Deutschland	31.9	29.7	28.8	27.1	26.5	12.6	21.7	25.3	16.9	17.7	21.6
Differenz zu Frankreich	34.5	30.8	30.4	29.2	29.9	22.9	24.8	22.6	19.2	21.5	23.8
Differenz zu Österreich	33.0	31.5	30.3	27.8	25.8	15.8	17.1	21.0	17.6	18.7	21.5

Quelle: Auswertung auf der Grundlage von Preisangaben im Agrarbericht BLW und Milchstatistik

Die Produzentenpreise für Milch differieren in den umliegenden Ländern je nach Wertschöpfungskette sehr stark. Während in Frankreich z.B. für Milch für die Comté-Produktion in den letzten Jahren zwischen 55 und 62 Rp. pro Kilogramm bezahlt wurden, variierte der Produzentenpreis für Standardmilch mit Ausnahme des Jahres 2008 zwischen 29 und 39 Rp.. Vergleichbare Unterschiede zeigen sich in Deutschland zwischen Standardmilch mit 37 bis 51 Rp. (ohne 2007 und 2008) und Milch für Qualitätsemmentaler mit gut 60 Rp., aber auch in Österreich mit einem Preis für Standardmilch von 42 bis 53 Rp. (ohne 2008) und einem Produzentenpreis für Österreichische Emmentalmilch von 55 Rp. (2011).

Abbildung 23: Übersicht Produzentenmilchpreise ausgewählter Wertschöpfungsketten im Milchsektor von 1999 bis 2011.



Quelle: AgriMer, Agreste Franche-Comté, Barjolle et al. 2007, DRAF Franche-Comté, Telefonate mit Genossenschaften und Käsereien, AMA, AMI und BLW.

2.5.3 Weitergabe der Zulage an die Milchproduzenten

Die Milchverwerter sind gemäss Art. 6 Abs. 1 MSV verpflichtet, die Zulagen innert Monatsfrist den Produzenten weiterzugeben, von denen sie die zu Käse verarbeitete Milch gekauft haben. Die gewerblichen Käsereien beziehen die verarbeitete Milch direkt bei den Lieferanten und verhandeln als Erstmilchkäufer mit den Milchproduzenten autonom über den Milchpreis; die Produzenten-Milchverwerter-Organisationen übernehmen dabei eher administrative und kommunikative Aufgaben. Dagegen erfolgt die Belieferung der Molkereien grösstenteils über Produzentenorganisationen⁸.

⁸ Gemäss einer Untersuchung der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon verwalteten neun Produzentenorganisationen im Milchjahr 2008/09 total 2.2 Mio. Tonnen Milch pro Jahr, die zu einem grossen Teil an die Molkereien floss (Gairing et al. 2010). Im Jahr 2010 lag die Milchmenge der neun grössten Vermarktungsorganisationen (PO's und PMO's) bei 2.4 Mio. Tonnen oder bei 69% der gesamten Milchmenge.

Tabelle 14: Weitergabe der Zulagen an die Milchproduzenten

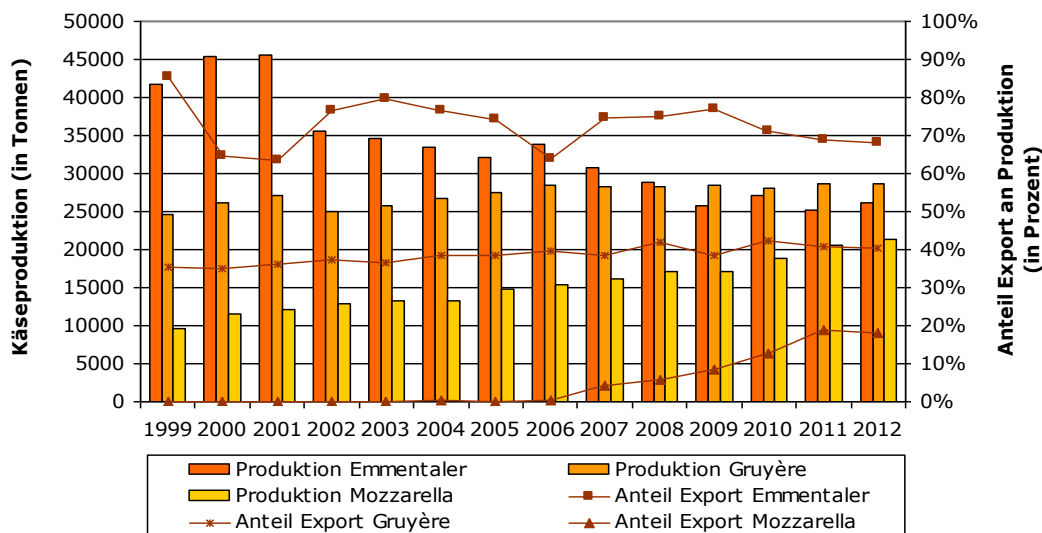
Stufen	Bedeutung und Wirkung der Zulagen
Eine Handelsstufe (z.B. gewerbliche Käsereien mit Direktlieferanten)	<ul style="list-style-type: none"> - Zulagen werden von den Käsereien an die Produzenten weitergegeben, allfällige Unterschiede beim ausbezahlten Produzentenpreis erklären sich durch unterschiedliche Basispreise für Käseemilch. - Die Zulagen werden von den Verarbeitern auf den Abrechnungen für die Direktlieferanten explizit ausgewiesen und weitergegeben.
Zwei oder mehr Handelsstufen	<ul style="list-style-type: none"> - Preisbildung zwischen Produzentenorganisationen und Verarbeitern erfolgt mittels einer Mischrechnung, in der die Verarbeitungsmengen nach den verschiedenen Marktsegmenten und die Richtpreise der Branchenorganisation Milch berücksichtigt werden. - Die Direktlieferanten einer Produzentenorganisation erhalten den gleichen Basispreis für die gelieferte Milch, unabhängig von der Art der Verarbeitung. Lieferanten, die direkt an einen Verarbeiter liefern, handeln den Milchpreis direkt mit dem Milchkäufer aus. - Nach Einschätzung der Produzenten- und Branchenorganisationen ist davon auszugehen, dass die Zulagen über einen höheren Milchpreis an die Milchproduzenten weitergegeben werden. Explizit nachgewiesen kann die Weitergabe der Zulagen bei mehr als einer Handelsstufe jedoch nicht.

Quelle: eigene Zusammenstellung der Angaben aus den Experteninterviews

2.6 Wertschöpfung der Käseproduktion

Ein wichtiges Ziel bei der Einführung der Verkäsungszulage war die Sicherung und Förderung einer möglichst hohen Wertschöpfung über alle Stufen der Käseproduktion und -vermarktung. Die Wertschöpfung wird für die Käsesorten Gruyère AOP, Emmentaler AOP und Mozzarella für die Jahre 1999, 2005 und 2011 berechnet und deckt die vier Stufen Milchproduktion, Milchverarbeitung, Affinage und Handel / Verkauf ab. Die drei Sorten haben sich seit 1999 sehr unterschiedlich entwickelt: Während beim Emmentaler AOP die Produktion um fast 40% und der Export um die Hälfte gesunken ist, verzeichnete der Gruyère AOP einen Anstieg der Produktion um 17% und des Exports um 35%. Bei Mozzarella wurden die Produktionsmengen sogar mehr als verdoppelt, der Export wurde seit der vollständigen Öffnung des Käsemarktes mit der EU ebenfalls stark ausgeweitet. 2011 wurde fast ein Fünftel der inländischen Mozzarella-Produktion exportiert.

Abbildung 24: Entwicklung der Emmentaler-, Gruyère- und Mozzarellaproduktion und der Exportanteile



Quelle: Milchstatistik TSM Milch, div. Jahre

2.6.1 Entwicklung der Wertschöpfung der Gruyère-Produktion

Die Produktion von Gruyère AOP lag im Jahr 2011 bei insgesamt 28'690 t und wurde damit seit 1999 um ca. 1.4% pro Jahr ausgedehnt. Von dieser Produktion wurden 2011 60% im Inland abgesetzt, 40% wurden exportiert. Trotz der Mengenausdehnung und der Liberalisierung des Käsemarktes mit der EU konnten die Verkaufspreise auf allen Stufen der Wertschöpfungskette gehalten werden.

Tabelle 15: Grundlagen für die Wertschöpfungsberechnung der Gruyère-Produktion

	Einheit	1999	2005	2011
Verkäste Milchmenge	Mio. kg	286	320	334
Produktion Käse	t	24'566	27'530	28'691
Export Käse	t	8672	10'599	11'706
Milchpreis *	Fr. / kg	0.82	0.79	0.82
Preis ab Käserei	Fr. / kg	9.2	8.5	9.4
Preis ab Affinage **	Fr. / kg	11.1	10.1	11.0
Verkaufspreis Käse Schweiz	Fr. / kg	20.7	20.2	20.1
Verkaufspreis Käse Ausland	Fr. / kg	20.3 ***	19.8 ***	19.6
Mittlerer Verkaufspreis	Fr. / kg	20.55	20.05	19.90

Bem.: * ohne Zulage Fütterung ohne Silage, ** inkl. Beiträge an Sortenorganisation, *** Preis über die Relation Verkaufspreis Schweiz / Ausland im Jahr 2011 geschätzt

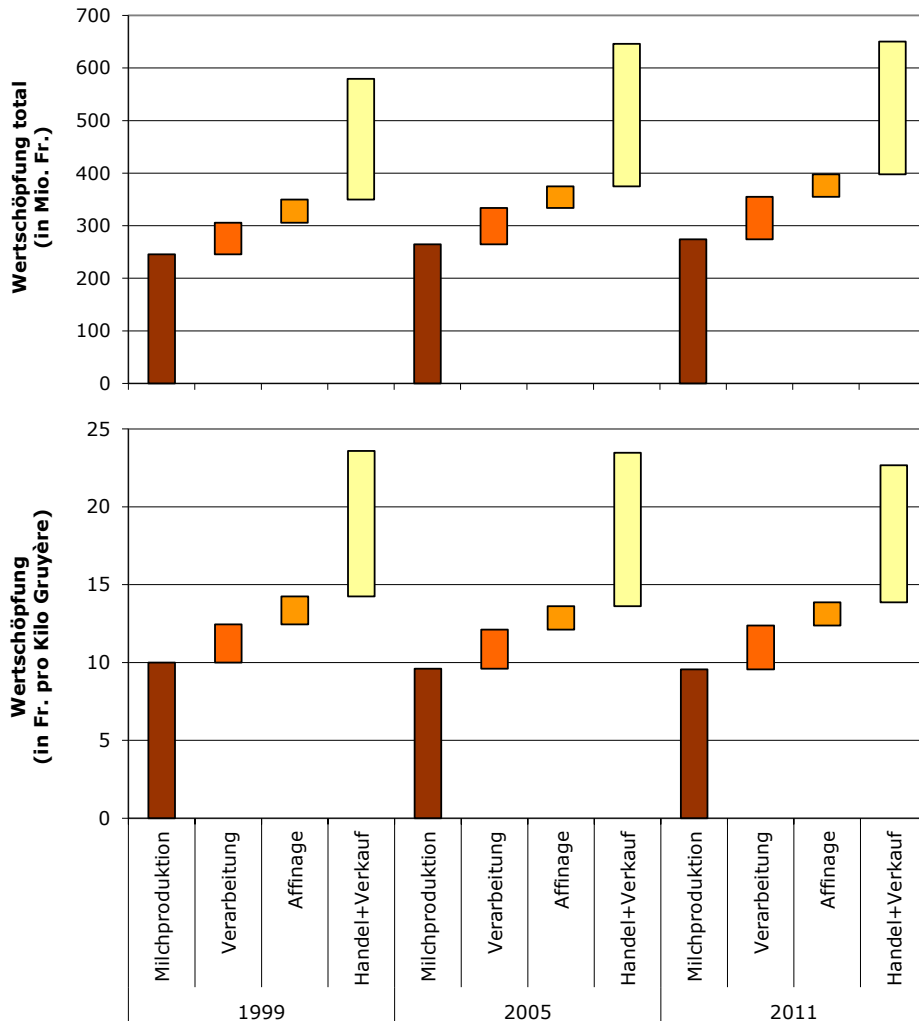
Quelle: Eigene Zusammenstellung aus div. Datenquellen

Die totale Wertschöpfung der Gruyère-Produktion ist als Folge der Mengenausdehnung seit 1999 von 579 Mio. Fr. auf 650 Mio. Fr. im Jahr 2011 gestiegen. Im Gegensatz zum Emmentaler AOP waren die Wertschöpfungsanteile der verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette im Zeitverlauf weitgehend stabil. Gut 40% der Wertschöpfung entfällt auf die Stufe der Milchproduktion. Der Wertschöpfungsanteil der Milchverarbeitung und der Käseproduktion liegt bei 12%, derjenige der Affinage bei 7%. Der Handel und der Verkauf haben im Jahr 2011 einen Wertschöpfungsanteil von 39%.

Ergebnisse der Evaluation

Als Folge der auf allen Stufen weitgehend stabilen Preise veränderte sich die pro Kilogramm Käse generierte Gesamtwertschöpfung im Zeitverlauf nur geringfügig (1999: 23.6 Fr. pro kg Käse, 2011: 22.7 Fr.). Die Differenz zum mittleren Verkaufspreis erklärt sich durch die Verkäsungszulage, die Zulage für Fütterung ohne Silage sowie die Erlöse aus dem Rahmverkauf; ohne Berücksichtigung der Zulagen liegt die Gesamtwertschöpfung auf dem Niveau des mittleren Verkaufspreises.

Abbildung 25: Entwicklung der Wertschöpfung der Gruyère-Produktion



Quelle: eigene Berechnung

2.6.2 Entwicklung der Wertschöpfung der Emmentaler-Produktion

Im Gegensatz zu Gruyère AOP ist die Wertschöpfungskette Emmentaler AOP einerseits von einer rückläufigen Produktion, andererseits auf allen Wertschöpfungsstufen von sinkenden Preisen betroffen. Nachdem im Jahr 1999 total 41'640 t Emmentaler produziert wurden, waren es 2011 noch 25'260 t. Über die ganze Zeitperiode hinweg entspricht dies einem jährlichen Rückgang um 3.3%. Ein wichtiger Einflussfaktor auf die Produktionsmenge ist der seit 1999 stark rückläufige Export von Emmentaler AOP; 1999 wurden 35'480 t oder mehr als 85% der totalen Produktionsmenge exportiert, wobei der Export durch Exportbeihilfen des Bundes unterstützt wurden. Im Jahr 2011 wurden noch 17'410 t oder 69% der Produktion exportiert.

Ergebnisse der Evaluation

Tabelle 16: Grundlagen für die Wertschöpfungsberechnung der Emmentaler-Produktion

	Einheit	1999	2005	2011
Verkäste Milchmenge	Mio. kg	508	393	308
Produktion Käse	t	41'637	32'181	25'256
Export Käse	t	35'474 *	23'878	17'401
Milchpreis **	Fr. / kg	0.83	0.67	0.59
Preis ab Käserei	Fr. / kg	8.9	6.3	5.8
Preis ab Affinage ***	Fr. / kg	10.4	7.1	7.0
Verkaufspreis Käse Schweiz	Fr. / kg	20.7	19.6	18.2
Verkaufspreis Käse Ausland	Fr. / kg	17.4 ****	16.5 ****	15.2
Mittlerer Verkaufspreis	Fr. / kg	17.90	17.30	16.10

Bem.: * Der Export ist im Jahr 1999 als Folge des über Sonderverkäufe realisierten Lagerabbaus im Umfang von mehr als 10'000 Tonnen überdurchschnittlich hoch.

** ohne Zulage Fütterung ohne Silage, *** inkl. Beiträge an Sortenorganisation, **** Preis über die Relation Verkaufspreis Schweiz / Ausland im Jahr 2011 geschätzt

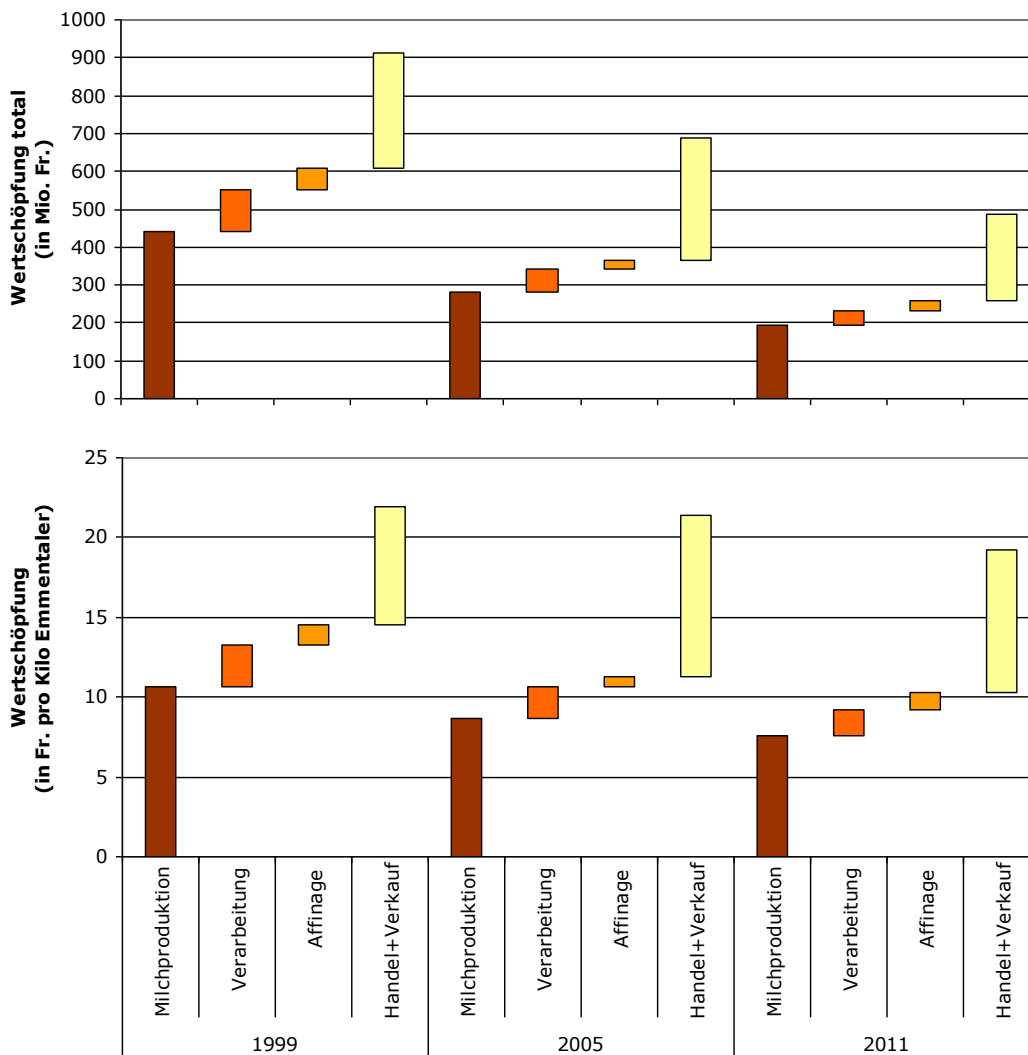
Quelle: Eigene Zusammenstellung aus div. Datenquellen

Als Folge der rückläufigen Produktionsmenge und der sinkenden Verkaufspreise hat sich die Wertschöpfung der Emmentalerproduktion markant reduziert. Im Jahr 1999 lag die Gesamtwertschöpfung bei 914 Mio. Fr., 2011 bei 487 Mio. Fr. Dies entspricht einem Rückgang um fast die Hälfte. Da die Wertschöpfung zwar auf allen Stufen der Wertschöpfungskette, aber jeweils unterschiedlich stark gesunken ist, verschieben sich die jeweiligen Anteile deutlich. Auf der Stufe der Milchproduktion hat sich der Anteil an der Gesamtwertschöpfung von 48% auf 40% reduziert, dagegen hat sich der Wertschöpfungsanteil des Handels und des Verkaufs von 34% auf 47% erhöht. Der Anteil der Käseproduktion und der Affinage liegt im Jahr 2011 bei 8.1% resp. 5.7% (1999: Käseproduktion 11.9%, Affinage: 6.1%).

Der Einfluss des auf allen Stufen sinkenden Käsepreises zeigt sich deutlich, wenn die Gesamtwertschöpfung pro Kilogramm Käse berechnet wird. Im Jahr 1999 lag diese bei 21.9 Fr. pro kg Käse, 2011 noch bei 19.3 Fr. (inkl. Rahmerlös, Verkäsungszulage und Zulage für Fütterung ohne Silage). Auf der Stufe der Verarbeitung liegt die Wertschöpfung 2011 bei 1.6 Fr., auf der Stufe der Affinage bei 1.1 Fr.. Der direkte Vergleich der Wertschöpfung der Käsereien pro Kilogramm Milch mit der ausgezahlten Verkäsungszulage zeigt, dass diese im Jahr 2011 – wie auch 2005 - nur mit der Verkäsungszulage eine positive Wertschöpfung generieren.

Ergebnisse der Evaluation

Abbildung 26: Entwicklung der Wertschöpfung der Emmentaler-Produktion



Quelle: eigene Berechnung

2.6.3 Entwicklung der Wertschöpfung der Mozzarella-Produktion

Die Produktion von Mozzarella hat sich zwischen 1999 und 2011 von 9630 t auf 20'560 t mehr als verdoppelt. Ein Teil der Mengenausweitung erklärt sich in den letzten Jahren durch den neu aufgebauten Export; 2011 wurde fast ein Fünftel der Produktion exportiert.

Tabelle 17: Grundlagen für die Wertschöpfungsberechnung der Mozzarella-Produktion

	Einheit	1999	2005	2011
Verkäste Milchmenge	Mio. kg	77	119	165
Produktion Käse	t	9634	14'815	20'558
Export Käse	t	-	-	3901
Milchpreis *	Fr. / kg	0.81	0.72	0.67
Preis ab Käserei	Fr. / kg	9.2	7.2	5.4
Verkaufspreis Käse Schweiz	Fr. / kg	15.5	14.2	11.3
Verkaufspreis Käse Ausland	Fr. / kg		6.4	6.4

Bem.: * Preis für verkäste Milch gemäss Marktbeobachtung BLW

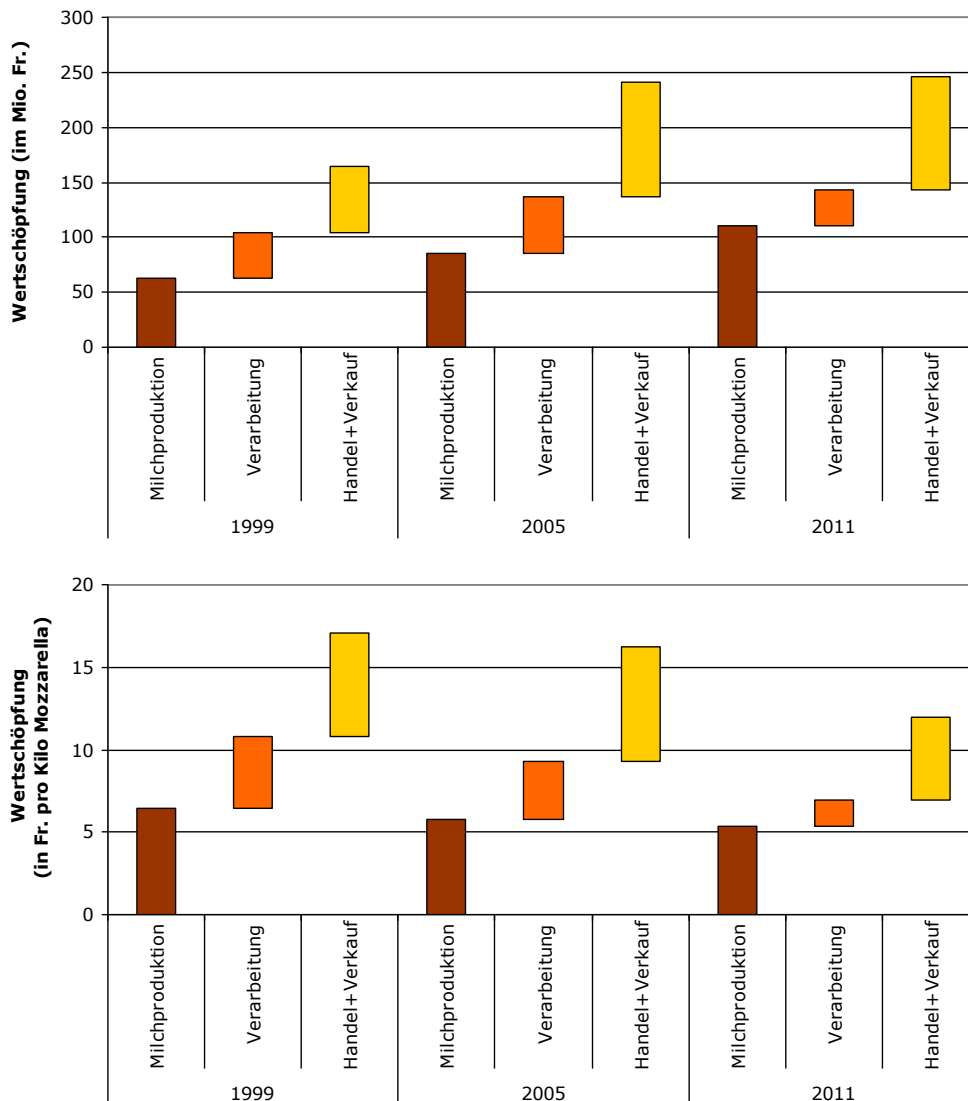
Quelle: Eigene Zusammenstellung aus div. Datenquellen

Ergebnisse der Evaluation

Die Gesamtwertschöpfung der Mozzarella-Produktion hat sich von 165 Mio. Fr. im Jahr 1999 auf 246 Mio. Fr. im Jahr 2011 erhöht. Der Anstieg erklärt sich durch die starke Mengenausdehnung, welche die auf allen Stufen der Wertschöpfungskette sinkenden Preise kompensiert. Pro Kilogramm Mozzarella ist die Wertschöpfung hingegen gesunken; 1999 lag diese bei mehr als 17 Fr. pro kg, 2011 noch bei 12 Fr. (jeweils inkl. Verkäsungszulage)

Die Wertschöpfungsanteile der Stufen Milchproduktion, Verarbeitung und Handel⁹ haben sich deutlich verändert; insbesondere der Anteil der Verarbeitung hat sich von 25% im Jahr 1999 auf 22% im Jahr 2005 resp. auf 14% im Jahr 2011 reduziert. Dieser Rückgang erklärt sich vor allem durch die vollständige Liberalisierung des Käsemarktes und die stark steigenden Importe von Frischkäse, was den Preisdruck auf der Stufe Verarbeitung, aber auch auf der Stufe Handel und Verkauf stark erhöht hat. Der Wertschöpfungsanteil der Milchproduktion zeigt zwischen 1999 und 2005 mit einem Rückgang und ab 2005 mit einem Anstieg eine gegenläufige Entwicklung; 2011 liegt der Wertschöpfungsanteil der Milchproduktion bei 45%.

Abbildung 27: Entwicklung der Wertschöpfung der Mozzarella-Produktion



Quelle: eigene Berechnung

⁹ Im Gegensatz zu Käse, der über mehrere Monate gereift werden muss, entfällt bei Mozzarella die Affinage und der Käse wird direkt ab Verarbeitungsbetrieb an den Handel geliefert.

2.7 Kosten der gewerblichen Käseproduktion

Obwohl der Marktanteil der gewerblichen Käsereien an der totalen Käseproduktion in den letzten zehn Jahren deutlich gesunken ist, werden nach wie vor ca. zwei Drittel der verkästen Milch in gewerblichen Betrieben verarbeitet. Die Wirtschaftlichkeit der gewerblichen Verarbeitung hängt neben der produzierten Sorte massgeblich von der Grösse der Käsereien, der Käsequalität, der Ausbeute und allfälligen Nebenaktivitäten (z.B. Schweinehaltung, eigener Laden, Spezialitäten) sowie den Zulagen ab.

Als Folge des Strukturwandels ist die mittlere Verarbeitungsmenge der gewerblichen Käsereien in der letzten Dekade stark gestiegen und liegt für die Sorten Emmentaler AOP und Gruyère AOP heute bei jeweils ca. 1.9 Mio. Kilogramm. Nach Einschätzung der befragten Experten der Sortenorganisationen sind die Betriebe als Folge des Strukturwandels effizienter geworden, wobei aber grosse wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Betrieben bestehen.

2.7.1 Kosten der Gruyère-Produktion

Die Kosten der Gruyère-Produktion liegen in Abhängigkeit der Betriebsstrukturen mehrheitlich zwischen 18 und 35 Rp. pro Kilogramm verkäste Milch. Im Durchschnitt wiesen die 20 in die Auswertung der Buchhaltungsergebnisse einbezogenen Käsereien im Jahr 2010/11 totale Betriebskosten von 25 Rp. pro Kilogramm verkäste Milch auf, dies bei einer mittleren Verarbeitungsmenge von knapp 2.2 Millionen Kilogramm. Die totalen Erträge aus der Milchverwertung liegen bei 96 Rp., die Milchgeldzahlungen bei 66 Rp. ohne Zulage für verkäste Milch und Zulage für Fütterung ohne Silage.

Tabelle 18: Kostenstrukturen der Gruyère-Produktion

	Einheit	2005	2010	2010/11
Anzahl Käsereien in Auswertung		12	5	20
Mittlere Milchmenge	Mio. Kilo	1.01	1.24	2.16
Total Ertrag Milchverwertung	Rp. / kg	87.1	92.1	96.1
Milchgeldzahlungen (exkl. Zulagen)	Rp. / kg	59.6	62.6	66.3
Lohnkosten inkl. Eigenlohn	Rp. / kg	17.5	17.4	
Miet- und Leasingkosten	Rp. / kg	5.5	5.1	
Übrige Betriebskosten	Rp. / kg	6.2	6.5	
Totale Betriebskosten	Rp. / kg	32.1	32.4	25.0

Bem.: Die in die Auswertung einbezogenen Buchhaltungen sind nicht alle nach dem gleichen Schlüssel gegliedert, zudem fehlen in den berücksichtigten Buchhaltungen teilweise Kennzahlen. Entsprechend können nicht alle Positionen ausgewertet werden.

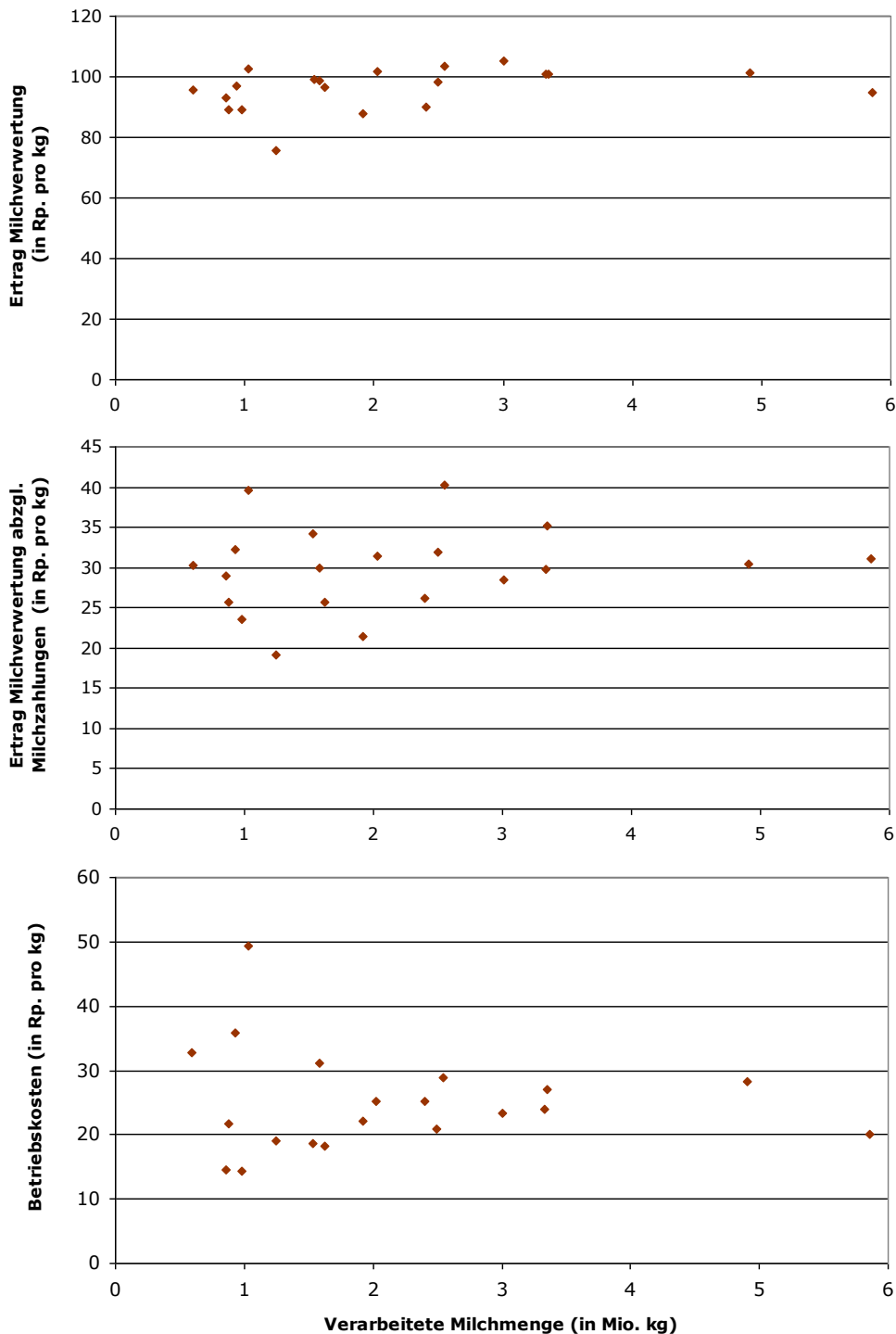
Quelle: Eigene Zusammenstellung aus div. Datenquellen

Die Darstellung der einzelbetrieblichen Ergebnisse zeigt, dass der Bruttogewinn aus der Milchverwertung – berechnet als Differenz aus totalem Ertrag aus der Milchverwertung und den Milchgeldzahlungen – bei den Gruyèrekäsereien zwischen 25 und 35 Rp. pro Kilogramm verkäster Milch und damit über den totalen Betriebskosten der Gruyère-Produktion von 18 bis 32 Rp. liegen. Trotz der grossen Heterogenität der Betriebsergebnisse gilt, dass zwischen der Verarbeitungsmenge und dem Ertrag aus der Milchverwertung ein positiver und zwischen der Verarbeitungsmenge und den totalen Betriebskosten ein negativer Zusammenhang besteht; in beiden Fällen ist die Kausalität aber schwach. Letzteres gilt auch für den negativen Zusammenhang zwischen den totalen Betriebskosten und den Milchgeldzahlungen. Dagegen

Ergebnisse der Evaluation

besteht zwischen der Betriebsgrösse bzw. der Verarbeitungsmenge und den Milchgeldzahlungen ein mittelstarker, positiver Zusammenhang¹⁰.

Abbildung 28: Einfluss der verarbeiteten Milchmenge auf den Ertrag aus der Milchverarbeitung und auf die totalen Betriebskosten der Gruyère-Produktion



Quelle: Eigene Auswertung aus div. Datenquellen

Zur Einordnung der Auswirkungen der Ertrags- und Kostensituation der Käsereien auf den an die Milchproduzenten ausbezahlten Preis werden die Betriebe in zwei Gruppen aufgeteilt:

¹⁰ Die Korrelation zwischen Verarbeitungsmenge und totalen Betriebskosten liegt bei -0.10. Für den Zusammenhang zwischen Verarbeitungsmenge und Milchgeldzahlungen beträgt die Korrelation +0.31.

Ergebnisse der Evaluation

Betriebe, welche weniger als den mittleren Milchpreis für die Gruyèreproduktion gemäss Marktbeobachtung BLW zahlen, werden der Gruppe „Käsereien mit tiefem Milchpreis“ zugeordnet, Betriebe mit einem überdurchschnittlichen Milchpreis der Gruppe „Käsereien mit hohem Milchpreis“. Hintergrund für diese Unterscheidung ist die Annahme, dass der gemäss Marktbeobachtung BLW ausgerichtete Milchpreis dem im Mittel am Markt realisierbaren Preis für den Rohstoff Milch entspricht. Der direkte Vergleich der beiden Gruppen zeigt, dass die Käsereien, die ihren Milchlieferanten einen unterdurchschnittlichen Milchpreis zahlten, etwas tiefere totale Erträge aus der Milchverwertung, vor allem aber deutliche höhere Verarbeitungskosten (Betriebskosten) aufweisen. Ertragsseitig liegt die Differenz zwischen den beiden Gruppen bei rund 3 Rp. pro Kilogramm Milch, kostenseitig bei 2 Rp.. Bei den Milchgeldzahlungen besteht eine Differenz von 6 Rp., die sich zum Teil mit den höheren Verarbeitungskosten der Käsereien erklärt. Der Vergleich mit dem mittleren Milchpreis gemäss Marktbeobachtung BLW zeigt aber, dass die Milchproduzenten bei den Käsereien mit tiefen Verarbeitungskosten und einem höheren Ertrag aus der Milchverwertung von einem Mehrpreis profitieren. Umgekehrt ist die Preisdifferenz zwischen dem Milchpreis in der Gruppe mit dem tiefen Milchpreis im Vergleich zum mittleren Milchpreis gemäss Marktbeobachtung BLW relativ klein.

Tabelle 19: Ertrag- und Kostenunterschiede in der Gruyère-Produktion im Jahr 2010/11

	Einheit	Käsereien mit tiefem Milchpreis *	Käsereien mit hohem Milchpreis *
Anzahl Käsereien in Auswertung		11	8
Mittlere Milchmenge	Mio. Kilo	2.5	2.1
Total Ertrag Milchverwertung	Rp. / kg	95.9	98.8
Totale Betriebskosten	Rp. / kg	26.2	24.1
Milchgeldzahlungen (exkl. Zulagen)	Rp. / kg	64.3	70.2
Mittlerer Milchpreis (exkl. Zulagen)	Rp. / kg	65.6	

Bem.: * Die Zuordnung der Käsereien zu den beiden Gruppen erfolgt über den mittleren Milchpreis für die Gruyèreproduktion von 65.6 Rp. im Jahr 2010 gemäss Marktbeobachtung BLW. Käsereien, welche einen tieferen Preis zahlten, werden der Kategorie „Käsereien mit tiefem Milchpreis zugeordnet“, die übrigen der Kategorie „Käsereien mit hohem Milchpreis“.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus div. Datenquellen

2.7.2 Kosten der Emmentaler-Produktion

Die Kosten der Emmentaler-Produktion bewegen sich mit 20 bis 34 Rp. pro Kilogramm verkäste Milch auf einem vergleichbaren Niveau wie in der Gruyère-Produktion. Bei einer mittleren Verarbeitungsmenge von 1.8 Millionen Kilogramm lagen die totalen Betriebskosten der in der Auswertung berücksichtigten Käsereien im Jahr 2010 bei 27 Rp. pro Kilogramm verkäster Milch. Die totalen Erträge aus der Milchverwertung lagen bei 73 Rp., die Milchgeldzahlungen bei 50 Rp. ohne Zulagen. Der Bruttogewinn aus der Emmentalerproduktion liegt bei knapp 22 Rp. pro Kilogramm Milch und damit unter den totalen Betriebskosten.

Ergebnisse der Evaluation

Tabelle 20: Kostenstrukturen der Emmentaler-Produktion

	Einheit	2005	2010	2010/11
Anzahl Käsereien in Auswertung		20	16	20
Mittlere Milchmenge	Mio. Kilo	1.59	1.82	2.52
Total Ertrag Milchverwertung	Rp. / kg	68.5	72.7	
Milchgeldzahlungen (exkl. Zulagen)	Rp. / kg	47.2	50.5	49.9
Lohnkosten inkl. Eigenlohn	Rp. / kg	14.1	13.7	12.5
Miet- und Leasingkosten	Rp. / kg	4.4	4.3	
Übrige Betriebskosten	Rp. / kg	6.2	6.9	
Totale Betriebskosten	Rp. / kg	26.9	26.9	26.0

Bem.: Die in die Auswertung einbezogenen Buchhaltungen sind nicht alle nach dem gleichen Schlüssel gegliedert, zudem fehlen in den verfügbaren Buchhaltungen teilweise Kennzahlen. Entsprechend können nicht alle Positionen ausgewertet werden. In der Auswertung sind nur Betriebe ohne Schweinehaltung berücksichtigt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus div. Datenquellen

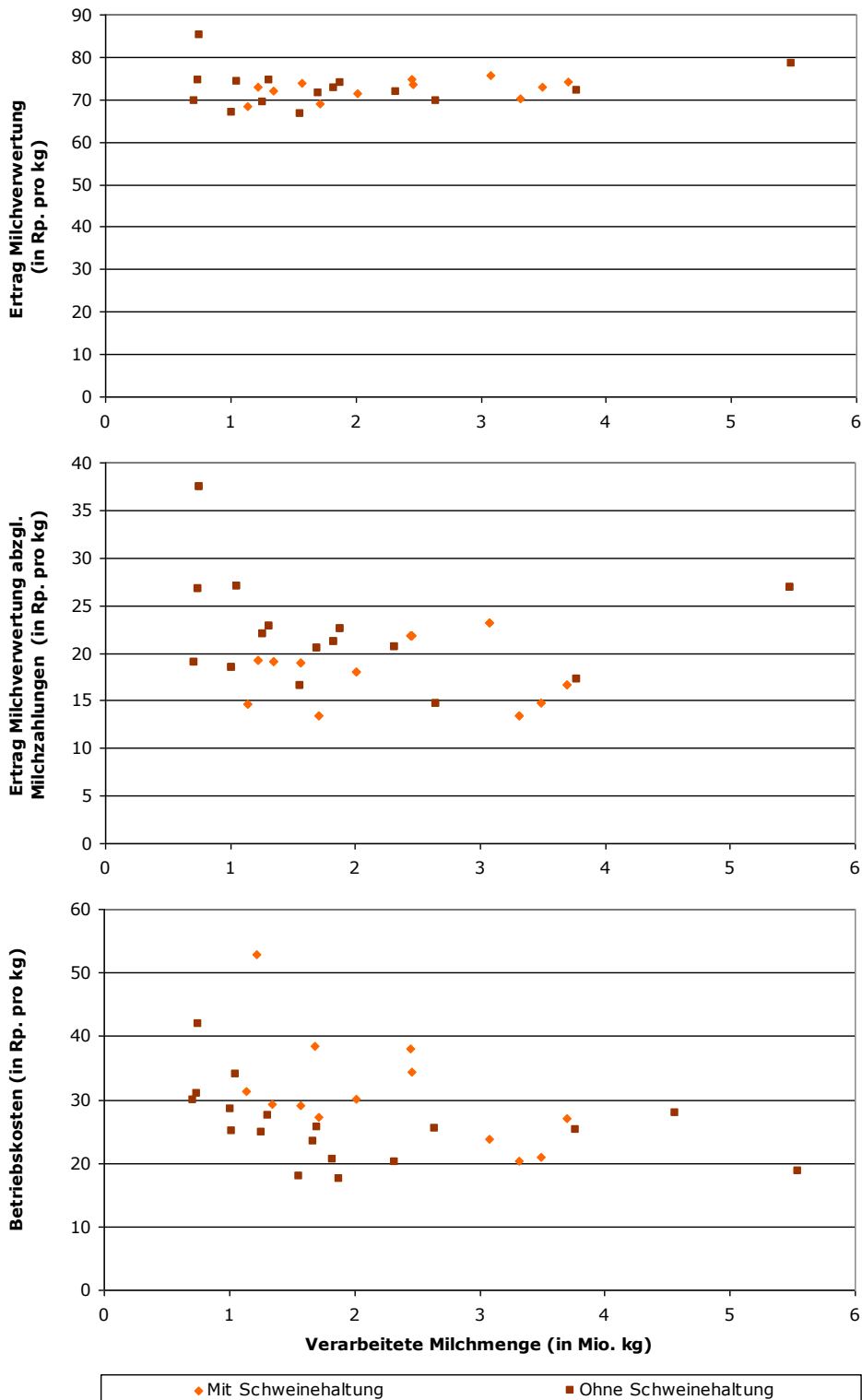
Die für die Gruyère-Produktion dargestellten Zusammenhänge zwischen verarbeiteter Milchmenge, totalen Betriebskosten und Milchgeldzahlen gelten auch für Emmentaler AOP¹¹. Im Gegensatz zu den Gruyèrekäsereien, bei denen zwischen den Betriebskosten und den Milchzahlungen kein Einfluss besteht, sind Kosten und Milchzahlungen bei den Emmentaler-Käsereien negativ korreliert.

In der Emmentaler-Produktion variieren die totalen Betriebskosten bei den Betrieben ohne Schweinehaltung mehrheitlich zwischen 20 und 30 Rp. Die Kostenersparnis bei einem Anstieg der Verarbeitungsmenge von 1 Million Kilogramm zu 2 Millionen Kilogramm beträgt ca. 3-4 Rp. pro Kilogramm Milch, bei einem Anstieg von 2 zu 3 Millionen Kilogramm sind es pro Kilogramm Milch ca. 2 Rp. und bei einer Ausdehnung der Verarbeitungsmenge von 3 zu 4 Millionen Kilogramm ca. 1.5 Rp.

¹¹ Die Korrelation zwischen Verarbeitungsmenge und totalen Betriebskosten liegt für Emmentaler-Käsereien mit einer Verarbeitungsmenge bis 4 Mio. Kilogramm bei -0.16. Für den Zusammenhang zwischen Verarbeitungsmenge und Milchgeldzahlungen beträgt die Korrelation +0.49.

Ergebnisse der Evaluation

Abbildung 29: Einfluss der verarbeiteten Milchmenge auf den Ertrag aus der Milchverwertung und auf die totalen Betriebskosten der Emmentaler-Produktion



Bem.: In den beiden oberen Teilen der Abbildung zum Ertrag aus der Milchverwertung fehlen einzelne Datenpunkte, da die entsprechenden Daten nicht vorliegen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus div. Datenquellen

Wie bei den Gruyèrekäsereien werden auch für Emmentaler die Ertrags- und Kostenunterschiede und deren Einfluss auf den ausbezahlten Milchpreis untersucht. Auch hier gilt für die Unterscheidung der beiden Gruppen die Annahme, dass sich im Mittel am Markt der gemäss

Ergebnisse der Evaluation

Marktbeobachtung BLW ausgewiesene Preis für den Rohstoff Milch generieren lässt. Bei den Emmentalerkäsereien sind die Ertragsunterschiede zwischen den Gruppen „Käsereien mit tiefem Milchpreis“ und „Käsereien mit hohem Milchpreis“ marginal, die Verarbeitungskosten differieren um 4.5 Rp. pro Kilogramm Milch. Auf der Ebene des ausgezahlten Milchpreises liegt die Differenz bei knapp 4 Rp. Im Gegensatz zu den Gruyèrekäsereien schlagen sich die höheren Verarbeitungskosten bei den Emmentalerkäsereien mit einem unterdurchschnittlichen Milchpreis wesentlich stärker auf den ausgerichteten Milchpreis nieder. Neben den Erträgen aus der Milchverwertung und den Verarbeitungskosten wird der von den Käsereien ausgerichtete Milchpreis auch durch die Konkurrenz um den Rohstoff Milch beeinflusst. In Regionen, in denen die Milchproduzenten alternative Absatzkanäle für ihre Milch haben, sind die Käsereien gezwungen, einen dem regionalen Gesamtmarkt entsprechenden Milchpreis zu zahlen, um den Rohstoff Milch beschaffen zu können.

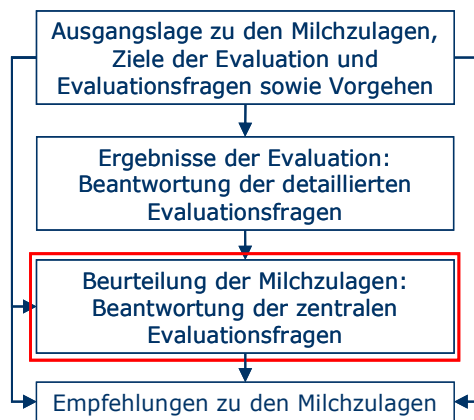
Tabelle 21: Ertrag- und Kostenunterschiede in der Emmentaler-Produktion im Jahr 2010

	Einheit	Käsereien mit tiefem Milchpreis *	Käsereien mit hohem Milchpreis *
Anzahl Käsereien in Auswertung		9	6
Mittlere Milchmenge	Mio. Kilo	1.2	2.2
Total Ertrag Milchverwertung	Rp. / kg	72.2	72.4
Totale Betriebskosten	Rp. / kg	28.1	23.6
Milchgeldzahlungen (exkl. Zulagen)	Rp. / kg	48.9	52.6
Mittlerer Milchpreis (exkl. Zulagen)	Rp. / kg	51.1	

Bem.: * Die Zuordnung der Käsereien zu den beiden Gruppen erfolgt über den mittleren Milchpreis für die Emmentalerproduktion von 51.1 Rp. im Jahr 2010 gemäss Marktbeobachtung BLW. Käsereien, welche einen tieferen Milchpreis zahlten, werden der Kategorie „Käsereien mit tiefem Milchpreis“ zugeordnet, die übrigen der Kategorie „Käsereien mit hohem Milchpreis“.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus div. Datenquellen

3 Beurteilung der Milchzulagen



Die Beurteilung der Milchzulagen fokussiert auf die übergeordneten Evaluationsfragen: Wurden die Sachziele für die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage erreicht? Welche Unterschiede sind bei der Wirkung der Zulagen auf die Milchpreise bei den Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP und Mozzarella festzustellen? Wirken die Zulagen effektiv preisstützend? Funktioniert die Weitergabe der Zulagen von den Milchverwertern zu den Produzenten? Diese Fragen werden auf der Basis der in Kapitel 2 dargestellten Evaluationsergebnisse beantwortet.

3.1 Einordnung der Zulagen in die Agrarpolitik

Die Stützung des Milchmarktes über die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage ist trotz des markanten Abbaus der Milchmarktstützung in den letzten Jahren nach wie vor von grosser Bedeutung. Mit einem Umfang von 300 Mio. Fr. machten die Zulagen im Jahr 2012 zwei Drittel der produktions- und absatzorientierten Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung aus. Obwohl die Zulagen mit einem Anteil von 8% an den totalen Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung eine untergeordnete Rolle spielen, sind sie für die Landwirtschaft aufgrund ihrer Breitenwirkung dennoch zentral (vgl. Kapitel 2.1.2). Einerseits entfällt auf den Betriebszweig Milch fast ein Viertel des Werts der Produktion landwirtschaftlicher Güter, andererseits produzieren trotz überdurchschnittlichem Strukturwandel nach wie vor 44% aller Betriebe Milch und profitieren damit von den Zulagen. Die Milchbetriebe profitieren direkt, indem sie Käsereimilch produzieren und damit im Vergleich zu den Produzenten von Industriemilch von einem höheren Milchpreis profitieren. Oder sie profitieren indirekt, indem die durch die Zulagen geförderte Käseproduktion den ganzen Milchmarkt entlastet; die als Rohstoffverbilligung ausgerichtete Zulage führt dazu, dass mehr Milch in der gelben Linie verwertet wird, als dies ohne Zulage der Fall wäre. So wird die Verkäsungszulage gemäss der Studie „Marktöffnung Weisse Linie“ „verschiedentlich als Grund für die noch bestehende Preisdifferenz zur EU genannt, auch für die weisse Linie“ (Schwarzenbach et al. 2013, S. 52), was mit der Einschätzung der im Rahmen der vorliegenden Evaluation interviewten Experten übereinstimmt (vgl. Tabelle 3). Für die Einordnung der Zulagen ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass mit den Zulagen ein Produktionsanreiz verbunden ist, der die preisstützende Wirkung im Gesamtmarkt reduziert.

Der agrarpolitische Stellenwert der Zulagen zeigt sich auch in den parlamentarischen Debatten, in denen die Zulagen bisher unbestritten waren. Dies verdeutlicht sich darin, dass das Parlament in der Vergangenheit Vorstösse zur Reduktion der Zulagen verworfen und die Mittel zur Finanzierung der Zulagen gewährt hat. Mit der Agrarpolitik 2014-2017 wurde zudem die Zulagenhöhe im Landwirtschaftsgesetz festgelegt (ohne Budgetbeschränkung). Die Zulagen haben gerade in ländlichen Gebieten mit einer gewerblichen Milchverarbeitung und Käseproduktion einen hohen Stellenwert, da der dezentralen Milchproduktion dort eine grosse Bedeu-

tung zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Strukturen und zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen beigemessen wird¹².

3.2 Einordnung des Umfeldes der Zulagen

Der Käsemarkt in der Schweiz ist weitgehend gesättigt und wächst damit nur noch parallel zum leicht steigenden Pro-Kopf-Konsum (vgl. Kapitel 2.2.2) und zur Zunahme der Bevölkerung¹³. Während die übrigen Milchprodukte nach wie vor vom Grenzschutz mit Zollkontingenten und hohen Ausserkontingentszollansätzen profitieren, ist der Käsemarkt seit der vollständigen Marktliberalisierung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union per 1. Juni 2007 einem hohen Import- und damit verbunden - einem starken Preisdruck ausgesetzt. Umgekehrt eröffneten sich mit der Marktöffnung und dem freien Zugang zum EU-Markt neue Exportmöglichkeiten für Schweizer Käse. Im liberalisierten Marktumfeld sollen die Zulagen für verkäste Milch mit dem Ziel, den Rohmilchpreis im Inland zu stützen, einerseits den unterschiedlichen Grenzschutz zwischen Käse und den übrigen Milchprodukten ausgleichen. Andererseits reduziert die Zulage den preislichen Rohstoffnachteil im Käseexport. In diesem Kontext ist aber festzuhalten, dass der Käsemarkt in der EU ebenfalls gesättigt ist und damit zunehmend volatil wird. Die Zulage für Fütterung ohne Silage unterstützt als marktstabilisierende Qualitätsprämie die Milchproduktion für Käsespezialitäten aus Rohmilch.

Ein wichtiges Ziel der Ausrichtung der Milchzulagen ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion sowie der Milchverarbeitung und Käseproduktion (vgl. Tabelle 1). Neben den Zulagen wird die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Milchproduktion und -verarbeitung von Faktoren wie den bestehenden Produktions- und Verarbeitungsstrukturen und den damit verbundenen Kosten, der Preisentwicklung in den relevanten Absatzmärkten für Käse oder der Entwicklung der Wechselkurse direkt beeinflusst. Letzteres gilt insbesondere für den Wechselkurs zum Euro und US-Dollar; der starke Franken hat seit 2010 im Export zu grossen Absatzproblemen für die Käsewirtschaft geführt.

Indirekt wird die Wettbewerbsfähigkeit der Käseproduktion über die Konkurrenz um den Rohstoff Milch und die Preisentwicklung bei den übrigen Milchprodukten (weisse Linie) beeinflusst. Dieser Zusammenhang gilt nach Einschätzung der Experten auch umgekehrt, indem die gewerbliche und industrielle Käseproduktion den Milchmarkt entlastet und im Vergleich zu anderen (exportierbaren) Industrieprodukten eine höhere Wertschöpfung und einen höheren Milchpreis sichert.

3.3 Bewertung der Wirkungen der Zulagen

Die Bewertung der Wirkung der Milchzulagen erfolgt über die Beantwortung der übergeordneten Evaluationsfragen:

- Wurden die Sachziele „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion“, „Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion“ und „Reduktion der staatlichen Ausgaben“ für die Zulage für verkäste Milch und für die Zulage für Fütterung ohne Silage erreicht?

¹² Auswertungen zur Einkommenssituation in der Bergregion zeigen, dass Verkehrsmilchbetriebe im Mittel deutlich höhere landwirtschaftliche Einkommen und Arbeitsverdienste erzielen als Kälbermast- und Aufzuchtbetriebe (Schmid und Flury 2013), aber auch als Mutterkuhbetriebe (Flury und Roesch 2012).

¹³ Seit der Einführung der Milchzulagen hat die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz um 12% zugenommen. Das jährliche Bevölkerungswachstum variiert von 1999 bis 2012 zwischen 0.6% und 1.4% (Bundesamt für Statistik).

- Welche Unterschiede sind bei der Wirkung der Zulagen auf die Milchpreise bei den Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP und Mozzarella festzustellen? Worin bestehen die Gründe für die Unterschiede?
- Wirken die Zulagen effektiv preisstützend? Funktioniert die vollständige Weitergabe der Zulagen von den Milchverwertern zu den Milchproduzenten?

3.3.1 Erreichung der Sachziele der Milchzulagen

In der folgenden Tabelle sind die Hauptergebnisse der Evaluation, welche als Grundlage für die Beurteilung der Zielerreichung dienen, zusammengefasst. In der Tabelle wird nicht explizit zwischen den beiden Zulagen unterschieden. Der Hauptgrund liegt darin, dass die Sachziele der beiden Zulagen mit einer Ausnahme identisch sind (vgl. Tabelle 1) und sich die Wirkungen nicht klar trennen bzw. voneinander abgrenzen lassen.

Tabelle 22: *Hauptergebnisse zur Beurteilung der Zielerreichung der Milchzulagen*

Ziele	Zulage für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage
Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion	Als Folge des starken Strukturwandels ist die mittlere Milchproduktionsmenge pro Betrieb in der Schweiz von 1999 bis 2012 um 68% auf knapp 138'000 Kilogramm gestiegen. Ein Fünftel der Betriebe produziert heute jährlich mehr als 200'000 Kilogramm Milch. Mit dem Strukturwandel und der steigenden Milchmenge hat vor allem die Arbeitsproduktivität zugenommen. Im Vergleich zu den Nachbarländern – mit Ausnahme von Österreich – ist die Milchproduktion aber nach wie vor klein strukturiert, sind die mittleren Produktionsmengen in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich in den letzten zehn Jahren doch ebenfalls stark gestiegen.
Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Käseproduktion	Die Zahl der gewerblichen Käsereien ist seit 1999 stark gesunken. Trotz diesem Strukturwandel bestehen je nach Sorte Über- resp. unausgelastete Kapazitäten. Die mittlere Verarbeitungsmenge wurde bis 2007 deutlich ausgedehnt, seither stagniert sie bei Emmentaler AOP, Gruyère AOP, Sbrinz AOP, Appenzeller und Tilsiter (im Mittel der Sorten). Ein Drittel der Käsereien verarbeitet weniger als 1 Mio. Kilogramm Milch, die Hälfte aller Käsereien 1-3 Mio. Kilogramm. Das Potenzial zur Reduktion der Verarbeitungskosten wird durch die Grössenstrukturen, eingeschränkte Verarbeitungsmengen oder die Produktpositionierung limitiert. Industriell produzierte Käse sind seit der Liberalisierung des Käsemarktes einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Die industriellen Käsereien mussten den Preisdruck durch höhere Auslastungen und die Nutzung von Grösseneffekten kompensieren. Entsprechend haben die Verarbeiter ihre Verarbeitungsmengen stark ausgedehnt. Im internationalen Vergleich sind sie aber nach wie vor relativ klein und weisen strukturell bedingte Kostennachteile auf.
Sicherung und Förderung Wertschöpfung der Käseproduktion	Die Wertschöpfung in der gewerblichen Käseproduktion hat sich sehr unterschiedlich entwickelt. Während Sorten wie Gruyère AOP die Wertschöpfung dank einem stetigen Mengenwachstum und praktisch stabilen Preisen ausweiten konnten, haben Sorten wie Emmentaler mit einer rückläufigen Menge und trotzdem sinkenden Preisen markante Wertschöpfungsverluste erlitten. Im Fall des Emmentalers wird der Preisdruck über die ganze Wertschöpfungskette bis an die Käse- und Milchproduzenten weitergegeben. Die Gesamtwertschöpfung der industriellen Käseproduktion von Mozzarella ist als Folge der starken Mengenausdehnung trotz sinkenden Preisen gestiegen. Der Wertschöpfungsanteil der Verarbeitung ist jedoch gesunken.

Tabelle 22: *Hauptergebnisse zur Beurteilung der Zielerreichung der Milchzulagen (Fortsetzung)*

Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion	Bei einer deutlich ausgedehnten Gesamtmenge wurde die Milchproduktion für die Käseproduktion zwischen 2000/01 und 2011/12 von 1.43 Mio. t auf 1.46 Mio. t insgesamt leicht ausgedehnt. Im Mittel der Jahre 2011/12 wurden 42% der totalen Milchmenge verkäst. Im Zeitverlauf zeigt sich aber eine gegenläufige Entwicklung, indem 2002/03 nur 1.32 Mio. t Milch verkäst wurden. Der Anstieg der verkästen Milchmenge erklärt sich seither primär durch die Ausdehnung der industriellen Käseproduktion. Die gewerbliche Produktion ist dagegen rückläufig, beansprucht aber immer noch zwei Drittel der verkästen Milchmenge.
Erhalt der silofreien Milchproduktion	Die Produktion von silofreier Milch ist von 2000/01 bis 2011/12 von 1.32 Mio. t auf 1.17 Mio. t zurückgegangen (- 11.7%). Gemessen an der totalen Produktion lag der Anteil der silofreien Milch 2011/12 bei 33.7% (2000/01: 41.2%).
Reduktion der Ausgaben für den Milchmarkt	Die Ausgaben für den Milchmarkt haben sich von 2000 bis 2012 stark reduziert. Nach der Aufhebung aller Inland- und Ausfuhrbeihilfen für Milchprodukte liegen die Ausgaben des Bundes für den Milchmarkt heute noch bei 300 Mio. Franken (2000: 716 Mio. Fr.). Fast 90% der Ausgaben entfallen auf die Verkäsungszulage, der Rest auf die Zulage für die silofreie Milchproduktion. Indirekt wurde die Milchproduktion zusätzlich durch die von 2007 bis Ende 2013 auch für Milchkühe gewährten Raufutterbeiträge gestützt.

Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Käseproduktion

Mit dem Strukturwandel in der Milchproduktion, in der Milchverarbeitung und in der Käseproduktion hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der Wertschöpfungskette Milch in den letzten zehn Jahren grundsätzlich verbessert. Trotz einer markanten Ausweitung der mittleren Produktionsmenge und einer deutlich gestiegenen Arbeitsproduktivität ist die Milchproduktion im Vergleich zu den umliegenden Ländern aber nach wie vor nicht wettbewerbsfähig, wird in der Schweiz doch immer noch in vergleichsweise kleinen, arbeitsintensiven Strukturen (vgl. Abbildung 12) und damit kostenintensiv Milch produziert¹⁴.

Die gewerbliche Milchverarbeitung und Käseproduktion ist trotz des starken Strukturwandels und der gestiegenen, mittleren Verarbeitungsmengen nach wie vor klein strukturiert, indem vier Fünftel aller Betriebe weniger als 3 Mio. Kilogramm Milch verarbeiten. Nach Einschätzung der Experten bestehen je nach Sorte zudem Überkapazitäten bzw. unausgelastete Kapazitäten, was sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe auswirkt. Im Umfeld der von den Sortenorganisationen festgelegten und teilweise eingeschränkten Verarbeitungsmengen können die Betriebe bestehende Potenziale zur Reduktion der Verarbeitungskosten nicht nutzen. Diese Potenziale sind zudem durch die gewerbliche Ausrichtung und Positionierung der Produkte oder die Vorgaben der AOP-Pflichtenhefte limitiert. Entsprechend setzt eine wirtschaftliche Käseproduktion in gewerblichen Strukturen eine höhere Wertschöpfung voraus, um die im Vergleich zu einer industriellen Verarbeitung bestehenden Kostennachteile durch einen entsprechenden Mehrerlös am Markt kompensieren zu können. Dies gilt speziell für Sorten, die in gewerblichen Strukturen produziert werden, am Markt aber mit industriell produziertem Käse konkurrieren.

Die Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Käseproduktion hat sich seit der vollständigen Liberalisierung des Käsemarktes und dem damit einhergehenden Preisdruck verbessert, indem die Betriebe durch steigende Verarbeitungsmengen und höhere Auslastungen ihre Kosten

¹⁴ Internationale Vergleiche der Produktionskosten zeigen, dass die Kosten der Milchproduktion in der Schweiz überdurchschnittlich hoch sind (vgl. Gazzarin et al. 2011, Gazzarin 2011 und 2010, Lips 2010, IFCN 2011).

reduziert haben. Die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Käseproduktion bestätigt sich in den steigenden Exportmengen von Frisch- und Weichkäse. Trotz der stark ausweiteten Verarbeitungsmengen sind die Betriebe im internationalen Vergleich nach wie vor klein und weisen strukturell bedingte Kostennachteile auf.

Insgesamt hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der Käsebranche am Markt im Zeitraum seit der Einführung der Verkäsungszulage im Jahr 1999 leicht verschlechtert, indem der Inlandkonsum bis 2012 stärker angestiegen ist als die Käseproduktion im Inland und sich vor allem ab 2007 der Importanteil an der Gesamtnachfrage nach Käse erhöht hat. Bei leicht rückläufigen Käseexporten haben sich die mengen- und wertmässigen Überschüsse der Handelsbilanz von Käse verringert (Menge 1999-2011: -21'300 Tonnen oder -67%, Wert: -77 Mio. Fr. oder -32%).

Im Umfeld des vollständig liberalisierten Käsemarktes kommt den Milchzulagen eine zentrale Bedeutung zur Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu. Speziell in Marktsegmenten mit einem hohen Wettbewerbsdruck und strukturell bedingten Kostennachteilen ist die Rohstoffverbilligung durch die Verkäsungszulage entscheidend, um die Marktanteile der inländischen Verarbeiter zu halten resp. um beim gegebenen Preisniveau für den Rohstoff Milch konkurrenzfähig zu bleiben. Letzteres gilt mit Blick auf die im Jahr 2009 ausgelaufenen Ausfuhrbeihilfen für Käse insbesondere auch für den Export.

Förderung der Wertschöpfung der Käseproduktion

Die Entwicklung der Wertschöpfung in der Käseproduktion hängt von der Mengen- und Preisentwicklung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette ab. Das Beispiel des Emmentalers AOP zeigt, dass die im Vergleich zur Nachfrage zu hohen Kapazitäten, die Konkurrenzierung durch industriell produzierten (Grossloch-) Käse und die als Folge der ungünstigen Wechselkursentwicklung sinkende Konkurrenzfähigkeit im Export zu einem Rückgang der Menge und der Preise führen. Dies wirkt sich auf die totale Wertschöpfung und die Wertschöpfung pro Kilogramm Käse bzw. pro Kilogramm Milch negativ aus; zwischen 1999 und 2011 ist die totale Wertschöpfung der Emmentaler-Produktion nahezu um die Hälfte auf 490 Mio. Fr. gesunken. Ohne Berücksichtigung der Verkäsungszulage resultierte im Jahr 2011 eine negative Wertschöpfung auf Stufe der Käseproduktion, indem die Rohstoffkosten den Ertrag aus der Milchverwertung überstiegen. Betroffen von der rückläufigen Wertschöpfung sind vor allem die Käsereien und die Milchproduzenten, letztere indem der Basispreis für die gelieferte Milch gesunken ist. Demgegenüber haben es Käsesorten wie Gruyère AOP geschafft, ihre Verarbeitungsmengen ohne Preiskonzessionen stetig zu steigern, was sich in einer stetig steigenden Wertschöpfung niederschlägt. So ist die Gesamtwertschöpfung der Gruyère-Produktion von 1999 bis 2011 um 12% auf 650 Mio. Fr. gestiegen. Unter Einbezug der Verkäsungszulage realisieren die Milchlieferanten einen im Vergleich zu Industriemilch deutlich höheren Milchpreis.

In der industriellen Käseproduktion ist die Gesamtwertschöpfung der Mozzarellaproduktion in den letzten Jahren als Folge der starken Mengenausdehnung gestiegen. Pro Kilogramm Käse ist die Wertschöpfung aufgrund der zunehmenden Konkurrenz durch Importkäse und des hohen Preisdrucks im Detailhandel hingegen rückläufig; der Preis ab Käserei ist für Mozzarella zwischen 1999 und 2011 um ca. 40% gesunken. Gleichzeitig konnten die Produzenten den Export von Mozzarella in den letzten Jahren auf- und ausbauen. Im Umfeld eines liberalisierten Käsemarktes kommt der Rohstoffverbilligung durch die Verkäsungszulage daher eine grosse Bedeutung zu, indem die Betriebe mit industrieller Käseproduktion ohne Zulage am Markt oder in der Rohstoffbeschaffung nicht konkurrenzfähig sind.

Erhaltung der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion und der silofreien Milchproduktion für die Rohmilchkäseproduktion

Gesamthaft konnte die Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion zwischen der Einführung der Milchzulagen im Jahr 1999 und 2012 gehalten werden. Dies nach einem deutlichen Rückgang der verkästen Milchmenge zwischen 2001 und 2003. Gemessen an der totalen Milchproduktion ist die Verwertung über die Käseproduktion jedoch leicht rückläufig. Die Verwertung der Käsereimilch hat sich in den letzten zehn Jahren insofern verändert, als die gewerbliche Verwertung von Käsereimilch um mehr als einen Fünftel gesunken ist und die industrielle Käseproduktion markant zugenommen hat (Schätzung über Produktionsmengen und Ausbeute der Sortenkäse; vgl. Tabelle 10). Parallel dazu ist der Marktanteil der industriellen Käseproduktion an der verkästen Milchmenge von 2001 bis 2011 von 14% auf 34% ausgeweitet. Die Verschiebung erklärt sich zu einem bedeutenden Teil durch den Produktionsrückgang bei Emmentaler AOP, Tilsiter und Sbrinz AOP, wogegen die Produktion von Frischkäse und industriell produzierten Halbhartkäsen stark ausgeweitet wurde.

Die Produktion von Milch ohne Silage für die Rohmilchkäseproduktion bzw. die Verkäsung von silofreier Milch ist trotz der Zulage für Fütterung ohne Silage, die einen Teil der Mehrkosten der silofreien Fütterung deckt¹⁵, rückläufig. Diese Entwicklung hängt einerseits direkt mit den rückläufigen Produktionsmengen bei Sorten wie Emmentaler AOP oder Tilsiter zusammen. Andererseits führten die in einigen Regionen tiefen Milchpreise dazu, dass die Käsereien in ihrem Einzugsgebiet nicht mehr genügend silofreie Milch beschaffen können, weil Betriebe ganz aus der Milchproduktion ausgestiegen sind oder neu Silomilch für industrielle Verarbeiter produzieren. Die steigende Rohstoffkonkurrenz tangiert dabei die Verfügbarkeit von silofreier Milch für gewerbliche Käsereien mit einer tiefen Wertschöpfung, die aufgrund der strukturell bedingt hohen Verarbeitungskosten nur einen tiefen Produzentenpreis bezahlen können.

Reduktion der staatlichen Ausgaben für die Milchproduktion

Die staatlichen Ausgaben für den Milchmarkt sind seit der Einführung der Milchzulagen deutlich gesunken und liegen heute bei 300 Mio. Franken. Der Rückgang ist einerseits eine Folge der Umlagerung der Milchmarktstützung und der Aufhebung aller Inland- und Ausfuhrbeihilfen für Milchprodukte, andererseits das Ergebnis der zweimaligen Reduktion der Höhe der Verkäsungszulage im Jahr 2005 und 2007 und der Zulage für Fütterung ohne Silage im Jahr 2007. Die Anpassung der Zulagen hat sich jeweils in einem Rückgang der staatlichen Ausgaben für die Marktstützung niedergeschlagen, nicht aber in einem Rückgang der verkästen Milch (2003/04: 1.33 Mio. t, 2005/06: 1.40 Mio. t, 2007/08: 1.45 Mio. t). Die aus den Zulagen freigesetzten Mittel wurden 2007 jedoch in die Direktzahlungen umgelagert, indem die Raufutterbeiträge neu auch für Milchkühe mit Verkehrsmilchproduktion gewährt wurden.

3.3.2 Wirkung der Zulagen auf die Milchpreise bei den Sorten Emmentaler AOP, Gruyère AOP und Mozzarella

In der gewerblichen Käseproduktion wird die Höhe und die Entwicklung der Preise für den Rohstoff Milch neben betriebsspezifischen Faktoren durch die Angebots- und Nachfragestruktur sowie den Organisationsgrad entlang der Wertschöpfungskette beeinflusst. Beim Emmentaler AOP wird der Preisdruck über die ganze Wertschöpfungskette bis an die Käse- und Milchproduzenten weitergegeben, welche in den letzten Jahren einen markanten Preisrückgang für Käse und Milch hinnehmen mussten. Wichtige Gründe für diese Entwicklung sind

¹⁵ Die Mehrkosten einer silofreien Milchproduktion liegen in Abhängigkeit der Betriebsgrösse bis 9 Rp. pro kg Milch höher als mit Silofütterung (Lips und Gazzarin 2012).

Beurteilung der Milchzulagen

Überkapazitäten, eine fehlende Mengenkontrolle, eine Konkurrenzierung verschiedener Händler in wichtigen Absatzmärkten, die Positionierung des Produkts als Gattungsware und eine zunehmende Konkurrenzierung durch ähnliche Grosslockkäse. Umgekehrt ermöglichte bei Gruyère AOP eine enge, auf die Sicherung einer hohen Wertschöpfung ausgerichtete Zusammenarbeit über alle Verarbeitungsstufen hinweg eine stetige Ausweitung der Produktionsmengen bei praktisch stabilen Preisen. Die Einhaltung des AOP-Pflichtenhefts verhindert zudem eine Konkurrenzierung durch Nachahmerprodukte. Die erfolgreiche Marktpositionierung von Gruyère AOP zeigt sich auch im direkten Vergleich mit ausländischen Konkurrenzprodukten wie z.B. Comté, indem die Gruyèrekäsereien ohne Berücksichtigung der Verkäsungszulage im Mittel einen höheren Basispreis für den Rohstoff Milch zahlten (vgl. Tabelle 23). Demgegenüber zahlten die Emmentalerkäsereien in den letzten Jahren abzüglich der Verkäsungszulage einen Basispreis für Milch, der unter dem Niveau beim Allgäuer und Österreicher Qualitäts-emmentaler lag.

Tabelle 23: Beurteilung des preisstützenden Effekts der Milchzulagen (alle Angaben in Rp. pro Kilogramm Milch)

	Emmentaler		Gruyère	
	2005	2010	2005	2010
Total Ertrag Milchverwertung	68.5	72.7	87.1	96.1
Totale Betriebskosten	26.9	26.9	32.1	25.0
Milchgeldzahlungen (exkl. Zulagen)	47.2	50.5	59.6	66.3
Milchpreis nach Sorten *	67.4	66.3	78.2	79.2
Preis für Käseemilch in der Schweiz	72.2	67.1	72.2	67.1
Preis für Industriemilch in der Schweiz	71.0	59.5	71.0	59.5
LTO-Preis (korrigiert; vgl. Kapitel 2.5.1)	45.2	43.7	45.2	43.7
LTO-Preis plus Verkäsungszulage	63.2	58.7	63.2	58.7
Milchpreis Konkurrenzprodukt Ausland **		55.5 - 61.7	55.5	55.6

Bem.: * Milchpreismonitoring SMP

** Als Konkurrenz- bzw. Vergleichsprodukt für Emmentaler wird Allgäuer und Österreicher Emmentaler angenommen. Im Fall von Gruyère AOP ist Comté das Vergleichsprodukt.

Im Bereich der gewerblichen Käseproduktion ist generell davon auszugehen, dass die Zulagen an die Produzenten weitergegeben werden (vgl. auch Kapitel 3.3.3). Im Mittel zeigt der direkte Vergleich zwischen den in den Buchhaltungsauswertungen erfassten Milchgeldzahlungen der Käsereien und dem Preis für Käseemilch, dass die Verkäsungszulage bei Emmentaler AOP und Gruyère AOP direkt preisstützend wirkt. Die Erträge der Käsereien aus der Milchverwertung liegen auf dem Niveau der Verarbeitungskosten plus Milchgeldzahlungen (vgl. Tabelle 18 und 20); bei den Emmentaler-Käsereien resultieren in den untersuchten Jahren 2005 und 2010 leichte kalkulatorische Verluste, die Gruyèrekäsereien erzielten 2010 einen Betriebsüberschuss. Entsprechend sind die mittleren Milchgeldzahlungen bei den gegebenen Preisen für Emmentaler und Gruyère ab Käserei als Plafonds für den in entsprechenden Strukturen realisierbaren Preis für Emmentaler- und Gruyère-Käseemilch zu interpretieren.

Die unter den Käsereien beobachteten Unterschiede bei den ausgezahlten Produzentenpreisen (inkl. Verkäsungszulage) machen aber deutlich, dass die Höhe der preisstützenden Wirkung der Zulagen zwischen den Betrieben variiert. Die Unterschiede bei den Produzentenpreisen erklären sich durch unterschiedliche Basispreise für Käseemilch, die sich aus den erzielten

Erträgen in der Milchverarbeitung und aus den totalen Verarbeitungskosten der Käsereien ableiten. Zudem wird der von den Käsereien ausgerichtete Milchpreis durch die (regionale) Konkurrenz um den Rohstoff Milch beeinflusst. Ertragsseitig hängt die Wirtschaftlichkeit der gewerblichen Käseproduktion neben der produzierten Sorte von der Käsequalität, der Ausbeute und allfälligen Nebenaktivitäten (z.B. Schweinehaltung, eigener Laden, Spezialitäten) ab. Kostenseitig ist neben anderen Faktoren die Verarbeitungsmenge ein massgeblicher Einflussfaktor. Betriebe, die einen im Vergleich zum Gesamtmarkt überdurchschnittlichen Milchpreis zahlen, arbeiten mit deutlich tieferen Verarbeitungskosten, als Betriebe mit einem unterdurchschnittlichen Milchpreis (vgl. Tabellen 19 und 21). Bei weitgehend vergleichbaren Erträgen aus der Milchverwertung zahlen letztere tiefere Basispreise für die Milch aus. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Käseproduktion in kleinen gewerblichen Betrieben mit Blick auf die vergleichsweise hohen Verarbeitungskosten eine hohe Wertschöpfung voraussetzt. Erfolgreiche Beispiele aus den umliegenden Ländern zeigen, dass es mit einer Qualitätsproduktion durchaus möglich ist, diese Wertschöpfung am Markt zu realisieren.

In der industriellen Käseproduktion von Mozzarella sind die Preise im Nachgang zur Liberalisierung des Käsemarktes stark gesunken. Während 2005 noch 6.5 (für Pizzamozzarella) bis 9.25 Franken (für Speisemozzarella) pro Kilogramm Mozzarella ab Käserei bezahlt wurden, waren es 2011 noch 5 bis 6 Franken pro Kilogramm. Die Deckungsbeiträge der Käsereien, als Differenz aus Verkaufspreis und Rohstoffkosten berechnet, haben sich in diesem Zeitraum um rund einen Drittel reduziert. Pro Kilogramm Milch erzielen die Käsereien aktuell einen Erlös von ca. 70 Rappen, was minimal über den Rohstoffkosten von 67 Rappen pro Kilogramm liegt. Bei einem auf der Grundlage von Informationen einzelner Verarbeitungsbetriebe geschätzten Deckungsbeitrag der Verarbeiter von ca. 20% des Verkaufspreises ab Käserei ist davon auszugehen, dass sich die Verkäsungszulage zum grössten Teil preisstützend auswirkt.

3.3.3 Weitergabe der Zulagen von den Milchverwertern zu den Milchproduzenten

Wie bereits angesprochen, werden bei den gewerblichen Käsereien die Zulagen an die Produzenten weitergegeben und im Fall mit einer Handelsstufe auf den Abrechnungen für die Milchlieferanten explizit ausgewiesen. Die Milchgeldzahlungen der Käsereien, die in den Kostenkalkulationen jeweils ohne Verkäsungszulage ausgewiesen sind, richten sich nach den totalen Erträgen der Betriebe aus der Milchverwertung und den Verarbeitungskosten. Die Erträge resultieren primär aus der Produktion und dem Verkauf des Käses, aber auch aus dem Verkauf von Überschussmilch, die nicht im Betrieb verkäst wird, sowie aus weiteren Aktivitäten.

Bei zwei oder mehr Handelsstufen erfolgt die Preisbildung zwischen Verarbeitern und Produzentenorganisation über eine Mischrechnung, in der die Verarbeitungsmengen und Richtpreise der Branchenorganisation Milch nach den verschiedenen Marktsegmenten berücksichtigt werden. Obwohl die Weitergabe der Zulagen bei mehr als einer Handelsstufe nicht explizit nachvollzogen werden kann, ist auf Grund der Einschätzung der Produzenten- und Branchenorganisationen davon auszugehen, dass die Zulagen über einen höheren Milchpreis an die Milchproduzenten weitergegeben werden.

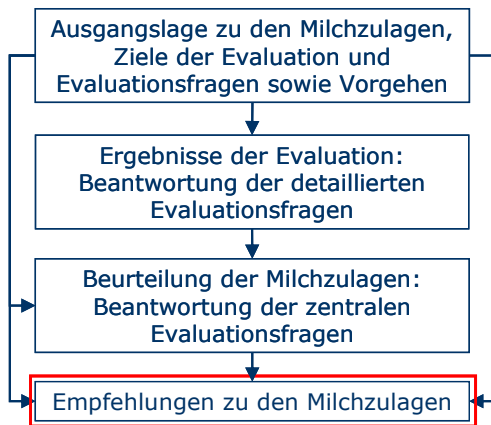
3.4 Bewertung der Zulagen über die übergeordneten Ziele

Wie in Kapitel 3.1 ausgeführt, weisen die Milchzulagen eine hohe wirtschaftliche und strukturelle Breitenwirkung auf, indem 45% aller Landwirtschaftsbetriebe in der Schweiz Milch produzieren und vom preisstützenden Effekt der Zulagen profitieren. Unter der Annahme, dass die Produzenten von Industrie- und Käsereimilch vergleichbare Gröszenstrukturen aufweisen,

profitiert knapp die Hälfte der Milchproduzenten direkt von der Verkäsungszulage, der Rest indirekt über die Entlastung des Milchmarkts durch die gewerbliche und industrielle Käseproduktion. Von den Zulagen für silofreie Milch, welche primär die gewerbliche Käseproduktion fördern, dürften vor allem Milchproduzenten in ländlichen Regionen profitieren. Wie in Kapitel 2.4.1 dargestellt, finden sich über 40% der gewerblichen Käsereien mit weniger als 10 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in ruralen Regionen und weitere 21% in Regionen einer Kleinagglomeration.

Über den Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion und die Förderung der silofreien Milchproduktion leisten die Zulagen einen Beitrag zu den übergeordneten Zielen. Der Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft leitet sich direkt aus der an die Milchproduktion gebundenen Flächennutzung ab, wobei die Wirkung der Zulagen durch die Direktzahlungen überlagert wird. Obwohl die Zulagen für die Käsereien insgesamt als wenig strukturerhaltend eingestuft werden, ist eine dezentrale Milchproduktion in ländlichen Gebieten für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Strukturen und zur Sicherung der Einkommen wichtig. Entsprechend hat eine wertschöpfungsorientierte Milchverarbeitung und gewerbliche Käseproduktion in diesen Gebieten einen hohen Stellenwert, als Beitrag zur wirtschaftliche Entwicklung und Besiedlung (vgl. auch Flury et al. 2012). Damit leisten die Zulagen auch einen Beitrag zur Erhaltung einer dezentralen Milchproduktion, speziell in Regionen ohne alternative Absatz- resp. Verarbeitungsmöglichkeiten.

4 Empfehlungen zu den Milchzulagen



Die Empfehlungen zeigen mögliche Anpassungen der Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage auf, die mit Blick auf eine mögliche Umsetzung vertieft zu prüfen wären. Grundlage sind die in Kapitel 2 dargestellten Ergebnisse der Evaluation sowie die Beurteilung der Zulagen in Kapitel 3. In einem ersten Teil werden allgemeine Empfehlungen zu den Zulagen abgeleitet. Im zweiten Teil werden Empfehlungen zur Höhe, zur Aufteilung sowie zur Auszahlung der Zulagen formuliert.

4.1 Allgemeine Empfehlungen zum Instrument der Zulagen für verkäste und silofreie Milch

Die Zulage für verkäste Milch gleicht mit dem Ziel, den Rohmilchpreis zu stützen, den unterschiedlichen Grenzschutz zwischen Käse und den übrigen Milchprodukten aus. Im Gegensatz zum vollständig liberalisierten Käsemarkt zwischen der Schweiz und der Europäischen Union profitieren die übrigen Milchprodukte nach wie vor vom Grenzschutz mit Zollkontingenten und hohen Ausserkontingentzollansätzen. Die Zulage für Fütterung ohne Silage unterstützt die Milchproduktion für qualitativ hochstehende Käsespezialitäten aus Rohmilch.

Der mit den Zulagen angestrebte Beitrag zu den übergeordneten politischen Zielen soll durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion und -verarbeitung, die Förderung der Wertschöpfung der Käseproduktion sowie durch den Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion und der silofreien Milchproduktionsmenge für die Herstellung von Rohmilchkäse erreicht werden. Die Evaluation zeigt, dass die Zulagen zur Erreichung dieser Sachziele beitragen.

Als wichtigster Wirkungshebel der Verkäsungszulage ist die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen und der industriellen Käseproduktion über die Verbilligung des Rohstoffs Milch einzustufen. Die Käseproduktion entlastet den Milchmarkt und sichert im Vergleich zu anderen industriell hergestellten Milchprodukten eine höhere Wertschöpfung. Im Bereich der gewerblichen Käseproduktion hängt die Wirkung der Verkäsungszulage jedoch stark von der Positionierung der jeweiligen Käsesorte resp. Käsespezialität im Markt und der damit verbundenen Wertschöpfung ab. Sorten mit einer hohen Wertschöpfung wären auch ohne Verkäsungszulage in der Lage einen mit dem gesamten Milchmarkt vergleichbaren Milchpreis zu erzielen, wie dies auch Beispiele aus den umliegenden Ländern zeigen. Umgekehrt sind Sorten mit einer tieferen bzw. rückläufigen Wertschöpfung dazu nicht in der Lage; der Preisdruck wird über die ganze Wertschöpfungskette bis auf die Stufe der Käse- und Milchproduktion weitergegeben. Die Konkurrenzierung am Markt durch industriell produzierte Käse führt dazu, dass der Milchpreis ohne Zulagen unter dem Preis für Industriemilch zu liegen kommt, weil die gewerblichen Betriebe ihre im Vergleich zu industriellen Betrieben höheren Verarbeitungskosten über einen Teil der Markterlöse decken müssen.

Der Aspekt der strukturell bedingten Kostennachteile ist auch für die Konkurrenzfähigkeit industriell produzierter Käse entscheidend, indem die inländischen Verarbeiter einem hohen Import- und Preisdruck ausgesetzt und am Markt nur dank der Rohstoffverbilligung durch die Verkäsungszulage konkurrenzfähig sind. Allfällige Mehrerlöse, die aus einer höheren Qualität oder den Herkunftsvorteil resultieren, dürften durch die höheren Verarbeitungskosten kompensiert werden.

4.2 Spezifische Empfehlungen zu den Zulagen

Die nachfolgend formulierten spezifischen Empfehlungen gehen davon aus, dass die Zweiteilung des Milchmarktes mit einem liberalisierten Käsemarkt und einem geschützten Markt für Produkte der weissen Linie bestehen bleibt. Eine Öffnung der weissen Linie würde die Rahmenbedingungen im Milchmarkt dagegen so grundlegend verändern, dass das System der Milchzulagen im Gesamtkontext neu zu beurteilen wäre.

4.2.1 Empfehlungen zur Höhe der Zulagen

Die totale Höhe der Zulagen ist mit dem Ziel, den Produzenten einen adäquaten Milchpreis zu sichern, als richtig einzustufen. Die Evaluation zeigt, dass die Verkäsungszulage an die Milchproduzenten weitergegeben wird und grundsätzlich eine preisstützende Wirkung hat. Letztere hängt aber von den Verarbeitungskosten der Käsereien ab. Unter der Annahme, dass die heutige Preisdifferenz zum europäischen Milchmarkt auf Stufe der Milchproduzenten gehalten werden soll, sind die Zulagen auf dem heutigen Niveau zu belassen. Hauptargumente für die Beibehaltung sind die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der industriellen Käseproduktion in Marktsegmenten mit einem hohen Importdruck und die Förderung einer wertschöpfungsorientierten, gewerblichen Milchverarbeitung und Käseproduktion. Ein deutlicher Rückgang der verkästen Milchmenge würde sich über eine Verschiebung des Produkt-Portfolios auch in sinkenden Preisen für Industriemilch niederschlagen (vgl. dazu auch Schwarzenbach et al. 2013). In diesem Zusammenhang ist aber festzuhalten, dass von der direkten und indirekten preisstützenden Wirkung der Zulagen ein Produktionsanreiz ausgeht. Eine Kürzung der Zulagen würde sich damit in einem sinkenden Milchpreis, aber auch in einem Rückgang der produzierten Milchmenge niederschlagen, was den Preisrückgang wiederum reduziert.

Zu prüfen ist allenfalls eine angepasste Aufteilung der Mittel auf die Verkäsungszulage und die Zulage für silofreie Milch, indem die pro Kilogramm Milch ausgerichteten Zulagen angepasst werden. Im Vordergrund steht eine Erhöhung der Zulage für silofreie Milch und eine gleichzeitige, bezogen auf die für die Zulagen verfügbaren Mittel budgetneutrale Reduktion der Verkäsungszulage. Bei unveränderten Verarbeitungsmengen entspricht eine Kürzung der Verkäsungszulage um einen Rappen bzgl. des Gesamtbudgets einer Erhöhung der Zulage für silofreie Milch um rund 1.5 Rappen. Argumente für eine veränderte Aufteilung zugunsten der Zulage für Fütterung ohne Silage sind unter anderem:

- Die gewerbliche Käseproduktion, welche grösstenteils mit silofreier Milch erfolgt, wird gezielt gestärkt, indem die Produktion silofreier Milch stärker gefördert wird als bisher. Damit könnte der in den letzten Jahren beobachtete Rückgang bei der silofreien Milchproduktion und Verarbeitung gestoppt werden.
- Die Produzenten silofreier Milch profitieren von höheren Milchpreisen, welche die mit der Produktion verbundenen Mehrkosten kompensieren.

Empfehlungen zu den Milchzulagen

- Die gezielte Förderung qualitativ hochstehender Rohmilchkäse ist konsistent mit der im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 forcierten Qualitätsstrategie für die Land- und Ernährungswirtschaft.

Als Hauptargumente gegen eine veränderte Aufteilung zugunsten der Zulage Fütterung ohne Silage sind zu nennen:

- Die Konkurrenzfähigkeit industriell produzierter Käse am Markt wird reduziert; die Käseereien müssen die Verteuerung des Rohstoffs Milch durch Kosteneinsparungen in der Verarbeitung, durch höhere Preise am Markt oder durch einen tieferen Milchpreis kompensieren. Betroffen von einer reduzierten Verkäsungszulage wären speziell diejenigen Käsesegmente, welche in der Vergangenheit ein starkes Produktions- und Exportwachstum verzeichneten. Mögliche Folge ist ein Rückgang der industriellen Käseproduktion, was sich negativ auf den Milchmarkt niederschlagen eine Verschlechterung der Handelsbilanz von Käse nach sich ziehen würde.
- Das Konzept einer subsidiären Förderung der Rohmilchkäseproduktion, nach dem die Zulage für silofreie Milch nur einen Teil der Mehrkosten in der Milchproduktion deckt und der Rest über höhere Preise für Rohmilchkäse am Markt ausgeglichen wird, wird untergraben.

4.2.2 Empfehlungen zur Auszahlung der Zulagen an die Milchverwerter

Aufgrund der Erkenntnisse der Evaluation ist am heutigen System, in dem die Zulagen an die Milchverwerter ausgezahlt und von diesen an die Milchproduzenten weitergegeben werden, festzuhalten. Eine direkte Auszahlung der Zulagen an die Milchproduzenten ist praktisch kaum umsetzbar. Letzteres gilt insbesondere für Käsereimilch, die über die grossen Produzentenorganisationen an Milchkäufer mit mehreren Verarbeitungsbereichen (Käseproduktion, Produktion von Frischmilchprodukten) geliefert wird.

4.2.3 Empfehlungen in Verbindung mit Investitionshilfen

Regionale Verarbeitungsstrukturen spielen für die Förderung der regionalen Entwicklung und den Erhalt der Landwirtschaft eine bedeutende Rolle. Wichtig ist die dezentrale Wertschöpfung besonders im Milchsektor, da der Anteil regionaler Rohstoff- und Vorleistungsbezüge hoch ist und die Verarbeitungsbetriebe über die direkte und indirekte Beschäftigungswirkung die regionalen Wirtschaftsstrukturen beleben. Vor diesem Hintergrund richtet der Bund Investitionshilfen für gemeinschaftliche Verarbeitungsbetriebe und gewerbliche Kleinbetriebe aus. Das übergeordnete Ziel der Investitionshilfen, die Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum zu verbessern, soll dabei über eine Verbesserung der betrieblichen Effizienz sowie eine Steigerung der regionalen Verarbeitung und Wertschöpfung erreicht werden. Von den zwischen 2000 und 2011 mit Investitionshilfen unterstützten Projekten entfielen fast 70% auf die Milchverarbeitung und insbesondere auf die Käseproduktion (Flury et al. 2012). Die Förderung der Verarbeitungsstrukturen leistet damit ebenfalls einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Käseproduktion. Umgekehrt stellt eine allfällige Anpassung oder Kürzung der Milchzulagen auch die Zielerreichung der Investitionshilfen in Frage.

Literatur

- Aepli M. 2011. Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Masterarbeit Gruppe Agrar-, Lebensmittel- und Umweltökonomie am Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich.
- BAK Basel 2012. Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU. BAK Basel Economics AG, Basel.
- Bötsch M., Aebi P., Felix O., Häberli C., Markstein U., Pohl C., Rothen F., Schauenberg P., Zuber M. 2001. Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen: Eine politische und wirtschaftliche Würdigung. In: Felder D., Kaddous C. (Hrsg.) 2001. Bilaterale Abkommen Schweiz-EU (Erste Analysen). Helbing und Lichtenhahn, Basel.
- 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
- Flury C., Roesch A. 2012. Milch, Mutterkuhhaltung oder Aufzucht im Vorteil? : Einkommensentwicklung im Berggebiet. Agil. 1, 2012, 3-4.
- Friedli J. 2002. Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Agrarhandels. Untersuchung am Beispiel der Märkte für Mischfutter, Saatgut und Pflanzenschutz unter dem Szenario einer EU-Annäherung der Schweiz. Dissertation ETH Zürich.
- Gairing M., Mann S., Stigler M. 2010. Das Ende der Milchkontingentierung: Entwicklungen auf dem Schweizer Milchmarkt. ART-Bericht 732, S. 1-8.
- Gazzarin C. 2010. Wer meisterte die Milchkrise am besten? Ein Vergleich mit den Nachbarn. UFA-Revue 12, S. 12-15.
- Gazzarin C. 2011. Schweizer Milchviehbetriebe unter Stress : Neue Ergebnisse aus dem IFCN. UFA-Revue 9, S. 12-13.
- Gazzarin C., Brand R., Albisser Vögeli G., Wettstein N., Kirner L. 2011. Milchproduktion auf Berg- und Hügelbetrieben in der Schweiz und Österreich: Ein Kostenvergleich. ART-Bericht 749, S. 1-8.
- IFCN International Farm Comparison Network 2011. Dairy Report 2011. IFCN Dairy Research Center, Kiel.
- Koch B. 2002. Evaluation der Schweizer Agrarmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung von Unsicherheit. Eine agrarökonomische Analyse der Märkte für Getreide, Milch, Fleisch und Eier. Dissertation ETH Zürich.
- Lips M. 2010. Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Agrarforschung Schweiz 1 (5), S. 202–207.
- Lips M., Gazzarin C. 2012. Zusätzliche Kosten für Qualitätsmerkmale. Poster präsentiert an der 52. GEWISOLA-Jahrestagung „Herausforderungen des globalen Wandels für Agrarentwicklung und Welternährung“. Universität Hohenheim. 26. bis 28. September 2012.
- Schmid D., Flury C. 2013. Tiefe Einkommen in der Kälbermast und Aufzucht. Die Grüne. 1, 2013, 15-17.
- Schwarzenbach R., Blättler T., Durgiai B., Haller T. 2013. Marktöffnung „Weisse Linie“. Prüfung einer Marktöffnung für Milch und Milchprodukte zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften, Zollikofen.

Literatur

Schweizerischer Bundesrat 1996. Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Bern.

Zaugg U. 2000. Studie Tête de Moine: Sozio-ökonomische Bedeutung der dezentralen Käseherstellung für eine Region. Vertraulicher Bericht, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft SHL, Zollikofen.