Berner Fachhochschule

Hochschule für Agrar-, Forst-
und Lebensmittelwissenschaften HAFL

Agronomie, Fachgruppe Agrarwirtschaft

Ausstieg aus dem Milchquotensystem (Kontingentierung) in der Schweiz

Eine Beurteilung des Ausstiegs und dessen Auswirkung unter Berücksichtigung der Begleitmassnahmen

Dr. Therese Haller

Studie im Auftrag des European Milk Board

Zollikofen, 10. April 2014

Die Autorin dankt Dr. Albert Rösti für seine Unterstützung insbesondere bei der Zusammenstellung des Überblicks über die politischen Debatten und die Entwicklungen in der Branche. Dank gilt auch Pia Fehle und Dr. Bruno Durgiai für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge zu dieser Studie.

Zusammenfassung

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 würden die Produzenten- und Produzenten-Milchverwerter-Organisationen vorzeitige Mengenausdehnungen bewilligt erhalten, bei Nachweis eines Bedarfs der Verarbeitung. In diese Übergangsfrist fiel die Preishausse auf dem internationalen Milchmarkt von 2007/08, was ein verstärktes Mengenwachstum zur Folge hatte. 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. Wenige Jahre später waren verbindliche Massnahmen nun aber weder in der Branche noch auf politischem Weg durchsetzbar. In der politischen Debatte setzte sich jetzt eine wirtschaftsliberale Sichtweise durch, mit Verweis auf die Eigenverantwortung der Branche. In der Branche war aufgrund divergierender Interessen entlang der Wertschöpfungskette, aber auch unter den Produzenten, keine Einigung über Mengensteuerungsmassnahmen möglich. Wegen ihrer Grösse befinden sich die Milchverwerter gegenüber den Erzeugern ohnehin im Vorteil. Auch fünf Jahre nach dem Ausstieg aus der Kontingentierung fehlen den Produzenten langfristig stabile Marktbedingungen.

Vom Ausstieg aus einem Quotensystem verspricht man sich eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Mengenbeschränkungen haben zur Folge, dass viele Betriebe ihre Produktionskapazität nicht optimal auslasten können. Werden die Quoten aufgehoben, so dehnen sie ihre Produktion aus und können dadurch ihre Kosten pro produzierte Einheit senken. Da sich aber das gesamte Angebot ausdehnt, sinkt der Erzeugerpreis. Wie stark er sinkt, ist indessen von der Elastizität der Nachfrage abhängig. Im Fall des Milchmarktes stellt sich also die Frage, wie stark sich die Absatzmöglichkeiten der Milchverwerter dank der günstigeren Beschaffung ihres Rohstoffs verbessern.

Der Umfang der zusätzlich in der Schweiz produzierten und verarbeiteten Milchmenge wurde vor dem Entscheid über den Ausstieg wesentlich höher eingeschätzt als später beobachtet (relativ zur Preissenkung). Damit erwies sich die Nachfrage nach Rohmilch als weniger elastisch als erwartet und der milchverarbeitende Sektor entwickelte sich weniger positiv als erhofft. Dies lässt sich teilweise erklären durch eine anhaltende Absatzkrise des Emmentalers auf den Exportmärkten und die Aufwertung des Schweizer Frankens. Bezüglich der Wertschöpfung des Milchsektors wirkt sich negativ aus, dass das Wachstum der Verarbeitung zu einem wichtigen Teil in generische Produkte wie Butter und Milchpulver floss – Bereiche, wo der Wettbewerb primär über den Preis und kaum über die Qualität der Produkte geführt wird. Über alles gesehen konnten die Erwartungen hinsichtlich einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Milchsektors nur zum Teil erfüllt werden, trotz Produktivitätssteigerungen.

Im Jahr 2015 steht der Quotenausstieg nun in der Europäischen Union bevor. Auch da sehen sich die Milchproduzenten mit der Marktmacht der Milchverwerter konfrontiert. Ebenso gibt es Hinweise auf Überkapazitäten in der Verarbeitung, was den Druck auf die Erzeugerpreise erhöhen könnte. Die Erfahrungen in der Schweiz haben zudem gezeigt, dass die Einigung der Milchproduzenten über Massnahmen eine grosse Herausforderung ist. Dabei sind stabile Partnerschaften in der Wertschöpfungskette gefragt.

Es gilt verschiedenen Risiken des Quotenausstiegs entgegenzutreten, die nicht nur die Produzenten betreffen: Neben dem Wettbewerb um eine kostengünstige Produktion darf die Produktqualität nicht zu kurz kommen. Mit einem Verschwinden der Milchproduktion aus ganzen Regionen sind auch ihre multifunktionalen Leistungen bedroht. Höhere Kosten sind manchmal auch mit Werten verbunden, die von der Gesellschaft erwünscht sind.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung ... 3
1. Einleitung und Methodik ... 7
2. Regulierung und Struktur des Milchmarkts im Vorfeld des Kontingentsausstiegs ... 8
2.1. Regulierung des Milchsektors und Liberalisierungsschritte vor 2000 ... 8
2.2. Struktur des Schweizer Milchmarkts ... 8
3. Politische Entscheide zum Milchkontingentsausstieg ... 10
3.1. Grundsatzentscheid zum Milchkontingentsausstieg ... 10
3.2. Konzept zum Kontingentsausstieg ... 14
3.3. Debatte zur Umsetzung eines privatrechtlichen Mengenmanagements ... 16
3.4. Mögliche Lehren aus den politischen Debatten ... 22
4. Aktivitäten der Milchbranche zum Kontingentsausstieg ... 24
4.1. Branchenaktivitäten während der Übergangsphase bis Mai 2009 ... 24
4.2. Branchenaktivitäten nach dem definitiven Ausstieg im Mai 2009 ... 25
4.3. Mögliche Lehren aus den Aktivitäten der Branche ... 27
5. Marktentwicklungen und Wirkung von Begleitmassnahmen ... 29
5.1. Agrarökonomische Grundlagen ... 29
5.1.1. Betriebswirtschaftliche Betrachtung der Milchkontingentierung ... 29
5.1.2. Marktgleichgewicht mit und ohne Kontingentierung ... 30
5.1.3. Entwicklung der Nachfrage seitens der Milchverwerter ... 31
5.1.4. Verteilungseffekte und regionale Unterschiede ... 32
5.1.5. Regulierungs- und Lenkungsmassnahmen der Branche ... 33
5.2. Entwicklungen des Schweizer Milchmarkts während des Ausstiegs ... 34
5.2.1. Preisentwicklungen ... 34
5.2.2. Entwicklung der Milchproduktionsbetriebe ... 36
5.2.3. Mengenentwicklung der in der Schweiz verarbeiteten Milch ... 37
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 39
6.1. Beurteilung der Vorgänge während des Kontingentsausstiegs ... 39
6.1.1. Einordnung des Scheiterns der Massnahmen zur Milchmengensteuerung ... 39
6.1.2. Beurteilung des Ausstiegs aus der Kontingentierung ... 39
6.2. Empfehlungen hinsichtlich des Quotenausstiegs in der EU ... 41
Literatur ... 43
Anhänge ... 46

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Struktur der Milchproduktion in der Schweiz vor dem Kontingentsausstieg ... 9
Abbildung 2: Verwertung der produzierten Milch (Milchäquivalent) in den Jahren 2000-02 ... 9

Abbildung 3: Einzelbetriebliche Kostenstruktur und Auswirkungen einer Milchquote auf das Gewinnpotential 29
Abbildung 4: Einzelbetriebliche Kostenstruktur und Auswirkungen eines sinkenden Milchpreises auf das Gewinnpotential 30
Abbildung 5: Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Aufhebung der Milchkontingentierung 31
Abbildung 6: Einfluss der Nachfrageelastizität auf die Mengen- und Preisentwicklungen im Fall einer Aufhebung der Milchkontingentierung 32
Abbildung 7: Angebotsregulierung durch Exporte 33
Abbildung 8: Entwicklung der Erzeugerpreise für Rohmilch in der Schweiz, mit EU-Referenz 35
Abbildung 9: Preisrelationen von ausgewählten Schweizer Erzeuger- und Verbraucherpreisen zu denjenigen in den Nachbarländern[1] 36
Abbildung 10: In der Schweiz erzeugte Milchmenge und deren Verwertung 38

Tabelle 1: Privatrechtliche Steuer- und Stabilisierungsmassnahmen 2009-2013 26
Tabelle 2: Veränderung der Faktorproduktivitäten in der Milchproduktion, nach Region[1] 36

Glossar

Bundesrat	Schweizer Regierung, ein Kollegium aus 7 Mitgliedern; in einem Turnus von einem Jahr übernimmt jeweils ein Mitglied die Präsidentschaft
Motion	Parlamentarischer Vorstoss mit einem verbindlichen Auftrag an den Bundesrat
Nationalrat	Grosse Kammer des schweizerischen Parlaments, bestehend aus 200 Volksvertretern / Volksvertreterinnen
Ständerat	Kleine Kammer des schweizerischen Parlaments, bestehend aus 46 Vertretern und Vertreterinnen der Kantone

Abkürzungsverzeichnis

BOM, BO-Milch	Branchenorganisation Milch
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IAW	Institut für Agrarwirtschaft (ehem. Institut der ETH Zürich)
LwG	Landwirtschaftsgesetz
PMO	Produzenten-Milchverwerter-Organisation
PO	Produzentenorganisation
SMP	Schweizer Milchproduzenten
VAMK	Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung
VSM	Verein Schweizer Milch
WAK	(parlamentarische) Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WTO	World Trade Organization

1. Einleitung und Methodik

Im vorliegenden Bericht wird der Ausstieg aus dem Milchquotensystem der Schweiz behandelt, der nach Schweizer Terminologie als „Kontingentsausstieg“ bezeichnet wird. Der Fokus liegt schwerpunktmässig auf den von der Politik und in der Branche (Produzenten, Milchverarbeitung und Handel) diskutierten Begleitmassnahmen für den Übergang und die neue Marktsituation, sowie auf den Auswirkungen bezüglich der Milchmengen- und Milchpreisentwicklung.

Der Bericht gliedert sich in fünf Teile. In Kapitel 2 wird die Ausgangslage der Schweizer Milchwirtschaft kurz nach dem Jahr 2000 beschrieben. Darauf folgt in Kapitel 3 eine Darstellung der politischen Entscheide zum Kontingentsausstieg und der vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Begleitmassnahmen. Dabei wird auf die mit diesen Entscheiden verbundene politische Debatte über den Zeitraum von 2002 bis 2013 eingegangen. Ergänzend dazu gibt Kapitel 4 einen Überblick zu den Aktivitäten der Milchbranche in derselben Zeitspanne. Anschliessend werden in Kapitel 5 die Marktentwicklungen während und nach der Ausstiegszeit analysiert wobei insbesondere von Interesse ist, ob und wie Begleitmassnahmen die Marktentwicklung zu beeinflussen vermochten. Das abschliessende Kapitel 6 beinhaltet, basierend auf den Darstellungen in den vorangehenden Kapiteln, allgemeine Folgerungen und mögliche Lehren zum Ausstieg aus einem Milchquotensystem.

Methodisch basiert der Bericht einerseits auf einer Aufarbeitung der politischen Entscheide anhand der aus den Parlamentsdebatten und der Verwaltung öffentlich zugänglichen Protokolle und Berichte. Die von der Branche getroffenen Begleitmassnahmen werden den Medienmitteilungen und öffentlichen Berichterstattungen der Branchenorganisation Milch (BOM) und der Schweizer Milchproduzenten (SMP) entnommen. Die Wirkungsanalyse der Massnahmen bezieht sich auf die effektiven Mengen- und Preisentwicklungen auf dem Schweizer Milchmarkt über den Zeitraum kurz vor, während und nach dem Ausstieg und basiert auf agrarökonomischen Grundlagen, die anhand grafischer Darstellungen illustriert sind. Dabei wird die Wirkungsweise von Interventionsmassnahmen sowohl auf den Einzelbetrieb (Kostenstruktur), als auch auf den gesamten Sektor (Gleichgewichtsmodelle, Angebots- und Nachfragekurven) erklärt.

2. Regulierung und Struktur des Milchmarkts im Vorfeld des Kontingentsausstiegs

2.1. Regulierung des Milchsektors und Liberalisierungsschritte vor 2000

Während der 1990er Jahre wurde die Schweizer Agrarpolitik grundlegend umgebaut. Sie hatte seit der Nachkriegszeit insbesondere auf staatlichen Preis- und Mengengarantien beruht. Unter anderem war das Land nun aber aufgrund des Abschlusses der GATT-Uruguay-Runde gegenüber der WTO verpflichtet, produktbezogene Massnahmen durch produktionsneutrale Unterstützungen im Rahmen der „Green-box", die sogenannten Direktzahlungen, zu ersetzen. Damit verbunden war auch eine schrittweise Liberalisierung des Milchmarktes. Im Mai 1999 trat (als Teil der Agrarpolitik 2002) eine neue Milchmarktordnung in Kraft, mit der die Preis- und Mengengarantien abgeschafft und die Preisstützungsmassnahmen abgebaut wurden. Parastaatliche Institutionen des Milchsektors (Schweizerische Käseunion und BUTYRA) verloren ihre Existenzberechtigung und wurden aufgelöst. Die 1977 eingeführte Milchkontingentierung blieb aber vorerst bestehen.

Das System der Milchmarktordnung von 1999 beruhte somit auf drei Hauptelementen (Koch 2002, S. 107f):

1. Auf einer Angebotsbeschränkung im Inland durch Kontingentierung (Milchquoten) verbunden mit Grenzschutz;
2. der Förderung des Käseabsatzes durch eine generelle Rohstoffverbilligung (Zulage auf verkäster Milch, Zulage für Fütterung ohne Silage), sowie
3. einer Verbilligung von Butter und anderen Milchprodukten (sogenannte Beihilfen).

Ziel dieser Politik war es, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Milchproduktion zu erhöhen und einen möglichst hohen Absatz von Milch- und Milchprodukten im In- und Ausland zu sichern (ebenda).

2.2. Struktur des Schweizer Milchmarkts

Stark vereinfacht lässt sich die Wertschöpfungskette Milch als Aneinanderreihung der Stufen Milchproduktion, Milchsammlung, Milchverarbeitung, allenfalls einer zweiten Verarbeitungsstufe, Detailhandel und Endverbraucher beschreiben. Dabei lässt sich sagen, dass die Zahl der Akteure oder Unternehmungen am Anfang (Produzenten) und am Ende der Kette (Konsumenten) viel grösser ist als auf den dazwischengelegenen Stufen. In der Schweiz ist zum Beispiel der Lebensmitteldetailhandel dominiert durch zwei grosse Anbieter (Coop und Migros), die schon 2003 zusammen 72.6% des Marktes ausmachten (Bogner 2006).

Für die Verarbeitung muss unterschieden werden zwischen der Käsefabrikation und der übrigen Milchverwertung. Schon auf der Stufe der Produktion wird unterschieden zwischen Molkereimilch und Käsereimilch, wobei zu letzterer die ohne Silofutter produzierte und damit für die Herstellung von Rohmilchkäse geeignete Milch gehört. Für zu Käse verarbeitete Milch (inkl. Industriekäse) wird seit 1999 eine Rohstoffverbilligungsprämie, die sogenannte Verkäsungszulage, ausgezahlt. Während in der Käseherstellung die gewerblich organisierten Betriebe noch immer eine wichtige Bedeutung haben, ist der Molkereimilchsektor viel stärker industrialisiert.

Schon vor dem in dieser Studie besprochenen Liberalisierungsschritt lag die in der Schweiz produzierte Milchmenge über dem inländischen Bedarf. Insgesamt wurden 2001 rund 20% der Milch zu Produkten verarbeitet, die in den Export gingen; neben Käse – dem wichtigsten Exportprodukt – vor allem Milchpulver oder als Zutat von Schokolade (vgl. TSM, SMP & SBV 2004 S.50).

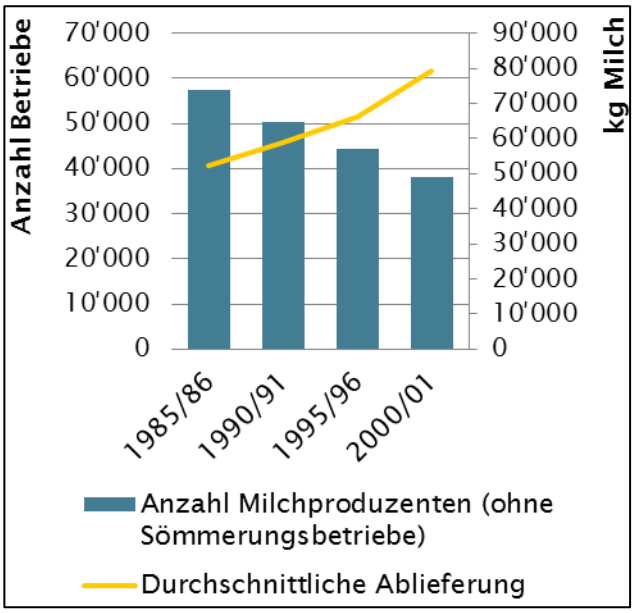

Abbildung 1: Struktur der Milchproduktion in der Schweiz vor dem Kontingentsausstieg

(Datenquelle: TSM [2013])

Um die Jahrtausendwende war der Milchsektor einem starken Strukturwandel unterworfen. Der Milchpreis lag 2000 im Mittel bei rund 79 Rappen pro kg (Marktberichte BLW) – noch wenige Jahre zuvor hatte er über einem Franken gelegen. In der Folge hatten viele Produzenten noch stärker mit Einkommensproblemen zu kämpfen als dies schon vorher der Fall gewesen war. Die Zahl der Milchproduktionsbetriebe nahm ab, die verbleibenden Betriebe konnten wachsen. Ab 1999 wurde zudem die Vermietung oder der Verkauf von Milchkontingenten erlaubt. Im Milchjahr 2000/01 wurde noch auf 38'082 Betrieben Milch produziert, mit einem durchschnittlichen Kontingent von 79'181 kg Milch (TSM 2013). Insgesamt wurden im Jahr 2000 rund 3.2 Mio. Tonnen Milch erzeugt.

Auch auf der Stufe der Verarbeitung hat ein Konzentrationsprozess stattgefunden. Zu Beginn des Jahrtausends war der grösste Milchverwerter im Schweizer Markt die Swiss Dairy Food, mit einer Milchmenge von rund 600 Mio. kg pro Jahr (Flury, Sorg & Giuliani 2014). Dieses Unternehmen war ein paar Jahre zuvor aufgrund eines Zusammenschlusses verschiedener Milchverwerter zustande gekommen, es litt von Anfang an unter einer hohen Verschuldung und grossen Überkapazitäten. Im Jahr 2002 erfolgte die Nachlassstundung, seine Werke wurden teilweise an andere grosse Milchverwerter verkauft, teilweise stillgelegt. Die grössten vier der verbleibenden Milchverwerter verarbeiteten 2003 total 1.4 Mio. Tonnen Milch, 44% der gesamten Milchmenge (Flury et al. 2014). Die Käseproduktion fand zu einem sehr grossen Teil in gewerblichen Käsereien statt, die einem starken Strukturwandel unterworfen waren; im Jahr 2000 verkästen rund 1'000 Käsereien – Tendenz stark rückläufig – 42% der gesamten Milchmenge (im Durchschnitt 1.3 Mio. kg Milch pro Jahr).

Gemessen an den Inhaltsstoffen[1] machte die Produktegruppe Käse und Quark in den Jahren 2000/02 mit 43% den grössten Anteil der Milchverarbeitung aus (Abbildung 2).

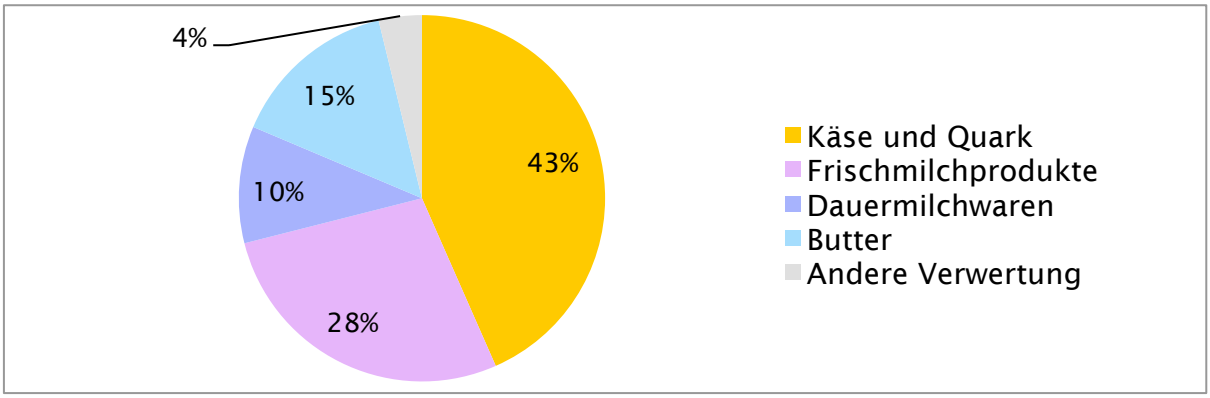

Abbildung 2: Verwertung der produzierten Milch (Milchäquivalent) in den Jahren 2000-02

(Quelle: TSM 2011)

[1] Für die Berechnung in Milchäquivalenten werden nur die Inhaltsstoffe Eiweiss und Fett berücksichtigt (TSM 2013); ein Kilogramm Milch entspricht einem Milchäquivalent (Anteil Eiweiss = 0.45 Äquivalent und Anteil Fett = 0.55 Äquivalent).

3. Politische Entscheide zum Milchkontingentsausstieg

Nach den Liberalisierungen der 1990er Jahre stand als Hauptbestandteil der nächsten Etappe der Schweizer Agrarpolitik der Ausstieg aus der Milchkontingentierung an. Dieser wurde dem Parlament im Jahr 2002 im Rahmen des Reformpakets Agrarpolitik 2007 unterbreitet. Wichtige Elemente der entsprechenden Debatte sind in Abschnitt 3.1 wiedergegeben. Infolge einer drastischen Verschlechterung der Lage auf dem Milchmarkt im Frühjahr 2002 beantragte der Bundesrat[2] (2002c) mit einer Zusatzbotschaft an das Parlament auf dem Dringlichkeitsweg die Ermöglichung von Mengenanpassungen – differenziert nach Verwertungskanal – bereits vor dem eigentlichen Ausstieg. Diese Massnahmen waren als kurzfristige Abfederung der damals schwierigen Marktlage gedacht und betrafen die Zeit vor dem eigentlichen Kontingentsausstieg. Sie werden in diesem Bericht nicht näher betrachtet.

Das Parlament beschloss am 20. Juni 2003, dass die Schweiz per 1. Mai 2009 die Kontingentierung definitiv beenden würde, zwei Jahre später als vom Bundesrat ursprünglich beabsichtigt. Gleichzeitig wurde entschieden, dass ein frühzeitiger Ausstieg unter Erfüllung bestimmter Voraussetzungen möglich sein sollte. Auf die Debatte zum Konzept des Ausstiegs wird in Abschnitt 3.2 eingegangen.

Das Zeitfenster für den erwähnten vorzeitigen Ausstieg fiel aber mit einer aussergewöhnlich guten Lage auf dem internationalen Milchmarkt der Jahre 2006/07 zusammen (vgl. Kapitel 5.2.1). Der erwartungsgemäss deutliche Anstieg der produzierten Mengen wurde durch den fehlenden Preisdruck infolge hoher Weltmarktpreise zusätzlich beflügelt. Nun erfolgte der definitive Ausstieg 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. Politisch machte sich dies im Rahmen von verschiedenen Vorstössen zur Milchpolitik bemerkbar, was zu einer erneuten und umfassenden politischen Debatte über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung führte. Während der parlamentarischen Behandlung der Agrarpolitik 2014 bis 2017 kam es dann zu den bislang definitiven Entscheiden in dieser Thematik. Darauf wird in Abschnitt 3.3 eingegangen. Abschnitt 3.4 fasst mögliche Lehren aus den politischen Debatten zusammen.

3.1. Grundsatzentscheid zum Milchkontingentsausstieg

Ausgangspunkt für die parlamentarische Debatte im Jahr 2002 war der **Grundsatzentscheid** zum Ausstieg aus der Milchkontingentierung im Rahmen der Botschaft des Bundesrats zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (siehe Anhang 1, Bundesrat 2002a, S. 4727): *„Das Kernelement besteht in einer weiteren Flexibilisierung der Milchmarktordnung.* [...] *In diesem Kontext unterbreitet der Bundesrat u.a. ein Konzept für eine schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung."*

Aus dieser Botschaft sind verschiedene Zielvorstellungen und Optionen für die Umsetzung einer solchen Aufhebung ersichtlich. Gestützt auf eine zuvor erfolgte Vernehmlassung zum Kontingentsausstieg wies die Beratende Kommission des Bundesrats[3] zum Beispiel auf die Möglichkeit hin, dem Bundesrat die Kompetenz über die Regulierung von Milchpreis und -menge zu übertragen (Bundesrat 2002a, S. 4747):

„Damit die Milchwirtschaft ihre Marktanteile bei offeneren Grenzen behaupten kann, sei eine weitere Flexibilisierung der Milchmarktordnung notwendig. Dazu soll die Kompetenz für die

[2] Erklärungen zu den politischen Institutionen der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind dem Glossar zu entnehmen.

[3] In der Anwendung und für die Weiterentwicklung des Landwirtschaftsgesetzes steht dem Bundesrat eine ständige „Beratende Kommission" von bis zu 15 Mitgliedern zur Verfügung (Art. 186 LwG).

Regelung des Zielpreises und der Milchkontingentierung an den Bundesrat übertragen werden (Kann-Formulierungen). Das Konzept für einen allfälligen Ausstieg aus der Milchkontingentierung sei vorgängig weiter zu vertiefen, und die Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit der Kontingentsübertragung (hohe Kosten) seien zu korrigieren."

Im Vordergrund standen also eine **Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit** im Zusammenhang mit der Aussenhandelssituation sowie die **Korrektur unerwünschter Entwicklungen** im Zusammenhang mit dem Kontingentshandel (vgl. Abschnitt 2.2). Indessen erschien eine umfassende Kompetenz des Bundesrats in Sachen Milchmengenmanagement nicht als mehrheitsfähig, wie aus der Würdigung der Vernehmlassung durch den Bundesrat ersichtlich wird (Bundesrat 2002a, S. 4749*)*:

„Der zur Diskussion gestellte Vorschlag, dem Bundesrat die Kompetenz für eine Aufhebung der Milchkontingentierung zu übertragen, wird [in der Vernehmlassung] *grossmehrheitlich abgelehnt. Der Bundesrat trägt den zentralen Kritikpunkten Rechnung, indem er ein klares Konzept für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kontingentierung darlegt und die Fixierung der zeitlichen Eckpunkte dem Gesetzgeber überlässt."*

Der Bundesrat wies das Parlament gleichzeitig auf die Notwendigkeit hin, die agrarpolitischen Entscheidungen **unabhängig von den Entwicklungen im Ausland** zu treffen (ebenda): „*Hingegen soll aus grundsätzlichen Überlegungen und im Hinblick auf die eigenen Ziele der Schweizer Agrarpolitik nach wie vor davon abgesehen werden, den Ausstieg aus der Kontingentierung auf Gesetzesebene mit einem entsprechenden Entscheid in der EU zu verknüpfen."*

Zudem wurde einer frühzeitigen Festlegung und **Kommunikation der zukünftigen Rahmenbedingungen** eine grosse Bedeutung beigemessen. Der Bundesrat sei „*der Ansicht, dass klare Weichenstellungen einen Beitrag zur Minimierung der institutionellen Unsicherheit leisten und im Interesse der landwirtschaftlichen Unternehmen stehen."* (Bundesrat 2002a, S. 4749)

Die **Interessen der Landwirtschaftsbetriebe** standen denn auch in der Begründung der Notwendigkeit des Ausstiegs im Vordergrund. So argumentierte der Bundesrat vor dem Hintergrund eines geplanten Quotenausstiegs in der EU folgendermassen (Bundesrat 2002a, S. 4794): *„Der eigenen Milchproduktion weiterhin Fesseln anlegen, während die ausländische Konkurrenz ungehindert produziert, kann keine Vision sein für die schweizerische Milchwirtschaft. Spätestens im Zeitpunkt des Ausstiegs der EU müsste deshalb auch der Schweizer Milchproduzent die gleiche Produktionschance wahrnehmen können wie sein Kollege in der EU. Dafür sind in jedem Fall die Voraussetzungen zu schaffen."*

Neben diesem Argument führte der Bundesrat in weiteren Überlegungen zum Ausstieg Gründe auf, die unabhängig von der EU für den Ausstieg sprachen. Dies waren im Wesentlichen die erhöhte weltweite Nachfrage nach Milchprodukten, die fehlende preisliche Wettbewerbsfähigkeit und die hohen Kosten aus dem Kontingentshandel. Der Bundesrat war sich aber auch der Risiken dieses Liberalisierungsschritts bewusst (Bundesrat 2002a, S. 4798):

„Die Milchkontingentierung aufzuheben und die Produktion ausschliesslich dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage zu überlassen, hat erhebliche ökonomische, strukturelle und soziale Auswirkungen. Ein Ausstieg aus der Milchkontingentierung muss deshalb in enger Zusammenarbeit mit der Branche vorbereitet werden. Abklärungen betreffend Mengenmanagement, Marktstützung, regionale, strukturelle, ökologische und ethologische Aspekte stehen dabei im Vordergrund: [...]*"*

Es ist wohl kein Zufall, dass das **Mengenmanagement** an erster Stelle genannt ist. Für die Umsetzung war dem Bundesrat an einer stabilen Marktsituation gelegen, wie die folgende Zielsetzung im Rahmen der Botschaft zeigt (Bundesrat 2002a, S. 4800):

„Das Ziel dieses Prozesses muss darin bestehen, am Ende einer Übergangsphase die Milchkontingentierung aufheben zu können, ohne dass es im Milchmarkt zu unerwünschten Reaktionen mit starken Preis- und Mengenschwankungen kommt."

Dem Bundesrat war klar, dass die genannte Übergangsphase in einem **mehrjährigen Prozess** erfolgen müsse, damit der Ausstieg sozial und strukturpolitisch verträglich sei (Bundesrat 2002a, S. 4800). Dabei wies er auf das gemäss wissenschaftlichen Studien[4] zu erwartende Marktgleichgewicht ohne Milchkontingentierung hin, wo von einer Ausdehnung der Milchmenge verbunden mit einer Preissenkung auf 62-65 Rappen pro Kilogramm Milch ausgegangen wurde. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Termin für die Aufhebung der Milchkontingentierung (30. April 2007) hätte vier Jahre Zeit für die notwendigen Anpassungen zugelassen (zum Ausstiegskonzept vgl. Abschnitt 3.2).

Der Grundsatzentscheid zum Ausstieg erhielt schliesslich sowohl im Ständerat als auch im Nationalrat eine Mehrheit. Als Begründung wurden die bereits vom Bundesrat in seiner Botschaft genannten Punkte herangezogen (Anhang 2, Curia vista 2002). Der Kommissionssprecher des Ständerats, Fritz Schiesser, nannte dazu die folgenden sechs Gründe, Beachtung verdient aus Produzentensicht vor allem auch der letzte Punkt (Curia vista 2002, S. 1223):

1.) Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit
2.) Das weltweit erhebliche Wachstumspotential
3.) Die so oder so erfolgende Preissenkung aufgrund des Abbaus der Stützungen
4.) Die hohen Kontingentskosten
5.) Der von der EU ausgehende Druck, wenn diese die Kontingente abschafft
6.) Die Tatsache, dass nach der Aufhebung auf privatrechtlicher Ebene ein Mengenmanagement durchgeführt werden kann.

Aufgrund der Verschiebung des in der EU geplanten Quotenausstiegs von 2008 auf 2013 wollte auch das Parlament den Schweizer Milchproduzenten mehr Zeit zur Anpassung einräumen und entschied sich für eine um zwei Jahre verzögerte Aufhebung (per 30. April 2009). Der Entscheid wurde im Ständerat gegen eine Minderheit, die die Kontingente in Lieferrechte umwandeln wollte, mit 22 zu 15 Stimmen angenommen. Im Nationalrat erfolgte der Entscheid gegen verschiedene Minderheiten, die die Kontingentierung aufrechterhalten bzw. den definitiven Entscheid hinauszögern wollten, relativ klar mit zwischen 95 zu 65 und 138 zu 21 Stimmen (Curia vista 2003, S.391).

Von keiner Seite wurde damals bestritten, dass es im Rahmen eines Ausstiegskonzepts **Begleitmassnahmen** und nach dem Ausstieg eine **privatrechtliche Mengensteuerung** brauchen würde. Dies zeigen die folgenden Auszüge aus den Wortprotokollen der Verhandlungen. Fritz Schiesser, Ständerat, sagte zur Mengensteuerung (Curia vista 2002, S. 1223): „*Die Milchproduzenten werden nach der Aufhebung der Milchkontingentierung auf privatrechtlicher Ebene ein Mengenmanagement durchführen müssen; wir haben das mit dem dringlichen Bundesgesetz bereits vorbereitet. Erforderlich ist in jedem Fall, dass sich Produzenten und Verwerter nicht nur über den Preis, sondern auch über die zu produzierende Menge einigen.*"

Der zuständige Bundesrat, Pascal Couchepin[5], bekräftigte in seinen Ausführungen die Vision einer privatrechtlichen Mengenregulierung (Curia vista 2002 S. 1230f, eigene Übersetzung[6]):

---

[4] Es sind dies die Studien des Institutes für Agrarwirtschaft (IAW) der ETH Zürich, auf die in Abschnitt 5.1 des vorliegenden Dokuments eingegangen wird.

[5] Bundesrat Pascal Couchepin war 1998 bis 2002 Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und damit das für die Landwirtschaft zuständige Regierungsmitglied.

„[…], das System der Kontingente wird bleiben, aber die Kontingente werden von den Branchenorganisationen verwaltet werden; sie werden nicht vom Bund verwaltet werden. […] Ich hoffe, dass Sie vor der Abstimmung den letzten Schritt machen werden, den Schritt hin zur Liberalisierung ohne eine Aufgabe des Kontingentssystems, aber einfach mit dessen Übertragung an die Branchenorganisationen, und auf die private Ebene."

In der darauf folgenden Frühjahrssession hielt auch sein Nachfolger im Departement, Bundesrat Joseph Deiss[7], an dieser Position fest (Curia vista 2003, S. 368, eigene Übersetzung[8]): *„Das Ziel ist also, den Marktteilnehmern die Verantwortung über das Mengenmanagement zurückzugeben, […] Sie werden zustimmen, dass der Schritt kein einfacher ist, und dass er auf eine durchdachte und geordnete Weise vorbereitet und umgesetzt werden muss."* Sowie auch später in der Debatte (ebenda, S. 390): *„Da gibt es zuerst die Frage nach dem Management der produzierten Mengen. Wenn wir von ‚privatem Management' sprechen, dann heisst das nicht ‚der Dschungel'. Es braucht also eine Organisation, aber es hängt in erster Linie vom Willen und den Ideen der Branchenorganisationen ab, die Elemente dieses Managements festzulegen."*

Zusammenfassung des Grundsatzentscheids über den Kontingentsausstieg:

- Hauptziel der Aufhebung der Kontingente war eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion dank einer Erhöhung der unternehmerischen Freiheiten.
- Dies erschien nötig angesichts ohnehin abnehmender Produzentenpreise durch die bereits eingeleiteten anderen Liberalisierungsschritte.
- In Bezug auf die Marktsituation nach dem Kontingentsausstieg wurde in der Debatte ein Mengenmanagement auf privater Basis durch die Milchbranche skizziert.
- Eine mehrjährige Übergangsphase sollte die soziale und strukturpolitische Verträglichkeit des Liberalisierungsschritts sicherstellen.

---

[6] Originalwortlaut in Französisch: *« …, le système des contingents demeurera, mais les contingents seront administrés par les interprofessions; ils ne seront pas administrés par la Confédération* […] *J'espère qu'avant de voter, vous ferez le dernier pas, qui est le pas vers la libéralisation sans abandon du système des contingents, mais simplement avec le transfert aux interprofessions, et sur le plan privé.»*

[7] Bundesrat Joseph Deiss hatte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und damit die Zuständigkeit für den Bereich Landwirtschaft von 2003 bis 2006 inne.

[8] Originalwortlaut in Französisch: *«L'objectif est donc de redonner aux acteurs du marché la responsabilité de gérer les quantités, […] Vous conviendrez que la démarche n'est pas simple et demande à être préparée et mise en pratique de manière réfléchie et ordonnée.* » Sowie : *«Il y a d'abord la question de la gestion des volumes de production. Lorsque nous disons «gestion privée», cela ne veut pas dire «la jungle». Il faut donc une organisation, mais il dépendra essentiellement de la volonté et des idées des organisations de branche de fixer les éléments de cette gestion.»*

3.2. Konzept zum Kontingentsausstieg

Gemäss der bereits zitierten Botschaft des Bundesrats sollte der Kontingentsausstieg schrittweise erfolgen (Bundesrat 2002a, S. 4804): *„Ziel und Zweck einer solchen Staffelung ist einerseits, für einen sanften Übergang in eine Zeit ohne staatliche Produktionslenkung zu sorgen und andererseits, gewissen Produzentengruppen einen zeitlichen Vorsprung zu verschaffen, damit sie sich vor den anderen auf die neue Situation einstellen können.“*

Das Parlament folgte dieser Absicht, verzichtete aber darauf, wie ursprünglich vom Bundesrat beabsichtigt (vgl. Anhang 3, Bundesrat 2002b), die Bioproduzenten und die Produzenten des Berg- und Sömmerungsgebietes vorzeitig aus der Kontingentierung zu entlassen.

Mit der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 20. Juni 2003 (Anhang 4, Bundesversammlung 2003)[9] beschloss das Parlament neben dem Grundsatzentscheid zum Kontingentsausstieg (Art. 36a, Abs. 1) Folgendes:

- In **Artikel 8a LwG** wurde die **Herausgabe von Richtpreisen** durch Organisationen der Produzenten und Produzentinnen einzelner Produkte oder Produktegruppen oder der entsprechenden Branchen auf nationaler oder regionaler Ebene ermöglicht. Die einzelnen Unternehmen können allerdings nicht zur Einhaltung von Richtpreisen gezwungen werden.

- Gemäss **Artikel 9 LwG** soll das Ausscheren Einzelner bei privatrechtlich festgelegten Selbsthilfemassnahmen verhindert werden. „*Sofern die Selbsthilfemassnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 durch Unternehmen gefährdet werden oder werden könnten, die sich nicht an kollektiv beschlossenen Massnahmen beteiligen, kann der Bundesrat befristet Vorschriften erlassen, wenn* […]“ (Bundesversammlung 2003, S. 4217). Das heisst der Bundesrat kann u.a. Massnahmen zur Anpassung des Angebots an die Nachfrage für **allgemein verbindlich erklären**. Allerdings wurden die entsprechenden Möglichkeiten im Rahmen der nachfolgenden Reformetappe für die Agrarpolitik 2011 dahingehend präzisiert (Bundesrat 2006b, S. 6456), „[…] *dass Massnahmen des Bundesrates nur im Zusammenhang mit kurzfristig auftretenden Marktstörungen, die nicht im Zusammenhang mit strukturellen Problemen stehen, möglich sind. Produktspezifische, befristete Massnahmen, z.B. im Falle eines Marktzusammenbruchs, sollen möglich sein. Für die Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen, welche die Krisenprävention z.B. in Form einer Versicherungslösung zum Gegenstand haben, ist jedoch eine Verlängerung denkbar. Die Errichtung eines dauernden Marktstützungs-, Interventions- oder Mengenregulierungssystems kann nicht Sinn und Zweck einer bundesrätlichen Massnahme sein, weil damit agrarpolitische Reformen der jüngsten Vergangenheit rückgängig gemacht werden könnten. Dies gilt es festzuhalten, auch wenn es evident scheint, dass der Bundesrat keine solchen Massnahmen erlassen dürfte, wenn das Parlament vorher deren Abschaffung beschlossen hat.“*

- Mit **Artikel 36a**, Absatz 2 (Bundesversammlung 2003) ermöglichte das Parlament einen **frühzeitigen Ausstieg**, frühestens auf den 1. Mai 2006. Dies galt für Produzenten einer Organisation oder einen bedeutenden regionalen Milchverwerter unter den Bedingungen, dass
    - die Organisation eine Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion beschlossen hat,
    - Sanktionen bei Mengenüberschreitungen bestehen und
    - Gewähr dafür besteht, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte.

[9] Vgl. dazu auch die darauffolgende Revision der entsprechenden Artikel im Rahmen der Agrarpolitik 2011 (Anhang 5, Bundesversammlung 2007).

Die **Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK)** regelte die Details. Demnach konnten einerseits Produzentenorganisationen (PO), deren Mitglieder je Milchjahr eine Milchmenge von mindestens 50 Mio. Kilogramm vermarkteten und andererseits Produzenten-Milchverwerter-Organisationen (PMO), die mindestens 20 Mio. Kilogramm verarbeiteten, frühzeitig aus der Kontingentierung entlassen werden, sofern sie den Mengenbedarf nachweisen konnten (Anhang 4a, VAMK Art. 4 und 5; Bundesrat 2004).

- Schliesslich wurde mit **Artikel 36b** die **Vertragspflicht von mindestens einem Jahr** stipuliert. Auch dieser Artikel wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2011 präzisiert (Bundesrat 2006b, S. 6458): *„Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll einerseits die Zusammenfassung des Milchangebots ermöglicht und anderseits der **Zwischenhandel mit Milch durch Einzelpersonen vermieden** werden.* [Hervorhebung der Autoren] *Mitglieder einer Produzentenorganisation sollen zu diesem Zweck ihre Milch auch der eigenen Organisation verkaufen dürfen. Ohne diese Ergänzung dürfte die Produzentenorganisation lediglich die in Verbindung mit Artikel 36a vorgesehene Mengenregelung durchführen. Die Zusammenfassung des Milchangebots zur Erlangung einer stärkeren Verhandlungsposition bei den Verkaufsverhandlungen wäre so nicht gegeben. Weiter ermöglicht die vorgeschlagene Ergänzung, dass Produzenten ihre Milch auch nach dem Ausstieg aus der Kontingentierung nicht nur einem regionalen, sondern auch einem örtlichen Milchverwerter verkaufen dürfen. Dies ist insbesondere für Lieferanten von Käsereimilch von Bedeutung. Das dort bestehende enge Verhältnis zwischen Käser und Milchproduzent kann so unverändert weitergeführt werden. Zusammen mit dem Erfordernis einer Vertragsdauer von mindestens einem Jahr (Abs. 2) bleiben damit der eigentliche Milchhandel bzw. das Entstehen eines Spotmarktes eingegrenzt.“*

Zusammenfassung der konzeptuellen Ausgestaltung des Ausstiegs:

- Die Option eines vorzeitigen Ausstiegs ab 1. Mai 2006 (drei Jahre vor dem eigentlichen Ausstieg) sollte der Branche die Vorbereitung auf die neue Marktsituation ermöglichen.
- Bedingung für eine Bewilligung zum vorzeitigen Ausstieg war die Bildung von Produzentenorganisationen mit einer jährlichen Milchmenge von mindestens 50 Mio. kg oder von Produzenten-Milchverwerter-Organisationen von mindestens 20 Mio. kg, die unter sich die Milchmenge regulieren würden.
- Zudem mussten die Organisationen einen Mehrmengenbedarf bezüglich der vermarkteten Milch nachweisen können (Art. 4 und 5 VAMK).
- Keine spezielle Übergangsregelung, obwohl im Vorschlag der Regierung enthalten, wurde für Produzenten im Berggebiet oder für Bioproduzenten erlassen.
- Die Produzentenorganisationen erhielten das Recht, Richtpreise zu erlassen, allerdings ohne bindende Verpflichtungsmöglichkeit.
- Der Abschluss von Abnahmeverträgen mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr wurde für obligatorisch erklärt.
- Der Regierung wurde das Recht verliehen, Selbsthilfemassnahmen der Branche rechtlich für allgemeinverbindlich zu erklären, bei Vorliegen von kurzfristigen Marktstörungen – nicht aber im Fall von strukturell bedingten Marktproblemen.

3.3. Debatte zur Umsetzung eines privatrechtlichen Mengenmanagements

In die Übergangsperiode des vorzeitigen Ausstiegs (vgl. Konzept in Abschnitt 3.2) fiel die globale Preishausse auf den Milchmärkten mit markanten Preissteigerungen auch im Inland (Abschnitt 5.2.1). Dies verringerte den Druck auf Branche und Politik, eine funktionierende privatrechtliche Folgeregelung des Milchmengenmanagements zu etablieren. In der Branche konnte kein Konsens gefunden werden (siehe Kapitel 4.1). Auch im Parlament wurden verschiedene Motionen[10] zur Verbesserung der Situation auf dem Milchmarkt eingereicht. Nach den Preisanstiegen bis 2008 waren diese aber vorerst nicht erfolgreich und wurden vom Parlament abgelehnt oder vor der Abstimmung zurückgezogen, u.a. die Motionen Kunz (Curia vista 2008) und Aebi (Anhang 6; Curia vista 2009). Nach weiteren Preissenkungen auf dem Milchmarkt bei gleichzeitig weiterem Mengenwachstum nach dem definitiven Ausstieg per 1. Mai 2009 reichte Nationalrat Andreas Aebi in der Sommersession 2010 erneut eine Motion ein (Anhang 7; Curia vista 2010a):

„Der Bundesrat wird beauftragt, gestützt auf das eidgenössische Landwirtschaftsgesetz, den Schweizer Milchproduzenten, vertreten durch deren Dachorganisation SMP, auf Gesuch hin die Allgemeinverbindlichkeit für ein Mengensteuerungsmodell nach folgenden Grundsätzen zu erteilen:

Die Basismilchmenge wird pro Handelsorganisation (PO, PMO) oder pro Verarbeitungsunternehmung für Direktlieferanten, gemäss den Lieferrechten des Milchjahres 2008/09, ohne Mehrmengen, festgelegt.

Gestützt auf eine jährliche Mengenplanung können die Schweizer Milchproduzenten bei den PO/PMO bzw. Verarbeitungsunternehmungen auf über dieser Menge gemolkener Milch eine Abgabe von bis zu 30 Rappen pro Kilo Milch erheben, wenn das Produktionswachstum grösser ist als das Wachstum der Nachfrage zu guter Wertschöpfung. Die Einkünfte aus der Abgabe werden zur Marktabräumung über die BO Milch (Stufe 3) verwendet.“

Die Debatte zur **Motion Aebi** ist sinnbildlich für die Diskussion innerhalb der Milchbranche während und nach dem Kontingentsausstieg. Diese im Nationalrat eingereichte Motion wurde von 126 Nationalrätinnen und Nationalräten aus total 200 unterzeichnet. Das ist ein Hinweis darauf, dass die Schwierigkeiten des Ausstiegs das Parlament ernsthaft beschäftigten. Der Antrag zur dringlichen Behandlung wurde auch, was für eine Motion nur in seltenen Fällen erfolgt, mit 124 gegen 44 Stimmen angenommen (Anhang 8; Curia vista 2010a). In der darauffolgenden Debatte begründete Nationalrat Aebi seinen Vorstoss und beschrieb dabei auch die damalige Situation der Milchproduzenten (Curia vista 2010b S. 1038):

„Mit der Aufhebung der Milchkontingentierung ist die schweizerische Landwirtschaft in eine kritische Situation geraten. Der aus Milchproduzenten, Händlern und Verwertern zusammengesetzten Branchenorganisation Molkereimilch gelang es über Monate bis zum heutigen Tag nicht, einen minimalen Konsens betreffend Mengenregulierung und zu viel produzierter Milch zustande zu bringen. Auf Initiative der grossen Molkereien, welche ihre Kapazitäten auslasten wollen, wurden in den letzten Monaten 200 Millionen Kilogramm oder 5 Prozent zu viel Milch produziert. Diese wird aber vor allem in Form von Tausenden von Tonnen scheinbar unverkäuflicher Butter gelagert. Diese Überschüsse stürzen viele Bauernfamilien in einen ruinösen Preiskampf. Laut der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik kann bei den besten Vegetationsbedingungen des Kantons Thurgau nur noch jeder dritte Betrieb kostendeckend Milch produzieren. Der Stundenlohn ist bei der Preiseinbusse innerhalb eines Jahres um 15 bis 20 Prozent auf 10 Franken gesunken. […] *Es ist aber polemisch, von einer neuen Milchkontingentierung zu sprechen. Denn diese Motion*

[10] verbindliche Aufträge an den Bundesrat, vgl. Glossar

wird Innovation nicht hemmen. Die Milchwirtschaft soll aber auch unter erschwerten Produktionsbedingungen in allen Gebieten der Schweiz möglich sein. [...] *Mit der unkontrollierten Mengenausweitung und dem ruinösen Preiskampf bleiben viele Bauernfamilien in Berg und Tal auf der Strecke, unabhängig davon, ob sie mehr oder weniger innovativ sind.“*

Auch aus den Äusserungen der zuständigen Bundesrätin, Doris Leuthard[11] wird deutlich, welche politische Zerstrittenheit und welche Schwierigkeiten auf dem Markt ein Jahr nach der definitiven Aufhebung der Kontingentierung herrschte (Curia vista 2010b S. 1038f): *„Ich stand etwa vor einem Jahr hier an dieser Stelle. Vor rund einem Jahr, im Frühling, hatten wir eine Nahrungsmittelkrise. Infolge der Krise brach die Nachfrage ein, und einige investierten auch spekulativ in Agrarrohstoffe. Wir hatten schon damals grosse Volatilitäten auf dem Markt, und in Europa sanken die Milchpreise. Das heisst, weltweit sanken sie noch viel mehr als in der Schweiz. Damals baten Sie mich, etwas zu tun: Sie sagten, Sie bräuchten eine Branchenlösung, der Bundesrat müsse angesichts der Krise einerseits die Mittel aufstocken und andererseits, als zweite Massnahme, die Lösung dann allgemeinverbindlich erklären; dann hätten wir eine Lösung, damit hätten wir das Problem im Griff. Ich habe dies alles getan. Ich habe angesichts der Krise Mittel zur Stützung des Milchpreises aufgeworfen, das Parlament hat diese bewilligt, und wir haben die Allgemeinverbindlicherklärung angeboten - auch das gemäss Absprachen mit der Branche und mit den Organisationen. Wo stehen wir heute? Im Jahr 2010 wurde nicht weniger, sondern es wurde nochmals mehr Milch produziert, obwohl man vor einem Jahr einhellig der Meinung war, dass man die Produktion der Milchmenge kanalisieren müsse, weil sonst die Preise noch mehr sinken würden. Die Produzenten haben das somit nicht geschafft. Sie haben keine Lösung gefunden. Es wurde entgegen allen Versprechungen nochmals mehr Milch produziert.“*

Die Bundesrätin wies auf das Versagen der Milchbranche hin, und auf ihre offensichtliche Unfähigkeit, die nötige Eigenverantwortung zu übernehmen, zum Leidwesen der Milchproduzenten (Curia vista 2010b S. 1039): *„Ich habe den Glauben in die Branche tatsächlich ein bisschen verloren. Denn seit zwei Jahren höre ich nur Versprechungen und Vorschläge in Bezug auf Massnahmen. Aber was am Markt abläuft, was die Bauernfamilien trifft, das hat man nicht im Griff. Das ist hausgemacht. Es ist nicht das Problem des Bundes oder der Bundesverwaltung, sondern die Branche selber hat bis heute den Übergang ins neue System nicht im Griff.* [...] *In der Branche wird gestritten, man hält sich nicht an Abmachungen, man zahlt nicht. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Konsequenzen von den Bauern selber zu tragen sind, dass die Leidtragenden eben dann auch dort die einzelnen Familien sind, die versuchen, sich noch irgendwie zu bewegen.“*

Indessen zeigte sich in ihren Ausführungen, dass der Bundesrat nicht gewillt war, wie in der Motion gefordert, die Allgemeinverbindlichkeit einer Milchmengenregelung nach Vorstellung der Schweizer Milchproduzenten durchzusetzen (ebenda): *„Der Bundesrat lehnt die vorliegende Motion aus politischen, wirtschaftlichen und materiellen Gründen ab. Das Modell des Verbandes der Schweizer Milchproduzenten - das ist ja die Grundlage der Motion Aebi - widerspricht vollständig dem Konzept einer Selbsthilfemassnahme einer Branchenorganisation. In einer Branchenorganisation können nur die gemeinsamen Interessen entlang der ganzen Wertschöpfungskette im Zentrum stehen. Wenn man jetzt nur die Produzentenseite ins Zentrum stellt, wird das nie funktionieren.* [...] *Die Artikel 8 und 9 des Landwirtschaftsgesetzes lassen eine Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen nur in ausserordentlichen Marktsituationen zu, die nicht strukturell bedingt sind. Auch das widerspricht diametral dem Sinn und Zweck der Motion.“*

---

[11] Doris Leuthard stand 2006 bis 2010 dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vor und war somit das für die Landwirtschaft zuständige Regierungsmitglied.

Der Hinweis, dass die Marktprobleme strukturell bedingt und nicht auf eine ausserordentliche Marktsituation zurückzuführen seien, war insofern korrekt, als dass sich die Lage nach der internationalen Preishausse wieder normalisiert hatte. Ein regulierender, das Mengenwachstum bremsender Eingriff, wäre indessen in der aussergewöhnlichen Situation von 2007/08 gerechtfertigt gewesen. Doch weder die Branche noch die Verwaltung hatten die kurze Dauer der Preishausse antizipiert.

Aus Sicht der Bundesrätin verhielten sich die zahlreichen Unterstützer der Motion inkonsequent und zeigten sich allzu beinflussbar (ebenda): *„An Ihrer Aufmerksamkeit sehe ich, dass die grossen Druckversuche, die vielen Briefe, die Sie erhalten haben, offenbar gefruchtet haben. Das macht mich eigentlich ein bisschen traurig. Ich habe von vielen von Ihnen gehört, dass Sie in der Sache mit dem Bundesrat einverstanden seien, dass ein Rückfall in eine privatrechtliche Kontingentierung - um nichts anderes geht es hier - grundsätzlich falsch sei, aber eben, Sie hätten Briefe aus Ihrer Region erhalten, Sie hätten Briefe von Organisationen erhalten. Das finde ich traurig."*

Ob den Räten bewusst war, dass sich auch die Sichtweise des Bundesrates hinsichtlich einer privatrechtlichen Mengenregulierung zwischen 2002/03 und 2010 stark gewandelt hatte (vgl. dazu Seite 12 in diesem Bericht), ist nicht bekannt. Allerdings liess sich eine Mehrheit nicht von der bundesrätlichen Argumentation überzeugen und der Nationalrat stimmte der Motion mit 104 gegen 60 Stimmen zu (Curia vista 2010b).

Die Debatte im Ständerat folgte in der Frühlingssession 2011 (Curia vista 2011b). Die vorberatende Kommission unterbreitete dem Ständerat eine alternative Variante, die vor allem auf eine Lösung innerhalb der Branche setzte, mit einem viel moderateren Spielraum für erhöhte Abgaben auf Mehrmengen und entsprechend kleinen Steuerungsmöglichkeiten (Curia vista 2011a); sie empfahl damit die Motion Aebi zur Ablehnung.

Ständerat Werner Luginbühl unterstützte derweil die Motion Aebi und wies darauf hin, dass der Nettoerlös für Milch in seiner Wohngemeinde im vorangegangenen Jahr noch zwischen 45 und 55 Rappen betragen habe (Curia vista 2011b S. 311). Dieser Milchpreis war wesentlich tiefer als die in der Debatte 2002 (Seite 12) erwähnte Prognose des IAW. Ständerat Luginbühl argumentierte für die Motion Aebi, indem er auf Marktregulierungsmassnahmen in anderen Ländern hinwies (ebenda): *„In Agrarmärkten mit vielen Produzenten und wenig Abnehmern ist generell ein gewisses Marktversagen feststellbar. Von diesem Marktversagen profitieren die einen, und die anderen leiden darunter. Dieses Marktversagen wird auch in anderen Ländern korrigiert: Kanada hat beispielsweise eine Quote mit hohen Milchpreisen, in den USA werden Interventionsinstrumente eingesetzt, und selbst in Neuseeland, der wahrscheinlich freiesten Marktwirtschaft der Welt, wird eine Lenkungsabgabe auf Mehrmengen eingezogen. Damit will ich nur zeigen, dass der Milchmarkt eigentlich nirgends funktioniert, ohne dass zumindest eine Lenkungsabgabe erhoben wird. Warum sollte er in der Schweiz ohne irgendwelche Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungsmassnahmen funktionieren?"*

Die alternative Variante der vorberatenden Kommission (Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK) stellte Ständerat Luginbühl anhand der folgenden Argumente in Frage (Curia vista 2011b S. 311):

1. Eine Zuteilung der Verantwortung über die Allgemeinverbindlichkeit an die Branchenorganisation Milch – wie vorgeschlagen durch den Gegenvorschlag der WAK – könne nicht zum Ziel führen, da jene seit Jahren daran scheitere, eine Lösung durchzusetzen. Schuld daran seien die Unternehmen des Handels, der Milchverwertung und des Detailhandels, welche von der gegenwärtigen Situation profitierten und deshalb jede Lösung blockierten.

2. Die Abgabe zur Finanzierung der Überschussverwertung nach dem Vorschlag der WAK sei ungerecht und würde nicht ausreichend Mittel generieren.
3. Die Auslegung, dass die Motion Aebi die Voraussetzungen gemäss Art. 8 und 9 LwG nicht erfülle, der Gegenvorschlag der WAK aber schon, sei nicht nachvollziehbar, da es in beiden Fällen um eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Massnahmen gehe.

Als Gegner der Motion Aebi zeigte Ständerat Bruno Frick zwar Verständnis für die Situation der Milchproduzenten, der Weg zurück zur Milchkontingentierung sei aber keine überzeugende Lösung, denn sie schade jenen, die auf die neue Regelung vertraut und in grössere betriebliche Strukturen investiert hätten (Curia vista 2011b S. 312). Er gab sich überzeugt, dass die Motion nicht ohne Gesetzesänderung und daher nicht sofort umsetzbar sei. Eine rasche Lösung sei jedoch vonnöten, und dies sei im Fall des alternativen Vorschlags der WAK gegeben, allerdings habe sich die Situation seit dessen Ausarbeitung weiterentwickelt (Curia vista 2011b S. 313): *„Die Motion* [der WAK] *setzt im Wesentlichen einen Solidaritätsrappen fest, je zur Hälfte von den Produzenten und den Verwertern bezahlt, und 2 Rappen pro Liter überproduzierte Milch gegenüber dem Jahr 2008. Schliesslich soll der Vollzug durch die Branchenorganisation Milch erfolgen. Der Vorteil dieser Lösung ist, dass der Bundesrat sofort handeln kann, dass eine Lösung bereits in diesem Jahr greifen soll. Unsere Lösung hat den Stand vom 22. Februar dieses Jahres. Seither hat sich einiges getan. Heute kristallisiert sich heraus, dass auch in der Branche ein höherer Abzug - das Tagesangebot geht bis zu 5, 6 oder 8 Rappen, habe ich gehört - eine Lösung sein könnte. Wo sie genau liegt, wissen wir nicht. Aber es ist wichtig zu hören, dass die Branchenorganisation Milch morgen offenbar die entscheidende Sitzung hat, an der eine Lösung gefunden werden kann. Ich komme zum Schluss, dass die Motion Aebi in der Form, wie sie vorliegt, also das reine Zurück zur Milchkontingentierung, nicht die richtige Lösung ist, dass aber eine Lösung, die tragfähig ist und von der Branchenorganisation mitgetragen wird, noch nicht vorliegt. Ich bin daher zum Schluss gekommen - und ich habe einen schriftlichen Antrag unterbreitet -, dass wir das Geschäft an die Kommission zurückgeben sollten. Es ist jetzt vieles im Fluss, und es scheint möglich zu sein, auch in Abstimmung mit der Branche eine Lösung zu finden. Diese Chance sollten wir jetzt nutzen."* Ständerat Frick beantragte also eine Rückweisung des Geschäfts (d.h. aller verhandelten Motionen) an die Kommission, um eine Verhandlungslösung mit der Branche zuzulassen. Demgegenüber empfahl Ständerat Konrad Graber, gleichzeitig Verwaltungsratspräsident des grössten Schweizer Milchverarbeiters, Emmi, die Motion der WAK zur Annahme; von deren raschen Umsetzbarkeit er ebenfalls überzeugt war (Curia vista 2011b S. 314f)[12]: *„Die Kommissionsmotion hingegen könnte bereits morgen umgesetzt werden. Sie verlangt, dass die Verwerter ihre abgeschlossenen Verträge einer zentralen Stelle zu melden haben, damit die Umsetzung der ABC-Segmentierung später überprüft werden kann. Beim A-Segment - das wurde heute noch nicht gross ausgeführt - haben wir von der Branchenorganisation ein breit abgestütztes Modell, an das sich eigentlich alle halten wollen: Produzenten, Verarbeiter und Detaillisten. Es sieht vor, dass der Milchpreis A für Milch für die Schweiz eben höher ist als der Milchpreis B für Milch, die in die EU exportiert wird. Dann gibt es schliesslich noch ein C-Segment, das Milchlieferungen an Abnehmer ausserhalb der EU vorsieht, ohne Beihilfen wie Verkäsungszulagen. Der Milchpreis C wäre dann wiederum günstiger als der Milchpreis B. Dieses Modell, das von der Branchenorganisation beschlossen wurde, soll umgesetzt und allgemeinverbindlich erklärt werden, so will es die Motion der Kommission. Damit es auch effektiv umgesetzt werden kann, braucht die Branchenorganisation die klaren Grundlagen, und dazu gehört die Allgemeinverbindlichkeit.* [...] *Das Segmentierungsmodell hat in den letzten Monaten im Detail nicht so funktioniert*

[12] Für ein besseres Verständnis der im Zitat gemachten Erklärungen empfiehlt sich die vorgängige Lektüre von Kapitel 4.1 dieser Studie.

wie gewünscht, weil sich nicht alle Verarbeiter an die Regeln, die vereinbart wurden, gehalten haben. Aus meiner Sicht wurde - so war es auch sichtbar - nachweislich B-Milch gekauft, die dann auf den Schweizer Markt gelangt ist. Dies kann bei einer Annahme der Motion der Kommission verhindert werden, weil die Motion ja eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung will, das heisst, alle Verarbeiter und Produzenten müssen sich an dieses Modell halten. […] *Es ist von der Branchenorganisation zu erwarten, dass sie nach der Annahme dieser Motion - offensichtlich findet schon morgen eine Sitzung statt - das Heft definitiv in die Hand nimmt und die Beschlüsse ohne Wenn und Aber umsetzt. Nur das bringt eine Beruhigung des Marktes. Die Motion Aebi hingegen hat die Arbeit in der Branchenorganisation Milch seit ihrer Einreichung - sagen wir es einmal so - zumindest nicht vereinfacht.* […] *Die Branchenorganisation sollte jetzt ihre volle Kraft darauf konzentrieren können, das von ihr gewählte Segmentierungsmodell umzusetzen. Ich würde so weit gehen, auch mit Blick auf den Weltmarktpreis. Wenn die Wechselkurse stabil bleiben und es die Weltmarktpreise zulassen, wäre es aus meiner Sicht auch möglich, in der nächsten Zeit eine Preiserhöhung von 3 Rappen umzusetzen. Aber es braucht dazu die notwendigen Instrumente und die notwendige Ruhe. Und wenn Sie die Kommissionsmotion nicht annehmen respektive wenn Sie die Motion Aebi unterstützen, werden Sie nicht den Milchmarkt stabilisieren, sondern dazu beitragen, dass weiterhin Unsicherheit herrscht.*"

Schliesslich fasste der Kommissionspräsident, Ständerat Eugen David, vor der Abstimmung die Debatte wie folgt zusammen (Curia vista 2011b S. 320f):

„Aufgrund der Kommissionsdebatte ist der Antrag Frick von der Sache her, behaupte ich, richtig. Ich möchte jenen widersprechen, die sagen, dass wir damit Zeit verlieren. Wir verlieren überhaupt keine Zeit! Morgen tagt die Branchenorganisation; diese Leute können sich auf eine Lösung einigen, und sie können diese am Montag bei Herrn Bundesrat Schneider-Ammann[13] *einreichen. Am Dienstag - ich denke, es geht schnell; Herr Bundesrat Schneider-Ammann kann schnell verfügen - wird er eine Verfügung erlassen. Es sind zwanzig Personen, die morgen um einen Tisch herum sitzen. Es liegt in der Hand dieser Leute zu sagen: ‚So, jetzt einigen wir uns!' Sie können auch sagen: ‚Nein, wir machen es nicht.' Dann würden sie dies aber auf dem Buckel der Bauern machen; das möchte ich betonen. Die Bauern könnten jetzt nämlich von der Milchpreissteigerung auf dem internationalen Markt profitieren.* […], *dann wird der Bundesrat auch schnell handeln; davon bin ich überzeugt. Er braucht dazu nicht noch eine Motion der Räte; er ist ja zuständig. Er kann seinen Entscheid sofort allgemeinverbindlich erklären. Wenn wir uns einigen und sagen, das seien die Punkte, die nähmen wir auf, dann wird Herr Bundesrat Schneider-Ammann sehr schnell die Allgemeinverbindlichkeit, die dann eine Einigkeit gefunden hat, auch anordnen. Ich bitte ihn, das auch zu bestätigen. Darum empfehle ich, die Rückweisung anzunehmen und dann zuerst morgen eine Lösung in der Branchenorganisation zu suchen. Wenn das nicht geht, werden wir uns sofort, mit Kollege Marty als Präsidenten, an die Arbeit machen - mit den Beteiligten, auch mit Nationalrat Aebi. Er hat diese Frage angestossen - zu Recht; das möchte ich auch sagen. Es besteht ein Problem, nur ist sein Lösungsansatz noch nicht das Gelbe vom Ei. Wir müssen etwas finden, was wirklich nützt und worüber sich die Leute einigen können. Wir werden sie einladen und dann diesen Vorschlag an den Bundesrat weiterleiten. Ich sehe das so, wenn der Rückweisungsantrag durchkommt. Wir werden jedenfalls die Hände nicht in den Schoss legen."*

Der Ordnungsantrag von Ständerat Bruno Frick wurde vom Ständerat mit 23 zu 12 Stimmen genehmigt (Curia vista 2011b S. 321). Dabei handelte es sich zwar formell um eine Rück-

[13] Bundesrat Johann Schneider-Ammann ist seit 2010 das für die Landwirtschaft zuständige Regierungsmitglied. Sein Departement heisst seit 2013 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung.

weisung an die vorbereitende Kommission, inhaltlich hiess es aber, die Branche solle sich selber helfen, was letztlich praktisch einer Ablehnung der Motion Aebi gleichkam – diese blieb vorerst sistiert.

Im Rahmen der politischen Debatte zur Agrarpolitik 2014 (Bundesrat 2012) stellte schliesslich Nationalrat Albert Rösti, damals Direktor der Schweizer Milchproduzenten, Anträge zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, die erneut auf die Möglichkeit zur Erteilung einer Allgemeinverbindlichkeit für die Schweizer Milchproduzenten abzielten (Curia vista 2012): *„Als Direktor des Dachverbands der Schweizer Milchproduzenten suche ich zusammen mit dem Verband seit langer Zeit nach Lösungen, die die Misere auf dem Milchmarkt nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung im Jahr 2009 beheben können. Die Milchproduzenten leiden unter den aktuellen Milchpreisen. Nicht für alle zum Glück, aber für viele liegt der Preis unter 50 Rappen pro Liter. Im Jahr 1993 lag der Milchpreis noch bei Fr. 1.07.* [...] *Die Ursache für diese Situation liegt in der Asymmetrie, im Ungleichgewicht auf den Agrarmärkten, was bei der Milch ganz besonders zum Tragen kommt. Nehmen wir einmal an, der Inhalt einer Milchpackung, ein Liter Milch, entspricht symbolisch der Menge verarbeiteter Milch eines unserer grossen Verarbeiter. Die abgelieferte Milchmenge eines Milchbauers oder einer Milchbäuerin entspricht dann, im Vergleich zu dieser Milchpackung, im Durchschnitt allenfalls der Grösse von zwei Stecknadelköpfen. Die Milchmenge unserer vier grossen Verarbeiter wird über etwa vierzig Organisationen vermarktet. Bei dieser Strukturschwäche braucht es minimale Regeln, damit nicht der einzelne Milchbauer, die einzelne Milchbauernfamilie mit immer tieferen Preisen das Nachsehen hat. Meine Minderheitsanträge verlangen Änderungen in zwei Artikeln. Zuerst, und da liegt der Schwerpunkt, zu meinem Minderheitsantrag zu Artikel 9: Wenn die Milchbauern oder Produzentenorganisationen gemeinsam in einem klaren Mehrheitsbeschluss über ihre Verbandsstrukturen entscheiden, Massnahmen zur Anpassung des Angebots an die Nachfrage zu treffen, soll dies der Bundesrat für alle als verbindlich erklären können, sodass Massnahmen, die mit klarem Mehr beschlossen wurden, nicht von wenigen Einzelnen unterlaufen werden. Dies ist heute bereits möglich, allerdings nur, wenn die Situation eine Ausnahme darstellt und nicht durch strukturelle Probleme bedingt ist. Die Asymmetrie auf den Märkten ist aber systembedingt und bleibt trotz starkem Strukturwandel in der Landwirtschaft auch in den nächsten Jahren bestehen. Denn auch wenn es nur noch 20'000 Milchbetriebe gibt, stehen diese immer noch nur vier grossen Verarbeitern gegenüber. Mit meinem Minderheitsantrag soll deshalb einzig die einschränkende Bedingung für die bereits heute mögliche Massnahme gestrichen und der Bundesrat verpflichtet werden, die Selbsthilfemassnahmen für alle verbindlich zu erklären, wenn die notwendigen Quoren der Produzenten oder der Branche vorliegen. Dazu braucht es mindestens alle zwei Jahre neue repräsentative Abstimmungen der Betroffenen. Verbindlich erklärt werden können dabei nur Beschlüsse mit einem sehr hohen Quorum von zwei Dritteln. Man zementiert hier also nichts. Es sind die Betroffenen selbst, die über die Selbsthilfemassnahmen entscheiden und letztlich auch davon profitieren können."*

Der Antrag Rösti zu Artikel 9 wurde mit 94 zu 84 Stimmen abgelehnt (Curia vista 2012 S. 1531), womit die Möglichkeit, eine privatrechtliche Mengensteuerung der Schweizer Milchproduzenten allgemeinverbindlich erklären zu lassen, definitiv vom Tisch war. Der Antrag zu Art.36b, der wenigstens eine Stärkung der Vertragspflicht beinhaltete, wurde zwar im Nationalrat mit 100 zu 76 Stimmen überwiesen (Curia vista 2012 S. 1532). Nach der Ablehnung im Ständerat wurde aber auch diese Änderung im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens definitiv abgelehnt.

In der Frühjahrssession 2013 war es damit dann nur noch eine formelle Angelegenheit, dass der Ständerat die bis dahin noch zurückgewiesene bzw. sistierte Motion Aebi ablehnte. Trotzdem ist die Begründung des Kommissionssprechers, Ständerat Pankraz Freitag, unter Berücksichtigung der Aussagen, die im Jahr 2002 zum Kontingentsausstieg zur Notwendig-

keit einer privatrechtlichen Regelung gemacht wurden, erwähnenswert (Curia vista 2013): *„Die Motion Aebi Andreas will ein allgemeinverbindliches Mengensteuerungsmodell, und das auf der Basis der Lieferrechte des Milchjahres 2008/09. Das käme gemäss Bundesrat ‚faktisch einer Milchkontingentierung auf privatrechtlicher Ebene mit staatlicher Unterstützung' gleich. Ich füge noch an: Der Bezug auf die Basismilchmenge 2008/09 ist auch eine absolut unrealistische Basis, denn wir sind ja inzwischen im Jahr 2013."*

Zusammenfassung der Debatte zur Umsetzung eines privatrechtlichen Milchmengenmanagements:

- Die schwierige Marktsituation nach der definitiven Aufhebung der Milchkontingentierung – die während des ersten Jahres nach dem Ende der globalen Preishausse 2007/08 stattfand – löste eine intensive parlamentarische Debatte aus.
- Während sich der Nationalrat von der Motion Aebi überzeugen liess, einem Vorschlag, mittels Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Dachorganisation der Schweizer Milchproduzenten die Kompetenz über ein Mengenmanagement mit weitgehenden Steuerungsmöglichkeiten zu übertragen, hielten Bundesrat und Ständerat dagegen.
- Als Gegenvorschlag wurde im Ständerat ein Vorschlag diskutiert, der stattdessen der Branchenorganisation Milch – die Vertreter der Milchproduktion, des Handels, der Verarbeitung und des Detailhandels umfasst – die Kompetenz über das Milchmengenmanagement übertragen hätte, mit deutlich geringeren Steuerungsmöglichkeiten als in der Motion Aebi.
- Im Ständerat setzte sich jedoch die Position durch, dass man der Branche mehr Zeit gewähren müsse, um zu einer eigenen Lösung zu finden.
- Letztlich gewann im Parlament der Standpunkt Oberhand, dass es in der Eigenverantwortung der Branche liege, zu einem funktionierenden Milchmengenmanagement zu finden. Man nahm Abstand von der Idee einer privatrechtlichen Kontingentierung und distanzierte sich damit von einem Modell, das 2003 noch möglich geschienen hatte.

3.4. Mögliche Lehren aus den politischen Debatten

In der politischen Debatte der Jahre 2002/03, also zum Zeitpunkt des Entscheids über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung, wurde die Tragweite dieses Liberalisierungsschritts relativiert: Es gehe nur um den Übergang von einem staatlichen zu einem privatrechtlichen System der Mengenregulierung (Abschnitt 3.1). Wer aber in der Folge gehofft hatte, der Staat würde Hand bieten, um griffigen Massnahmen zur Mengenbegrenzung zum Durchbruch zu verhelfen, wurde enttäuscht. Es setzte sich die Position durch, die Branche müsse sich in Eigenverantwortung auf neue Regeln im Milchmarkt einigen. Welche Lehren können Produzentenvertreter aus dieser Erfahrung ziehen? Folgende drei Punkte geben Hinweise:

1) Politischen Versprechungen, die sich auf später beziehen, sollte nicht allzu sehr vertraut werden. Meinungen und Mehrheiten können sich ändern; was zählt, sind die Entscheidungen.
2) Die Interessenvertretungen und Möglichkeiten einer politischen Einflussnahme sind asymmetrisch. Dass die Produzentenvertreter ihre Position in der grossen Kammer des Parlaments durchsetzen konnten, in der kleinen aber scheiterten, ist kein Zufall. Dort ist der Einfluss der verarbeitenden Unternehmen grösser, sie schaffen Arbeitsplätze, und ihre Entscheidungsträger finden daher Gehör.
3) Produzentenvertreter tun gut daran, proaktiv zu handeln und die Initiative nicht der Politik zu überlassen. Es ist zwar ungewiss, ob sich ihre Interessen in einer frühen

Phase besser hätten durchsetzen lassen. Aber rückblickend lässt sich sagen, dass der politische Wille zu langfristigen Massnahmen im Sinn der Produzentenvertreter nach dem definitiven Ausstieg 2009 nicht mehr gross war.

4. Aktivitäten der Milchbranche zum Kontingentsausstieg

Die Ausführungen in diesem Kapitel sind unterteilt in die Zeitabschnitte (4.1) vor und (4.2) nach dem definitiven Ausstieg; anschliessend werden (4.3) die wichtigen Erkenntnisse aus den Aktivitäten in der Branche zusammengefasst.

4.1. Branchenaktivitäten während der Übergangsphase bis Mai 2009

Nach den 2004 erlassenen Detailbestimmungen zum Ausstieg aus der Milchkontingentierung (vgl. Kapitel 3.2) organisierten sich die Milchproduzenten in Produzentenorganisationen (PO) und Produzenten-Milchverwerter-Organisationen (PMO), um die Bedingungen für einen vorzeitigen Ausstieg zu erfüllen. Die minimalen Mengenanforderungen waren mit 50 Mio. kg im Fall einer PO oder 20 Mio. kg im Fall einer PMO relativ tief angesetzt. Dies führte zur Gründung von **über 40 Organisationen** und damit in einem gewissen Sinn zu einer Zersplitterung des Milchangebots. Da sich die Marktlage nach der politischen Debatte wesentlich verbesserte, hatte die Verwaltung keinen Anlass, die Organisationen und insbesondere die von ihnen beantragten Mehrmengen zu verweigern. Dies führte bereits im Vorfeld des definitiven Ausstiegs per 1. Mai 2009 zu einer wesentlichen Mengensteigerung. Aufgrund des weltweit knappen Milchangebots war die Mengensteigerung vorerst (2007 bis 2008) gar verbunden mit steigenden Produzentenpreisen, was den Anreiz für eine Produktionszunahme weiter verstärkte.

Die Etablierung von Massnahmen im Sinn eines Mengenmanagements auf nationaler Ebene erwies sich dabei als schwierig, einerseits aufgrund naturgemässer Interessenskonflikte zwischen den Stufen der Wertschöpfungskette (z.B. bezüglich der Preise), andererseits wegen mangelnder Einigkeit der Milchproduzenten. Dies führte etwa dazu, dass 2008, im Vorfeld des Ausstiegs aus der Milchkontingentierung, ein Verein Schweizer Milch, VSM, gegründet wurde - ohne die Dachorganisation der Schweizer Milchproduzenten SMP. Letztere strebte stets eine verursachergerechte privatrechtliche Steuerung der zusätzlichen Milchmenge an, nicht aber die Mitglieder des VSM. Dieser vereinigte neben den grossen Milchverwertern und dem Handel jene Produzenten, die schon früh von der Möglichkeit eines vorzeitigen Ausstiegs profitiert hatten und die sich daher weigerten, für Steuerungsmassnahmen zwischen Mehrmenge und ursprünglicher Kontingentsmenge zu unterscheiden.

Unter der Federführung des Produzentendachverbands SMP bemühte man sich in den Jahren 2007/08, einen **Nationalen Milchpool** zu etablieren. Der damalige Direktor, Albert Rösti, beschrieb dies im Geschäftsbericht 2007 (SMP 2008 S. 3): *„Die im Berichtsjahr erarbeitete Strategie für die Entwicklung des Milchmarktes bis ins Jahr 2015 wurde vom Vorstand und den Geschäftsführern der regionalen Mitgliedorganisationen erfreulicherweise einstimmig verabschiedet und wird, wie die zahlreichen regionalen Veranstaltungen zeigten, auch von der Basis getragen. Die Milchproduzenten waren sich* [...] *darin einig, dass erfolgreiche Preis- und Mengenverhandlungen eine Konzentration der Angebotsstruktur erfordern.* [...] *Dies ist im föderalistisch aufgebauten Genossenschaftsverband der Schweizer Milchproduzenten SMP ein herausforderndes Unterfangen. Entsprechend haben wir stets kommuniziert, dass wir bereit sein müssen, das Ziel der Angebotsbündelung pragmatisch anzugehen. Heute können wir feststellen, dass trotz zuweilen kontroverser Diskussionen diesbezüglich im Berichtsjahr sehr viel erreicht wurde. Die Organisationen LOBAG, Nordostmilch, Prolait und ZMP haben die notwendigen Grundlagen zur Gründung eines nationalen Pools vorbereitet. Damit können zirka 45 Prozent der Molkereimilch zusammengefasst werden. Gleichzeitig hat eine weitere Konzentration des Angebots mit der Gründung der Plattform der Emmi-Milchlieferanten unter Beteiligung der MIBA, MIMO, BEMO, ZeNoOs und Thur Milch stattgefunden. Nationaler Pool und Plattform vermarkten zusammen 75 Prozent der Molkereimilch.“*

In der Folge zeigte sich aber, dass der Wille der einzelnen Organisationen, sich kurz nach Aufhebung der Kontingentierung einem grösseren Verbund unterzuordnen, offenbar sehr beschränkt war. Der nationale Milchpool konnte daher nicht umgesetzt werden. 2009 zeigte sich auch, dass dem VSM, dem nur eine Minderheit der Milchproduzenten angeschlossen war, ohne breitere Abstützung auf der Produzentenseite die Stabilität fehlte, was zur Gründung der Branchenorganisation Milch (BOM) führte, - unter Einbezug der SMP.[14]

4.2. Branchenaktivitäten nach dem definitiven Ausstieg im Mai 2009

Die folgenden Versuche, privatrechtliche Steuerungs- und Stabilisierungsmassnahmen einzuführen (Tabelle 1), fanden parallel zur in Kapitel 3.3 beschriebenen politischen Debatte statt. Wenn sich der Marktdruck aufgrund fehlender privatrechtlicher Steuerungsmassnahmen vergrösserte, erfolgte jeweils auch ein Verlangen nach politischen Massnahmen. Die politischen Diskussionen schafften wiederum Druck auf die Branchenorganisation, Lösungen umzusetzen. Indem die Branchenorganisation diesem Druck mit Entscheiden zu Lösungen nachgab, legte sich auch der Wille der Politik, verbindliche Massnahmen zu treffen, was wiederum in der Branche die Absicht, einst getroffene Beschlüsse auch vollständig umzusetzen, schmälerte. Dieses Wechselspiel führte letztlich dazu, dass wohl bis heute **für Krisenfälle infolge eines Überangebots keine wirkungsvollen Marktstabilisierungsmassnahmen** bestehen.

Die BOM, als Zusammenschluss von Milchproduzenten, Verarbeitern und des Handels, hat schon vor der Einreichung der Motion Aebi ein **Modell mit Referenzmengen** beschlossen (BOM 2009), ähnlich den Steuerungen bei den Sortenorganisationen für Käse. Der Bund erklärte das System zwar für allgemeinverbindlich (Bundesrat 2009; vgl. Aussagen von Bundesrätin Leuthard zur Motion Aebi), aber die Mitglieder der BOM selbst waren nicht bereit, Milch über die Börse zu einem tieferen Preis zu verkaufen. Zudem fehlte im Vorstand der Wille, die Referenzmenge effektiv zu reduzieren. Die SMP (2010) entwarfen als Alternative das Modell einer gestaffelten Abgabe in einen Fonds zur Marktentlastung. Dieses wurde von Nationalrat Aebi in die parlamentarische Debatte eingebracht (vgl. Kapitel 3.3). Auf diesen Vorschlag entbrannte ein eigentlicher Streit in der Milchbranche, wer die Fondsmittel zu begleichen hätte. Mit dem vorzeitigen Ausstieg hatten einige Produzenten die Möglichkeit erhalten, Mehrmengen zu produzieren, die sie jetzt weiter melken wollten, ohne eine erhöhte Abgabe leisten zu müssen. Demgegenüber beharrten jene, die sich für das Marktungleichgewicht nicht verantwortlich fühlten auf einer höheren Abgabe der „Mehrmengenmelker".

Als Folge des nicht umgesetzten Referenzmengensystems beschloss nun die BOM, per Anfang 2011 eine **Segmentierung in A-, B- und C-Mengen** mit entsprechend unterschiedlichen Preisen zu realisieren (BOM 2010). Die A-Menge wurde als Menge im geschützten (Zölle) und gestützten (Verkäsungszulage, Schoggigesetz) Markt definiert. Die B-Menge entspricht jener Milch, deren Protein in die EU exportiert und das Fett zu Schweizer Preisen verkauft wird, während die C-Menge vollständig auf dem Weltmarkt abgesetzt werden muss. Im Zusammenhang mit der politischen Diskussion rund um die Motion Aebi hat schliesslich die BOM beschlossen, das ABC-Modell mit einem **Marktentlastungsfonds** zu ergänzen, der mit einer gestaffelten Abgabe von einem Rappen auf aller Milch und von vier Rappen auf der Mehr-

[14] Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen zur Richtpreisentwicklung ist die SMP zwar auch hier aus Protest für kurze Zeit vorübergehend wieder ausgetreten. Auf diese Aspekte wird in vorliegendem Bericht nicht näher eingegangen, da sie letztlich nicht sonderlich relevant sind. Sie sind aber Zeichen für die Spannungen, die der Ausstieg aus der Milchkontingentierung in der Schweiz innerhalb der Branche ausgelöst hat. Der Anhang 9 (Medienmitteilungen SMP), und der Anhang 10 (Medienmitteilungen der BO-Milch) vermitteln hierzu vertiefte Einblicke.

menge finanziert werden sollte (BOM 2011). Damit sollten sich die Preisdifferenzen zwischen A-, B- und C-Mengen reduzieren und der Anreiz, C-Milch ins A–Segment zu liefern, gemildert werden. Der Bund erklärte die Abgabe von einem Rappen linear bis Ende April 2013 für allgemeinverbindlich (Bundesrat 2011), womit das Butterlager stark abgebaut werden konnte. Aufgrund einer Klage wurden jedoch die vier Rappen nicht für allgemeinverbindlich erklärt. Damit hatte das Modell keinerlei Steuerungswirkung. Auch innerhalb der BOM liess es sich nicht umsetzen, da 2012 nur eine Minderheit der Milchverkaufsorganisationen die dafür notwendigen Daten über die Mehrmengenlieferungen zur Verfügung stellte.

Tabelle 1: Privatrechtliche Steuer- und Stabilisierungsmassnahmen 2009-2013

Massnahme	Umsetzung
2009: Referenzmenge und Börse in der BOM • Referenzmenge entsprechend der aktuellen Produktionsmenge pro PO oder PMO; • Produktionsmenge 2009 = Referenz (100%); • Anpassung der Referenz durch BOM-Vorstand entsprechend der Nachfrage nach Milch mit guter Wertschöpfung (sog. A-Milch); • Internetbasierte Börse zur zentralen Vermarktung der übrigen Milch zu einem tieferen C-Preis; • Verteilung einer allfälligen Reduktion der Referenzmenge zu 20% linear auf alle Organisationen und zu 80% auf jene, die seit der Aufhebung der Kontingentierung ihre Menge aufgestockt hatten.	Allgemeinverbindlichkeitserklärung (Bundesrat 2009); gescheiterte Umsetzung innerhalb der BOM
2010: Gestaffelte Abgabe in Fonds zur Marktentlastung • Verbilligter Export der „überschüssigen Milch“ zur Stabilisierung der inländischen Milchpreise (Marktspaltung); • Solidarische Bildung eines Fonds zur Finanzierung dieser Massnahme; • Stärkere Belastung der zusätzlichen Milchmenge: Abgabe auf der die frühere Kontingentsmenge übersteigenden Menge höher als Abgabe auf der ursprünglichen Kontingentsmenge. (vgl. Kapitel 3.3, Motion Aebi)	Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit (Motion Aebi) gescheitert; Massnahme nie umgesetzt
2010: ABC-Modell der BOM • Segmentierung der Milch entsprechend ihrer Verwertung und der dabei möglichen Wertschöpfung; • A-Menge für Produkte mit hoher Wertschöpfung (geschützter und gestützter Markt); • B-Menge im Fall von exportiertem Proteinanteil und im Inland vermarktetem Milchfett; • C-Menge für vollständig exportierte Milchprodukte (zu Weltmarktpreisen); • quartalsweise Publikation von Richtpreisen durch die BOM für die A-Menge.	Allgemeinverbindlich erklärt und (teilweise) umgesetzt

2011: Marktentlastungsfonds der BOM • Marktentlastungsfonds basierend auf dem ABC-Modell; • Finanzierung mit einer gestaffelten Abgabe (1 Rappen linear auf aller Milch, 4 Rappen auf Zusatzmengen).	Nur lineare Abgabe umgesetzt (bis Ende April 2013), nicht aber Zusatzabgabe

Zwar wird immer wieder moniert, dass die Segmentierung nur unvollständig umgesetzt werde (vgl. Aussagen in der Debatte rund um die Motion Aebi in Kapitel 3.3), aktuell (2014) sind aber Richtpreis und Segmentierung die einzigen noch bestehenden Instrumente zur Marktstabilisierung. Es bleibt offen, inwieweit das aktuell bestehende Segmentierungsmodell mit Richtpreisen ohne Ausgleichsfonds – dazu werden im Moment wieder Vorschläge diskutiert – im Fall eines allfälligen neuen Preiszerfalls eine genügende stabilisierende Wirkung aufweisen könnte.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Milchproduzenten, bzw. die ganze Branche bemüht waren, ein privatrechtliches Modell des Mengenmanagements zu finden. Die während und nach dem Kontingentsausstieg beschlossenen Massnahmen konnten aber nicht oder nur teilweise umgesetzt werden. Mit Hilfe der Politik versuchte man, Verpflichtungsmöglichkeiten gegenüber „Trittbrettfahrern" zu etablieren. Die politischen Debatten hatten diesbezüglich – trotz Bekundungen zur Notwendigkeit einer privatrechtlichen Mengensteuerung nach dem öffentlich-rechtlichen Ausstieg (vgl. Kapitel 3) – nur partielle und kurzfristig wirksame Massnahmen bewirkt. Die für Produzenten einschneidenden Preiseinbussen (wie sie auch für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden können) wurden von einer Mehrheit des Parlaments als Folge struktureller Probleme aufgefasst, für deren Überwindung die Milchbranche in Eigenverantwortung Lösungen finden müsse. Bisher hat aber auch die Branche nicht zu einer eigentlichen privatrechtlichen Mengensteuerung finden können. Insofern sind die Milchproduzenten dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage ausgesetzt, was für sie aufgrund der in der Milchwirtschaft herrschenden Oligopol-Struktur weiterhin sehr herausfordernd ist.

4.3. Mögliche Lehren aus den Aktivitäten der Branche

Wie schon bezüglich der politischen Debatte sollen auch aus den Aktivitäten der Milchbranche vor, während und nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung mögliche Lehren gezogen werden:

1) Die Suche nach einem funktionierenden privatrechtlichen Milchmengenmanagement ist durch divergierende Interessen geprägt, was gemeinsame Lösungen erschwert. Vor der Umsetzung des Kontingentsausstiegs wäre es vielleicht noch einfacher gewesen, zumindest unter den Produzenten Einigkeit zu finden, aber da war die Dringlichkeit, sich zu einigen, noch gering.
2) Für die Durchsetzung von Massnahmen zugunsten des Kollektivs, also der Milchproduzenten in ihrer Gesamtheit, ist immer von Bedeutung, welcher Nutzen bzw. Schaden sich für den Einzelnen daraus ergeben:
   - So hat sich gezeigt, dass nur Massnahmen zur Finanzierung der Überschussverwertung umsetzbar waren, was zu Marktentlastungen und damit verbunden zu kurzfristigen Preisstabilisierungen geführt hat (nicht aber zu einer langfristigen Lösung).
   - Wenn es um Massnahmen zur Lenkung der produzierten Mengen ging, fanden sich unter den Produzenten immer welche, die sich ungerecht behandelt fühlten. All diese Massnahmen scheiterten, unter anderem mangels einer Geschlossenheit der Milchproduzenten.

3) Wenn die Milchproduzenten unter sich nicht einig sind, ist es für die Milchverwerter einfach, ihre Interessen durchzusetzen, bei Verhandlungen in der Branche oder auch in der Politik.

5. Marktentwicklungen und Wirkung von Begleitmassnahmen

In diesem Kapitel werden zuerst die agrarökonomischen Grundlagen in Bezug auf den Milchsektor erklärt (Abschnitt 5.1), was anschliessend eine Analyse der Entwicklungen rund um die Aufhebung der Milchkontingentierung erlaubt (Abschnitt 5.2).

5.1. Agrarökonomische Grundlagen

Die politische Debatte wie auch die Marktentwicklungen und die Wirkung von Begleitmassnahmen sind vor dem Hintergrund einiger agrarökonomischer Grundlagen besser verständlich. Die folgenden Abschnitte sollen einen anschaulichen Überblick dazu geben.

5.1.1. Betriebswirtschaftliche Betrachtung der Milchkontingentierung

Im Vorfeld der politischen Entscheidungen liess das Bundesamt für Landwirtschaft BLW eine Reihe von wissenschaftlichen Studien zum Thema des Milchmengenmanagements durchführen. Lehmann et al. (2000) zeigten, dass ein grosser Teil der milchproduzierenden Betriebe ihre Produktion im Fall einer Liberalisierung ausdehnen würde. Diese Aussage basiert auf einer Betriebsbefragung und lässt sich ökonomisch begründen (Abbildung 3): Welchen Gewinn ein Betrieb erwirtschaftet, ist abhängig von der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Erlös (d.h. dem Preis pro kg Milch) und den durchschnittlichen totalen Kosten (Produktionskosten pro kg Milch), multipliziert mit der Milchmenge.

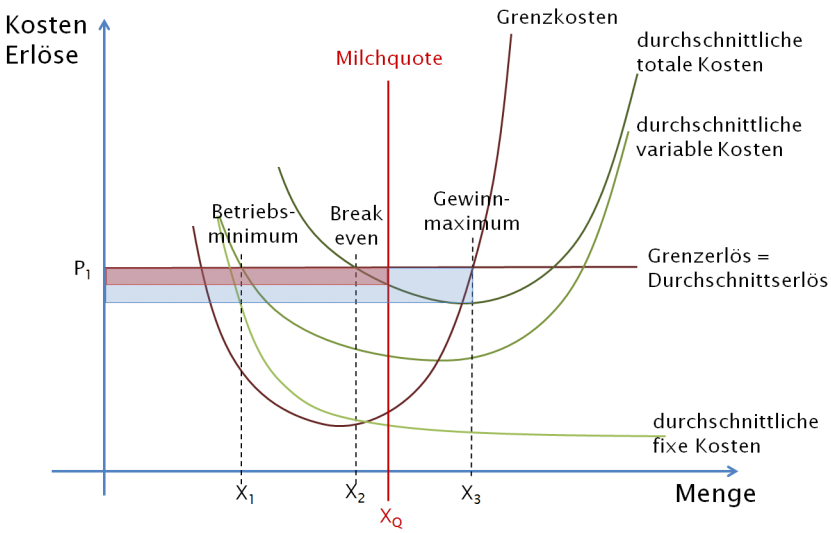

Abbildung 3: Einzelbetriebliche Kostenstruktur und Auswirkungen einer Milchquote auf das Gewinnpotential

Der Gewinn ist maximal (blaue Fläche) bei Menge X_3. Dann sind die Grenzkosten (die zusätzlichen Kosten für die Produktion eines zusätzlichen kg Milch) gleich dem Grenzerlös (dem Milchpreis). Wenn das Lieferrecht des Betriebs durch eine Quote auf die Menge X_Q beschränkt wird, so heisst dies, dass der Betrieb seine Produktionsstrukturen nicht optimal auslasten kann – er hat Überkapazitäten. Sein Gewinn (rötliche Fläche) ist nicht nur insgesamt, sondern auch pro kg Milch kleiner als bei einer ausgelasteten Kapazität. Zudem wird er im Fall einer Quote schon bei deutlich geringeren Preissenkungen Verluste schreiben, als wenn er die produzierte Menge frei variieren darf. Überkapazitäten waren zu Beginn des Jahrtausends bei einer Mehrheit der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe – und auch in der milchverarbeitenden Industrie – vielerorts vorhanden. Würde die Quote die Menge für den Betrieb in Abbildung 3 unter X_2 (Break even, Gewinnschwelle bezüglich der Menge) beschränken, so könnte der Betrieb nicht mehr alle fixen Kosten (v.a. Kosten von Stall, Melkanlage und Mechanisierung) decken. Das heisst, der Betrieb würde von der Substanz leben. Im langfristigen Durchschnitt sollte die Liefermenge daher über X_2 liegen. Wird die Menge sogar auf unter X_1 (Betriebsminimum) beschränkt, so können nicht einmal mehr die variablen Kosten gedeckt werden. Der Betrieb stünde besser da, wenn er seine Kühe verkaufen und die Produktion aufgeben würde (Produktionsschwelle bezüglich der Menge). Auf Familienbetrieben ist diese Grenze des Betriebsminimums unscharf, denn die eigenen Produktionsfaktoren (insbesondere die Arbeit der Familienarbeitskräfte) werden selten marktgerecht entschädigt. Ein Familienbetrieb

bleibt daher (bei gleichen Direkt- und Anlagekosten) länger im Geschäft als ein Betrieb, der mit Angestellten arbeitet, die entlohnt werden müssen.

Eine Aufhebung der Milchquote wird also dazu führen, dass jeder Betrieb seine Milchmenge ausdehnt bis zu seinem mengenbezogenen Gewinnmaximum. Bei welcher Menge dieses liegt, ist abhängig vom Milchpreis (Abbildung 4): Wenn der Milchpreis auf Niveau P_2 sinkt, so kann der Betrieb gerade noch alle seine Kosten decken (durchschnittlich totale Kosten = Milchpreis P_2), er macht aber keinen Gewinn mehr. Dieser Punkt gilt als volkswirtschaftlich effizient, weil die Milch zu den geringsten Kosten pro kg produziert wird. Gleichzeitig ist aber der Betrieb langfristig darauf angewiesen, dass der Milchpreis mindestens auf Niveau P_2 liegt, sonst lebt er wiederum von der Substanz. Kurzfristig wird er aus der Produktion aussteigen, falls der Milchpreis unter P_3 liegt – weil es dann besser ist, wenn sein Stall leer ist und seine Maschinen still stehen (Produktionsschwelle bezüglich des Preises).

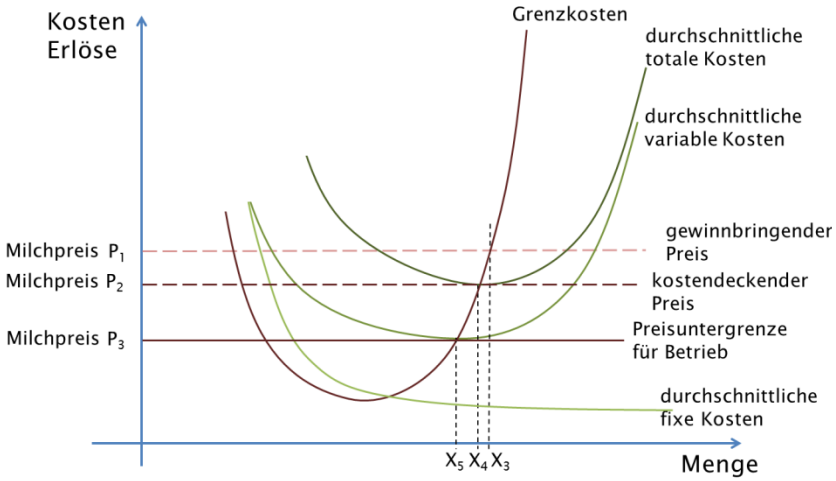

Abbildung 4: Einzelbetriebliche Kostenstruktur und Auswirkungen eines sinkenden Milchpreises auf das Gewinnpotential

Wo diese kritischen Preise und Mengen liegen, ist von der genauen Kostenstruktur jedes Betriebs abhängig.

Die Kostenstruktur eines Betriebs ändert sich zum Beispiel bei einer Investition in eine grössere Anlage. Dabei nehmen die fixen Anlagekosten zu (Verschiebung der Kurve nach rechts), die variablen Kosten, insbesondere die Arbeitskosten pro kg Milch, jedoch ab (Verschiebung der Kurve nach unten). Insgesamt wird er nun zu tieferen Preisen produzieren können, ist aber für eine ausreichende Auslastung auf eine grössere Menge angewiesen.

5.1.2. Marktgleichgewicht mit und ohne Kontingentierung

Auf die einzelbetriebliche Betrachtung folgt nun eine Beurteilung der Situation hinsichtlich des Marktes. Eine schematische Darstellung der Effekte der Aufhebung einer Quotenregulierung ist aus Abbildung 5 ersichtlich.

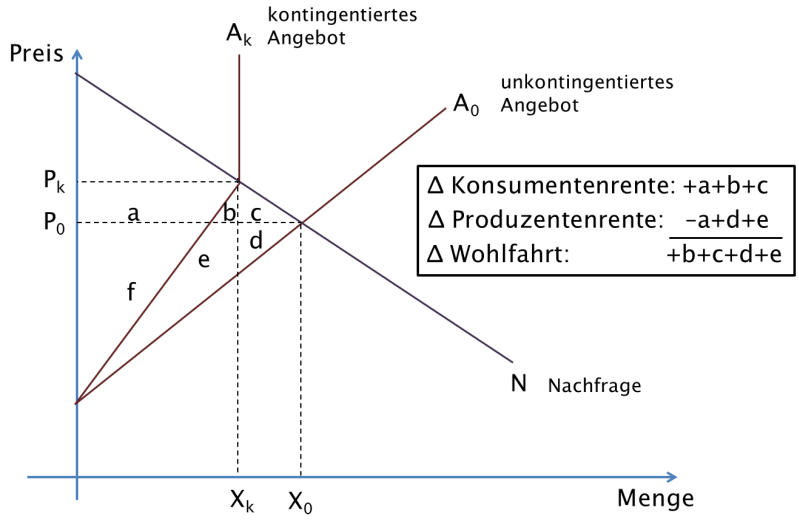

Abbildung 5: Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Aufhebung der Milchkontingentierung
(Darstellung in Anlehnung an Henrichsmeyer & Witzke [1994 S. 215])

Weil die Milchproduktionsbetriebe dank einer besseren Auslastung ihrer Anlagen zu geringeren Kosten produzieren können, wird ohne Kontingentierung zum gleichen Preis eine grössere Milchmenge angeboten (A_0 verläuft rechts von A_k). Der Preis ergibt sich aus dem Marktgleichgewicht am Schnittpunkt der Angebotskurve A_0 mit der Nachfragekurve N. Zwar verlieren die Produzenten durch die Preissenkung von P_k auf P_0 Umsatz im Umfang von Fläche a, aber sie können dank der gesteigerten Milchmenge und den gesunkenen Produktionskosten eine um Fläche d+e grössere Rente erzielen. Ob die Produzenten insgesamt an Einkommen gewinnen, hängt davon ab, ob Fläche d+e grösser als Fläche a ist. Für die Konsumenten (resp. die Milchverwerter) und für die gesamte Wohlfahrt des Landes ist der Effekt einer Aufhebung der Kontingentierung in jedem Fall positiv. Dies bedeutet, dass ein solcher Liberalisierungsschritt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist, und dass er seine Verfechter findet, auch wenn die Produzenten darunter leiden könnten.

Lehmann et al. (2001, S. 22) schätzten für das Jahr 2000 das Gleichgewicht des Schweizer Milchmarkts ohne Kontingentierung (Preis P_0 und Menge X_0 in Abbildung 5). Sie kamen auf eine Menge von 3.8 Mio. Tonnen und einen Milchpreis von 60 bis 63 Rappen (vgl. dazu die politische Debatte in Kapitel 3.1). Im Vergleich zum Marktgleichgewicht mit Kontingentierung entspricht dies einer Mengenzunahme von 31% und einer Preisreduktion um 21-25%[15].

5.1.3. Entwicklung der Nachfrage seitens der Milchverwerter

Bei welcher Menge und welchem Preis sich das Marktgleichgewicht bei einer Aufhebung der Milchkontingentierung einstellen würde, ist abhängig von der Elastizität der Nachfrage seitens der Milchverwerter, das heisst davon, wie stark die Nachfrage im Fall einer Senkung der Rohmilchpreise wachsen würde (Abbildung 6). Dies wird bestimmt durch die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit der Milchvertreter im Fall einer Verbilligung ihres Rohstoffs und durch ihre Möglichkeiten, den Absatz der verarbeiteten Produkte zu erhöhen. Es spielt also wiederum eine Rolle, wie sich die Nachfrage von deren Abnehmern verhält. Dazu gehören Detailhandelsunternehmen, aber zum Beispiel auch die Schokolade- oder Biskuitindustrie.

[15] Als Referenz diente eine Hochrechnung von Modellresultaten, wobei die gesamte Milchmenge etwas unter der tatsächlichen Kontingentsmenge von 2000 (3.2 Mio. Tonnen) lag. Nach Einschätzung von Lehmann et al. (2001, S. 14) ist diese Abweichung für die bearbeitete Fragestellung jedoch vernachlässigbar.

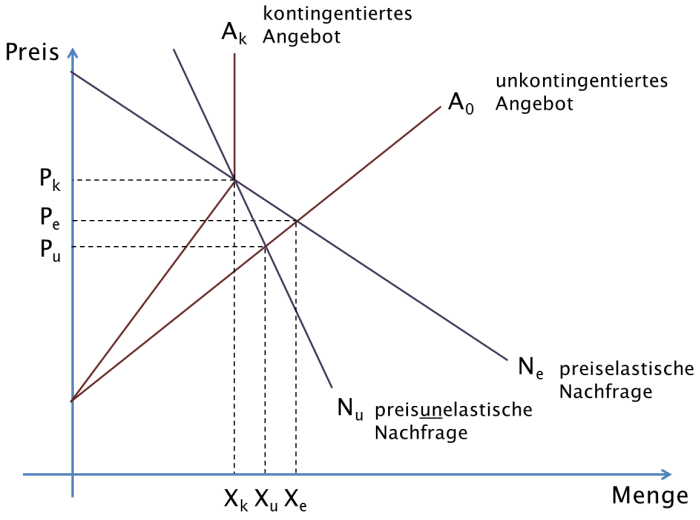

Abbildung 6: Einfluss der Nachfrageelastizität auf die Mengen- und Preisentwicklungen im Fall einer Aufhebung der Milchkontingentierung

Lehmann et al. (2001) schätzten aufgrund von Expertenbefragungen, dass sich bei einem Milchpreis im Preisband von 62-65 Rappen pro kg (d.h. bei einer Preisreduktion von 18-19%) die Nachfrage der Milchverwerter im Vergleich zum Jahr 2000 um 14% (448 Mio. kg) ausdehnen würde. Einerseits wurde davon ausgegangen, dass der Absatz im Inland um 130 Mio. kg Milchäquivalent gesteigert werden könnte, dank einer Verbilligung der Milchprodukte. Andererseits erhoffte man sich eine Steigerung der Exporte im Umfang von 318 Mio. kg Milchäquivalent, unter anderem wegen des damals anstehenden Freihandelsabkommens mit der EU für Käse. Im Vergleich dazu erscheint die Mengensteigerung, wie sie in der gleichen Studie aufgrund von Modellergebnissen prognostiziert wurde (Abschnitt 5.1.2) sehr optimistisch.

Neben der Frage der Elastizität der Nachfrage ist auch das Thema Marktmacht von Bedeutung. Wenn Unternehmen eine starke Position besitzen, sodass sie den Markt dominieren können, so beeinflussen sie mit ihrem Verhalten die Preise. Wenn eine Vielzahl von Milchproduzenten einer kleinen Anzahl von Milchverwertern gegenübersteht, besteht eine Marktasymmetrie zu Ungunsten der Produzenten. Dies verringert die Wahrscheinlichkeit, dass der Effekt der Quotenaufhebung aus Abschnitt 5.1.2 für die Gesamtheit der Milchproduzenten positiv ausfällt.

5.1.4. Verteilungseffekte und regionale Unterschiede

Für ein ganzheitliches Bild ist es nun wichtig, die sektorale Sicht aus den Abschnitten 5.1.2 und 5.1.3 wieder mit der einzelbetrieblichen Perspektive aus Abschnitt 5.1.1 zu verbinden. Unabhängig davon, ob das Resultat einer Marktliberalisierung für die Produzenten insgesamt positiv oder negativ ausfällt, wird es aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen mit einer grossen Wahrscheinlichkeit sowohl Gewinner als auch Verlierer geben. Diejenigen mit den grössten Kostennachteilen werden zuerst aus der Produktion aussteigen und geben so den verbleibenden die Möglichkeit, zu wachsen. Der Liberalisierungsschritt verstärkt also den Strukturwandel, was zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion insgesamt führt. Dies ist im Sinn eines zukunftsfähigen Sektors erwünscht, darf aber nicht über eine möglicherweise äusserst schwierige Übergangssituation auf den einzelnen Betrieben hinwegtäuschen.

Die Produktionskosten unterscheiden sich nicht nur zwischen erfolgreicheren und weniger erfolgreichen Betrieben, auch regionale Gegebenheiten oder Produktionsvorschriften (z.B. für biologischen Landbau) wirken sich auf die Kostenstruktur aus. So besteht das Risiko, dass die Milchproduzenten ganzer Regionen zu den Verlierern gehören und sich die Produktion verlagert. Gerade in agronomisch schwierigeren Regionen, beispielsweise im Schweizer Berggebiet, könnten dadurch gemeinwirtschaftliche Leistungen wie die Landschaftspflege oder der Einfluss auf die dezentrale Besiedlung gefährdet werden.

Modellrechnungen von Lehmann et al. (2001, S. 22) zeigten, dass im Fall einer Aufhebung der Kontingentierung die produzierte Milchmenge zwar in der Talzone um 74% und in der Hügelzone um 30% zunehmen, in der Bergzone aber um 18% zurückgehen würde. Aufgrund

dieser Prognose sahen sie einen Konflikt zwischen dem Ziel einer hohen Effizienzsteigerung und regional- bzw. strukturpolitischen Zielsetzungen. In diesem Zusammenhang ist der im ursprünglichen Konzept enthaltene vorzeitige Ausstieg für Milchproduzenten im Berg- und Sömmerungsgebiet sowie für Bioproduzenten zu sehen (vgl. Kapitel 3.2).

5.1.5. Regulierungs- und Lenkungsmassnahmen der Branche

Da, wie in Abschnitt 5.1.2 gezeigt, seitens der Milchproduzenten Verlierer einer Marktliberalisierung zu erwarten sind, ist es verständlich, dass ihnen besonders an den Begleitmassnahmen des Übergangs und an der Ausgestaltung der Folgeregelung gelegen ist. Aufgrund der asymmetrischen Marktsituation können gewisse Regulierungs- oder Lenkungsmassnahmen auch volkswirtschaftlich gerechtfertigt sein.

Eine Gruppe von Massnahmen bezweckt die Angebotsregulierung zur Stabilisierung von Preisen. Grundsätzlich ist eine solche auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette denkbar – bei der Rohmilch oder bei den verarbeiteten Produkten. Voraussetzung ist aber immer eine Bündelung dieses Angebots, was kartellrechtlich nicht unproblematisch ist.[16]

Diese Bündelung kann beispielsweise über einen Milchpool erfolgen. Das Grundprinzip solcher Regulierungsmassnahmen besteht nun darin, dass der Preis im Inland (oder auf einem Teilmarkt) auf einem höheren Niveau stabil gehalten wird, indem der Teil des Angebots, der nicht zu diesem Preis verkauft werden kann, auf einen anderen Markt verschoben wird („Reguliermenge“, Abbildung 7). Da aber das Produkt auf dem anderen Markt nur zum tieferen Preis P_{ex} verkauft werden kann, besteht ein Bedarf, die Preisdifferenz auszugleichen.

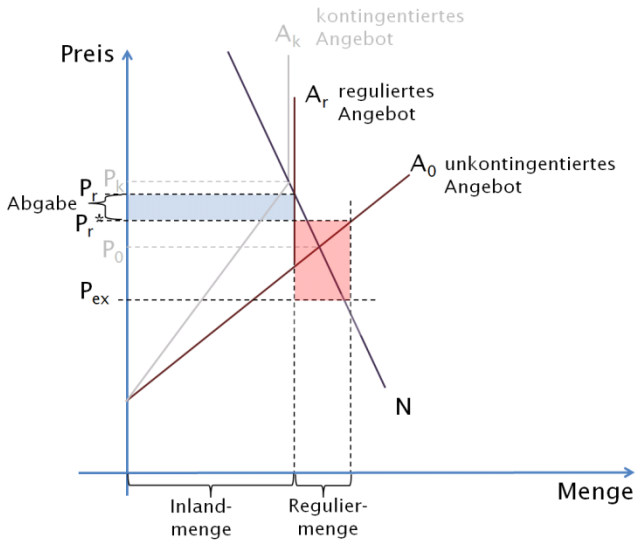

Abbildung 7: Angebotsregulierung durch Exporte

Wenn also der Milchpool die regulierte Menge zum Preis P_r an die Industrie verkaufen kann, wird er den Produzenten nur den Preis P_r* bezahlen können. Er verrechnet ihnen eine Abgabe (blaue Fläche) mit der er die Preisdifferenz (rote Fläche) decken kann. Das Problem ist nun, dass eine Produzentengruppe, die nicht Mitglied dieses Milchpools ist, ihre Milch der Industrie zum höheren Preis P_r verkaufen kann. Es besteht also ein Anreiz, die Teilnahme am Milchpool zu verweigern („Trittbrettfahrerproblem“). Je mehr Produzenten ausscheren, desto grösser wird die Last der im Milchpool verbleibenden. Wird die Abgabe nun sogenannt verursachergerecht erhoben, das heisst, diejenigen Produzenten, die ihre Milchmenge erhöht haben, werden stärker belastet, so steigt deren Anreiz, den Milchpool zu verlassen. Gerade für einen Produzenten, der in eine grössere Anlage investiert hat, wäre es betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll, wieder zur alten Kontingentsmenge zurückzukehren (vgl. Abschnitt 5.1.1).

Aus Sicht der Milchproduzenten ist also die Problematik der Mengenregulierung eine doppelte: Die Bündelung eines möglichst grossen Teils des Angebots und die Festlegung der

[16] Auf wettbewerbsrechtliche Fragen wird hier nicht näher eingegangen. Nach Schweizer Recht sind aber zur Erreichung agrarpolitischer Zielsetzungen gewisse Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit zulässig, was im Widerspruch zum Wettbewerbsrecht steht; eine genauere Erörterung in Bezug auf den Milchmarkt bietet Simon (2012). Es ist aber wichtig festzuhalten, dass sich die wettbewerbsrechtliche Praxis in der Schweiz von anderen Ländern, zum Beispiel Deutschland, unterscheidet (siehe z.B. Stutzer 2012).

Abgabe. Wie eben gezeigt, sind aber beide Probleme miteinander gekoppelt. Das Modell des **nationalen Milchpools** setzte auf die Solidarität unter den Produzenten. Warum der Solidaritätsgedanke überfordert war, lässt sich nach den oben stehenden Ausführungen gut nachvollziehen. Mit einer gesetzlichen Allgemeinverbindlichkeitsregelung ist es grundsätzlich möglich, die Solidarität aller Milchproduzenten zu erzwingen. Dazu müssen aber die politischen Autoritäten davon überzeugt werden, ein Sanktionsmodell mitzutragen. Dies war, wie in Kapitel 3.3 gezeigt, nur sehr eingeschränkt möglich.

Die ganzen Diskussionen auf der Stufe der Milchproduzenten lenken aber von einer weiteren Schwierigkeit ab: Soll die inländische Menge durch Exporte reguliert werden, so sind die Milchproduzenten auf Verarbeiter angewiesen – Rohmilchexporte sind nicht möglich. Die Preisrelationen zum Ausland sind so gestaltet, dass die Regulierfunktion immer der Butter zufällt. Periodisch wird darüber diskutiert, wie die Butterlager geräumt werden sollen – aufgrund der Marktasymmetrie und fehlender Transparenz in der Verarbeitung sind die Produzenten dabei in einer schwachen Position. Die fehlende Transparenz in der Milchverwertung ist auch ein Grund, weshalb das ABC-Modell nur teilweise funktioniert. Würde es funktionieren, so wären die Butterexporte dank der unterschiedlichen Rohstoffpreise schon im Voraus finanziert – durch den Einkauf von C-Milch. Die Gründung der Lactofama AG[17] im März 2014 könnte in diesem Bereich eine zielführende Massnahme sein. Offensichtlich ist allerdings auch hier die Frage der Beschaffung der notwendigen finanziellen Mittel noch nicht gelöst.

5.2. Entwicklungen des Schweizer Milchmarkts während des Ausstiegs

5.2.1. Preisentwicklungen

In Bezug auf die Erzeugerpreise (Abbildung 8) sticht die Preishausse von 2007/08 ins Auge. Sie wurde durch Entwicklungen auf den globalen Milchmärkten verursacht und hatte auf dem Schweizer, wie auch auf dem europäischen Markt, Preiserhöhungen zur Folge, die aber nicht von Dauer waren. Für die Schweizer Erzeugerpreise zeigt sich abgesehen davon bis 2012 eine rückläufige Tendenz – ob die Entwicklungen seit Sommer 2013 eine Trendwende darstellen, lässt sich noch nicht sagen. Nach der Preishausse hat in der Schweiz eine deutliche Preisdifferenzierung zwischen Käserei- und Molkereimilch (resp. Industriemilch) stattgefunden. Die Preise für Milch aus biologischem Landbau haben sich bis zur Preishausse den konventionellen Milchpreisen angenähert, seither hat sich der Abstand wieder vergrössert. Dazu trägt bei, dass die grösste Vermarktungsorganisation für Biomilch die Milchmenge durch Deklassierungen zu „normaler“ Industriemilch reguliert.

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% – er ist also etwas grösser als der von Lehmann et al. (2001) prognostizierte Wertverlust von 18-19%. Vor allem die industriellen Milchverwerter können ihren Rohstoff folglich deutlich günstiger einkaufen.

[17] Diese Firma wurde von den grössten Produzenten- und Vermarktungsorganisationen zusammen mit den Schweizer Milchproduzenten SMP gegründet. Die Idee besteht im Aufkauf der durch saisonal bedingte Überproduktion anfallenden C-Milch, die dann nach einer Verarbeitung im Auftrag exportiert werden soll. (Lactofama 2014)

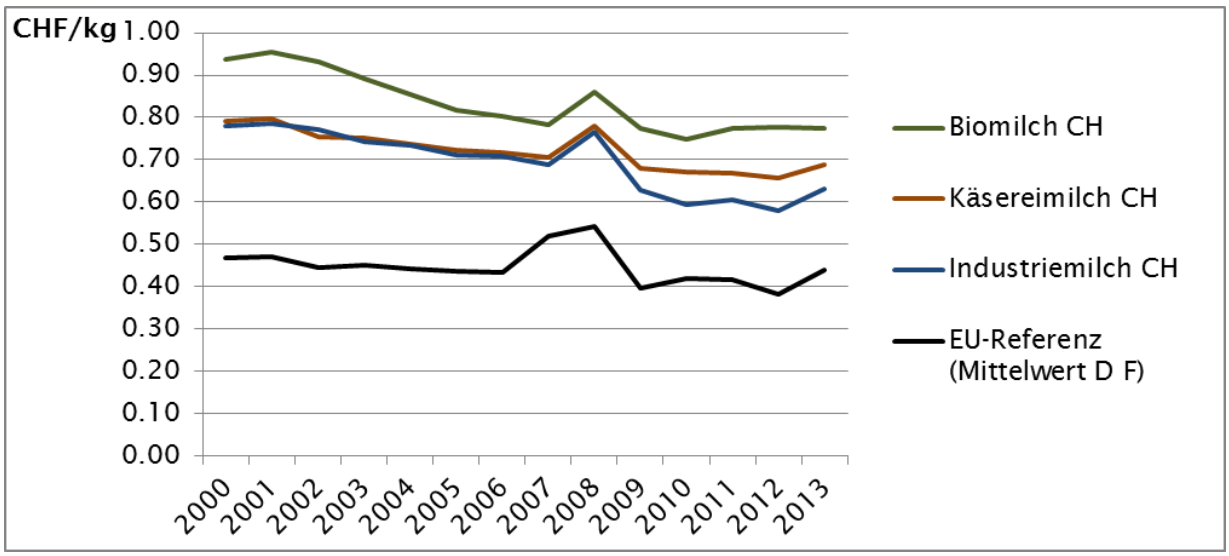

Abbildung 8: Entwicklung der Erzeugerpreise für Rohmilch in der Schweiz, mit EU-Referenz

Datenquellen: Marktberichte BLW (div. Jahrgänge), BMELV, Agreste; Wechselkurse: SNB (2014)

Zur Einordung der Schweizer Preisentwicklungen bietet sich der Vergleich mit den Nachbarländern an. Für die EU-Referenz in Abbildung 8 ist zu beachten, dass sie in Schweizer Franken umgerechnet ist, sie entspricht also nicht der von EU-Produzenten wahrgenommenen Entwicklung. Lag der Schweizer Milchpreis zu Beginn des Jahrtausends noch gut 30 Rappen über den Preisen in Deutschland oder Frankreich, so hat sich dieser Abstand für Molkereimilch bis 2013 um mehr als ein Drittel auf knapp 20 Rappen verkleinert. Ohne die gleichzeitige Aufwertung des Schweizer Frankens im Vergleich zum Euro wäre die Differenz zwischen den Erzeugerpreisen daher noch kleiner.

Die Entwicklung der mittleren Preise ist nur bedingt aussagekräftig für den Einzelbetrieb. So variiert zum Beispiel der Käsereimilchpreis sehr stark zwischen den einzelnen Käsereien. Im Jahr 2011 erhielten Lieferanten für die Produktion von Gruyère AOP im Mittel 0.82 CHF/kg Milch, Lieferanten für Emmentaler AOP 0.59 CHF/kg (ohne Siloverzichtszulage); diese Preise waren für Gruyèreproduzenten im Vergleich zu 2005 um 3 Rappen gestiegen, für Emmentalerproduzenten um 8 Rappen gesunken (vgl. Flury et al. 2014). Dies hängt stark mit den Unterschiedlichen Marktentwicklungen dieser beiden Käsesorten zusammen.

Zwischen 2000/02 und 2010/12 haben sich auch die Verbraucherpreise für Milchprodukte verändert. Dabei sind die Unterschiede gross. So ist der Preis für Frischmilch (Vollmilch pasteurisiert) um 9% und für Vorzugsbutter um 5% zurückgegangen, während Kochbutter („Die Butter“) um 2% teurer geworden ist. Emmentaler AOP hat im Inland auf der Stufe des Endverbrauchers 10% des Werts verloren, Gruyère AOP 3%, Mozzarella hingegen 29%. Diese Schätzungen basieren auf den Agrarberichten des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW 2003, 2011, 2013).

Im Vergleich zu den Nachbarländern haben sich die Verbraucherpreise im Gegensatz zu den Erzeugerpreisen nicht angenähert (Abbildung 9). Für Butter bezahlten Konsumenten in der Schweiz 2010/12 79%, für Emmentaler 68% und für Frischmilch 47% mehr als in Nachbarländern (2000/02 betrugen die Mehrpreise 52%, 63%, bzw. 39%). Werden die Preise allerdings zu konstanten Wechselkursen umgerechnet, so zeigt sich zumindest theoretisch auch im Fall der Verbraucherpreise eine Annäherung, die allerdings im Fall der Butter viel schwächer ausfällt als für Frischmilch oder Emmentalerkäse. Unabhängig von der Wechselkursthematik lässt sich festhalten, dass sich die Verbraucherpreise – wenn überhaupt – deutlich weniger stark in Richtung EU-Preisniveau bewegt haben als die Erzeugerpreise.

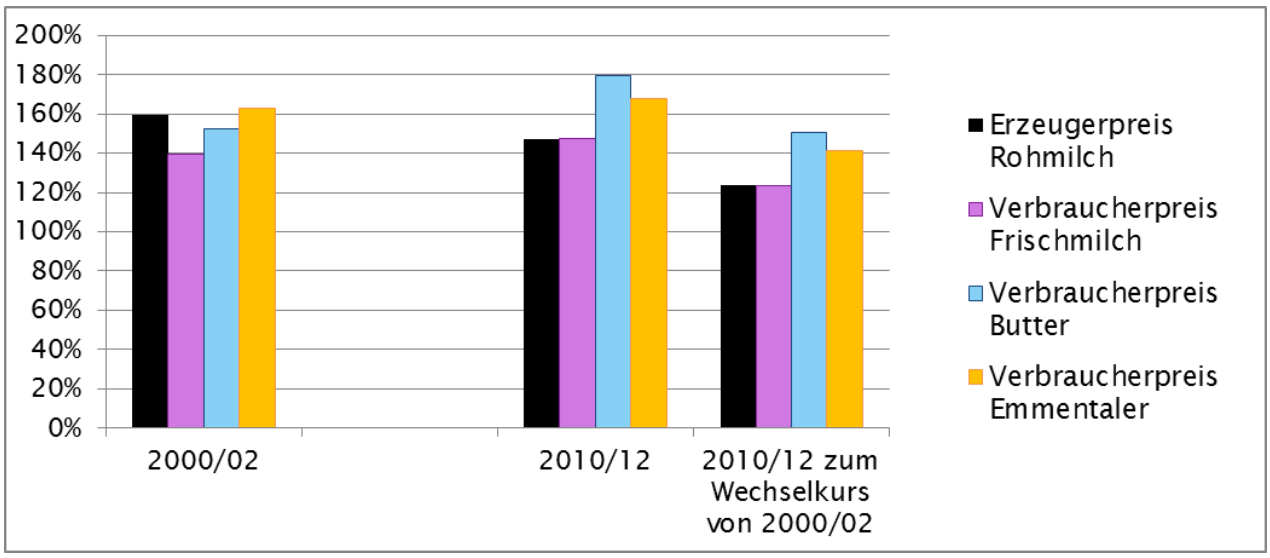

Abbildung 9: Preisrelationen von ausgewählten Schweizer Erzeuger- und Verbraucherpreisen zu denjenigen in den Nachbarländern[1]

[1] Nachbarländer: Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien (2010/12 ohne Italien); Wechselkursbereinigung gemäss SNB (2014)
Datenquelle: Agrarberichte (BLW 2003, 2011, 2013)

Für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Milchsektors im Vergleich zum Ausland sind (mit Ausnahme des gegenüber der EU heute liberalisierten Käsemarktes) nicht die Verbraucherpreise, sondern die Grosshandelspreise ab Milchverwerter von Bedeutung. Dazu lässt sich heute sagen, dass die Schweiz bezüglich des Milchproteins (Magermilchpulver) deutlich näher an EU- oder Weltmarktpreisen ist als hinsichtlich des Milchfetts (Butter).

5.2.2. Entwicklung der Milchproduktionsbetriebe

Zwischen 1999 und 2012 nahm die Zahl der milchproduzierenden Betriebe um fast 15‘000 (oder 37%) ab; im Talgebiet war der Anteil des Ausstiegs aus der Milchproduktion grösser als im Berggebiet. Insgesamt verlief der Strukturwandel vor dem Ausstieg aus der Kontingentierung etwas schneller (-3.1% pro Jahr) als danach (-2.9% pro Jahr; Daten: BLW 2013). Der Strukturwandel ermöglichte den verbleibenden Betrieben Wachstum. 1999 molken erst 20% der Betriebe mehr als 100‘000 kg Milch pro Jahr, 2012 waren es 56%; 7% aller Betriebe molken sogar über 300‘000 kg Milch pro Jahr – 1999 noch kein Betrieb (Flury et al. 2014).

Einen Hinweis auf die mit dem betrieblichen Wachstum verbundenen Effizienzsteigerungen und damit verbundenen Kostensenkungen gibt die Entwicklung der Faktorproduktivitäten (Tabelle 2). Dabei ist ein Vergleich zur Entwicklung direkt vor dem Ausstieg aus der Kontingentierung aufschlussreich. Als Referenz dient jeweils das Mittel der Jahre 1999/2000, Grundlage ist die Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten (vgl. Flury et al. 2014, S. 22-24 für die vollständigen Zeitreihen). Beide Zeitabschnitte in Tabelle 2 umfassen sechs Jahre. Die Flächenproduktivität konnte in der Tal- und Hügelregion bis 2006 leicht gesteigert werden, in der Bergregion nahm sie moderat ab. Für die Zeit nach Beginn des vorzeitigen Ausstiegs aus der Kontingentierung ist eine deutliche Steigerung feststellbar, die in der Talregion am stärksten, in der Bergregion am schwächsten ausfiel. Die Arbeitsproduktivität hat sich im Vergleich zur Flächenproduktivität wesentlich stärker verbessert. Über den ganzen Zeitraum gesehen nimmt auch für diesen Faktor die Produktivitätssteigerung mit der Höhenlage ab. Nach Beginn des Ausstiegs hat sich die Entwicklung in allen Regionen verlangsamt, im Gegensatz zum Faktor Fläche. Für die Kapitalproduktivität waren nur schwache bis moderate Entwicklungen feststellbar; die Regionen zeigen kein einheitliches Bild.

Tabelle 2: Veränderung der Faktorproduktivitäten in der Milchproduktion, nach Region[1]

Flächenproduktivität (kg Milch pro ha Hauptfutterfläche)	kg Milch pro Einheit		Veränderungen relativ zu 1999/00		
	1999/00	2012	Total	bis 2006	nach 2006
Talregion	10‘295	12‘310	+19.6%	+2.8%	+16.8%
Hügelregion	8‘655	9‘783	+13.0%	+3.0%	+10.1%
Bergregion	6‘060	5‘951	-1.8%	-6.0%	+4.2%
Arbeitsproduktivität (kg Milch pro Jahresarbeitseinheit)	kg Milch pro Einheit		Veränderungen relativ zu 1999/00		
	1999/00	2012	Total	bis 2006	nach 2006
Talregion	109‘462	161‘254	+47.3%	+27.9%	+19.4%
Hügelregion	87‘282	125‘089	+43.3%	+22.6%	+20.7%
Bergregion	66‘025	90‘276	+36.7%	+26.1%	+10.6%
Kapitalproduktivität (kg Milch pro Franken Aktiven)	kg Milch pro Einheit		Veränderungen relativ zu 1999/00		
	1999/00	2012	Total	bis 2006	nach 2006
Talregion	0.27	0.28	+4.4%	+4.3%	+0.1%
Hügelregion	0.24	0.26	+8.6%	+3.6%	+5.1%
Bergregion	0.19	0.20	+1.7%	+6.4%	-4.7%

[1] Grundlage für diese Berechnungen sind die von Flury et al. (2014 S. 22-24) geschätzten Produktivitäten, basierend auf den Grundlagenberichten der Zentralen Auswertung, div. Jahre. Die Faktoraufwände beziehen sich jeweils auf den Betriebszweig Milchproduktion.

Insgesamt scheint die Aufhebung der Milchkontingentierung die Produktivitätsentwicklung des Faktors Fläche beschleunigt, bezüglich des Faktors Arbeit aber eher gebremst zu haben. Dies hat damit zu tun, dass schon ab 1999 der Handel mit Kontingenten eine Mobilität der Mengen ermöglichte, was eine bessere Auslastung des Faktors Arbeit erlaubte. Alle Produktivitätskriterien deuten jedoch darauf hin, dass die Bergregion deutlich weniger von der Aufhebung der Kontingentierung profitieren konnte als die Tal- und Hügelregionen.

5.2.3. Mengenentwicklung der in der Schweiz verarbeiteten Milch

Die Studie von Lehmann et al. (2001) liess im Fall einer Milchpreissenkung (wie sie eingetroffen ist) eine Steigerung der in der Schweiz produzierten und verarbeiteten Milchmenge im Umfang von rund 14% erwarten (Abschnitt 5.1.3), oder aufgrund der Preisentwicklungen (Abschnitt 5.2.1) sogar noch etwas mehr. Tatsächlich lag die Menge in den Jahren 2010/12 aber nur 8% (oder 245 Mio. kg) über derjenigen der Jahre 2000/02 (vgl. Abbildung 10). Am stärksten ausgedehnt wurde die Herstellung von Butter (+22.5%) und Dauermilchwaren (+10.6%), worunter vor allem Magermilchpulver fällt.

Wie in Kapitel 5.2.1 angedeutet, spielt die Marktentwicklung der Endprodukte für die Preisentwicklungen des Rohstoffs eine wichtige Rolle. Hier ist vor allem auch der Exportanteil von Bedeutung. Während in den Jahren 2000/02 rund 21% der in der Schweiz produzierten Milch in verarbeiteter Form exportiert wurde, waren es zehn Jahre später 27%. Dies entspricht einer Steigerung der exportierten Milchmenge um etwa 40% oder 260 bis 270 Mio. kg Milchäquivalent[18]. Dies liegt ebenfalls unter den Erwartungen vor dem Kontingentsausstieg (vgl. Lehmann et al. 2001). In Bezug auf das Wertschöpfungspotential ist bedenklich, dass die Mengenzunahme in einem überproportionalen Ausmass auf die Butter entfiel, die sich aufgrund der in Abschnitt 5.2.1 erwähnten Preisrelationen nur mit grossem Verlust exportieren lässt. Seit 2008 überstieg die in der Schweiz produzierte Butter jedes Jahr den Bedarf (vgl. BO Butter 2014) – bei den entsprechenden Exporten handelt es sich um Überschussverwertung, sie entsprechen keinem Marktbedürfnis.

[18] Aufgrund über die Zeit ändernde Umrechnungsmethoden der Milchbestandteile in kg Milch ist diese Schätzung ungenau.

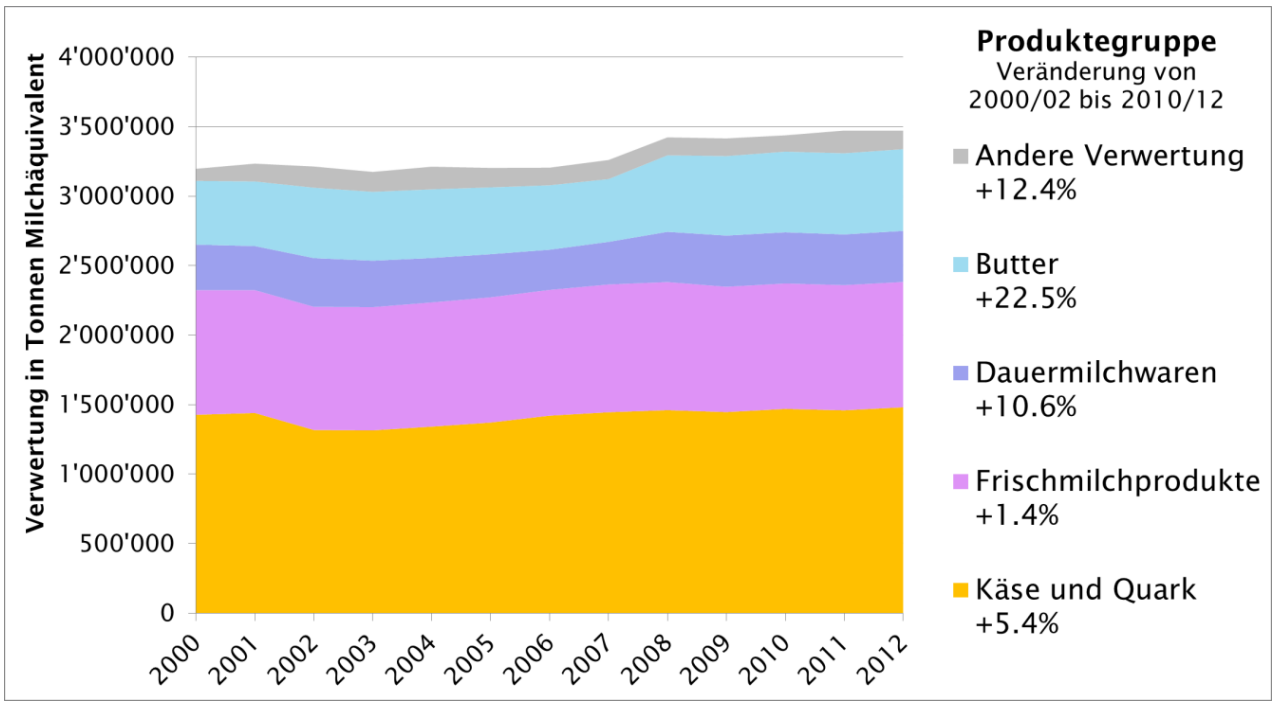

Abbildung 10: In der Schweiz erzeugte Milchmenge und deren Verwertung

Eine genauere Betrachtung verdient der während des Beobachtungszeitraums gegenüber der EU liberalisierte Käsemarkt. Zwischen 1999 und 2011 hat sich der Export von Emmentaler fast halbiert, während er bei Gruyère um 35% gesteigert werden konnte (Flury et al. 2013). 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. Flury et al. (2014 S. 53) kommen zum Schluss, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Käsebranche seit 1999 leicht abgenommen hat. Der Strukturwandel in Produktion und Verarbeitung hat zwar zu Kostensenkungen geführt, aber im Vergleich zum europäischen Ausland sind die Kosten noch immer höher.

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% erhöht[19]. Die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchindustrie ist indessen schwierig zu beurteilen und durch die Überbewertung des Milchfetts im internationalen Vergleich (siehe Abschnitt 5.2.1) in Bezug auf die Produktegruppen verzerrt. Zumindest für den Bereich der Herstellung von Milchpulver ist zudem bekannt, dass Überkapazitäten bestehen – Strukturanpassungen und eine Konzentration auf weniger Standorte sind zu erwarten.

[19] Berechnung basierend auf Flury et al. (2014) und Emmi (2013).

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1. Beurteilung der Vorgänge während des Kontingentsausstiegs

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. In diesen Fällen kann nur auf die theoretische oder vermutete Wirkungsweise und auf die Gründe ihres Scheiterns eingegangen werden, nicht aber auf ihre tatsächliche Wirksamkeit. Beurteilt werden kann aber natürlich der Ausstieg aus der Milchkontingentierung selbst.

6.1.1. Einordnung des Scheiterns der Massnahmen zur Milchmengensteuerung

Zum Zeitpunkt des Entscheids über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung erschien eine Folgelösung in Form eines Milchmengenmanagements auf privatrechtlicher Basis als möglich. Wie weit entsprechende Beteuerungen seitens der Regierung (vgl. Abschnitt 3.1) vor allem der Beruhigung möglicher Kritiker dienten, lässt sich nicht beurteilen. Festzustellen ist aber, dass gemäss der späteren Auslegung ein unterstützendes Eingreifen des Staates nur in sehr beschränktem Ausmass für möglich gehalten wurde. Erwartungen von Produzenten auf eine langfristige und tragende gesetzliche Lösung wurden enttäuscht.

Eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Selbsthilfemassnahmen (Art. 9 LwG) kommt entsprechend der heutigen Auslegung im Fall von strukturellen Problemen explizit nicht in Frage. Mit dieser Begründung lassen sich alle Massnahmen mit Lenkungswirkung ausschliessen, insbesondere jene, die auf die seit dem Ausstieg produzierten Mehrmengen abzielen. Es ist gerade diese Mengensteigerung, mit der das Ziel einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden soll. Aus Sicht der Liberalisierung machen Einschränkungen der „Mehrmengenmelker“ somit den Erfolg des Kontingentsausstiegs zunichte. Dieser Standpunkt hat sich politisch durchgesetzt.

Gerade zum Zeitpunkt des Übergangs zur Kontingentsaufhebung lag eine aussergewöhnliche Marktsituation vor, wie sie für eine staatliche Allgemeinverbindlichkeitserklärung Voraussetzung wäre. Die Marktsituation von 2007/08 ist aber erst nachträglich als vorübergehende Preishausse erkennbar, die eine langfristige Tendenz sinkender Preise nur unterbrochen, nicht aber gewendet hat. Zum Zeitpunkt des vorzeitigen Ausstiegs bestand seitens der Branche kein ausreichender Leidensdruck, der zu gemeinsamen Selbsthilfemassnahmen gezwungen hätte, im Gegenteil. Auch die Bundesverwaltung nutzte ihren Handlungsspielraum nicht, der es erlaubt hätte, Mengenwachstum zu bremsen. Auf diesen Zeitraum geht ein wesentlicher Teil der Mehrmenge zurück, die sich nachträglich nicht mehr lenken lässt. Es handelt sich tatsächlich um ein strukturelles Problem. Auf der einen Seite gibt es Investitionen in grössere Stallungen und Melkanlagen, die sich nicht rückgängig machen lassen, auf der anderen einen nicht unwesentlichen Teil der Milchproduzenten, die mit der Geschwindigkeit des Wandels überfordert sind, und die sich in ihrer Existenz bedroht fühlen. Die Interessen beider Gruppen bezüglich einer Milchmengenregulierung lassen sich nicht vereinbaren, dies haben die Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Branchenlösung gezeigt.

6.1.2. Beurteilung des Ausstiegs aus der Kontingentierung

An dieser Stelle gilt es, das Ergebnis des Ausstiegs aus der Milchkontingentierung zu beurteilen. Im Wesentlichen bezieht sich die Beurteilung auf das Hauptziel dieses Liberalisierungsschritts, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Milchsektors, sowie auf die Fragen nach den regionalen Auswirkungen und nach der Funktionstüchtigkeit des im Inland liberalisierten Milchmarkts.

Für die Milchproduzenten lässt sich sagen, dass die Aufhebung der Milchkontingentierung zu einer beschleunigten Verbesserung der Flächenproduktivität geführt hat, was auf eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit hindeutet. Die Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors ergibt sich aber aus der gesamten Wertschöpfungskette. Dabei spielt nicht nur die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eine Rolle, auf die der Ausstieg aus der Kontingentierung letztlich abzielt (Grössenwachstum ermöglicht Skaleneffekte und damit Kostensenkungen), sondern auch die Qualität der Produkte: Differenzierungsmerkmale, für die auf dem Markt eine Zahlungsbereitschaft vorhanden ist. Darin besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Produkten wie Milchpulver oder Butter, wie sie auf dem Weltmarkt gehandelt werden, und zwischen Käsesorten mit einem Namen, einem klaren Ursprungsgebiet und eigenem Charakter. Milchpulver und Butter als Rohstoff für die weitere Lebensmittelverarbeitung sind zu einem hohen Mass generisch, das heisst austauschbar. Neben dem Preis gibt es kaum Differenzierungsmöglichkeiten. Dies bedeutet, dass der im Vergleich zum Ausland teurere Rohstoff Milch für diesen Teilsektor zwingend ein Nachteil ist. Im Fall des Käses ist dies nicht so, hier kann der Rohstoff Milch zum Marketingargument werden, der einen höheren Preis des Endprodukts rechtfertigt.

In Bezug auf die Milchverarbeitung lässt sich nun sagen, dass über alles gesehen die Mengenausdehnung gemessen an den bei Lehmann et al. (2001) geäusserten Erwartungen deutlich geringer war (8 statt 14%), oder anders gesagt, die beobachtete Preissenkung grösser war. Die Nachfrageelastizität war also deutlich kleiner als erwartet. Dafür können verschiedene Gründe identifiziert werden:

- Gewisse Käsesorten, insbesondere der Emmentaler, befinden sich bis heute in einer Krise; eine Erholung ist nicht in Sicht. Diese Krise steht nicht in einem Zusammenhang zur Aufhebung der Milchkontingentierung, aber sie belastet die Situation auf dem Milchmarkt zusätzlich. In den vergangenen Jahren galt es, beträchtliche Marktanteilsverluste von Hart- und Extrahartkäsen im Exportmarkt zu kompensieren.
- Produkteentwicklung, Marktentwicklung und Diversifikation sind äusserst zeit- und ressourcenintensiv, insbesondere wenn es sich um Exportmärkte handelt. Entsprechende Ideen wurden gemäss Lehmann et al. (2001, S.21) von Verarbeitungsunternehmungen als mögliche Wachstumsstrategien genannt. Möglicherweise wurde der entsprechende Aufwand unterschätzt.
- Mit der Mengenausdehnung hat sich das tendenzielle Milchfettdefizit der Schweiz in einen Überschuss verwandelt – die entsprechende Butter kann nur mit grossen Verlusten exportiert werden.
- Die unerwartete Aufwertung des Schweizer Frankens mindert die Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Unternehmungen.

Die Verteilung des Mengenwachstums auf die verschiedenen Produktegruppen ist aus Produzentensicht ungünstig, da sie zu 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. Auch wenn im Bereich des Käses teilweise Beachtliches geleistet wurde, blieben die Entwicklungen in der Milchverarbeitung weit unter den Erwartungen.

Zu den regionalen Auswirkungen des Ausstiegs aus der Kontingentierung lässt sich folgendes sagen: Die aufgrund der Modellrechnungen von Lehmann et al. (2001) zu befürchtende Verlagerung der Milchproduktion vom Berggebiet ins Tal ist nicht eingetroffen. Dennoch lässt sich sagen (vgl. Abschnitt 5.2.2), dass sich der Strukturwandel nach 2006 in der Bergregion deutlich weniger positiv auf die Produktivitäten ausgewirkt hat als in den Hügel- oder Talregionen. Die Unterschiede zwischen Berg und Tal haben dadurch weiter zugenommen. Dass dies nicht stärker auf die Einkommen durchschlägt liegt an den einkommensstabilisie-

renden 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.

Dazu, wie frei der Markt im Milchsektor nach der Aufhebung der Kontingentierung spielt, lassen sich einige Fragezeichen setzen. Angesichts der hohen Konzentration auf den Stufen der Milchverarbeitung und des Detailhandels ist anzunehmen, dass die betreffenden Unternehmen zumindest regional und bezogen auf einzelne Produkte Marktmacht ausüben. Auf der Stufe des Milchhandels ist teilweise von Informationsasymmetrien auszugehen. Mangelnde Transparenz in den Märkten macht es möglich, dass Insiderwissen und Beziehungen aus der Zeit vor der Liberalisierung weiter genutzt werden können. Das auf der Stufe Verarbeitung im Inlandmarkt verglichen mit dem Protein überbewertete Milchfett ist ein Anzeichen dafür. In diesem Sinne wirkt die Planwirtschaft aus der Zeit vor 1993 noch immer nach. Viele Elemente dieses Marktversagens wirken zu Ungunsten der Milchproduzenten, die sich in Abhängigkeit von den nachgelagerten Stufen befinden.

6.2. Empfehlungen hinsichtlich des Quotenausstiegs in der EU

Im Folgenden sind Erkenntnisse aus dem Schweizer Kontingentsausstieg zusammengefasst, die auch in Bezug auf die Abschaffung der Milchquoten in der EU von Bedeutung sind. Dabei geht es um die Eigenheiten des Milchmarktes im Allgemeinen und um den Liberalisierungsschritt der Quotenaufhebung im Speziellen.

Hinsichtlich des Milchmarkts lässt sich folgendes festhalten:

1) **Wertschöpfungsketten:** Es liegt im Interesse des Milchsektors – und letztlich auch der Konsumenten – nicht nur auf preislich konkurrenzfähige (generische) Massenprodukte zu setzen. Wenn es um Qualitätsprodukte und Spezialitäten geht, ist eine gute Zusammenarbeit über die verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette wertvoll. An guten Partnerschaften wird / sollte der Quotenausstieg nichts ändern. 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.

2) **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. Ein Mittel zu dessen Korrektur sind branchenweite Standardverträge – allerdings hängt von deren Inhalt ab, wie gut die Produzentenseite wegkommt. Die Milchverwerter sind nicht nur aufgrund ihrer Grösse im Vorteil, sie haben auch einen Informationsvorsprung, den sie bei den Vertragsverhandlungen nutzen werden.

3) **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.

4) **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. Wo das Kollektiv der Produzenten aber grössere Chancen hat, gemeinsame Lösungen zu finden, ist im Ausgleich von Marktschwankungen, wie sie für die Milchproduktion normal sind. Entsprechende Massnahmen, zum Beispiel die Bildung eines Fonds, stellen gewissermassen Versicherungslösungen dar; höchstens dafür lässt sich allenfalls eine Mehrheit der Produzenten gewinnen.

Die Erfahrungen in der Schweiz haben gezeigt, dass eine Durchsetzung von Produzenteninteressen mit Hilfe der Politik schwierig ist, und die eben dargestellten Eigenheiten des Milchmarkts für die Produzenten nachteilig sind. 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 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.
- **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. Auf diese Weise kann gezeigt werden, dass zumindest hinsichtlich der gesamten Wohlfahrt positive Effekte zu erwarten sind. 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.

Literatur

BLW, 2013. Auswertung der Daten über die Milchproduktion. Milchjahr 2012/2013. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern. http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00079/00908/, abgerufen am 04.04.2014

BO Butter, 2014. Produktion, Verbrauch / Importe, Exporte von Butter 2003 – 2013. http://www.bobutter.ch/Jahresstatistiken.htm, abgerufen am 31.03.2014

Bogner T, 2006. Die neue Preiswirklichkeit der Schweiz. Lebensmittel Zeitung vom 26. Mai 2006, S. 66

BOM, 2009. Modell zur Mengenführung für die Gewährung einer marktgerechten Versorgung des Milchmarktes. Hintergrundpapier der BO Milch vom 27.11.2009. Branchenorganisation Milch, Bern.

BOM, 2010. Neuausrichtung der Aufgaben zur Stabilisierung des Milchmarktes. Positionspapier der Branchenorganisation Milch, Bern

BOM, 2011. Branchenkonsens zu Marktentlastungsmassnahmen. Medienmitteilung der Branchenorganisation Milch vom 18. März 2011.

Bundesrat, 2002b. Änderung des Landwirtschaftsgesetzes LwG, Entwurf zur Botschaft des Bundesrats. Bundesblatt Nr. 29 vom 23. Juli 2002, BBl 2002 4870

Bundesrat, 2002a. Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007); Teil I: Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG). Schweizerischer Bundesrat. Bundesblatt Nr. 29 vom 23. Juli 2002, BBl 2002 4821

Bundesrat, 2002c. Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2007; 02.046). Schweizerischer Bundesrat. Bundesblatt Nr. 46 vom 19. November 2002, BBl 2002 7234

Bundesrat, 2004. Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 10. November 2004. Schweizerischer Bundesrat. Amtliche Sammlung Nr. 48 vom 7. Dezember 2004. AS 2004 4915

Bundesrat, 2006a. Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung, Änderung vom 1. März 2006. Schweizerischer Bundesrat. Amtliche Sammlung Nr. 11 vom 21. März 2006. AS 2006 895

Bundesrat, 2006b. Botschaft vom 17. Mai 2006 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011). Schweizerischer Bundesrat. Bundesblatt Nr. 29 vom 25. Juli 2006, BBl 2006 6337

Bundesrat, 2010. Verordnung über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen, Änderung vom 17. Februar 2010. Schweizerischer Bundesrat. Amtliche Sammlung Nr. 7 vom 23. Februar 2010. AS 2010 677

Bundesrat, 2011. Verordnung über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen, Änderung vom 31. August 2011. Schweizerischer Bundesrat. Amtliche Sammlung Nr. 38 vom 20. September 2011

Bundesrat, 2012. Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017). Schweizerischer Bundesrat. Bundesblatt Nr. 11 vom 13. März 2012, BBl 2012 2075

Bundesversammlung, 2003. Bundesgesetz über die Landwirtschaft, Änderung vom 20. Juni 2003. Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Amtliche Sammlung Nr. 47 vom 2. Dezember 2003.

Bundesversammlung, 2007. Bundesgesetz über die Landwirtschaft, Änderung vom 22. Juni 2007. Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Amtliche Sammlung Nr. 50 vom 11. Dezember 2007

Curia vista, 2002. Agrarpolitik 2007, Weiterentwicklung. Geschäft 02.046 des Bundesrats, Wortprotokoll Ständerat. Amtliches Bulletin vom 11. Dezember 2002

Curia vista, 2003. Agrarpolitik 2007, Weiterentwicklung. Geschäft 02.046 des Bundesrats, Wortprotokoll Nationalrat. Amtliches Bulletin vom 19. März 2003

Curia vista, 2008. LwG. Allgemeinverbindlichkeit für privatrechtliches Mengenmanagement. Motion 08.3623

Curia vista, 2009. Allgemeinverbindlichkeit für privatrechtliche Mengensteuerung. Motion 09.3759

Curia vista, 2010a. Motion Aebi Andreas. Milchmengensteuerung für marktgerechte Milchmengen, Wortprotokoll Nationalrat. Amtliches Bulletin vom 4. September 2010

Curia vista, 2010b. Motion Aebi Andreas. Milchmengensteuerung für marktgerechte Milchmengen, Wortprotokoll Nationalrat. Amtliches Bulletin vom 10. Oktober 2010

Curia vista, 2011a. Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen der Branchenorganisation Milch. Motion WAK-SR 11.3013. Amtliches Bulletin, Anhänge zur Frühjahrssession 2011, S. 210-211

Curia vista, 2011b. Motion Aebi Andreas. Milchmengensteuerung für marktgerechte Milchmengen, Wortprotokoll Ständerat. Amtliches Bulletin vom 17. März 2011

Curia vista, 2012. Agrarpolitik 2014-2017, Block 2: Produktion und Absatz I (Qualitätsstrategie, Absatzförderung und Milchwirtschaft). Amtliches Bulletin vom 19. September 2012

Curia vista, 2013. Motion Aebi Andreas. Milchmengensteuerung für marktgerechte Milchmengen, Wortprotokoll Ständerat. Amtliches Bulletin vom 21. März 2013

Emmi, 2013. Geschäftsbericht 2012. Emmi, Luzern.

Flury C, Gautschi U, Albisser G, Gerwig C und Mack G, 2003. Effekte einer Aufhebung der Milchkontingentierung und einer Umlagerung der Milchpreisstützung. Synthese aus vier Studien des Institutes für Agrarwirtschaft der ETH Zürich und der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik, Tänikon

Flury C, Sorg L und Giuliani G, 2014. Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft BLW. Flury&Giuliani GmbH, Zürich.

Henrichsmeyer W & Witzke HP, 1994. Agrarpolitik. Band 2: Bewertung und Willensbildung. Stuttgart : Ulmer, 640 S.

Hoop D & Schmid D, 2013. Grundlagenbericht 2012. Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten. Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

Koch B, 2002. Evaluation der Schweizer Agrarmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung von Unsicherheit. Eine agrarökonomische Analyse der Märkte für Getreide, Milch, Fleisch und Eier. Diss. ETH Nr. 14505

Lactofama, 2014. Gemeinsam Wertschöpfung im Inland erhalten. Medienmitteilung vom 20. März 2014

Lehmann B, Eggenschwiler C, Weber M, Wolf HP, Dumondel M, Gerwig C, Albisser G, Hess R, 2000. Evaluation der Milchkontingentierung. Vorstudie mit Schwerpunkt Wirkungsanalyse.

Schlussbericht zuhanden der Hauptabteilung Produktion und Internationales, Bundesamt für Landwirtschaft. Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich

Lehmann B, Adler C, Albisser G, Hess R und Weber M, 2001. Evaluation des Milchmengenmanagements. Hauptstudie. Schlussbericht zuhanden der Hauptabteilung Produktion und Internationales, Bundesamt für Landwirtschaft. Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich

Simon J, 2012. Milchmarkt aus der Sicht des Wettbewerbsrechts - insbesondere Mengensteuerungssysteme im nachgelagerten Käsemarkt. Blätter für Agrarrecht 2012, S. 3-16

SMP, 2008. Geschäftsbericht 2007 der Schweizer Milchproduzenten SMP, Bern.

SMP, 2010. Milchmarktregelung über die BO Milch mit Hilfe der Motion Aebi: Fakten, Fragen und Antworten. Dokumentation vom 1. September 2010. Schweizer Milchproduzenten SMP

Stutzer D, 2012. Die Milchmärkte auf dem Wege zu Monopolmärkten? Lebensmittel-Industrie Nr. 3/4 2012, S. 12-13

TSM, SMP, SBV (Hrsg.), 2004. Milchstatistik der Schweiz 2003. TSM Treuhand GmbH, Schweizer Milchproduzenten und Schweizerischer Bauernverband, Bern und Brugg.

TSM, 2011. Beilage zur Jahresstatistik Milchmarkt 2010. Mehrjahresvergleich ab 2000. TSM Treuhand GmbH, Bern. http://www.tsmtreuhand.ch/index.php?id=mehrjahresvergleiche, abgerufen am 19.3.14

TSM, 2013. Beilage zur Jahresstatistik Milchmarkt 2012. Mehrjahresvergleich ab 2002. TSM Treuhand GmbH, Bern. http://www.tsmtreuhand.ch/index.php?id=mehrjahresvergleiche, abgerufen am 19.3.14

Anhänge

(Die Anhänge sind auf einer CD-ROM gespeichert.)

Anhang 1: Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007)

Anhang 2: Auszüge aus den Wortprotokollen der parlamentarischen Verhandlungen: 02.046 Agrarpolitik 2007. Weiterentwicklung

Anhang 3: Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft, Bundesblatt Nr. 29 vom 23. Juli 2002

Anhang 4: Bundesgesetz über die Landwirtschaft, Änderung vom 20. Juni 2003

Anhang 5: Bundesgesetz über die Landwirtschaft, Änderung vom 11. Dezember 2007

Anhang 6: Motion Aebi (09.3759) – Landwirtschaftsgesetz. Allgemeinverbindlichkeit für privatrechtliche Mengensteuerung

Anhang 7: Motion Aebi (10.3472) – Milchmengensteuerung für marktgerechte Milchmengen

Anhang 8: Auszüge aus den Wortprotokollen der parlamentarischen Verhandlungen: 10.3472 Motion Aebi Andreas. Milchmengensteuerung für marktgerechte Milchmengen

Anhang 9: Medienmitteilungen der Schweizer Milchproduzenten SMP, Jahre 2010-13

Anhang 10: Medienmitteilungen der Branchenorganisation Milch BO Milch, Jahre 2010-14