

RÉSUMÉ

Rôle de l'agriculture

L'analyse des opinions exprimées sur les tâches assignées à l'agriculture et les mesures lui permettant de les accomplir se fonde sur la teneur des initiatives populaires relatives à l'agriculture ainsi que sur les résultats des enquêtes Univox, réalisées par l'Institut d'économie rurale de l'EPF de Zurich auprès de citoyens jouissant de leurs droits civiques. Au cours des dernières années, l'éventail de ces tâches s'est élargi, suite aux modifications de l'échelle des valeurs au sein de la population. Le Conseil fédéral constatait dans son Sixième rapport sur l'agriculture (1984) le malaise que la population éprouvait face à une industrialisation poussée à outrance (élevage industriel, engrais et produits phytosanitaires).

Dans son initiative de 1990, l'Union suisse des paysans plaçait l'environnement au premier plan. L'initiative de l'Association des petits et moyens paysans et celle intitulée «Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature» sont axées presque uniquement sur les mesures à prendre pour satisfaire aux exigences écologiques. La Commission de l'économie et des redevances du Parlement en tient partiellement compte dans son contre-projet.

Cette volonté politique rejoint, selon les sondages, l'opinion d'une majorité de la population. Celle-ci est d'avis que les conditions auxquelles l'agriculture est soumise en matière de protection de l'environnement, devraient être renforcées et que l'entretien du paysage rural justifie de meilleurs prix pour les denrées alimentaires. Ce point de vue est cependant en contradiction avec l'impression générale selon laquelle l'agriculture coûterait trop cher.

RIASSUNTO

I compiti attuali dell'agricoltura

L'analisi delle opinioni in merito ai compiti spettanti all'agricoltura ed al loro adempimento si basa sul tenore delle iniziative popolari in materia d'agricoltura, nonché sui risultati dei sondaggi Univox svolti dall'Istituto di economia rurale del Politecnico federale di Zurigo presso le persone aventi diritto di voto. In questi ultimi anni il catalogo dei compiti dell'agricoltura ha subito un ulteriore ampliamento riconducibile al nuovo approccio che la popolazione riserva a tale settore. Nel Sesto rapporto sull'agricoltura (1984) il Consiglio fede-

rale constatava il diffondersi, tra la popolazione, del disagio nei confronti di un'eccessiva industrializzazione (detenzione di massa degli animali, concimi, prodotti fitosanitari).

Nell'iniziativa depositata dall'Unione svizzera dei contadini nel 1990, l'accento veniva posto in primo luogo sul rispetto dell'ambiente quindi su un'agricoltura contadina ed efficiente. L'iniziativa lanciata dall'Associazione dei medi e piccoli contadini e quella denominata «Contadini e consumatori - per un'agricoltura in armonia con la natura» sono incentrate quasi esclusivamente sull'affermazione degli interessi ecologici. Questi interessi sono tenuti parzialmente in considerazione nella proposta di controprogetto della Commissione dell'economia e dei tributi del Parlamento.

Conformemente a quanto scaturito dal sondaggio, gli sforzi politici attuati in questo senso corrispondono all'opinione espressa dalla maggioranza della popolazione, la quale ritiene che l'agricoltura debba essere orientata maggiormente sui principi ecologici e che la cura del paesaggio giustifichi prezzi più elevati delle derrate alimentari. Tale opinione è tuttavia in contraddizione con l'impressione vieppiù crescente secondo la quale l'agricoltura provocherebbe costi eccessivi.

AGRARWIRTSCHAFT



Milch: Herausforderung für eine standortgerechte Produktion

Bruno HÖLTSCHI und Bernard LEHMANN, Institut für Agrarwirtschaft, ETH-Zentrum, CH-8092 Zürich

Damit die Milchproduktion auch in Zukunft der wichtigste Einkommensbestandteil der Schweizer Landwirte bleibt, müssen in einem sich verändernden Umfeld neue Wege beschritten werden. Der Druck zur Veränderung ist von zwei Seiten spürbar: Einerseits wird der interne Handlungsbedarf wegen des Anstiegs der Kosten der Agrarpolitik sowie ökologischer Probleme grösser. Andererseits sind die internationalen Herausforderungen noch weit konkreter, weil zum Beispiel sowohl die Verhandlungen im GATT wie auch die absehbare stärkere gegenseitige Öffnung der Agrarmärkte zur EU grossen Einfluss auf den Agrarsektor haben werden.

GATT-Lex und die Auswirkungen auf den Milchsektor:

- *Abbau der internen, produktgebundenen Stützung um 20% auf der Basis 86/88.* Dies entspricht einer Reduktion gegenüber 1991 von rund 630 Millionen Franken. Der Abbau dieser Stützung führt zu einem direkten Druck auf den Milchproduzentenpreis und die Milchmenge (Stützung = Menge x Preis). Für die Verarbei-

tungsstufe kann dieser Abbau sogar positive Wirkungen haben (sinkender Rohstoffpreis). Eine Mengenkürzung würde allerdings das Problem der Überkapazitäten (Stückkostendegression) vergrössern.

- *Reduktion des Grenzschatzes.* Nach der generellen Tarifizierung sind alle Einfuhrbeschränkungen in finanzielle Grenzbelastungen umzuwandeln. Diese sogenannten Tarifaquivalente sollen dann in-

nerhalb einer Übergangsfrist von sechs Jahren im arithmetischen Mittel über alle Zollpositionen um 36% reduziert werden. Der Abbau muss auch bei sensiblen Produkten (z.B. Milchprodukte) mindestens 15 Prozent betragen. Den grössten Einfluss auf den schweizerischen Milchmarkt hat dabei die Abbaupflicht beim Käse.

Die Konsequenz dieses Abbaus ist ein verstärkter Preis- und Konkurrenzkampf bei den Milchprodukten im Inland. Die Verarbeiter werden versuchen, diesen Druck auch an die Produzenten weiterzugeben, wenn keine garantierten Preise mehr bestehen (BLW 1994). Ein sinkender Marktanteil im Inland führt zudem zu einem Druck auf die Milchmenge.

- *Im Bereich der Exportsubventionen verlangt das Abkommen einen budgetmässigen Abbau von 36% und eine men-*

Tab. 1. Auswirkungen der GATT-Lex auf die schweizerische Milchwirtschaft (Stufe Landwirtschaft und Verarbeitung)

GATT	Auswirkungen auf Stufe Landwirtschaft	Auswirkungen auf Stufe Verarbeitung
• Abbau der internen Stützung	Preis- und Mengendruck (-)	sinkende Rohstoffpreise (+)
• Reduktion des Grenzschatzes	Preis- und Mengendruck (-)	Preis- und Mengenrückgang (-)
• Abbau der Exportsubv. (monetär)	Preis- und Mengendruck (-)	sinkende Exporterlöse und Margenreduktion (-)
• Abbau der Exportsubv. (Menge)	Mengendruck (-)	sinkende Exportmenge (-)

(+) positive Wirkung (-) negative Wirkung

genmässige Reduktion der subventionierten Exporte um 21%. Die Vereinbarung bewirkt, dass nach der Übergangsperiode noch höchstens ungefähr 300 Millionen Franken als Exportsubventionen für Milchprodukte eingesetzt werden können. Härter trifft aber die Käsewirtschaft die Bestimmung, wonach die subventionierten Exportmengen um 21% (ca. 12'000 t) abzubauen sind.

Die reduzierte Exportunterstützung drückt auf die Exporterlöspreise der Verarbeiter, welche ohne Margenreduktionen die heutigen Exportmengen nicht halten können. Somit wird der steigende Druck im Exportgeschäft über Preis und Menge bis zum Milchproduzenten durchschlagen.

In der Tabelle 1 werden die Auswirkungen der GATT-Lex auf die schweizerische Milchwirtschaft zusammengefasst sowie eine Bewertung für die Stufen Landwirtschaft und Verarbeitung vorgenommen. Die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Milchsektors im Inland wird durch die effektive Wettbewerbsfähigkeit aller Unternehmungen, durch die Grenzschatzmassnahmen und die ausländischen Rohstoffpreise bestimmt. Soll bei einer Milchpreissenkung in der EU die Wettbewerbsfähigkeit im In- und Ausland erhalten bleiben, kann künftig schwergewichtig nur durch eine zusätzliche schweizerische Rohstoffverbilligung reagiert werden, da sich im GATT der Grenzschatz nicht mehr erhöhen lässt.

EU-induzierte Politik

Hygienerichtlinien: Da die Schweizer Milchwirtschaft vom Export in die EU abhängig ist, ist sie gezwungen, als Drittland die Hygienerichtlinien (92/46) einzuführen und einzuhalten.

Markenschutz: Um Verhandlungen mit der EU über die Anerkennung schweizerischer Herkunftsangaben im EU-Raum aufnehmen zu können, wird eine Teilrevision des Markenschutzgesetzes angestrebt. Das in den relevanten EU-Verordnungen 2081/92 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel sowie 2082/92 über Bescheinigung besonderer Merkmale von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln vorgesehene Drittlandregime setzt den Bestand eines gleichwertigen Kennzeichnungssystems in der Schweiz voraus.

Die Einführung der Hygienerichtlinien und die Verstärkung des Kennzeichnungssystems haben die in Tabelle 2 aufgeführten Auswirkungen auf den schweizerischen Milchsektor.

Punktuelle Öffnungen: Aufgrund von Verlautungen seitens der EU, welche zur Zeit nur über Medien bekannt geworden

sind (Gollmer 1994), können umfassende bilaterale Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz Agrarprodukte, darunter auch Milchprodukte, mit einbeziehen. Punktuelle Öffnungen können auf den Milchsektor die folgenden Auswirkungen haben:

A) Stufe Landwirtschaft

- Mengendruck - die Menge ist nur haltbar, wenn es der verarbeitenden Stufe gelingt, den Marktanteilsverlust im Inland über Exporte zu kompensieren

• Preisdruck

- neue Absatzchancen.

B) Stufe Verarbeitung

- in den betroffenen Produktbereichen verstärkter Konkurrenzkampf im Inland

- bei diesen Produkten in der Schweiz sinkende Preise und Margen

- bessere Exportmöglichkeiten für die Produkte mit verminderter Abschöpfung.

Politische Strategie der Schweiz im Milchsektor

Für die neuen Rahmenbedingungen und Gesetzesgrundlagen ergeben sich aus den allgemeinen agrarpolitischen Zielsetzungen (BLW 1994) folgende **generelle Ziele:**

- Verkehrsmilchmenge auf höchstmöglichem Niveau anstreben

- unter Berücksichtigung der Erhaltung der Marktanteile den höchstmöglichen Milchpreis anstreben

- hohe Preise sollen primär durch eine maximale Wertschöpfung auf den Märkten (Spezialitäten, hervorragende Qualität) erreicht werden

Tab. 2. Auswirkungen der Hygienerichtlinien und der Verstärkung des Kennzeichnungssystems auf den schweizerischen Milchsektor

Verkehr mit EU	Auswirkungen auf Stufe Landwirtschaft	Auswirkungen auf Stufe Verarbeitung
Hygienerichtlinie (92/46)	<ul style="list-style-type: none"> • Vollzug über den neu strukturierten MKBD 	<ul style="list-style-type: none"> • «Schaffung eines Instrumentes zur Hebung der Qualität» • Verhinderung von gegenseitiger Kontamination • Investitions- und Folgekosten • Trennung vom Inspektionsdienst, Analytik und Beratungsdienst
Markenschutz	<ul style="list-style-type: none"> • gibt den Produkten gesteigerte (regionale) Identität • gekennzeichnete Produkte erzielen in der EU durchschnittlich einen höheren Erzeugermilchpreis 	<ul style="list-style-type: none"> • verstärkte Differenzierung der Produkte möglich • regional abgegrenzte Produkte ermöglichen bessere Zusammenarbeit mit der Tourismusbranche • klar abgegrenzte Produkte verlangen eine gesteigerte Kommunikation (evtl. Kostensteigerungen)



Abb. 1. Die Milchproduktion ist ein gut an die Umwelt angepasster Betriebszweig, sofern keine übersetzten Tierbestände vorhanden sind. Verglichen mit anderen Produktionen ist sie auch wirtschaftlich gesehen standortgerecht.

- die Forderung nach maximaler Effizienz gilt für Produktion (unter Berücksichtigung der Aufgabenerfüllung wie: Flächenbewirtschaftung), Verarbeitung und Handel
- transparente staatliche Massnahmen.

Für die verarbeitende **Milchwirtschaft** ergeben sich daraus vor allem folgende **Ziele:**

- In erster Linie müssen die erforderlichen, subventionsfreien Käseexporte angestrebt werden; ebenso darf die konsequente Bearbeitung des Inlandmarktes nicht aus den Augen gelassen werden.
- Das Niveau des Milchpreises hängt einerseits von den Entwicklungen auf den internationalen Käsemärkten, andererseits vor allem von den Marktleistungen der Käsewirtschaft ab.

Die **Umsetzung dieser Strategie** erfolgt über den Milchwirtschaftsbeschluss (gegen den das Referendum ergriffen wurde) und vor allem über eine neue Milchmarktordnung, welche gemäss Zeitplan des Bundesamtes für Landwirtschaft ungefähr 1998 in Kraft gesetzt werden soll. Die zu erwartenden neuen Rahmenbedingungen haben auf die Unternehmungen die folgenden Auswirkungen:

- A) Auf der Stufe Landwirtschaftsbetrieb
- sinkender Rohstoffpreis, steigende Direktzahlungen
 - gesteigertes Risiko (Preisschwankungen)
 - der über die Milchprodukte erzielbare Verkaufspreis schlägt bis zum Milchpreis zurück
 - Aufhebung der Abnahmegarantie für Milch, mehr Dispositionsfreiheit der Milchgenossenschaften und Produzenten
 - Milchmenge ist eventuell aufstockbar
 - Flexibilisierung der Milchkontingentierung (Kontingentshandel)
 - keine Genehmigung mehr von Milchkaufverträgen.
- B) Auf der Stufe Verarbeitung
- keine staatlich fixierten Margen und Preise
 - tendenziell sinkende Margen
 - steigender Konkurrenzkampf in der Milchbeschaffung
 - Tendenz zur vertikalen Integration
 - Zwang zur Spezialisierung
 - Zwang zur Zusammenarbeit (bessere Auslastung der Kapazitäten)
 - steigende Wettbewerbsfähigkeit im In- und Ausland
 - generelle Rohstoffverbilligung für verkäste Milch

- Aufhebung der Übernahmepflicht für Milch.

Aus den oben aufgeführten Veränderungen ergeben sich für die im Milchsektor tätigen Unternehmen für die Zukunft eine ganze Reihe von **Herausforderungen:**

- A) Auf der Stufe Landwirtschaft
- Senkung der Gestehungskosten der Milchproduktion.
 - Bestandesgrösse
 - Investition/GVE
 - Milchsammlungssystem
 - Marketing
 - Qualitätsfrage
 - Standort
 - Spezialitäten
 - Absatzwege (Verarbeitungsstufe, Wahl des Abnehmers).
- B) Auf der Stufe Verarbeitung
- Zusammenarbeit, Kooperation (horizontal, vertikal)
 - Reduktion der Milchsammlungskosten
 - Verarbeitungsvolumen pro Fabrikationsstätte, Spezialisierung
 - Käserei
 - usw.
 - generelle Senkung der Gestehungskosten.

Standortgerechte Milchproduktion

Häufig wird zur Verteidigung und Rechtfertigung der Milchproduktion in der Schweiz mit dem Argument der **Standortgerechtigkeit** gefochten, aber oft darunter Unterschiedliches verstanden. Nach Weinschenk und Kotsch (1991) gilt eine Landbewirtschaftung als standortgerecht, wenn sie:

- «so in die Landschaft eingefügt ist, dass deren Funktionsfähigkeit auf allen Ebenen erhalten bleibt und gleichzeitig
- den ökonomischen Rahmenbedingungen nach wirtschaftlichen Grundsätzen angepasst ist».

Standortgerechtigkeit einer Nutzung ist somit aus wirtschaftlicher und naturwissenschaftlicher Sicht definiert. Sie umfasst:

a) eine Form der Nutzung, welche die Stabilität der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen gewährleistet (Bodenfruchtbarkeit);

b) eine Form der Nutzung, welche die «Funktionsfähigkeit der Landschaft» (Schutz von Wasser, Artenvielfalt u.a.) erhält;

c) eine Form der Nutzung, welche es betriebswirtschaftlich ermöglicht, unter den ökonomischen Rahmenbedingungen die Produktionsfaktoren nach Vorstellungen der Betriebsleiter zu entschädigen (Referenzgrößen).

Gerade der letzte Punkt könnte die Standortgerechtigkeit der Milchwirtschaft als ganzes etwas relativieren. Es kommt sehr stark auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und speziell die Erwerbsmöglichkeiten auf den Märkten an. Es wird also wichtig sein, die Bedingungen (viele stehen noch offen) betriebswirtschaftlich sowohl auf der Produktionsstufe als auch auf der Verarbeitungsstufe optimal auszuschöpfen. In bezug auf die Milchproduktion darf man feststellen, dass:

- die Milchproduktion ein gut an die Umwelt angepasster Betriebszweig ist (ökologisch standortgerecht), sofern keine übersetzten Tierbestände vorhanden sind;
- die Milchproduktion wegen der komparativen Kostenvorteile auf Stufe Landwirtschaft auch ökonomisch standortgerecht ist (verglichen mit anderen Produktionen);
- es zudem an gleichwertigen Alternativen, welche grossflächig den gleichen «multifunktionalen» Effekt (in bezug

auf Beschäftigung) bewirken können, mangelt.

Betriebswirtschaftliche Schwerpunkte

Um die Konkurrenzfähigkeit des für die schweizerische Landwirtschaft äusserst wichtigen Milchbereiches halten oder gar ausbauen zu können, gilt es, sich einer Vielzahl von neuen Herausforderungen zu stellen. Alle drei Ebenen im schweizerischen Milchsektor (Produktion, Verarbeitung und Vermarktung) sind in der bewegten Zeit von der betriebswirtschaftlichen Forschung her intensiv zu begleiten. Nachfolgend finden Sie eine Zusammenstellung von aus unserer Sicht wichtigen Fragestellungen und Schwerpunkten.

A) Stufe Milchproduktion

↳ Landnutzung (Beispiel Futterbau – Milchviehhaltung) und deren Einfluss auf die natürlichen Ressourcen (in Zusammenarbeit mit Pflanzen- und Tierproduktionswissenschaften und Agrarökologie)

↳ Optimierung von Betrieben (Betriebsform, -grösse) und von Produktionssystemen; im speziellen:

- standortgerechte (ökonomisch, ökologisch) Wahl der Produktionszweige und der Intensität
- Betriebsform (Haupterwerb, Nebenerwerb), Betriebsgrösse unter vorgegebenen wirtschaftlichen, technischen, umwelttechnischen sowie regionalpolitischen Gegebenheiten
- Fütterungs- und Futterbauoptimierung unter verschiedenen Produzentenpreis-/ Faktorpreisrelationen bei Berücksichtigung der Standortgerechtigkeit
- Investitionsentscheide im Bereich der Milchproduktion
- Auswirkungen auf die regionalen Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen.

B) Stufe Verarbeitung

↳ Absatz-, Vermarktungsstrategien für Milchproduzentengenossenschaften unter einer neuen Milchmarktordnung (evtl. ohne Abnahmegarantie und Ablieferungspflicht)

↳ Genossenschaftliche/regionale Verwertung der Milch.

C) Stufe Vermarktung und Marketing

↳ Ausschöpfung der Potentiale des Absatzes im Rahmen der neuen gesetzlichen Grundlagen wie Markenschutzgesetz und LWG Art. 18.

LITERATUR

Bundesamt für Landwirtschaft, 1994. Weg zu einer neuen Milchmarktordnung – Diskussionsgrundlage zuhanden der Hearingsteilnehmer.

Bundesrat, 1992. Siebter Landwirtschaftsbericht.

Gollmer M., 1994. GATT stört die Verhandlungen mit der EU; Tagesanzeiger vom 10.08.94.

Weinschenk und Kotsch W., 1991. Forschungsbericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Weltforumverlag Köln.

RÉSUMÉ

Un défi important pour le secteur laitier dans un contexte économique en pleine mutation

L'évolution récente des conditions cadres économiques en agriculture représente un important défi pour le secteur laitier. Ce dernier subit de fortes pressions le poussant à s'adapter à ces nouvelles conditions. Ces pressions proviennent d'une faible capacité de compétitivité et de coûts de transformations élevés d'une part et, d'autre part, des nouvelles réglementations internationales (accords du GATT et réglementations pour l'exportation des fromages vers la CE). Le maintien des capacités concurrentielles du secteur laitier, un des secteurs les plus importants de l'agriculture suisse, voire son augmentation, pousse à relever de nombreux défis. Tous les niveaux du secteur laitier, soit la production, la transformation et la commercialisation, sont donc des domaines de recherches très importants en économie d'entreprise agricole.

SUMMARY

Milk production and processing in a changing economic environment

The changing economic environment presents a significant challenge for the milk sector. The need for adjustments stems from two main reasons: firstly from its high processing costs and weak competitive capacities and, secondly from the international economic framework (GATT-negotiations and the new regulations for cheese exports in the EU). To maintain itself, the milk sector, which is the most important agricultural sector in Switzerland, needs to undertake several changes. Therefore agribusiness management research at all three sector levels (production, processing and marketing) is quite relevant.

KEY WORDS: milk, production, processing, marketing.