

Evaluation der Verordnung über die Verwertung der inländischen Schafwolle

Evaluationsbericht

August 2015

Management Summary

Der **Evaluationsgegenstand** ist die auf der Grundlage von Art. 51^{bis} des Landwirtschaftsgesetzes durch den Bundesrat erlassene Verordnung über die Verwertung der inländischen Schafwolle (SR 916.361). Im Rahmen der Verordnung werden die Verwertung der inländischen Schafwolle und innovative Projekte zur ökologisch und wirtschaftlich sinnvollen Verwertung von Schweizer Wolle im Inland mit Beiträgen unterstützt.

Der **Evaluationszweck** ist zweifach: Die Analyse umfasst einen Teil mit summativem, bilanzierendem Charakter sowie einen verbesserungsorientierten Teil.

Im Rahmen der Evaluation wurden sieben **Fragestellungen** bearbeitet:

1. Wie zutreffend ist die dem Konzept zugrundeliegende Annahme, dass die Inwertsetzung der Schafwolle für die Schafhalterinnen und -halter wirtschaftlich von Bedeutung ist?
2. Wie kohärent ist das Konzept der Beiträge mit der agrarpolitischen Strategie des Bundesrates und verwandten Massnahmen im Bereich des 2. Titels des Landwirtschaftsgesetzes (Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz)?
3. Welcher Anteil der insgesamt anfallenden Schweizer Schafwolle wird pro Jahr mit Unterstützung von Bundesbeiträgen verwertet und wie hoch ist der Erlös für die Wolle?
4. Welche finanzielle Bedeutung haben die Beiträge somit für die Schafhaltung insgesamt?
5. Was geschieht mit der Wolle, die nicht mit Hilfe von Beiträgen verwertet wird? Welcher Teil wird entsorgt und welcher Teil wird verwertet?
6. Wie stark beeinflussen die Beiträge für innovative Projekte die mengenmässige Nachfrage von Organisationen/Firmen nach Schweizer Schafwolle?
7. Welche Absatzmärkte für Schweizer Schafwolle haben noch Potenzial und wie müssten die Beiträge für innovative Projekte in ihrer Ausgestaltung allenfalls weiterentwickelt werden, um die Ausschöpfung dieses Potenzials optimal unterstützen zu können?

Folgende **Erhebungsmethoden** gelangten zum Einsatz:

- Datenanalyse (Stoffflussanalyse der Schweizer Schafwolle, Analyse der Ergebnisse einer Spezialauswertung der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten von Agroscope/Institut für Nachhaltigkeitswissenschaften)
- Dokumentenanalyse (Botschaft des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 sowie der Bundesratsverordnungen zur Absatzförderung sowie zur Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit)
- Mündliche Befragung (leitfadengestützte Interviews mit dem Schafzuchtverband sowie den drei grössten Wollankäufern der Schweiz)
- Schriftliche Befragung (Fragebogen zuhanden jener Organisationen/Firmen, welche neben den mündlich Befragten seit 2004 ebenfalls ein- oder mehrmals Beiträge für innovative Projekte erhalten haben).

Die **Ergebnisse** der Evaluation können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die finanzielle Bedeutung der Schafwolle ist für die Schafhalterinnen und -halter bei aktuellen Preis- und Mengenverhältnissen auch mit Bundesbeiträgen für die Verwertung gering. Könnte ein im Rahmen der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten erfasster durchschnittlicher spezialisierter Schafbetrieb die ganze bei ihm anfallende Wolle nicht verkaufen und müsste er sie fachgerecht entsorgen, würden die entsprechenden Mindererlöse und Kosten zusammengezählt ca. 2 Prozent des Erlöses für Fleisch und Milch ausmachen.
- Das Konzept der Massnahme ist weitgehend kompatibel mit der Stossrichtung der aktuellen Agrarpolitik 2014-2017. Die Kompatibilität ergibt sich insbesondere aufgrund des Fokus der

Massnahme auf Innovationsförderung, der angestrebten Stärkung der Wertschöpfungskette sowie der Verbindung von ökologischem und (einem gewissen) ökonomischen Nutzen. Ein etwas weniger gut passendes Element sind die Verwertungsbeiträge, weil hier der Fokus rein auf die Verwertung (Beitrag pro produzierte Mengeneinheit) und nicht die Wertschöpfungsförderung gelegt wird.

- Kompatibel ist die Massnahme auf operativer Ebene mit zwei verwandten Massnahmen im Rahmen des 2. Titels des Landwirtschaftsgesetzes. Aufgrund entsprechender Einschränkungen auf Verordnungsebene wäre es nicht möglich, innovative Projekte im Bereich Schafwolle auch im Rahmen der Verordnung zur Absatzförderung (LafV) oder der Verordnung zur Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit (QuNav) zu unterstützen.
- Von den ca. 900'000 kg Rohwolle, welche jährlich in der Schweiz anfallen, werden mit Sicherheit mindestens drei Viertel verwertet und höchstens 20 Prozent entsorgt.
- Etwas über ein Viertel der anfallenden Rohwolle wird mit Hilfe von Verwertungsbeiträgen beschafft und verwertet. Der Erlös für die Schafhalterinnen und -halter für diese Wolle liegt insgesamt bei ca. 200'000 Franken. Würde die mit Hilfe von Bundesbeiträgen verwertete Wolle nicht abgesetzt sondern entsorgt, ergäbe das einen finanziellen Mindererlös im Ausmass von 0.9 Prozent des Markterlöses der Schweizer Schafhaltung.
- Die Hälfte der anfallenden Rohwolle wird nicht mit Hilfe von Beiträgen verwertet. Darunter befindet sich vor allem solche, welche die Bedingungen nicht erfüllt, weil sie im Ausland endverarbeitet wird. Zum grössten Teil geht diese Wolle direkt zu Verarbeitern im Ausland (und kommt teilweise in verarbeiteter Form wieder zurück in die Schweiz), gewisse Mengen gehen aber auch in den internationalen Wollhandel. Ein kleinerer Teil der Wolle, welche nicht mit Hilfe von Beiträgen verwertet wird, wird in der Schweiz endverarbeitet. Damit wären die Bedingungen für den Erhalt der Beiträge eigentlich erfüllt. Die betroffenen Betriebe stellen aber keine Anträge auf Beiträge, weil für sie der administrative Aufwand zu gross ist.
- Mehr als ein Drittel der heute verwerteten Schafwolle steht im Zusammenhang mit Investitionen materieller und nicht-materieller Natur, welche dank den Beiträgen für innovative Projekte in den letzten zehn Jahren getätigt werden konnten.
- Die Zahlen zu den beschafften und im Inland verwerteten Wollmengen, welche im Zusammenhang mit den beiden Beitragsarten stehen, zeigen, dass der Bund auf dem Markt der Wollbeschaffung und -verwertung eine wichtige Rolle spielt.
- Positiv zu beurteilen ist, dass das mit der Verordnung umgesetzte neue Förderkonzept ermöglicht resp. zumindest nicht verhindert hat, dass nach der Schliessung der Inlandwollzentrale ein Markt für Wolle sowohl auf der Beschaffungs- als auch Absatzseite entstehen konnte. Ebenfalls positiv ist, dass die Wolle dank den Förderkriterien für die Verwertungsbeiträge und dank den Beiträgen für innovative Projekte wieder vermehrt in der Schweiz im Rahmen einer neu aufgebauten Wertschöpfungskette verarbeitet wird. Dadurch konnte Wertschöpfung im ländlichen Raum aufrechterhalten bzw. wieder neu geschaffen werden.
- Gleichzeitig kann man feststellen, dass die Schafhalterinnen und -halter von der Endverarbeitung am Standort Schweiz nicht unbedingt finanziell profitieren, wenn man als Massstab den Preis pro Kilogramm Wolle heranzieht. Sie erhalten nämlich nicht mehr Geld für die Wolle, die in der Schweiz endverarbeitet wird als für solche, die im Ausland endverarbeitet wird. Der Grund ist, dass die Wolle im Ausland in effizienteren Strukturen endverarbeitet wird und zum Teil für Produkte mit höherer Wertschöpfung eingesetzt wird. Ein positiver Aspekt der Verarbeitung in der Schweiz ist allenfalls eine höhere Resilienz der Wertschöpfungskette und die Möglichkeit, das Endprodukt als Schweizer Erzeugnis zu vermarkten.

- Die Verwertungsbeiträge werden von jenen Schweizer Wollabnehmern, welche die Kriterien erfüllen, sehr geschätzt. Das liegt zum einen daran, dass sie helfen, die zum Ausland bestehende Kostendifferenz zu reduzieren. Ein weiterer Grund ist, dass die Beiträge nicht konkurrenzverzerrend sind, weil sie am Anfang der Wertschöpfungskette ansetzen und für alle dieselben Bedingungen gelten. Die Konkurrenzverzerrung besteht andererseits natürlich gegenüber jenen Abnehmern, welche die Wolle für die Verarbeitung ins Ausland exportieren. Dies ist jedoch politisch gewollt.
- Etwas kritischer sind die Meinungen der Befragten zu den Beiträgen für innovative Projekte. Im Einzelfall sind die Begünstigten sehr froh, solche Beiträge zu erhalten. Gleichzeitig fürchten sie sich davor, dass der Bund ähnliche Projekte der Konkurrenz finanziert und damit der geschaffene Wettbewerbsvorteil wieder zunichte gemacht wird. Aus übergeordneter Sicht kann festgestellt werden, dass aufgrund der Beiträge Wolle nicht immer in effiziente und qualitativ befriedigende Verarbeitungsstrukturen gelenkt worden ist. Auch kann festgestellt werden, dass insgesamt Kapazitäten entstanden sind, die (noch) nicht ausgelastet sind. Wenn mit Hilfe von Beiträgen weitere modernere neue Verarbeitungskapazitäten geschaffen würden, trüge der Bund dazu bei, dass ältere von ihm subventionierte Verarbeitungsinfrastrukturen verdrängt würden, was die Effizienz des ursprünglichen Mitteleinsatzes in Frage stellen würde.
- Nicht nur die Massnahmen des Bundes im Rahmen der Verordnung haben in den letzten zehn Jahren den Schafwollmarkt beeinflusst. Heute wird Schafwolle wieder geschätzt als wertvoller, ökologischer und regional produzierter natürlicher Rohstoff. Die Entwicklung neuer Produkte, vor allem in den Bereichen Dämmstoffe, Kleider und Dünger schaffen für die Wolle neue Absatzpotenziale.
- Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Analyse lassen sich eine Reihe von Empfehlungen ableiten. Diese lassen sich gliedern in Empfehlungen für die kürzere/mittlere und solche für die längere Frist.
- Im kürzeren/mittleren Zeithorizont wird erstens empfohlen zu prüfen, wie die Beiträge für innovative Projekte weiterentwickelt werden könnten. Ziel müsste sein, dass sie weniger konkurrenzverzerrend wirken und stärker auf die Erschliessung neuer und eine bessere Ausschöpfung bestehender Marktpotenziale fokussieren. Ein Ansatz könnte sein, die Mittel weniger in den Aufbau neuer Verarbeitungskapazitäten zu lenken sondern in Anstrengungen in den Bereichen Qualität und Absatzförderung. Diese sollten vorzugsweise durch die Branche gemeinsam unternommen werden. Zweitens wird empfohlen, die Kriterien für die Ausrichtung der Verwertungsbeiträge zu überprüfen. Ziel sollte sein, dass die Wolle vermehrt in effizienten Strukturen verarbeitet wird, was letztendlich den Schafhalterinnen und -haltern zugutekommen sollte. Dies könnte bedeuten, dass die Kriterien so angepasst werden, dass unter der Einhaltung strenger Bedingungen (z. B.: Schweizer Herkunft des Rohstoffs muss auf dem Endprodukt sichtbar sein) auch eine Verarbeitung im Ausland in effizienten Strukturen möglich ist. Drittens wird empfohlen, die Branche für eine Bestandaufnahme, das Ausloten gemeinsamer Bedürfnisse, die Formulierung von Anliegen gegenüber den Behörden und ev. das Testen von Ideen für die Weiterentwicklung der Verordnung von Seiten des Bundes zu einem runden Tisch einzuladen. Ein solcher wurde im Rahmen der mündlichen und schriftlichen Befragung mehrmals vorgeschlagen.
- Längerfristig sollte geprüft werden, die Verwertungsbeiträge abzuschaffen, da sie aufgrund ihrer Ausgestaltung nicht unbedingt zu einer modernen Agrarpolitik passen (Beiträge pro produzierte Menge eines Rohstoffs) und sie den Anreiz senken, die Wolle in die effizientesten Kanäle bzw. jene mit der höchsten Wertschöpfung zu lenken. Innovationen und gemeinsame Anstrengungen der Branche im Bereich Marketing könnten längerfristig im Interesse einer Entschlackung des agrarpolitischen Instrumentariums im Rahmen der Verordnungen zur Qualität und Nachhaltigkeit resp. zur Absatzförderung unterstützt werden anstatt im Rahmen einer separaten Bundesverordnung im Bereich Schafwolle.