Ausstieg aus dem Milchquotensystem (Kontingentierung) in der Schweiz

Zusammenfassung der Studie von Dr. Therese Haller

von der Berner Fachhochschule / Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL, Agronomie, Fachgruppe Agrarwirtschaft

I) Situation in der Schweiz

Ausstieg aus der Milchkontingentierung	Im Zuge der Liberalisierung des Schweizer Milchmarkts wurde 2003 die Abschaffung der Quoten in der Milchproduktion (Milchkontingentierung) per 1. Mai 2009 beschlossen. Während der drei davorliegenden Jahre konnten die Produzenten- und Produzenten-Milchverwerter-Organisationen vorzeitige Mengenausdehnungen bei Nachweis eines Bedarfs der Verarbeitung bewilligt bekommen. Das Zeitfenster für den erwähnten vorzeitigen Ausstieg fiel aber mit einer außergewöhnlich guten Lage auf dem internationalen Milchmarkt der Jahre 2006/07 zusammen. Der erwartungsgemäß deutliche Anstieg der produzierten Mengen wurde durch den fehlenden Preisdruck infolge hoher Weltmarktpreise zusätzlich beflügelt.
Großer Druck auf Produzentenpreise **Nachfrageelastizität kleiner als zuvor erwartet**	Nun erfolgte der definitive Ausstieg (2009) in der Schweiz aber erst, nachdem sich die internationale Marktlage bereits wieder normalisiert hatte bzw. auf die Preishausse ein Preissturz gefolgt war. Auch in der Schweiz entstand damit – noch verstärkt durch die erfolgte Mengenausdehnung – ein großer Druck auf die Produzentenpreise. Wird der mittlere Milchpreis der Jahre 2000/02 auf 100% gesetzt, so hat die Schweizer Industriemilch in den zehn Jahren bis 2010/12 24% ihres Werts verloren, die Käsereimilch 15% und die Biomilch 19%. Über alle Arten von Verkehrsmilch gesehen entspricht der Wertverlust 22%. Die beobachteten Preissenkungen waren größer als vor dem Quotenausstieg erwartet. Die Nachfrageelastizität war deutlich kleiner als erwartet.
Privatrechtliches Mengenmanagement nicht umgesetzt **Auch aktuell keine stabilen Marktbedingungen**	Angesichts der zum Zeitpunkt des eigentlichen Ausstiegs wieder sinkenden Preise bemühten sich die Interessensvertreter der Milchproduzenten um eine privatrechtliche Mengensteuerung. Eine solche war in den politischen Debatten zum Ausstiegsentscheid als sinnvolle Nachfolgeregelung anerkannt worden. Die Maßnahmen zur Stabilisierung des Marktes oder für ein privatrechtliches Mengenmanagement, die im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung vorgeschlagen waren, wurden größtenteils nicht oder nur unvollständig umgesetzt. Auch fünf Jahre nach dem Ausstieg aus der Kontingentierung fehlen den Produzenten langfristig stabile Marktbedingungen.
Mengenausdehnung nach dem Ausstieg	Die Verteilung des Mengenwachstums auf die verschiedenen Produktegruppen ist aus Produzentensicht ungünstig, da sie zu

schlecht verteilt	einem großen Teil auf Bereiche entfällt (Butter und Dauermilchwaren, insbes. Milchpulver), in denen höhere Milchpreise, auch wenn gerechtfertigt durch Qualität oder tiergerechte Haltung, im internationalen Vergleich nicht durchsetzbar sind. In Bezug auf das Wertschöpfungspotential ist z.B. bedenklich, dass die Mengenzunahme in einem überproportionalen Ausmaß auf Butter entfiel, die sich nur mit großem Verlust exportieren lässt. Seit 2008 überstieg die in der Schweiz produzierte Butter jedes Jahr den Bedarf – bei den entsprechenden Exporten handelt es sich um Überschussverwertung, sie entsprechen keinem Marktbedürfnis
Problem im Käsemarkt: Importsteigerung größer als Exportsteigerung	Im Bereich des Käses blieben die Entwicklungen in der Milchverarbeitung weit unter den Erwartungen. Die Käseexporte insgesamt konnten von 2000/02 bis 2010/12 um 15% gesteigert werden. Die im Export wichtigste Käsekategorie, der Hartkäse (zu dem Emmentaler und Gruyère gehören) ist aber um 10% zurückgegangen, während der Halbhartkäseexport mehr als verdoppelt und der Frischkäseexport im eigentlichen Sinn erst aufgebaut wurde (vgl. TSM 2011, 2013). Dies bedeutet, dass gehaltvollerer Käse teilweise durch weniger gehaltvollen ersetzt wurde. Da mit der Liberalisierung des Käsemarktes auch die Importe in die Schweiz zugenommen haben, hat sich die Handelsbilanz bezogen auf Käse verringert (Flury et al., 2014), das heißt, die Importsteigerung war größer als die Exportsteigerung.
Marktkonzentration auf Verarbeiterseite zugenommen	Indessen hat die Marktkonzentration in der Verarbeitung weiter zugenommen. Die vier größten Milchverwerter haben ihre Verarbeitungsmenge zwischen 2003 und 2012 um 38% gesteigert und ihren Anteil an der insgesamt in der Schweiz verarbeiteten Milchmenge von 44% auf 56% erhöht19
Regionale Strukturen: Zunahme der Unterschiede zwischen Berg und Tal	Die Unterschiede zwischen Berg und Tal haben weiter zugenommen. Dass dies nicht stärker auf die Einkommen durchschlägt, liegt an den einkommensstabilisierenden Direktzahlungen, die in den höheren Lagen größer sind als in den tieferen. Der Anteil der Direktzahlungen an der Gesamtleistung eines Betriebes ist in der Bergregion höher als derjenige des Milchverkaufs – dies ist in der Hügel- oder Talregion nicht der Fall (vgl. Grundlagenbericht der Zentralen Auswertung, Hoop & Schmid 2013). Ohne diese Unterschiede bei der Bemessung der öffentlichen Beiträge wären die regionalen Unterschiede in den Auswirkungen des Kontingentsausstiegs wohl größer ausgefallen.

II) Schlussfolgerungen hinsichtlich des Quotenausstiegs in der EU

Konzentration auf Qualitätsprodukte	**Wertschöpfungsketten:** Es liegt im Interesse des Milchsektors – und letztlich auch der Konsumenten – nicht nur auf preislich konkurrenzfähige (generische) Massenprodukte zu setzen. Der Wettbewerb findet bei Qualitätsprodukten weniger über den Preis (und die Kosten) statt, als vielmehr über ein gutes Endprodukt, für das die Konsumenten eine hohe Zahlungsbereitschaft zeigen.
Machtverhältnisse zuungunsten der Produzenten	**Marktmacht:** Die Machtverhältnisse im Milchsektor stehen zuungunsten der Produzenten (und der Konsumenten). Da einzelne Unternehmen regional eine starke Vormachtstellung haben, können sie die Produzentengruppen gegeneinander ausspielen. Die asymmetrische Machtverteilung stellt ein Marktversagen dar.
Überkapazitäten führen zu Werkschließungen	**Überkapazitäten in der Verarbeitung:** Die Erwartungen seitens der Milchverwertung an die Mengenausdehnungen nach dem Quotenausstieg in der Schweiz waren hoch und sind es auch in Europa. Dies führt zu Investitionen in Anlagen, die aus Kostengründen auch ausgelastet werden müssen. Dabei sind Überkapazitäten zu erwarten, was zu einem scharfen Wettbewerb um die Milchmenge führen könnte. Die Milchproduzenten drohen dabei zum Spielball zu werden. Wenn die Kapazitäten auf der Verarbeitungsstufe bereinigt werden, ist das mit Werkschließungen verbunden, was angesichts der Größe der Betriebe regional tiefgreifende Konsequenzen erwarten lässt.
Illusion einer Solidarität unter den Milchproduzenten	**Interessenkonflikte der Produzenten:** Seitens der Produzenten muss man sich bewusst sein, dass unterschiedliche Interessen bestehen, was die Möglichkeiten gemeinsamen Handelns stark einschränkt. Der Fall Schweiz hat gezeigt, dass es eine Illusion ist, auf eine allzu große Solidarität unter den Milchproduzenten zu zählen. Dies betrifft vor allem die Durchsetzung von privatrechtlichen Einschränkungen unternehmerischer Freiheiten. Strukturelle Probleme lassen sich auf privatrechtlicher Basis wohl kaum lösen.
Gefahren für andere Akteure des Milchmarkts **Lebensmittelstandards sowie Arbeits- und Tierhaltungs-bedingungen gefährdet**	**Nun birgt der Quotenausstieg aber auch Gefahren, die nicht nur die Milchproduzenten betreffen und die deshalb eine breitere Beachtung verdienen:** **Qualität:** Die Aufhebung der Quoten zielt auf Effizienzsteigerungen durch Mengenausdehnung. Neben dem Fokus auf Kostensenkungen darf aber der Fokus auf die Qualität nicht verloren gehen. Gerade in Wertschöpfungsketten, die international unter einem starken Kostendruck stehen, muss darum gekämpft werden, dass Mindeststandards der Qualität und Lebensmittelsicherheit, aber auch bezüglich sozialverträglicher Arbeitsbedingungen und Tierhaltung eingehalten werden. Daran muss auch das Milchverarbeitungsunternehmen ein Interesse haben (Image) und es besteht ein öffentliches Anliegen. **Regionen:** Mit dem Quotenausstieg stellt sich Wettbewerb unter

Gefahr von Abwanderung und Verlust von Landwirtschafts-flächen und Produktionsfähigkeit in der EU	den Produzenten ein. Das ist ein wichtiges Ziel dieses Liberalisierungsschritts, denn der Wettbewerb führt dazu, dass die Milch dort produziert wird, wo es am günstigsten ist. Im Widerspruch dazu stehen aber regionale Interessen: Wenn die Milchproduktion ganz aus gewissen Regionen verschwindet, so geht damit auch das ganze lokale Kulturgut um die Milchproduktion und -verarbeitung verloren. Je nach agronomischen Möglichkeiten verschiebt sich die Produktion in andere Betriebszweige oder die Landwirtschaft wird aufgegeben. Dies bedeutet unter Umständen Abwanderung und an marginalen Lagen Verwaldung. Auf lange Frist ist dies nicht effizient, denn angesichts der Welternährungslage sollte Europa seine Landwirtschaftsfläche und seine Produktionsfähigkeit auch an weniger günstigen Lagen erhalten. Dies rechtfertigt den Erhalt der Milchproduktion auch in weniger wettbewerbsfähigen Regionen. In Europa hat sich das Verständnis einer multifunktionalen Landwirtschaft durchgesetzt – da kann die preisliche Wettbewerbsfähigkeit nicht das einzige Ziel sein. So dürfte trotz allem die Milchproduktion wohl auch in Zukunft die Agrarpolitiker beschäftigen.
Höhere Kosten berechtigt, wenn mit von Bürgern gewünschten Leistungen verbunden	**Fokus auf Einzelbetrieb statt auf Sektor:** Wenn die Vorteile von Liberalisierungsschritten aufgezeigt werden, wird in der Regel gesamtwirtschaftlich oder bezogen auf den ganzen Sektor argumentiert. Es wird aber immer Gewinner und Verlierer geben. Eine einzelbetriebliche Betrachtung kann helfen, die Probleme der potentiellen Verlierer allgemeinverständlich aufzuzeigen. Dabei kann es um verschiedene der oben diskutierten Punkte gehen. Höhere Kosten sind auch gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt, wenn sie mit der Bereitstellung einer von den Bürgern oder Konsumenten erwünschten Leistung verbunden sind. Dazu gehören auch die Interessen der Nachwelt.