



Neue Milchpolitik: Die Fundamente stehen

Christoph ZIMMERMANN, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), CH-3003 Bern

Das Bundesamt für Landwirtschaft hat die im Siebten Landwirtschaftsbericht angekündigte freiheitlichere Milchmarktordnung in einem Strategiepapier konkretisiert. Das neue milchpolitische Instrumentarium beruht im wesentlichen auf drei Elementen: Grenzschutz, Förderung des Käseabsatzes mit einer generellen Rohstoffverbilligung, Fettbewirtschaftung in vereinfachter Form. Alle Beteiligten in der Milchwirtschaft erhalten einen grösseren Handlungsspielraum, müssen aber auch mehr Eigenverantwortung tragen.

Die Werthaltung der Bevölkerung in Landwirtschaftsfragen hat sich in den letzten Jahren stark geändert. Einerseits ist das Bedürfnis gestiegen, sich mit billigen Nahrungsmitteln aus dem Ausland zu versorgen, während gleichzeitig die Wertschätzung der Versorgungssicherheit gesunken ist. Andererseits werden die Lei-

stungen der Landwirtschaft, die natürlichen Lebensgrundlagen und Kulturlandschaften zu erhalten, höher bewertet. Die Landwirtschaft erfüllt ihre Aufgabe dann optimal, wenn eine flächendeckende Bewirtschaftung durch die nachhaltige Nutzung der landwirtschaftlichen Böden bei angepasster Intensität si-

chergestellt ist; das Zukunftsziel kann somit nicht mehr die maximale Ausnutzung der Produktionsmöglichkeiten sein. Der Bundesrat hat dieser Situation im Siebten Landwirtschaftsbericht Rechnung getragen. Die Aufgaben der Landwirtschaft wurden neu gewichtet: Die Schutzfunktionen erhalten mehr Gewicht, die Versorgungsfunktionen treten etwas in den Hintergrund. Mit der Trennung von Preis- und Einkommenspolitik werden die in ihrer Bedeutung gestiegenen Pflegeleistungen in höherem Mass als bisher durch produktionsunabhängige Direktzahlungen abgegolten. Gleichzeitig sollen sich die Preise vermehrt nach den Märkten ausrichten.

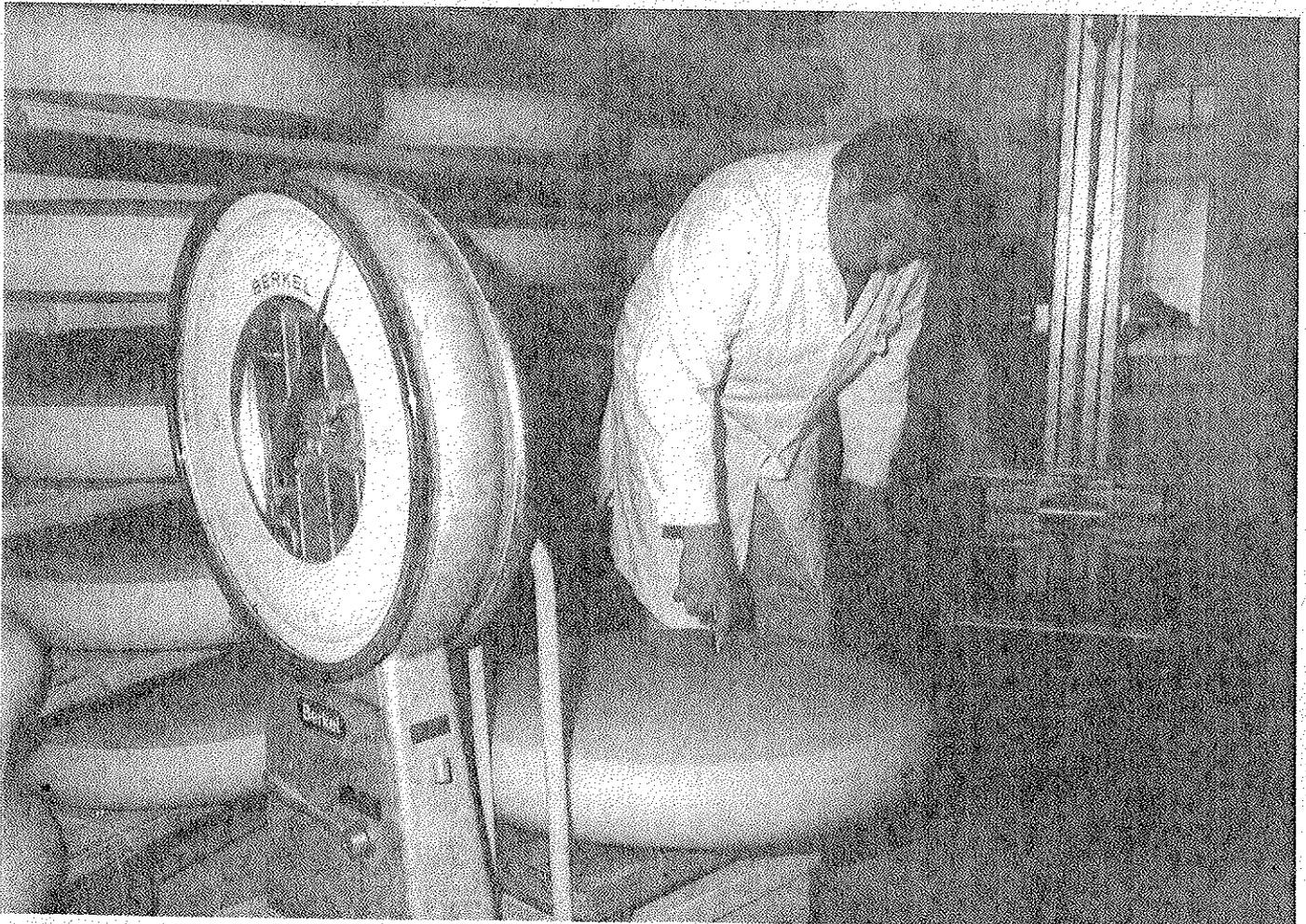


Abb. 1. Auch in der neuen Milchpolitik bildet der Käsemarkt eine tragende Säule. (Bild: Agrofot)

Die Instrumente des neuen Systems

Grenzschutz

Grenzabgaben in der Regel auf dem im GATT konsolidierten Niveau

Trinkmilch und Frischmilchprodukte

Keine Marktregelung ausser Grenzschutz

Käse

Bisherige Grenzabgaben minus 15 %

Zulage auf verkäster Milch löst ab:

- normale Exportsubventionen
- Inlandverbilligung

Siloverbotszulage

Exportsubventionen für besondere Märkte

Gesetzesgrundlage für

- Qualitätskontrolle
- Markenschutz
- Solidaritätsbeiträge

Marktkoordination

- private Marktorganisation
- Koordination für Marktauftritt und Werbung insbesondere im Export

Butter

Grenzabgaben zur Steuerung des Fettmarktes (Butter, Speisefette und -öle)

BUTYRA behält alleinige Importberechtigung

Gezielte Verbilligung für gewerbliche und industrielle Verwertung

Flankierende Massnahmen als Übergangslösung

- generelle Verbilligung
- Abgabe auf unterfetteten Produkten

Andere Produkte

Magermilchverbilligung für die Nassverfütterung

Exportbeiträge pro Milchäquivalent für andere Milchprodukte als Käse

Regelung für verarbeitete Produkte nach dem «Schoggigesetz»

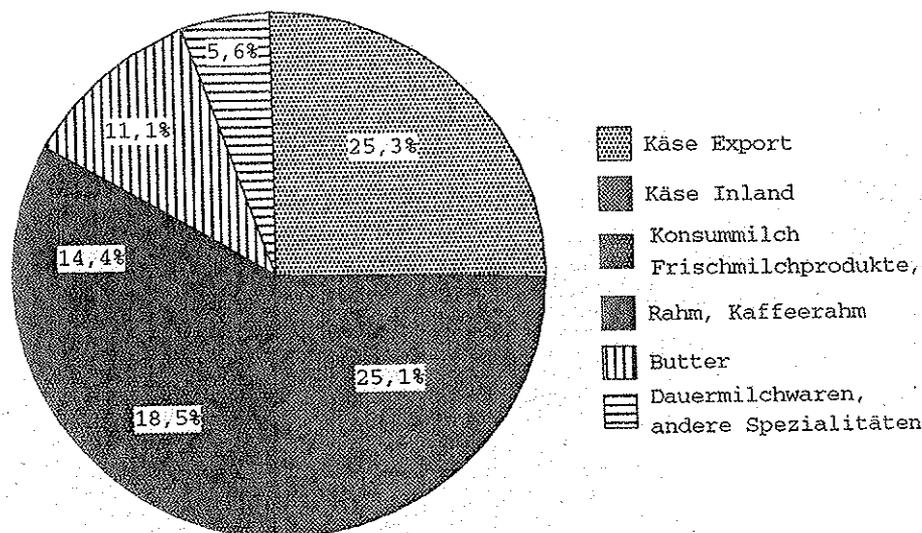


Abb. 2. Wie die Milch für die Landwirtschaft ist der Käse für die Milchwirtschaft von strategischer Bedeutung: mehr als die Hälfte der Milch wird verkäst, die Hälfte des Käses wird exportiert.

Zunehmende Probleme

Die historisch gewachsene Gesetzgebung mit zwingenden Vorschriften und einem hohen Interventionsgrad verhindert eine angemessene und genügende Reaktion auf eine ganze Anzahl der heutigen Herausforderungen. Deshalb kämpfen die Schweizer Akteure auf dem Markt für Milch und Milchprodukte mit zunehmenden Schwierigkeiten:

- Die im Inland verkauften Mengen stagnieren.
- Beim Käseexport verlieren wir Marktanteile.
- Auf den ausländischen Käsemärkten werden wichtige Sorten schweizerischer Herkunft in grossem Ausmass imitiert, und dies mit steigender Qualität.
- Das Preisgefälle zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) veranlasst immer mehr Schweizer Konsumenten, ihre Nahrungsmittel jenseits der Grenze zu kaufen.
- Die Milchrechnung hat eine finanzielle und politische Schmerzgrenze erreicht; insbesondere bei rezessiver Wirtschaft und hohen Defiziten in der Bundeskasse sinkt die politische Akzeptanz.
- Garantierte Preise, gesicherte Margen und Abnahmegarantien bewirken, dass die Möglichkeiten zur Kostensenkung nicht voll ausgenützt werden.
- Die systembedingten umfassenden Garantien hemmen die notwendige Initiative und Innovation; die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit wird behindert.

Nur mit neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen kann die notwendige Flexibilität und Dynamik entstehen. Erste Anpassungsschritte wurden bereits eingeleitet.

Menge halten, Preise anpassen

Für die Milchpolitik und die künftige Milchmarktordnung ergeben sich aus den allgemeinen agrarpolitischen Zielsetzungen die folgenden generellen Ziele:

- 1 Die Milchwirtschaft hat nach wie vor einen möglichst grossen Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche mit nachhaltigen Produktionsformen zu nutzen.
- 2 Für die Verkehrsmilchmenge ist zu diesem Zweck das höchstmögliche Niveau anzustreben. Unter gewissen Umständen wäre sogar eine Ausdehnung zu Lasten gewisser Ackerkulturen sinnvoll.
- 3 Für die produzierte Milchmenge ist unter Berücksichtigung der Erhaltung oder der Ausdehnung der Marktanteile der höchstmögliche Preis anzustreben.
- 4 Der hohe Preis soll in erster Linie durch eine maximale Wertschöpfung auf den Märkten mit Hilfe von Spezialitäten hervorragender Qualität erreicht werden.
- 5 Die verkäufliche Milchmenge ist mit der höchstmöglichen Effizienz zu produzieren. Dies gilt ebenso für die Verarbeitung und den Handel. Der Einkommenseffekt aus der Milchproduktion ist zu maximieren.

Milchpreis in der neuen Milchpolitik

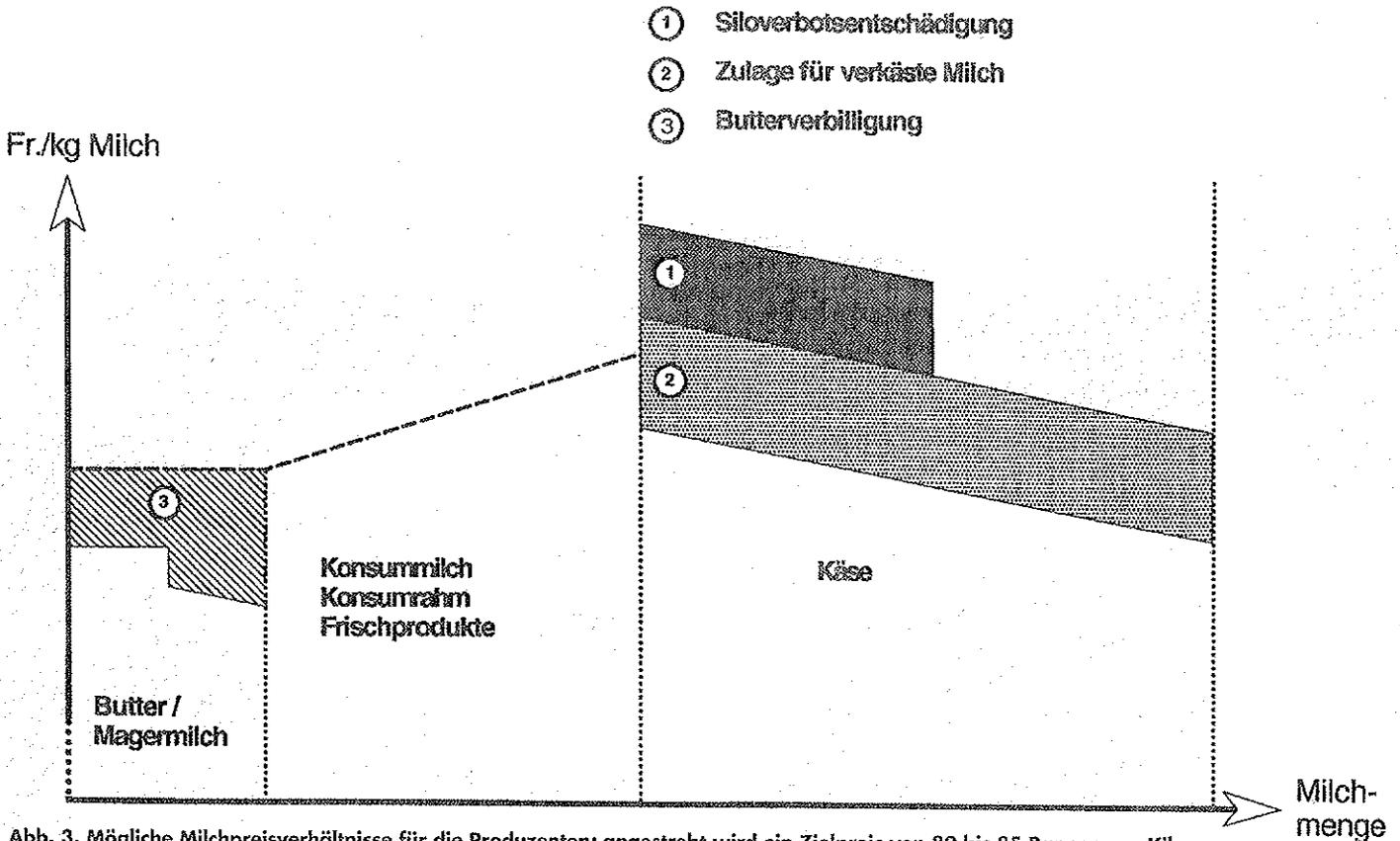


Abb. 3. Mögliche Milchpreisverhältnisse für die Produzenten; angestrebt wird ein Zielpreis von 80 bis 85 Rappen pro Kilo.

6 Das milchpolitische Instrumentarium muss sich auf wenige Massnahmen mit klaren Grundsätzen und einer nachvollziehbaren Funktionsweise beschränken.

GATT als Herausforderung

Für die Landwirtschaft wurden im GATT neue Rahmenbedingungen für die Zukunft gesetzt. Die Schweiz hat sich im neuen Abkommen wie alle andern Vertragsparteien verpflichtet, den Grenzschutz, die produktgebundene interne Stützung sowie die Exportsubventionen zu reduzieren. Es handelt sich dabei um einen teilweisen Abbau, nicht um eine Abschaffung dieser Instrumente. Nach wie vor werden wir einen substantiellen Grenzschutz aufrecht erhalten können. Die härteste Bestimmung im Milchsektor ist jene über den Abbau der subventionierten Exportmengen um 21 Prozent. Ausgehend vom bisherigen Preisniveau in der Schweiz, ist ein Export von Milchprodukten ohne Subventionen nicht möglich. Nach der Übergangsperiode darf die Schweiz noch höchstens rund 50'000 Tonnen Käse mit Subventionen exportieren.

Entweder müssen nun die Exporte während der Übergangsperiode tatsächlich um 21 Prozent reduziert werden, oder dann müssen entsprechende Mengen ohne Subventionen im Ausland verkauft werden können. Da die Erhaltung der Produktionsmöglichkeiten für die schweizerische Milchwirtschaft im Vordergrund steht, kann nur die zweite Lösung in Frage kommen. Es geht deshalb darum, mindestens 12'000 Tonnen Käse ohne Subventionen zu exportieren. Die neue Milchmarktordnung muss dafür optimale Bedingungen schaffen. Das Instrumentarium muss den notwendigen Spielraum zur Kostensenkung in der Milch- und der Käseproduktion schaffen und den Handel zu einer maximalen Marktleistung anspornen. Auch unter diesen Bedingungen wird eine weitere Senkung des Produzentenpreises unumgänglich sein. Je besser die Leistungen in der Vermarktung sind, umso höhere Preise werden die Produzenten erzielen können. Wenn die notwendige Menge Käse ohne Subventionen exportiert werden kann, werden auch die Bedingungen des GATT bezüglich des Abbaus von Grenzschutz, Preisstützung und Exportsubventionen erfüllt sein.

Marktpotential ausnützen

Die Preise bilden sich entsprechend der neuen Agrarpolitik in erster Linie auf den Märkten. Die neue Milchmarktordnung wird sich darauf beschränken, günstige Rahmenbedingungen für einen möglichst hohen Produzentenpreis zu schaffen. Dazu soll das Marktpotential im Inland durch einen entsprechenden Grenzschutz im Rahmen des GATT voll ausgenützt werden. Wie die Milch für die Landwirtschaft ist der Käse für die Milchwirtschaft von strategischer Bedeutung. Die Hälfte der Käseproduktion muss exportiert werden, mindestens 12'000 Tonnen ohne Subventionen (Abb. 2). Mengenmässig fallen praktisch ausschliesslich jene Sorten ins Gewicht, für welche die EU der Schweiz Präferenzbedingungen einräumt. Damit die notwendige Initiative und Dynamik entsteht, müssen alle Akteure direkt am Marktergebnis beteiligt sein. Im wesentlichen beruht das System auf drei Elementen:

- 1 Wirksamer Grenzschutz auf dem Niveau der im GATT konsolidierten Grenzabgaben.
- 2 Förderung des Käseabsatzes mit Hilfe einer generellen Rohstoffverbilligung

Der Fahrplan

Hearings mit Organisationen und Verbänden	April/Mai 1994
Vernehmlassung bei Kantonen, Parteien und Verbänden	ab Nov. 1994
Botschaft des Bundesrates	Sommer 1995
Beratung im Parlament	1996
Inkraftsetzung	1997

durch einen substantiellen Ausbau der Zulage auf der verkästen Milch. Damit können die Inlandkäseverbilligung sowie die Exportsubventionen weitgehend ersetzt werden.

3 Die Fettbewirtschaftung bleibt in vereinfachter Form ein wichtiger Bestandteil des Systems. Die Preiszuschläge auf importierten Speisefetten und -ölen bestimmen die inländischen Margarinepreise, und diese begrenzen das Preisniveau für Butter. Die Importabgabe für Butter wird so bemessen, dass ihr Preis im Inland gut doppelt so hoch ist wie der Preis für die geläufigsten Margarinen. Für Industrie und Gewerbe wird Butter, um den Absatz zu fördern, zusätzlich verbilligt.

Der aus der Butter-Magermilch-Verwertung resultierende Milchpreis wird tiefer eingestellt als jener, der normalerweise aus der Käseverwertung erzielt werden kann, damit die Milch zuerst in die primären Verwertungen mit besserer Wertschöpfung fließt. Das Inlandpreisniveau für Käse wird sich weitgehend aufgrund der Exporterlöse ergeben. Das Niveau der Produzentenpreise für Milch resultiert in erster Linie aus dem über den Käse erzielbaren Preis plus Zulagen. Der über Konsummilch und Frischmilchprodukte realisierbare Preis wird sich zwischen diesem Niveau und dem über die Butter erzielbaren Preis einstellen. Nach einer Übergangszeit könnten sich, je nach Verwertung, Preisverhältnisse für die Produzenten ergeben, wie sie in Abbildung 3 dargestellt sind.

Aufgrund der Preisdifferenzen wird die Milch von selbst in die Verwertungskanäle mit der besten Wertschöpfung fließen. Es wird erwartet, dass das Defizit der

Milchrechnung längerfristig unter die Hälfte des heutigen Betrages sinkt.

Die Preis- und Absatzgarantie für den einzelnen Produzenten kann im neuen System nicht erhalten bleiben. Parallel dazu wird auch die Ablieferungspflicht gelockert.

Im weiteren fallen weg oder werden gelockert:

- Staatlich fixierte Margen;
- Produzentenabgaben, mit Ausnahme der Überlieferungsabgabe;
- Inlandbeihilfen für Käse;
- Die halbstaatliche Käsevermarktung;
- Die administrative Verwertungslenkung;
- Die Bewilligungspflicht für die Fabrikation neuer Käsesorten;
- Die Genehmigung von Milchkaufverträgen.

Evolution statt Revolution

Der Übergang vom alten zum neuen System muss aus verschiedenen Gründen in Etappen geschehen. Grundpreisgarantie sowie Ablieferungs- und Übernahme-pflicht sind Grundpfeiler des geltenden Systems und in den bestehenden Gesetzen verankert. Anpassungen können folglich momentan nur getrennt, einerseits auf Produktions- und andererseits auf Verwertungsstufe erfolgen. Auf Produzentenstufe ermöglicht beispielsweise die Übertragbarkeit der Kontingente die Schaffung effizienterer Strukturen. In den nachgelagerten Sektoren führen die Anpassungen zu einer Konkurrenz um den Rohstoff Milch und um Marktanteile im Absatz. Hier ist eine Beteiligung am Verkaufsergebnis in einigen Bereichen Realität. Erste Schritte hin zur neuen Ordnung sind also bereits wirksam.

Der Zeitplan sieht vor, dass die notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen ungefähr drei Jahre in Anspruch nehmen werden (vgl. Kasten). Dabei geht es darum, den heutigen Milch-wirtschaftsbeschluss, den Milchbeschluss und die Käsemarktordnung in einem einzigen, neuen Milchwirtschaftsgesetz zusammenzufassen.

RÉSUMÉ

Nouvelle politique laitière: les fondements sont posés

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a publié un document proposant les lignes directrices pour la libéralisation de la

politique laitière annoncée dans le septième rapport sur l'agriculture. Les trois principaux éléments de cette nouvelle politique sont: 1. Une protection à la frontière efficace, avec des taxes se situant au maximum permis par le GATT; 2. La promotion de l'écoulement du fromage par un abaissement général du prix de la matière première, en remplacement des subventions à l'exportation et des abaissements de prix dans le pays. 3. Une gestion simplifiée de la mise en valeur de la matière grasse. L'OFAG propose également un assouplissement des garanties de prix et d'écoulement, de même que celles de prise en charge du lait et du fromage, afin de permettre la dynamique et l'esprit d'initiative nécessaires au fonctionnement d'un marché quasiment libre. Toutes les parties impliquées dans l'économie laitière disposeront ainsi de davantage de liberté, mais également de davantage de responsabilités. Les modifications de loi nécessaires dureront environ trois ans. Le passage de l'ancien au nouveau système devra, pour différentes raisons, se faire par étapes. Les premiers pas ont déjà été franchis; d'autres adaptations dans le cadre des lois existantes suivront.

RIASSUNTO

Sono state gettate le basi della nuova politica lattiera

L'Ufficio federale dell'agricoltura ha concretizzato in un documento corrispondente la strategia per una maggiore libertà del mercato lattiero già preannunciata nel Settimo rapporto sull'agricoltura. Il nuovo strumentario della politica lattiera si fonda essenzialmente su tre elementi: 1. efficace protezione alla frontiera per quanto concerne i dazi doganali massimi consolidati nel GATT; 2. promovimento dello smercio del formaggio attraverso una riduzione generale del prezzo delle materie prime in vece dei sussidi all'esportazione e delle riduzioni di prezzo sul piano interno vigenti finora; 3. gestione, in forma più semplice, del tenore di grasso. Le garanzie di prezzo e di smercio, risp. gli attuali obblighi di consegna concernenti il latte ed il formaggio devono essere resi maggiormente flessibili, affinché il mercato sempre più libero disponga del necessario dinamismo e spirito d'iniziativa. Tutte le persone attive nel settore della produzione lattiera avranno quindi a disposizione un maggiore campo d'azione, ma nel contempo dovranno assumersi un'accresciuta responsabilità individuale. I necessari adeguamenti delle basi legali richiederanno circa tre anni. Per diversi motivi il passaggio dal vecchio al nuovo sistema dovrà avvenire a tappe. I primi passi in questo senso sono già stati realizzati, in un secondo tempo verranno apportate ulteriori modifiche alle leggi attualmente in vigore.