



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

14. Mai 2014

Gegenseitige sektorielle Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte

Bericht des Bundesrates

In Erfüllung der Motion «Milchmarkt» (12.3665) der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 15. August 2012 sowie des Postulats Bourgeois «Aufhebung der Milchkontingentierung in der EU. Auswirkungen auf die Perspektiven der Milchbranche» (12.3344) vom 2. Mai 2012

Management Summary

Auftrag und Ziele

Am 15. August 2012 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates die Motion «Milchmarkt» (12.3665) eingereicht. In der vom Parlament am 21. März 2013 überwiesenen Motion wird der Bundesrat beauftragt, eine gegenseitige sektorielle Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte zu prüfen. Dies soll dem Parlament eine Beurteilung der Aussichten des aktuell gespaltenen – teils geschützten, teils offenen – Milchmarkts ermöglichen und aufzeigen, inwiefern eine vollständige gegenseitige Öffnung des Milchmarkts gegenüber der EU eine mittel- und langfristig solide Perspektive für die Schweizer Milchwirtschaft darstellen kann.

Thematisch ähnlich gelagert wurde am 28. September 2012 das Postulat Bourgeois «Aufhebung der Milchkontingentierung in der EU. Auswirkungen auf die Perspektiven der Milchbranche» (12.3344) an den Bundesrat überwiesen. Der vorliegende Bericht vereint die Antwort auf die beiden Vorstösse aufgrund ihrer ähnlichen Stossrichtung. So werden bei der Prüfung einer sektoriellen Milchmarktöffnung unter anderem die aktuelle Situation des Schweizer Milchmarktes beleuchtet sowie die Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene – insbesondere die Aufhebung der Milchkontingentierung in der EU – untersucht. Der Hauptfokus der Analyse liegt jedoch auf den wirtschaftlichen Auswirkungen einer Milchmarktöffnung sowie auf Vorschlägen zur Anpassung der staatlichen Stützungsolitik für den Milchsektor. Mithilfe von Simulationsmodellen werden die quantitativen Effekte einer gegenseitigen Verbesserung des Marktzugangs geschätzt und Möglichkeiten zur Anpassung der Stützungsmaßnahmen analysiert. Eine Beurteilung der Milchmarktöffnung durch die Branche ergänzt diese Ausführungen.

Der Schweizer Milchmarkt und das internationale Umfeld

Der Schweizer Milchmarkt zeigt ein vielfältiges Bild. So begünstigen die klimatischen und topografischen Verhältnisse der Schweiz die Gras- und Raufutterproduktion. Dies führt dazu, dass der Milchsektor mit 21% des landwirtschaftlichen Produktionswertes zu den wichtigsten Sektoren im Agrarbereich zählt. Fast die Hälfte aller Schweizer Landwirtschaftsbetriebe sind in der Milchproduktion aktiv. Die produzierte Milchmenge übersteigt zudem die Absatzmöglichkeiten im Inland, weshalb der Sektor in bedeutendem Umfang auf den Export von Milchprodukten – in erster Linie Käse – angewiesen ist. In den letzten 15 Jahren war der Milchsektor einem bedeutenden Veränderungsprozess unterworfen. Aus vormals staatlichen Preis- und Absatzgarantien sowie dem engen Korsett der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung entwickelte sich ein Sektor, der sich auf den Märkten erfolgreich behauptet. Trotz der Reduktion der Marktstützung und der stärkeren Exposition am internationalen Wettbewerb (Öffnung des Käsemarkts gegenüber der EU) hat die Milchwirtschaft die Produktion ausgebaut und konnten die Milchproduzenten die Einkommen leicht steigern. Die grossen Anstrengungen der Branchenakteure, die von den Milchproduzenten, über die Verarbeiter bis hin zum Detailhandel neue Marktpotenziale erschlossen und Kostensenkungen realisiert haben, haben wesentlich dazu beigetragen.

Gleichzeitig bestehen jedoch für die Schweizer Milchwirtschaft nach wie vor grosse Herausforderungen, um auch längerfristig am Markt erfolgreich zu sein. So werden alle Milchprodukte mit Ausnahme von Käse und einiger verarbeiteter Milchprodukte weiterhin durch einen hohen Grenzschutz beim Import verteuert und unterliegen beim Export einer Zollbelastung, die ihre Wettbewerbsfähigkeit reduziert. Die erhöhten Inlandpreise für Rohmilch und der unvollständige Marktzugang zur EU erschweren ein weiteres Wachstum und limitieren die Exportperspektiven. Gleichzeitig nimmt – bei Tiefpreisphasen in der EU – der Druck insbesondere durch Importe von verarbeiteten Milchprodukten zu, was die Verteidigung der Marktanteile im Inland erschwert. Der Milchpreis erodiert bei gespaltenem Markt – beim Käse liberalisiert und bei anderen Produkte geschützt – langsam in Richtung EU-Preis. Die Spaltung des Marktes muss zudem mit hohen – zum Teil ursprünglich temporär angesetzten – staatlichen Preisstützungen aufrechterhalten werden. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, eine sektorielle Milchmarktöffnung gegenüber der EU zu prüfen. Dies mit der Absicht, eine langfristige Perspektive zu schaffen, in der die Schweizer Milchwirtschaft

ihre Marktanteile im Inland halten bzw. die Exporte steigern, die Einkommen der Milchproduzenten langfristig erhöht und die Bundesmittel effizienter eingesetzt werden können.

Die Aufhebung der Milchquoten in der EU wird gemäss erfolgter Analyse diese Ausgangslage nicht massgeblich verändern. So wird in der EU keine grosse Zunahme der Milchmenge prognostiziert und die Preisentwicklungen werden grundsätzlich stabil bleiben. Aus diesen Gründen sind keine bedeutenden Auswirkungen auf den Schweizer Markt zu erwarten.

Umsetzung einer Milchmarktöffnung und Ausgestaltung der internen Stützung

Im Rahmen einer gegenseitigen sektoriellen Milchmarktöffnung würde der Abbau von allen Hemmnissen beim Handel von Milchprodukten mit der EU – insbesondere Zölle und Exportsubventionen – innert einer Übergangsperiode angestrebt. Da Käse wie auch einzelne verarbeitete Produkte aufgrund der bestehenden Abkommen bereits heute zollfrei exportiert werden können, würde dies einen verbesserten Marktzugang für Produkte wie Frischmilchprodukte (z. B. Naturjoghurt und Buttermilch), Rahm, Butter, Milch und Milchpulver bedeuten. Einfuhrseitig würden zudem die Einfuhrzölle bei denjenigen verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten reduziert, die Vollmilchpulver, Magermilchpulver oder Butter beinhalten. Der Grenzschutz für andere landwirtschaftliche Basisprodukte wie Getreide, Fleisch oder Früchte und Gemüse würde unverändert bleiben. Wie lange die Übergangsperiode dauern und wie die einzelnen Schritte darin ausgestaltet werden sollten, wäre Verhandlungsgegenstand mit der EU. In den Simulationen zur Schätzung der Auswirkungen wurde mit einer schrittweisen Umsetzung in fünf Jahren mit regelmässigen Abbauschritten gerechnet.

Da die Marktbedingungen im Falle einer Öffnung substantiell geändert würden, müssten zudem die bestehenden Stützungsinstrumente umgestaltet werden. Davon betroffen sind einerseits die Zulage für verkäste Milch und die Ausfuhrbeiträge für verarbeitete Milchgrundstoffe im Rahmen des Schoggigesetzes. Die aktuell für diese beiden Massnahmen eingesetzten Mittel von rund 310 Millionen Franken sollen mittels einer angepassten Stützungsolitik weiterhin eingesetzt werden mit dem Ziel, unerwünschte Produktionsverlagerungen zu vermeiden, die Produktionskapazitäten in der Landwirtschaft zu erhalten und die Einkommenseinbussen der Milchproduzenten aufgrund des erwarteten Rückgangs des Milchpreises abzufedern. Im Bericht werden auf dieser Grundlage drei Stützungsoptionen mit Modellrechnungen detailliert analysiert:

- Milchzulage (Zulage auf die gesamte vermarktete Milch von 9 Rp./kg)
- Grünlandbeitrag Milch (Beitrag von 800 Fr./ha Grünfläche für Betriebe mit einer Mindestmilchproduktion)
- Höherer Versorgungssicherheitsbeitrag (Erhöhung des bestehenden Basisbeitrags um 400 Fr./ha auf 1300 Fr./ha)

Zudem werden zwei weitere Optionen qualitativ diskutiert:

- Höherer Beitrag für graslandbasierte Milchproduktion
- Betriebsbeitrag auf historischer Basis (Beitrag der sich nach einzelbetrieblichen Erlösausfällen bemisst und einmalig berechnet wird)

Auswirkungen

Mithilfe eines Marktmodells (CAPRI) und eines Angebotsmodells (SWISSland) wurden die wirtschaftlichen Auswirkungen eines entsprechenden Öffnungsschrittes berechnet. Die Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Produzentenpreise für Milch sinken bei einer vollständigen Milchmarktöffnung je nach Stützungsvariante um 17–25 % (Schweizer Preis bleibt rund 5 % über dem EU-Preis); der durchschnittliche Milchpreis kommt so auf 47 Rp./kg zu liegen – im Vergleich zu 63 Rp./kg mit der Weiterführung der Agrarpolitik 14–17.
- Ohne interne Stützungsmaßnahmen würde die Milchproduktion im Vergleich zur Weiterführung der Agrarpolitik 14–17 um 6 % zurückgehen. Mit Stützung (310 Mio. Fr.) bleibt die Produktion relativ stabil.

- Die Importe wie auch Exporte von Milchprodukten steigen, wobei insbesondere bei Frischmilchprodukten Exportpotenzial besteht.
- Das Nettounternehmenseinkommen der Landwirtschaft würde mit Stützung (310 Mio. Fr.) gegenüber der Weiterführung der Agrarpolitik 14–17 je nach Stützungsoption um 100–200 Millionen Franken sinken. Am geringsten wäre der Rückgang mit rund 100 Millionen Franken mit dem Grünlandbeitrag oder mit höheren Versorgungssicherheitsbeiträgen. Verschiedene Sensitivitätsanalysen zeigen die Spannweite der Einkommensentwicklung in Abhängigkeit der unterschiedlichen Preis- und Kostenannahmen auf.
- Der Strukturwandel setzt sich moderat fort; es ist weiterhin gewährleistet, dass Betriebsaufgaben im Generationenwechsel erfolgen.
- Die Milchmarktöffnung führt, ohne den Einbezug allfälliger zusätzlicher Mittel, insgesamt zu einem Wohlfahrtsgewinn von rund 150–200 Millionen Franken. Dabei sind insbesondere auch die günstigeren Konsumentenpreise hervorzuheben.

Auf Basis der erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen und der Stärken und Schwächen wird im Bericht eine Beurteilung der unterschiedlichen Stützungsmaßnahmen vorgenommen. Im Vordergrund steht nach eingehender Prüfung der Grünlandbeitrag, einzeln oder in Kombination mit anderen Stützungsmaßnahmen.

Um einen Rückgang des Nettounternehmenseinkommens zu verhindern, wären bei einer Milchmarktöffnung neben der Umlagerung der bestehenden Fördermittel (rund 310 Mio. Fr) Mittel in der Grössenordnung von 100 – 150 Millionen CHF jährlich nötig. Eine effiziente Anpassung an das neue Marktumfeld kann auch mit adäquaten temporären Massnahmen im Bereich der Investitionshilfen und der Qualitäts- und Absatzförderung beschleunigt werden. Die aus einer Milchmarktöffnung resultierende Mehrbelastung des Bundeshaushaltes könnte der geschaffenen Bilanzreserve gemäss Artikel 19a des Landwirtschaftsgesetzes angerechnet werden. Eine schuldenbremskonforme Finanzierung wäre zu gegebener Zeit zu regeln.

Im Hinblick auf die Umweltwirkungen bringt das skizzierte Projekt keine signifikante Veränderung des ökologisch günstigen Niveaus der schweizerischen Milchproduktion mit sich. Diese ökologische Stärke zählt zu den Argumenten zugunsten einer vorteilhaften Positionierung der Schweizer Milchproduzenten auf offeneren Märkten.

Machbarkeit

Eine gegenseitige sektorielle Milchmarktöffnung wie skizziert bedingt ebenfalls das Interesse und die Verhandlungsbereitschaft der EU. Dazu wurde noch keine formelle Exploration durchgeführt. Die EU begrüsst grundsätzlich die Beseitigung von Handelsschranken im Landwirtschafts- und Lebensmittelbereich und das Vorhaben liesse sich als Ausweitung der tarifären Bestimmungen des Agrarabkommens realisieren. Es wäre jedoch nicht ausgeschlossen, dass die EU allenfalls parallel tarifäre Diskussionen bei anderen Produktgruppen fordern würde. Das Austarieren eines für beide Seiten ausgeglichen Ergebnisses stellt bei einem selektiven Ansatz wie hier präsentiert eine Schwierigkeit dar. Eine Umsetzung des vorliegenden Projektes bedingt zudem Klarheit im übergeordneten bilateralen Verhältnis der Schweiz zur EU. Inwiefern eine sektorielle Marktöffnung mit der EU vorangetrieben werden könnte, hängt nicht zuletzt auch vom Fortgang der Gespräche zu den institutionellen Fragen ab.

Wertung

Auf Grundlage der umfassenden Analyse in diesem Bericht gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass die gegenseitige Verbesserung des Marktzugangs im Milchbereich mit der EU ein wichtiger Beitrag und notwendiger Schritt zur Schaffung einer langfristigen Perspektive der Schweizerischen Milchwirtschaft darstellt und volkswirtschaftlich positiv zu werten ist. So wird die aktuelle Marktsplattung die angestrebten Preisdifferenzen zwischen dem geschützten und dem nicht geschützten Segment – wie sich immer wieder zeigt – nicht nachhaltig sichern können und bildet folglich für alle Marktakteure ein dauerndes Risiko, zumal sich durch Preisimpulse aus der EU die Schweizer Preise schon heute phasenweise dem EU-Niveau annähern. Mit einer Marktöffnung wird primär die Verbesserung des

Marktzugangs in den Hauptexportmarkt EU und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten milchwirtschaftlichen Wertschöpfungskette erreicht. Es sind dies zwei Schlüsselfaktoren, damit diese Branche, die auf Exporte angewiesen ist, echte Perspektiven von Wertschöpfung am Markt sicherstellen kann. Die Annäherung der Preise an das EU-Niveau stellt jedoch insbesondere in Bezug auf die Einkommen der Milchproduktionsbetriebe eine grosse Herausforderung dar. Dieser kann mit einkommenswirksamen Massnahmen begegnet werden. Die bisher für die Milchmarktstützung eingesetzten Mittel sollen den Milchproduzenten weiterhin zugute kommen. Um den Einkommensrückgang bei den Milchproduzenten zu verhindern, wären zusätzliche Mittel im Umfang von 100–150 Millionen Franken jährlich nötig.

Im aktuellen europapolitischen Kontext ist der Zeitplan der Umsetzung eines solchen Projektes noch unsicher. Eine machbare Umsetzung einer sektoriellen Marktöffnung bedingt auch Fortschritte in der angestrebten Erneuerung des bilateralen Weges und den Verhandlungen über institutionelle Fragen. Auch weitere handelspolitische Entwicklungen werden die Beantwortung der Frage beeinflussen, ob die Verhandlungen einer gegenseitigen Milchmarktöffnung mit der EU isoliert oder in einem breiteren Rahmen anzugehen sind.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	2
Inhaltsverzeichnis	6
1 Einleitung	8
2 Der Schweizer Milchmarkt und das internationale Umfeld	9
2.1 Der Schweizer Milchmarkt in Zahlen	9
2.2 Die Entwicklung der Schweizer Milchmarktordnung	14
2.2.1 Mengensteuerung.....	15
2.2.2 Grenzschutz für Milchprodukte.....	16
2.2.3 Exportsubventionen.....	17
2.2.4 Interne Stützung	17
2.2.5 Nicht tarifäre Elemente	19
2.3 Der europäische und internationale Milchmarkt.....	20
2.3.1 Das internationale Umfeld des Schweizer Milchmarktes	20
2.3.2 Der Milchmarkt in der EU	20
2.4 Herausforderung und Perspektiven für das Schweizer Marktumfeld	24
2.4.1 Internationale Marktentwicklung und Auswirkungen auf die Schweiz.....	24
2.4.2 Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU	26
2.4.3 Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Milchwirtschaft.....	27
2.4.4 Auswirkungen der Ausfuhrbeiträge im Rahmen des Schoggigesetzes	28
2.4.5 Auswirkungen der Zulage für verkäste Milch	28
2.4.6 Stärkere Marktausrichtung dank Umbau der agrarpolitischen Rahmenbedingungen	30
2.5 Handlungsbedarf	30
3 Gegenseitige Marktöffnung im Bereich Milch	32
3.1 Beschreibung.....	32
3.2 Beurteilung durch die Milchbranche	33
3.3 Ausgestaltung der internen Stützung im Falle einer Milchmarktöffnung	37
3.3.1 Auswirkungen einer Milchmarktöffnung aus die heutigen Stützungsinstrumente.....	37
3.3.2 Notwendigkeit interner Stützungsmaßnahmen im Falle einer Öffnung	38
3.3.3 Optionen zur Anpassung der internen Stützung	38
3.3.4 Völker- und europarechtliche Kompatibilität der Stützungsmaßnahmen.....	40
3.4 Auswirkungen einer sektoriellen Milchmarktöffnung	41
3.4.1 Methode.....	41
3.4.2 Szenarien	42
3.4.3 Ergebnisse.....	45
3.5 Bewertung der verschiedenen Stützungsoptionen.....	53
3.5.1 Stärken und Schwächen	53
3.5.2 Schlussfolgerungen bezüglich Ausgestaltung der internen Stützung	55
3.6 Temporäre Anpassungsmaßnahmen	56
3.6.1 Massnahmen	56
3.6.2 Schlussfolgerungen bezüglich temporärer Anpassungsmaßnahmen	58
3.7 Finanzielle Auswirkungen der Milchmarktöffnung und Finanzierung der internen Stützungsmaßnahmen	58
3.7.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.....	58
3.7.2 Umgang mit der Bilanzreserve nach Artikel 19a des Landwirtschaftsgesetzes	59
3.7.3 Finanzierung.....	60
3.8 Umweltwirkungen	61
3.9 Europapolitische Machbarkeit	62
3.10 Bewertung einer gegenseitigen sektoriellen Milchmarktöffnung	63
4 Diskussion und Schlussfolgerungen	66
Abkürzungsverzeichnis	69
Glossar	70

Abbildungsverzeichnis	72
Tabellenverzeichnis	72
Literaturverzeichnis	73
Anhang 1: Fragebogen zur Branchenumfrage.....	76
Anhang 2: Liste der konsultierten Unternehmen und Organisationen.....	83
Anhang 3: Ergänzende Informationen zu den Modellrechnungen.....	84

1 Einleitung

Die Motion «Milchmarkt» (12.3665) der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) wurde am 15. August 2012 eingereicht. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion. Sie wurde vom Parlament im Frühling 2013 an den Bundesrat überwiesen. Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Bericht vorzulegen, in welchem eine gegenseitige sektorielle Marktöffnung im Milchbereich mit der EU für alle Milchprodukte geprüft wird.

Eingereichter Text der Motion WAK-NR (12.3665):

Wir beantragen dem Bundesrat, dem Parlament bis Sommer 2013 einen Bericht vorzulegen, der:

- eine fundierte Prüfung einer möglichen gegenseitigen sektoriellen Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte und vor allem auch eine wirtschaftliche Beurteilung beinhaltet, die die absehbaren Entwicklungen des schweizerischen und europäischen Marktes berücksichtigt;
- Aufschluss darüber gibt, ob eine solche Marktöffnung mit den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU vereinbar ist;
- die notwendigen Anpassungen der internen Marktstützungsmassnahmen und der Begleitmassnahmen im Fall einer sektoriellen Marktöffnung erörtert;
- ein nachhaltiges Konzept aufzeigt, wie diese Massnahmen – vorerst über die vom Parlament beschlossene Bilanzreserve – nachhaltig finanziert werden können (Art. 19a des Landwirtschaftsgesetzes);
- die Beurteilung der Milchbranche, namentlich der Branchenorganisation Milch, und der übrigen betroffenen Kreise einer allfälligen sektoriellen Marktöffnung darlegt.

Thematisch ähnlich gelagert wurde am 28. September 2012 das Postulat Bourgeois «Aufhebung der Milchkontingentierung in der EU. Auswirkungen auf die Perspektiven der Milchbranche» (12.3344) an den Bundesrat überwiesen. Der Bundesrat ist aufgefordert, die Entwicklung der Milchproduktion in der EU, deren Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU sowie mögliche Risiken und Chancen des Ausstiegs der EU aus der Milchkontingentierung zu erörtern, namentlich in Bezug auf die wirtschaftlichen Folgen für die Schweiz. Der vorliegende Bericht des Bundesrates vereint die Antwort auf die beiden Vorstösse aufgrund ihrer ähnlichen Stossrichtung. Schwerpunkt bildet die wirtschaftliche Beurteilung einer sektoriellen Milchmarktöffnung gegenüber der EU. Mithilfe von quantitativen Analysen sowie mit Resultaten aus externen Evaluationen werden die aktuellen Rahmenbedingungen und Perspektiven des Schweizer Milchmarktes beleuchtet sowie Auswirkungen einer Milchmarktöffnung mit möglichen Stützungsmassnahmen dargestellt. Zudem wurde eine Befragung bei Branchenakteuren durchgeführt, um deren Haltung zu einer Milchmarktöffnung festzustellen. Im selben Kontext wurden die Auswirkungen der Aufhebung der Milchkontingentierung in der EU analysiert und deren Einfluss auf den Schweizer Milchmarkt dargelegt.

Im ersten Teil des Berichts (Kapitel 2) wird der Schweizer Milchsektor anhand von wirtschaftlichen Kennzahlen beschrieben und die Entwicklung der Schweizer Milchmarktordnung dargestellt. Am Schluss dieses Kapitels wird zusammengefasst, mit welchen Herausforderungen die Schweizer Milchwirtschaft heute konfrontiert ist.

Im zweiten Teil (Kapitel 3) des Berichtes wird dargestellt, wie eine Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU ausgestaltet werden könnte. Ausgehend von dieser Beschreibung werden mithilfe von ökonomischen Modellen die Auswirkungen einer Milchmarktöffnung auf Preise, Mengen, Strukturen, Einkommen und die Wohlfahrt analysiert. Die Simulationen erlauben es, die Anpassung der internen Stützungsmassnahmen in die Berechnungen der wirtschaftlichen Auswirkungen einzubeziehen. Am Ende des zweiten Teils werden die Vor- und Nachteile einer sektoriellen Milchmarktöffnung zusammengefasst.

Im Schlussteil des Berichts (Kapitel 4) werden die Auswirkungen einer Milchmarktöffnung den Herausforderungen der Schweizer Milchwirtschaft gegenübergestellt und daraus abgeleitet, unter welchen Rahmenbedingungen eine solche Öffnung für die Schweizer Volkswirtschaft zielführend ist.

2 Der Schweizer Milchmarkt und das internationale Umfeld

Die klimatischen und topografischen Verhältnisse in der Schweiz begünstigen die Gras- und Raufutterproduktion. So entfallen von der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche rund 70% (740 000 ha) auf Wiesen und Weiden. Weitere 465 500 ha fallen auf Sömmerungsweiden. Dies entspricht zusammen fast 30 % der Schweizer Landesfläche. Die inländische Milchproduktion übersteigt die Absatzmöglichkeiten in der Schweiz, weshalb Exporte von Milchprodukten für die Schweizer Milchwirtschaft eine grosse Bedeutung haben. Rund 25 % der in der Schweiz produzierten Milchmenge geht via verarbeitete Milchprodukte – in erster Linie Käse – in den Export. Das folgende Kapitel hat zum Ziel, einen Überblick über den Schweizer Milchmarkt und seine Einbettung ins internationale Umfeld zu geben.

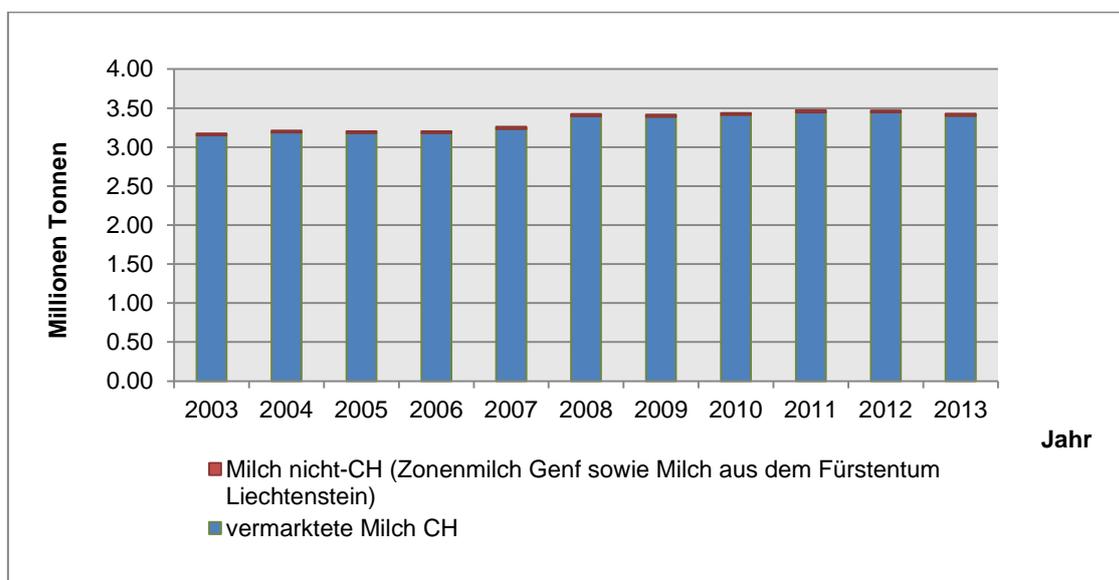
2.1 Der Schweizer Milchmarkt in Zahlen

Der gesamte Produktionswert des Primärsektors überschritt in den letzten Jahren stets die Marke von 10 Milliarden Franken. 2012 entfielen wertmässig 21 % davon auf die Milchproduktion, annähernd so viel wie in den Vorjahren. Im Jahr 2012 produzierten in der Schweiz von 56 500 landwirtschaftlichen Betrieben rund 24 000 Betriebe Milch. Die vermarktete Milch wird in rund 700 Betrieben verarbeitet¹. Die Anzahl der in der Milchverarbeitung Beschäftigten betrug 2008 rund 9'100 Vollzeitstellen. Die fünf grössten Milchverarbeiter (Emmi AG, Cremo SA, Hochdorf Swiss Milk AG, Elsa-Mifroma und Züger Frischkäse AG) haben im Jahr 2012 knapp 2,4 Millionen Tonnen Milch oder 70 % der Milchmenge verarbeitet und einen Umsatz von annähernd 5 Milliarden Franken erzielt².

Milchproduktion

2013 haben die Milchproduzenten 3,4 Millionen Tonnen Milch vermarktet, wobei 29 000 Tonnen (0,9 %) aus dem Fürstentum Liechtenstein und aus den Freizonen rund um Genf stammten. Der Anteil der Milch aus biologischer Produktion lag bei 6,2 % und der Anteil aus der Produktion ohne Fütterung von Silage bei 33 %.

Abbildung 1: Vermarktete Milchmenge 2002 bis 2013



Quelle: TSM 2014.

In Abbildung 1 ist die Entwicklung der vermarkteten Milchmenge seit 2003 dargestellt. Bis zum Beginn des vorzeitigen Ausstiegs aus der Milchkontingentierung am 1. Mai 2006 lag sie relativ stabil bei rund

¹ Gemäss der 2008 durchgeführten Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik BFS.

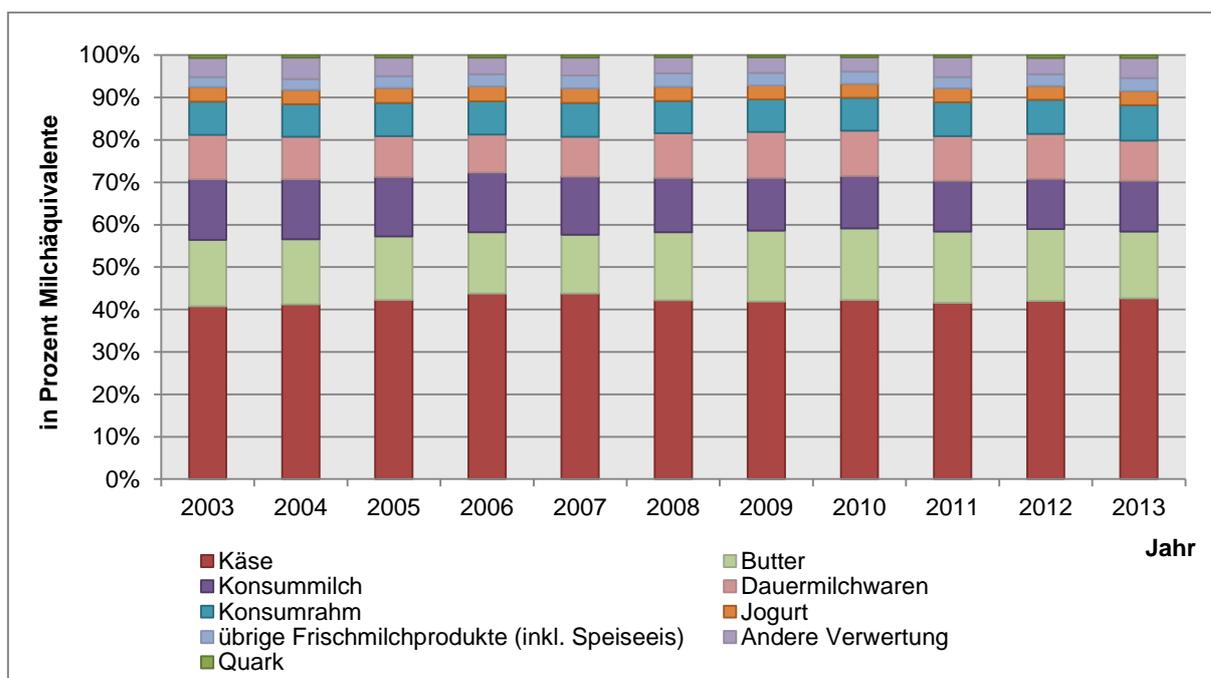
² TSM, SMP, SCM und SBV Statistik (2013): Milchstatistik der Schweiz 2012, S. 31–32 und S. 67.

3,2 Millionen Tonnen pro Jahr. Zwischen 2006 und 2009 wurde im Rahmen des vorzeitigen Ausstiegs aus der Milchkontingentierung eine deutliche Zunahme verzeichnet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Organisationen, die vorzeitig aus der Kontingentierung ausstiegen, von der Möglichkeit Gebrauch machten, Mehrmengen zu produzieren und die bewilligten Mehrmengen teilweise überliefert wurden. Der grösste Anstieg war im Jahr 2008 zu verzeichnen, mit einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 0,16 Millionen Tonnen bzw. 5 %. Zwischen 2009, dem Jahr der Aufhebung der Milchkontingentierung, und 2012 ist die vermarktete Milchmenge um 0,1 % pro Jahr angestiegen.

Milchverwertung

Bei der Herstellung der verschiedenen Milchprodukte werden unterschiedliche Anteile der Milchinhaltsstoffe Fett und Eiweiss benötigt. Deshalb wird die Verwertung der vermarkteten Milch üblicherweise aufgrund der Inhaltsstoffe der hergestellten Milchprodukte in Milchäquivalenten³ angegeben. 2013 wurden 43 % der Milchäquivalente für die Käseherstellung verwendet, die damit die wichtigste Verwertungsart darstellt. 16 % der Milchäquivalente entfielen auf die Verwertung zu Butter und Butterfettproduktion. 9,5 % wurden zu Dauermilchwaren⁴ verarbeitet. Die restlichen rund 30 % wurden hauptsächlich zur Herstellung von Konsummilch und -rahm, Joghurt und anderen Frischmilchprodukten verwendet (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Milchverwertung in Milchäquivalenten



Quelle: TSM 2014.

Der Anteil der Käseproduktion an der Milchverwertung lag seit 2002 bei durchschnittlich 42 %. Die Produktion von Konsummilch hat hingegen seit 2002 von 14 % auf 12 % abgenommen. Der Anteil der Butterproduktion ist im Zeitraum von 2008 bis 2012 von 16,1 % auf 17 % gestiegen. Die ab 2008 zusätzlich vermarktete Milchmenge wurde somit vor allem zu Käse, Butter und Dauermilchwaren verwertet.

Produzentenpreise für Milch

Der mittlere Schweizer Produzentenpreis für Milch lag 2013 bei 64,96 Rp./kg. Dies entspricht gegenüber 2012 einer Zunahme um 4,5 Rp. Der Produzentenpreis für verkäste Milch lag 2013 bei

³ 1 Milchäquivalent entspricht dem durchschnittlichen Fett- und Proteingehalt eines kg Rohmilch (73 g).

⁴ Unter Dauermilchwaren werden Milchpulver und Milchkondensate zusammengefasst.

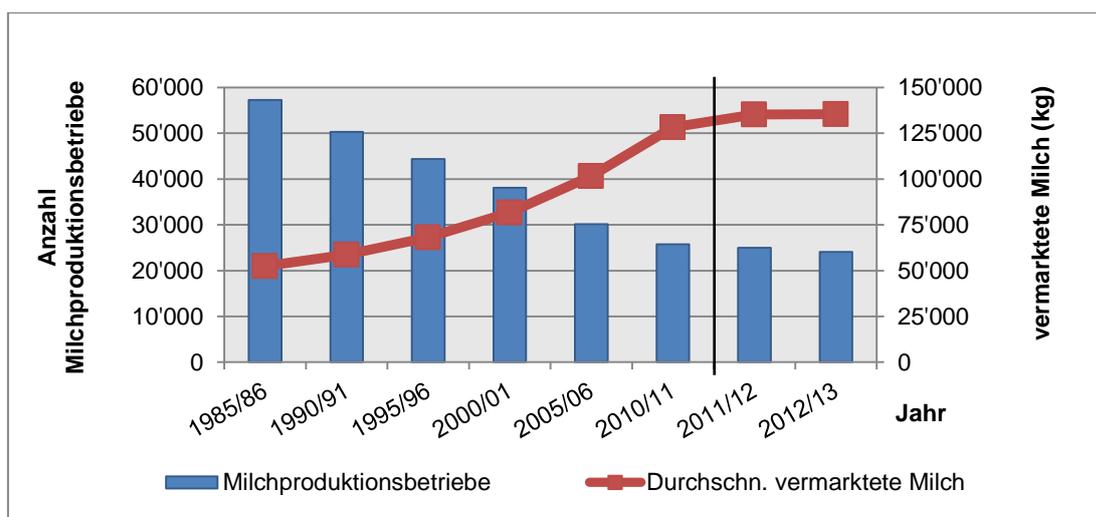
68,73 Rp./kg, für Biomilch wurden 77,49 Rp./kg bezahlt. Innerhalb der verkästen Milch bestehen zudem erhebliche Preisunterschiede: 2013 wurden beispielsweise für Emmentalmilch 62,48 Rp./kg und für zu Gruyère verarbeitete Milch 81,19 Rp./kg bezahlt. Die Milchpreisdifferenz zur EU betrug 2013 im Mittel 18 Rp./kg und war damit um rund 1 Rp. tiefer als im Vorjahr.

Die Schweizer Milchwirtschaft ist mit den ausländischen Märkten stark verbunden, insbesondere auch weil der Käsehandel mit der EU seit 2007 vollständig liberalisiert ist. Der Schweizer Milchpreis wird deshalb von den internationalen Preisentwicklungen und speziell von der Situation in der EU beeinflusst. In den Jahren 2007 und 2008 haben die international hohen Milchpreise auch in der Schweiz einen Anstieg der Produzentenpreise für Milch bewirkt. Ab 2009 war analog zum EU-Milchpreis ein Rückgang der Schweizer Milchpreise zu beobachten. 2013 haben sich sowohl die Milchpreise in der EU als auch in der Schweiz wieder erholt (vgl. auch Abbildung 8 in Ziff. 2.4.1)

Milchproduktionsbetriebe

Im Milchjahr 2012/2013 (1. Mai 2012 bis 30. April 2013) gab es in der Schweiz 24 103 Milchproduktionsbetriebe, wovon sich 13 370 im Talgebiet und 10 733 im Berggebiet befanden. Gegenüber dem Milchjahr 2011/2012 ist die Zahl der Milchproduktionsbetriebe um 3,5 % oder 869 Betriebe zurückgegangen. Dies bestätigt den rückläufigen Trend der letzten Jahre. Die Anzahl der Milchproduktionsbetriebe in der Schweiz ist seit 1985/86 um 33 192 Betriebe bzw. 58 % zurückgegangen. Die verbleibenden Betriebe konnten die durchschnittliche Produktionsmenge in der gleichen Zeit hingegen stark ausbauen, wie Abbildung 3 zeigt.

Abbildung 3: Anzahl Milchproduktionsbetriebe und durchschnittlich vermarktete Milch (kg)



Quelle: BLW 2013c.

Die ganzjährig bewirtschafteten Milchproduktionsbetriebe haben 2012/2013 total 3,3 Millionen Tonnen und die Sömmerungsbetriebe⁵ rund 0,1 Millionen Tonnen Milch vermarktet. Die durchschnittlich vermarktete Milchmenge lag bei 167 775 kg je Talbetrieb und bei 95 161 kg je Bergbetrieb. Seit 2001/02 hat die vermarktete Milchmenge je Talbetrieb um 65 % zugenommen und je Bergbetrieb um 17 %.

Aussenhandel

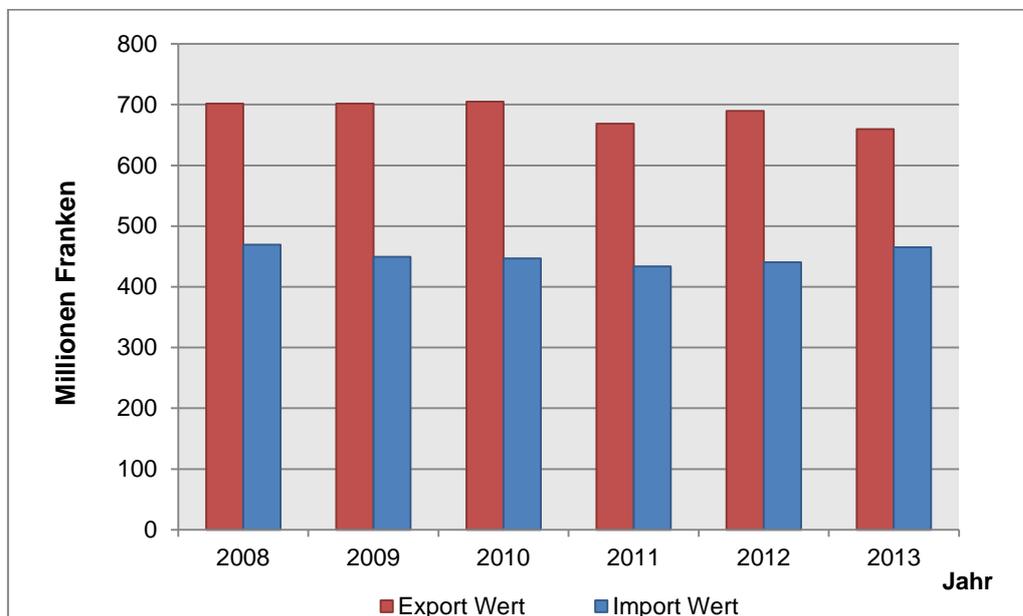
Der Wert der Schweizer Exporte von Milchprodukten (Zollkapitel 04) ist im Zeitraum von 2008 bis 2013 um 42,1 Millionen Franken oder 6 % gesunken. Mögliche Gründe für diese Entwicklung waren die internationale Finanzkrise 2008/2009 und der ab 2010 steigende Kurs des Schweizer Frankens, der zu einer grossen Hürde im Exportgeschäft wurde⁶. 2013 war zudem die exportierte Menge an

⁵ Als Sömmerungsbetriebe werden landwirtschaftliche Betriebe, die im Sömmerungsgebiet (Voralpen, Alpen, Jura) liegen verstanden. Sie umfassen ausschliesslich Sömmerungsweiden und werden saisonal durch Weidehaltung bewirtschaftet.

⁶ TSM, SMP, SCM und SBV Statistik (2013): Milchstatistik der Schweiz 2012, S. 42.

Milchprodukten tiefer, was sich negativ auf den Wert der Exporte ausgewirkt hat. Der Wert der Importe lag 2013 ebenfalls um 4,3 Millionen Franken bzw. 0,9 % unter dem Importwert von 2008. Im Jahr 2013 verblieb weiterhin ein Handelsüberschuss zu Gunsten der Schweiz in Höhe von 194,6 Millionen Franken (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Aussenhandel Milchprodukte im Zollkapitel 04



Quelle: EZV 2014.

In den erwähnten Werten in Abbildung 4 nicht eingerechnet ist die Milchmenge, die in verarbeiteten Agrarprodukten wie Milchlischgetränken, Schokolade, Biskuits, Fertigfondue oder Eiscreme gehandelt wird. In Tabelle 1 ist deshalb die mengenmässige Bilanz des Aussenhandels mit Milchprodukten (Zollkapitel 04) und Milchbestandteilen als Inhaltsstoffe von Produkten wie z. B. Schokolade, Backwaren und Babynahrung (Zollkapitel 17 bis 22) dargestellt. Im Jahr 2012 hat die Schweiz Milchprodukte und Milchbestandteile in verarbeiteten Agrarprodukten im Umfang von 853 Millionen Vollmilchäquivalenten (VMA)⁷ exportiert, was rund 25 % der total vermarkteten Milchmenge von 3470 Millionen Tonnen entsprach. Der grösste Anteil hatte dabei Käse (298 Mio. VMA), gefolgt von Butter und Schokoladeprodukten (je 114 Mio. VMA), Dauermilchwaren (99 Mio. VMA) und Getreidezubereitungen (93 Mio. VMA). Wertmässig steht der ausgeführte Käse mit 545 Millionen Franken deutlich an erster Stelle, gefolgt von Fertigprodukten mit Milchanteil mit 215 Millionen Franken, deren Exportwert sich gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt hat. Von normalen Jahresschwankungen abgesehen, konnten in nahezu allen Bereichen sowohl die Mengen und als auch der Wert der exportierten Produkte gesteigert werden. Auch importseitig haben in den letzten Jahren sowohl die Mengen als auch der Wert der eingeführten Milchprodukte kontinuierlich zugenommen. So sind die Einfuhren im Zeitraum von 2008 bis 2012 von 324 Millionen VMA auf 381 Millionen VMA gestiegen.

⁷ Die Milchprodukte wurden nach Gehalt an verwertbarer Energie in Millionen Vollmilchäquivalente (VMA) umgerechnet. 1 VMA entspricht einem Kilogramm Kuh-Vollmilch mit einer verwertbaren Energie von 2800 Kilojoule (kJ). Die Milchprodukte werden gemäss der potenziell essbaren Substanz (Konsumentensicht) berücksichtigt: Bei Halbhart- und Hartkäse wird ein Abzug für die Rinde vorgenommen. Vgl. TSM, SMP, SCM und SBV Statistik (2013): Milchstatistik der Schweiz 2012, S. 44.

Tabelle 1: Mengemässige Bilanz des Aussenhandels mit Milchprodukten in Millionen Vollmilchäquivalente

	2010		2011		2012	
	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr
Konsummilch	25.5	0.2	28	0.5	24.3	1.6
Käse	175.7	277.1	183.1	284.1	191.1	298.2
Rahm	1.4	10.4	1.2	14.1	1.1	14.3
Joghurt	8.4	5.9	8.9	4.4	9.3	4.7
Frischmilchprodukte	0.8	25.3	0.7	23	0.6	25.8
Dauermilchwaren	32	126.8	29.8	83.8	32.4	98.9
Milchproteinprodukte	0.2	3.6	0.3	10.4	0.2	10.3
Butter	7.3	53.4	8.6	94.1	6.7	114
Total Kapitel 04	251.3	502.7	260.6	514.4	265.7	567.8
17: Zucker und Zuckerwaren	1.4	14.7	1.3	15.8	1.6	16.1
18: Kakao und Zubereitungen aus Kakao	23.1	115.6	24.1	116.5	25.8	113.5
19: Milchzubereitungen	50.9	128	52.5	112.2	56	92.8
20: Gemüse- und Fruchtzubereitungen (v.a. Kartoffelzubereitungen)	0.5	0	0.5	0	0.6	0
21: Versch. Lebensmittelzubereitungen	27	41.9	30.2	39.1	30.7	43.7
22: Getränke	- (*)	15.6	- (*)	16.3	- (*)	18.7
Total übrige Zollkapitel	103.0	315.8	108.6	299.9	114.7	284.7
Total Milchprodukte	354.2	818.5	369.2	814.2	380.5	852.7

Quelle: TSM, SMP, SCM und SBV Statistik (2013): Milchstatistik der Schweiz 2012.

(*) Im Durchschnitt wurden in den Jahren 2011-2013 namentlich 3500 Tonnen Milchlischgetränke (Getränke auf Grundlage von Molke, Milchserum oder Trinkjoghurt inbegriffen) eingeführt. Der Anteil Milch der darin enthalten ist, ist jedoch nicht bekannt.

Auf Grundlage der in diesem Kapitel dargestellten Zahlen zum Milchmarkt und den Produktions- und Handelsentwicklungen lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Milchwirtschaft in der Schweiz einen wichtigen Stellenwert innehat. Dies gilt nicht nur für die Milchproduktion sondern ebenfalls für deren Verarbeitung. So wird der Grossteil der Milch zu Käse, Butter, Milchpulver und anderen Milchprodukten weiterverarbeitet. Rund $\frac{1}{4}$ der Schweizer Milchmenge wird in Form von Milchprodukten exportiert, weshalb dem Export eine überdurchschnittlich grosse Bedeutung zukommt. Trotz einer deutlichen Abnahme der Anzahl Betriebe konnte die produzierte Milchmenge stark gesteigert werden.

2.2 Die Entwicklung der Schweizer Milchmarktordnung

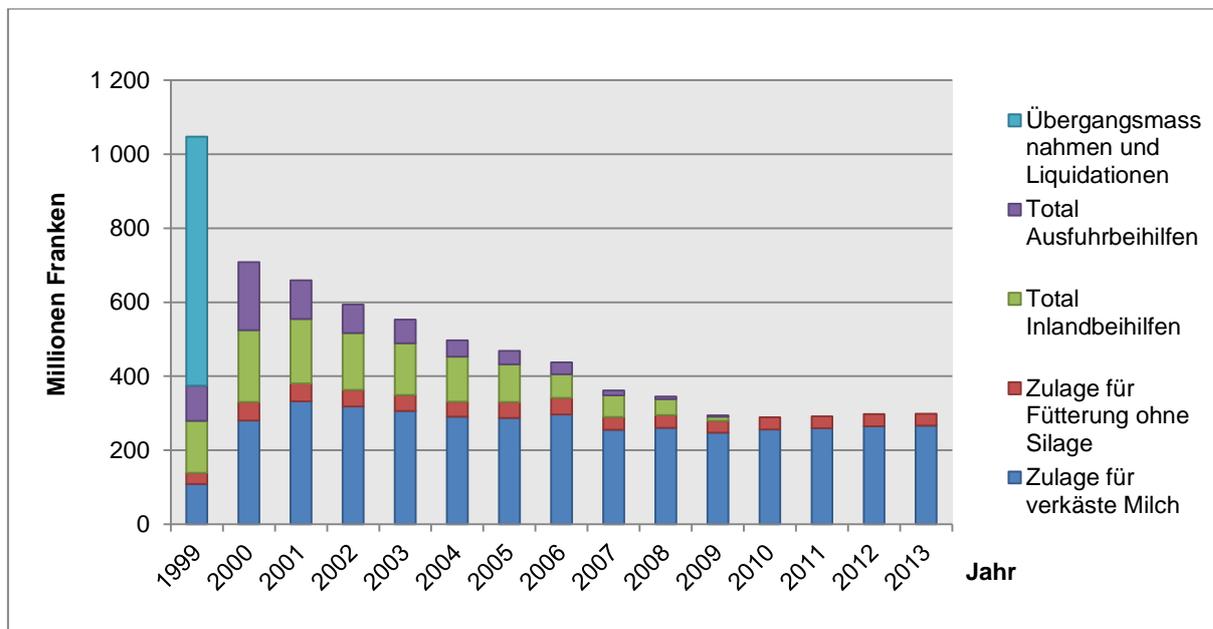
Die staatlichen Massnahmen auf dem schweizerischen Milchmarkt wurden in den letzten 15 Jahren wesentlich ab- und umgebaut. Nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen die zur Entstehung der heutigen Milchmarktordnung geführt haben. Die anschliessenden Unterkapitel gehen auf die einzelnen Reformschritte im Detail ein.

Abbildung 5: Die wichtigsten Reformschritte des Schweizer Milchmarkts im Überblick

Mengen- steuerung	Einzelbetriebliche Milchkontingentierung mit expliziter Bindung an Fläche	Einzelbetriebliche Milchkontingentierung: Kauf/Miete von Kontingenten möglich	Vorzeitiger Ausstieg aus der Milchkontingentierung	Aufhebung Milchkontingentierung; Keine staatlichen Mengenvorgaben mehr; Vertragspflicht und Unterstützung BO Milch-Massnahmen
	Implementierung WTO-Uruguay Runde: Tarifizierung und Einführung von Zollkontingenten (hohe Zölle für Milch, Milchpulver, Butter; Grosses Zollkontingent für Milchprodukte)			
Grenzschutz im Handel mit der EU	Schrittweise Umsetzung Käsefreihandel mit der EU; Nullzollkontingent [2000 t] für Export von Rahm & Joghurt in die EU		Vollständiger Freihandel für Käse mit EU	
	Nullzoll für Exporte in die EU unter Protokoll Nr. 2 (z.B. Milchkischgetränke, Schokolade, Biscuits)			
Export- subventio- nen	Implementierung WTO-Uruguay Runde: Ausfuhrbeihilfen für Käse, Milchpulver, Joghurt und Rahm; Schoggigesetz	Reduktion der Ausfuhrbeiträge (Neuverhandlung Protokoll Nr. 2 Schweiz-EU)		Keine Exportsubventionen mehr für die meisten Produktkategorien (Ausnahme Schoggigesetz)
Interne Stützung	Alte Milchmarktordnung mit Preis-, Mengen-, und Absatzgarantien	Inlandbeihilfen (Butter, Magermilch, Milchpulver)		Abschaffung Inlandbeihilfen
		Zulage für verkäste Milch (ZVM): 12 Rp/kg (ab Jahr 2000: 20 Rp/kg)		Reduktion Zulage auf 15 Rp /kg → Kompensation in Form von Direktzahlungen
		Zulage Fütterung ohne Silage (4 Rp/kg)		Reduktion Zulage auf 3 Rp/kg
Nicht- tarifäre Elemente im Handel mit der EU	Veterinärabkommen CH-EU → Gegenseitige Anerkennung der Tierseuchen- und Lebensmittelhygienegesetzgebung → erleichterte Einfuhr von Milch & Milchprodukten in die/aus der EU			Abschaffung der veterinärrechtlichen Grenzkontrollen → keine nicht-tarifären Handelshemmnisse mehr (Ausnahme nicht-harmonisierter Bereich)

Quelle: BLW (eigene Darstellung).

Die zur Preisstützung im Milchmarkt eingesetzten staatlichen Mittel wurden seit 1999 kontinuierlich reduziert. Im Gegenzug wurden die Direktzahlungen sukzessive ausgebaut, wovon auch die Milch produzierenden Betriebe profitiert haben. Abbildung 6 gibt einen Überblick über die Entwicklung der internen Marktstützung und der Ausfuhrbeihilfen im Milchbereich. Die Angaben werden unter Ziffer 2.2.3 und 2.2.4 näher erläutert.

Abbildung 6: Entwicklung der internen Marktstützung und der Ausfuhrbeihilfen im Milchbereich 1999–2013 (*)

Quelle: BLW 2013b.

(*) Nicht ausgewiesen in dieser Grafik sind die Ausfuhrbeiträge im Rahmen des Schoggigesetzes, die für den Preisausgleich bei den Milchgrundstoffen verwendet werden.

2.2.1 Mengensteuerung

Die einzelbetriebliche Milchkontingentierung wurde in der Schweiz am 1. Mai 1977 eingeführt, um die Verkehrsmilchproduktion zu stabilisieren und damit die Fortführung der damaligen Milchmarktordnung mit einem garantierten Milchpreis zu ermöglichen. Die Kontingentsmengen waren an die Flächen gebunden, ab 1999 aber frei unter den Produzenten (Kauf und Miete) handelbar. Das Parlament beschloss 2003 im Rahmen der Agrarpolitik 2007 die staatliche Milchkontingentierung auf den 1. Mai 2009 aufzuheben. Zahlreiche Gründe beeinflussten diesen Entscheid⁸:

- Der Kauf und die Miete von Milchkontingenten sollte den Produzenten den nötigen Spielraum für Strukturanpassungen verschaffen. Die damit gewährte Flexibilität führte aber zu zusätzlichen Kosten für die Beschaffung der Produktionsrechte.
- Die Kontingentsübertragungen bewirkten einen Mitteltransfer von den aktiven Milchproduzenten an teilweise auch landwirtschaftsexterne Empfänger (sog. Sofamelker).
- Die Kosten für Strukturveränderungsprozesse auf Stufe der landwirtschaftlichen Betriebe sollten reduziert und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors verbessert werden.
- Unter der Annahme, dass die EU in den nächsten Jahren ebenfalls die Milchquoten aufheben würde, sollten gleiche Produktionsbedingungen geschaffen werden, wie für die EU-Produzenten.
- Bei einer zunehmenden Segmentierung von Produktion und Verwertung (Bio/konventionell, AOP-Käse⁹ mit eingeschränktem Produktionsgebiet usw.) und einer dynamischen Marktentwicklung war eine staatliche Verteilung der Produktionsrechte an die einzelnen Milchproduzenten nicht mehr adäquat.

⁸ Vgl. Botschaft zur AP 2007 (BBI 2002 4721), S. 4792–4802.

⁹ Mit AOP wird eine geschützte Ursprungsbezeichnung (*Appellation d'origine protégée*) bezeichnet. Gemeint ist damit ein Erzeugnis, das in einem abgegrenzten geografischen Gebiet unter Einsatz von anerkanntem und bewährtem Fachwissen hergestellt, verarbeitet und veredelt wurde.

Die Aufhebung der Milchkontingentierung wurde durch eine Vertragspflicht flankiert [Art. 36b des Landwirtschaftsgesetzes¹⁰ (LwG)]. Damit sollte den Milchproduzenten eine gewisse Sicherheit für die Verkaufsbedingungen ihrer Milch gewährt und eine stärkere Verhandlungsposition verschafft werden¹¹. Der Vertrag musste eine Dauer von mindestens einem Jahr aufweisen und eine Vereinbarung über Menge und Preis enthalten. Im Rahmen der Agrarpolitik für die Jahre 2014–2017 (AP 14–17) hat das Parlament beschlossen, die befristete staatliche Vertragspflicht durch einen neuen Artikel mit stärkerer Mitbestimmung der Branche zu ersetzen (vgl. Artikel 37 LwG). Darin ist festgelegt, dass die Ausarbeitung eines Standardvertrags für den Kauf und Verkauf von Rohmilch Sache der Branchenorganisationen im Milchsektor ist. Der Bundesrat kann auf Begehren einer Branchenorganisation die Anwendung des Standardvertrages für alle betroffenen Akteure (Milchproduzenten, Milchhändler, Milchverwerter) allgemein verbindlich erklären¹². Die Anforderungen an die Branchenorganisationen und die Beschlussfassung richten sich nach Artikel 9 Absatz 1 LwG. Das heisst, die Branchenorganisation muss repräsentativ sein, darf weder in der Produktion noch in der Verarbeitung noch im Verkauf tätig sein und muss den Standardvertrag mit grossem Mehr beschlossen haben.

2.2.2 Grenzschutz für Milchprodukte

Der Schweizer Milchmarkt war lange durch einen sehr hohen Grenzschutz vollständig vor der ausländischen Konkurrenz geschützt. Mit der Umsetzung der WTO-Uruguay-Runde in den 90er-Jahren wurde der Grenzschutz mit der Einführung von Zollkontingenten für den Import von Milchprodukten zu reduzierten Zollansätzen erstmals abgebaut. Ein zweiter wichtiger Schritt bildete die im Rahmen des Agrarabkommens zwischen der Schweiz und der EU¹³ beschlossene gegenseitige Öffnung des Käsemarktes. So wurden zwischen 2002 und 2007 die Zölle für Käse gegenüber der EU schrittweise abgeschafft.

Der Grenzschutz von Frischmilch und Milchprodukten unterscheidet sich zwischen den WTO-Verpflichtungen und Vereinbarungen mit der EU. Die Schweiz gewährt WTO-Mitgliedern Marktzugang im Rahmen von Zollkontingenten; diese Kontingente umfassen alle Milchprodukte, die während einer Referenzperiode eingeführt wurden - einschliesslich über bilaterale Kontingente – und wurden beim Abschluss der Uruguay-Runde festgelegt. Die WTO-Kontingente der Schweiz bestehen grundsätzlich aus Tariflinien zum Kontingentszollansatz. Zu diesen Linien kommen Ausserkontingentslinien hinzu, für welche keine mengenmässige Einfuhrbeschränkung gilt. Die Zollansätze dieser Ausserkontingentslinien sind höher als bei den Kontingentslinien. Das WTO-Kontingent umfasst 57 Tariflinien. Für die meisten dieser Linien (insgesamt 43; z. B. Milchpulver, aber auch Käse) gelten Einzölle, ohne entsprechende Ausserkontingentszollansätze. Für diese Produkte besteht somit keine mengenmässige Einfuhrbeschränkung. Alle Milchprodukte, die während einer Referenzperiode eingeführt wurden, einschliesslich über bilaterale Kontingente, wurden beim Abschluss der Uruguay-Runde im globalen WTO-Kontingent erfasst.

Beispiele

- Für Magermilchpulver (Zolltariflinie 0402.1000) wird 2014 im Handel mit der EU ein Zollansatz von 323 Franken je 100 kg brutto angewandt.
- Für Butter ausserhalb des Kontingents (Zolltariflinie 0405.1019) wird 2014 im Handel mit der EU ein Zollansatz von 1642 Franken je 100 kg brutto angewandt.

Die hohen Zölle ermöglichen hohe Produzentenpreise und limitieren den Wettbewerbsdruck im Inland bei den entsprechenden Produkten.

Auf Verarbeitungsprodukte (z. B. Fruchtjoghurt, Milkschokolade, Eiscreme) werden Importzölle erhoben – die sogenannten beweglichen Teilbeträge (bT) – welche aufgrund von Standardrezepturen und Preisdifferenzen errechnet werden. Bei Nicht-EU-Ländern werden diese bT noch um ein sogenanntes Industrieelement erhöht. Ziel dieser Importzölle ist es, das Preishandicap der Schweizer

¹⁰ SR 910.1.

¹¹ Botschaft zur AP 2011 (BBI 2006 6337), S. 6421.

¹² Botschaft zur AP 14–17 (BBI 2012 2075), S. 2176.

¹³ SR 0.916.026.81.

Lebensmittelindustrie bei Verwendung von Schweizer Rohstoffen auszugleichen und somit den inländischen Absatz von Schweizer Milch-Halbfabrikaten abzusichern¹⁴.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Schweizer Milchmarkt heute in einen Teil ohne Grenzschutz (Käsefreihandel CH–EU) und einen Teil mit hohem Grenzschutz (Käsemarkt CH–Drittländer; andere Milchprodukte) gespalten ist.

2.2.3 Exportsubventionen

Mit Ausnahme der Zulage für verkäste Milch und der Zulage für Fütterung ohne Silage (vgl. Kapitel 2.2.4) wurde mit der Agrarpolitik 2011 beschlossen, alle Beihilfen im Milchbereich (Inland- sowie Ausfuhrbeihilfen für Käse und andere Milchprodukte [Milchpulver, Rahm und Frischmilchprodukte]) in Direktzahlungen zugunsten der Milchproduzenten umzulagern. Entsprechend wurden die Ausfuhrbeihilfen für diese Basis-Milchprodukte schrittweise abgebaut und per 1. Januar 2009 gänzlich abgeschafft.

Für in verarbeiteten Agrarprodukten enthaltene Milchprodukte werden im Rahmen des Schoggigesetzes¹⁵ nach wie vor Ausfuhrbeiträge gewährt. Diese haben zum Ziel, das durch den Grenzschutz verursachte Rohstoffpreishandicap der exportierenden Nahrungsmittelindustrie auszugleichen.

Im Rahmen der WTO-Uruguay-Runde wurden die Ausgaben für Schoggigesetz-Ausfuhrbeiträge auf maximal 114,9 Millionen Franken plafoniert. Bis 2005 ist dieser Spielraum ausgenutzt worden, wobei der Betrag nicht immer ausgereicht hat, die Rohstoffpreisdifferenz für alle Grundstoffe auszugleichen.

Mit dem revidierten Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (Protokoll Nr. 2)¹⁶ wurde per 1. Februar 2005 zwischen der Schweiz und der EU die sogenannte Nettopreis-Kompensation eingeführt: Grundstoffe für Exporte in die EU werden seit dem 1. Februar 2005 nicht mehr auf das Weltmarktpreis-Niveau, sondern nur noch auf jenes der EU verbilligt. Gleichzeitig hat die EU alle Zölle für Schweizer Verarbeitungsprodukte aufgehoben und zahlt ihrerseits keine Erstattungen mehr für Exporte in die Schweiz. Das hat den Bedarf an Ausfuhrbeiträgen reduziert; das Schoggigesetz-Budget wurde ab 2005 auf 90 Millionen Franken gesenkt. Dank der Preishausse auf den internationalen Märkten in den Jahren 2007/2008 und entsprechend kleineren Preisdifferenzen konnte das Budget weiter auf 75 Millionen Franken abgebaut werden. Dieser Betrag reichte 2009 nicht für den vollen Preisausgleich, er wurde jedoch mit einem Nachtragskredit ergänzt. Seit 2010 sind die bis dahin praktizierten Überträge nicht mehr möglich. So reichen seit 2010 die budgetierten Mittel von 70 Millionen Franken, ergänzt mit Nachtragskrediten in den Jahren 2010 und 2011, nicht mehr aus, um das Rohstoffpreishandicap vollständig auszugleichen. Dieser Problematik wird mit gekürzten Ausfuhrbeiträgen begegnet. Erstmals wurden die Ausfuhrbeiträge per 1. Mai 2010 gekürzt. In Abhängigkeit der Exportentwicklung sowie der Veränderungen bei den Rohstoffpreisen werden die Beitragsansätze im Verlauf des Beitragsjahres überprüft und gegebenenfalls gekürzt.

2.2.4 Interne Stützung

Neben den staatlichen Massnahmen beim Grenzschutz und den Ausfuhrbeiträgen im Rahmen des Schoggigesetzes besteht für den Schweizer Käse- und Milchmarkt ebenfalls eine spezifische Stützungspolitik. So wurde 1999 die Zulage für verkäste Milch (sog. Verkäsungszulage) eingeführt. Sie verbilligt den Rohstoff Milch unabhängig vom Absatzmarkt. Das damals formulierte Ziel war es, trotz der Bestimmungen des WTO-Agrarabkommens zur Reduktion der subventionierten Exporte von Milchprodukten, Käseexporte im bisherigen Umfang zu ermöglichen¹⁷.

1999 wurde der Milchmarkt zudem so weit dereguliert, dass für Milchverarbeiter keine staatlichen Vorschriften mehr bestanden, welche Produkte sie herstellen und an wen sie diese verkaufen sollten.

¹⁴ Verordnung über die Industrieschutzzelemente und die beweglichen Teilbeträge bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, SR **632.111.722**.

¹⁵ Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, SR **632.111.72**.
¹⁶ SR **0.632.401.2**.

¹⁷ Botschaft zur AP 2002 (BBI **1996** IV 1), S. 145.

Parallel dazu wurde auf Absatz- und Preisgarantien verzichtet. Die Zulage für Milch, die ohne Silagefütterung produziert und zu bestimmten Käsesorten verarbeitet wird (sog. Zulage für Fütterung ohne Silage), wurde in die neue Milchmarktordnung übernommen. Sie sollte die höheren Kosten decken, die mit dieser Fütterungsart entstehen. Rohmilchkäsespezialitäten wie Gruyère AOP oder Emmentaler AOP können nur mit Milch aus silagefreier Fütterung hergestellt werden. Beide Zulagen (verkäste Milch / Fütterung ohne Silage) sollten den Milchproduzenten zugute kommen. Aus administrativen Gründen (grosse Produzentenzahl, unterschiedliche Verwertung der abgelieferten Milch, Schwankungen im Anteil verkäster Milch) wurde jedoch festgelegt, die Zulagen den Milchverwertern auszubehalten. Die Milchverwerter sind verpflichtet, diese innert Monatsfrist an die Milchproduzenten, von denen sie die zu Käse verarbeitete Milch gekauft haben, weiterzuleiten. Ab 2000 betrug die Zulage für verkäste Milch 20 Rp./kg und jene für silagefreie Fütterung 4 Rp./kg. Die Zulage für verkäste Milch wurde in zwei Schritten reduziert und beträgt seit dem 1. Januar 2007 15 Rp./kg; diejenige für Fütterung ohne Silage beträgt 3 Rp./kg. Alle übrigen Beihilfen für Milchprodukte wurden per Ende 2008 aufgehoben. Die frei gewordenen Mittel wurden sukzessive in Direktzahlungen zugunsten der Milchproduzenten umgelagert (zuerst insbesondere in Form eines RGVE-Beitrags¹⁸ für Milchkühe und neu als flächenbezogene Versorgungssicherheitsbeiträge¹⁹). Mehrere Gründe führten zu dieser Entwicklung²⁰:

- Die Milchmarktstützung sollte auf das zum Ausgleich verbleibender Unterschiede im Grenzschutz nötige Mass reduziert werden.
- Die Verkäsungszulage wurde weiterhin gewährt, da beim Käse als einzigem Produkt der Markt gegenüber der EU ab Juli 2007 vollständig liberalisiert ist.
- Zur Förderung von konkurrenzfähigen Verarbeitungskanälen im Käsebereich sollten praktisch keine Marktstützungsmittel mehr an die nachgelagerten Verarbeitungs- und Handelsstufen fließen.
- Die Umlagerung stand auch im Zusammenhang mit der Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009. Preisstützungsmassnahmen schaffen einen Produktionsanreiz und führen ohne Mengenbeschränkung zu einer nicht marktkonformen Ausdehnung des Angebots.

Wenngleich es sich dabei nicht um interne Stützung im engeren Sinne handelt, seien hier noch drei zusätzliche Massnahmen angeführt, die einen positiven Einfluss auf den Absatz von Schweizer Milch und Milchprodukten ausüben:

- Im Rahmen der landwirtschaftlichen Absatzförderung nach Artikel 12 des LwG unterstützt der Bund die Kommunikationsmassnahmen zur Förderung des Absatzes von Schweizer Milch und Butter mit rund 7 Millionen Franken und diejenigen zu Gunsten des Käse mit rund 22 Millionen Franken jährlich. Die Unterstützung des Bundes ist subsidiär, indem höchstens 50 % der Marketingkosten vom Bund übernommen werden.
- Gemäss der im Sommer 2013 vom Parlament verabschiedeten «Swissness-Vorlage», welche eine Änderung des Markenschutzgesetzes (MSchG)²¹ beinhaltet, sollen für Milch und Milchprodukte strengere Regeln für die Verwendung der Herkunftsangabe «Schweiz» gelten als bei anderen Lebensmitteln: Bei Milch und Milchprodukten muss die Milch vollständig aus der Schweiz stammen. Damit wird die Milch mit Schweizer Herkunft im Verarbeitungsprozess gestärkt. Der Bundesrat erarbeitet nun entsprechende Ausführungsbestimmungen.
- Mit der AP 14–17 und deren Umsetzung auf Verordnungsstufe wurden die Förderinstrumente zur Unterstützung von Exportinitiativen (Art. 12 LwG) und zur Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit (gestützt auf Art. 11 LwG) ausgebaut und mit zusätzlich im Budget eingestellten Mitteln dotiert. Diese neuen Instrumente stehen auch dem Milchsektor zur Verfügung.

¹⁸ Beitrag für Raufutter verzehrende Grossvieheinheiten.

¹⁹ Art. 50–54 der Direktzahlungsverordnung, SR 910.13.

²⁰ Vgl. Botschaft zur AP 2011 (BBI 2006 6337), S. 6418–6420.

²¹ SR 232.11.

Vollständigkeitshalber sind zudem ebenfalls folgende weitere Massnahmen zu erwähnen, die der Milchproduktion zu Gute kommen:

- Investitionshilfen für Milchproduktionsbetriebe und Käsereien
- Staatliche Kennzeichnungspolitik, insbesondere der öffentlich-rechtliche Schutz von AOP/IGP²²- sowie von Berg- und Alpprodukten

2.2.5 Nicht tarifäre Elemente

Im Rahmen von Anhang 11 des Agrarabkommens zwischen der Schweiz und der EU (Veterinäranghang) haben die beiden Parteien die Grundlage gelegt, damit beim Handel von tierischen Erzeugnissen – namentlich Milch und Milchprodukten – gleichwertige Bedingungen herrschen. Mit der Anerkennung dieser Gleichwertigkeit im Lebensmittelhygiene- und Veterinärbereich konnten die veterinärrechtlichen Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EU per 1. Januar 2009 abgeschafft werden. Obwohl der Zollschutz weiterhin bestehen blieb, sind folglich beim Handel von Milchprodukten im harmonisierten Bereich (Verfahren, Normen und Regelungen, die EU-weit identisch sind) die nicht tarifären Handelshemmnisse sanitärer Art seit dem 1. Januar 2009 beseitigt.

Weiterhin bestehen hingegen gewisse technische und administrative Handelshemmnisse. Ein Beispiel sind die von der EU verlangten Importzertifikate, welche für diverse Produkte – u. a. Milchprodukte – angewendet werden. Diese stellen nicht nur einen zusätzlichen administrativen Aufwand dar, sondern sind durch die Hinterlegung eines Depots ebenfalls mit einer finanziellen Belastung verbunden. Diese Lizenzen werden von der EU zum Zweck der frühzeitigen Information über die Importmengen und zur Verwaltung der Zollkontingente eingesetzt. Im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Käsehandels wurde auf die entsprechenden Lizenzen verzichtet. Weitere von Schweizer Exporteuren als Hemmnis empfundene Hindernisse sind administrativer Natur oder entstehen durch die unterschiedliche Umsetzung der EU-Bestimmungen in einzelnen EU-Ländern.

Während mittels Anhang 11 des Agrarabkommens eine gegenseitige Anerkennung der relevanten Vorschriften für Milch und Milchprodukte im sanitären Bereich, die über alle EU-Mitgliedstaaten harmonisiert sind, besteht, gibt es hingegen keine gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften in jenen Bereichen, in denen die Gesetzgebung in der EU nicht oder nur teilweise harmonisiert ist. Dies hat ebenfalls Auswirkungen auf Schweizer Exporte im Milchbereich. So unterscheiden sich beispielsweise die Definitionen von Joghurt (Anzahl lebender Keime), Rahmjoghurt und Sauermilch (Anteil milchfremder Bestandteile) sowie die Vorgaben zur Lagertemperatur zwischen einzelnen Mitgliedstaaten. Dasselbe gilt für gewisse Vorschriften bezüglich Herstellungsverfahren und Zusammensetzung. Mit der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse²³ (THG) hat die Schweiz das vom Europäischen Gerichtshof entwickelte «Cassis de Dijon»-Prinzip autonom eingeführt. Hier ist jedoch anzufügen, dass im Bereich der Lebensmittel und somit auch bei Milchprodukten eine Sonderlösung gilt: Lebensmittel, die den technischen Vorschriften der Schweiz nicht entsprechen, müssen vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) bewilligt werden und können nicht automatisch in Verkehr gebracht werden. Exportseitig bleiben die damit verbundenen nicht tarifären Handelshemmnisse mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten weiterhin bestehen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Schweizer Milchmarktordnung von einer vormals engen staatlichen Regulierung zu einem System entwickelt hat, in welchem den Produzenten mehr unternehmerische Freiheit eingeräumt wird. So wurden die Mittel für die Marktstützung stark reduziert und in Direktzahlungen umgelagert und die Milchkontingentierung wurde abgeschafft. Zeitgleich besteht mit der Zulage für verkäste Milch, der Zulage für silagefreie Fütterung sowie den Schoggigesetzbeiträgen weiterhin eine spezifische staatliche Stützung des Marktes. Mit Ausnahme von Käse ist der Inlandmarkt zudem weiterhin durch hohe Zölle vor Preisdruck durch Importe aus dem Ausland geschützt. Im nicht-tarifären Bereich bestehen hingegen auf Basis des

²² Eine IGP (indication géographique protégée) bezeichnet ein Erzeugnis, das in einem abgegrenzten geographischen Gebiet hergestellt, verarbeitet oder veredelt wurde. Der Bezug zum geographischen Gebiet kann auch auf anderen Kriterien wie beispielsweise dem Ruf beruhen.

²³ SR 946.51.

Agrarabkommens von 1999 bei der Ein- und Ausfuhr von Milch und Milchprodukten in die EU nahezu keine Handelshemmnisse mehr.

2.3 Der europäische und internationale Milchmarkt

Der internationale Milchmarkt ist seit mehreren Jahren geprägt durch mengenmässig und preislich markantere Schwankungen. Ursache dafür dürften, neben den klimatischen Ereignissen und den gesättigten Märkten in den Industrieländern, in erster Linie das Bevölkerungswachstum, der Wohlstandszuwachs und der weltweit höhere Pro-Kopf-Verbrauch an Milchprodukten sein.

2.3.1 Das internationale Umfeld des Schweizer Milchmarktes

Im Durchschnitt der Jahre 2010–2012 erreichte die weltweite Produktion von Kuhmilch 737 135 Millionen Tonnen und wird sich bis 2022 gemäss Prognose der OECD/FAO²⁴ um 168 Millionen Tonnen oder 1,8 % pro Jahr ausdehnen. Der grösste Teil (74 %) der prognostizierten Mengenausdehnung soll in den Entwicklungsländern erfolgen, wobei Indien alleine 29 % der zusätzlichen Menge produzieren wird. In den vergangenen 10 Jahren ist die produzierte Milchmenge mit durchschnittlich 2,3 % pro Jahr gestiegen. Ursachen für die erwartete Verlangsamung der Mengenausdehnung sind Wasserknappheit und fehlende Futterproduktionsflächen in Entwicklungsländern.

Es wird erwartet, dass der Konsum von Milchprodukten in Entwicklungsländern bis 2022 um durchschnittlich 2,2 % pro Jahr steigen wird. Die höhere Nachfrage wird mit dem Einkommens- und Bevölkerungswachstum, der Veränderung der Essensgewohnheiten und dem besseren Zugang zu Kühlmöglichkeiten begründet. In den Industrieländern wird hingegen mit einem Wachstum des Konsums von Milchprodukten von weniger als 1 % pro Jahr gerechnet. Für den Zeitraum bis 2022 wird eine Zunahme des Handels mit Milchprodukten erwartet. Die gehandelten Mengen der wichtigsten Produkte Butter, Käse und Magermilchpulver sollen zwischen 1,6 % und 2,1 % pro Jahr wachsen²⁵.

Es wird erwartet, dass die nominalen Preise für Milchprodukte im Prognosezeitraum 2013–2022 leicht steigen werden. Bei den realen Preisen, v. a. für Butter, wird ab 2014 aber mit einer Tendenz nach unten gerechnet. Die OECD/FAO erwartet aber, dass die realen Preise für Milchprodukte im Zeitraum 2013–2022 deutlich über den Preisen der Periode 2003–2012 liegen werden.

2.3.2 Der Milchmarkt in der EU

Die EU stellt mit 21% der weltweit hergestellten Milch eine der grössten Milchproduzenten dar und konnte ihre Milchmenge seit 2001 stetig ausbauen. Die Milchpolitik der EU hat zum Ziel, für Milcherzeuger und -verarbeiter in der EU stabile Marktbedingungen zu schaffen. Sie hat ihren Ursprung in den 60er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts und wurde seither laufend überprüft und angepasst, um den gesamten Sektor stärker auf den Markt auszurichten. Seit 2008 ist der EU-Milchsektor in die einheitliche gemeinsame Marktorganisation (CMO) einbezogen, in der die wichtigsten Marktinstrumente festgelegt werden. Im Milchbereich sind die folgenden Marktinstrumente von Bedeutung²⁶:

- Milchquoten
- Öffentliche Intervention und private Lagerhaltung
- Grenzschutz und Ausfuhrerstattungen
- Vorschriften für die Vermarktung und die Herstellung

²⁴ OECD/Food and Agriculture Organization of the United Nations (2013): OECD-FAO Agricultural Outlook 2013, OECD Publishing, S. 206. Abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2013_agr_outlook-2013-en/ (Stand: 27.1.2014).

²⁵ OECD/Food and Agriculture Organization of the United Nations (2013), S. 206.

²⁶ Europäische Kommission (2013a): Politische Instrumente für die Milchwirtschaft. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/policy-instruments/index_de.htm (Stand: 26.2.2014).

2.3.2.1 Milchquoten

Die Milchmenge in der EU wird momentan noch mithilfe der sogenannten Milchquoten reguliert. Die Milchquoten wurden 1984 eingeführt, um Überschussprobleme zu lösen²⁷. Die EU-Milchquotenregelung läuft am 1. April 2015 definitiv aus. Der endgültigen Aufhebung gehen verschiedene Beschlüsse zur Erhöhung der Quoten voraus. Mit diesem Vorgehen sollen die mit der Aufhebung der Milchquoten zusammenhängenden Risiken abgedeckt und eine «sanfte Landung» erreicht werden. So wurden die Milchquoten auf Beschluss des Europäischen Rats auf den 1. April 2008 um 2 % und anschliessend bis zum Quotenjahr 2013/2014 in fünf Schritten um jeweils 1 % pro Jahr angehoben²⁸.

2012 hat die EU als Begleitmassnahme im Hinblick auf die Zeit nach Auslaufen der Quotenregelung im Jahr 2015 das sogenannte «Milchpaket» beschlossen. Mit den Massnahmen des Milchpakets soll die Position der Milchproduzenten gestärkt und der Sektor mehr auf den Markt ausgerichtet werden. Es regelt neu die Vertragsbeziehungen im Milchsektor. So besteht in der EU die Grundlage, schriftliche Verträge zwischen den Landwirten und den Verarbeitungsbetrieben verbindlich zu regeln. Ebenso wurde die Verhandlungsposition der Milcherzeuger gestärkt (kollektive Verhandlungsführung von Landwirten mit Milchabnehmern). Ähnliche Möglichkeiten bestehen in der Schweiz ebenfalls, womit für die Schweizer Milchbranche vergleichbare Voraussetzungen gelten wie für ihre europäischen Kollegen. Gleichzeitig haben die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen sowie zeitlich befristet auf Antrag unter anderem einer Erzeugerorganisation, Bestimmungen zur Steuerung des Angebots an Käse mit einer mit einer geschützten Ursprungsbezeichnung (AOP bzw. IGP) festzulegen. In der Schweiz besteht keine identische Rechtsgrundlage, um die Mengensteuerung von AOP/IGP-Käse zu regeln. Ein ähnliches Resultat kann jedoch privatrechtlich erzielt oder in ausserordentlichen Fällen gestützt auf Art. 9 LwG durch den Bundesrat beschlossen werden (z.B. Ausdehnung Mengensteuerung beim Emmentaler AOP auf die Nichtmitglieder der Sortenorganisation Emmentaler). Weiter beinhaltet das Paket eine Reihe von Massnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz. Neue Absatzförderungsmassnahmen sowie weitere Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Milchquote sind in der EU nicht vorgesehen. Es ist seit dem 3. Oktober 2012 in Kraft und soll bis etwa 2025 angewendet werden²⁹. Die EU-Kommission wird bis dahin zweimal über die Umsetzung Bericht erstatten. Ein Bericht zur Umsetzung des Milchpakets in welchem die eingesetzten Massnahmen sowie mögliche Anpassungen analysiert werden soll im Juni 2014 erscheinen.

2.3.2.2 Öffentliche Intervention und private Lagerhaltung

Der Milchsektor in der EU verfügt über verschiedene Marktinstrumente, die beim Auftreten von grösseren Marktungleichgewichten als Sicherheitsnetz dienen können. Eines dieser Instrumente ist die öffentliche Intervention, bei der Butter und Magermilchpulver in öffentliche Lagerbestände aufgekauft werden, wenn die festgelegten Interventionspreise unterschritten werden. Ein anderes Marktinstrument ist die Gewährung finanzieller Unterstützung (Beihilfen) für die Kosten der privaten Lagerhaltung von Butter. Mit dieser Beihilfe können die Milchverarbeiter als Alternative zur öffentlichen Intervention Produkte vorübergehend vom Markt nehmen³⁰. Aktuell werden aufgrund der guten Marktpreise keine öffentlichen Interventionen durchgeführt bzw. keine Beihilfen für die private Lagerhaltung bezahlt. Permanente, interne Stützungsmaßnahmen zugunsten des Milchmarkts bestehen in der EU nicht.

²⁷ Europäische Kommission (2013b): Fünf Mitgliedstaaten haben 2012/13 ihre Milchquoten für Lieferungen überschritten [Pressemitteilung]. Brüssel. Abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-895_de.htm (Stand: 27.1.2014).

²⁸ Europäische Kommission (2012): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung – zweiter Bericht zur «sanften Landung». Brüssel, S. 7. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2012-741_de.pdf (Stand: 26.2.2014).

²⁹ Europäische Kommission (2013c). Das «Milchpaket». Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_de.htm (Stand: 27.1.2014).

³⁰ Europäische Kommission (2013a).

2.3.2.3 Grenzschutz und Ausfuhrerstattungen

Der Import von Milcherzeugnissen in die EU unterliegt einer Einfuhrregelung. Für den Import von Milchprodukten wird eine Standard-Einfuhrlizenz benötigt und in der Regel müssen Zölle entrichtet werden. Im Fall von Marktungleichgewichten können zudem Ausfuhrerstattungen auf Basis der Weltmarktpreise für den Export von Milchprodukten in Drittländer gewährt werden. Aktuell werden aber keine Ausfuhrerstattungen für Milchprodukte aus der EU ausgerichtet.

Die Schweiz kann heute rund 50 % der 203 Tariflinien des Kapitels «04 Milch und Milchprodukte» zu Präferenz-Zollansätzen in die EU exportieren; rund 40 % dieser Präferenz-Linien kann die Schweiz zollfrei und ohne Mengenbeschränkung ausführen. Dies betrifft Käse und Quark (sog. gelbe Linie) sowie einige Verarbeitungsprodukte. Rahm und Joghurt können im Rahmen eines Zollkontingents von 2000 Tonnen zollfrei exportiert werden. Alle anderen Produkte sind seitens der EU mit Zöllen belegt. So hätte die Öffnung der sog. weissen Linie (Milch und andere Milchprodukte des Zollkapitels 04 ohne Käse und Quark) gegenüber der Schweiz der Abbau von EU-Zöllen auf knapp 120 Tariflinien zur Folge.

Beispiele

- Für Magermilchpulver (Zolltariflinie 0402 10 11) wird 2014 im Handel mit der Schweiz ein Zollansatz von Euro 125.40 je 100 kg angewandt.
- Für Butter (Zolltariflinie 0405 10 11 20) wird 2014 im Handel mit der Schweiz ein Zollansatz von Euro 189.60 je 100 kg angewandt.

2.3.2.4 Auswirkungen der Aufhebung der EU-Quotenregelung

Die EU-Kommission hat im Dezember 2013 den aktuellen Outlook zu den Aussichten der Märkte für landwirtschaftliche Produkte und der Einkommen in der EU für den Zeithorizont von 2013 bis 2023 publiziert³¹. In diesem Bericht werden im Teil zum Milchmarkt insbesondere die Auswirkungen der Aufhebung der Quoten im April 2015 behandelt. Die durchgeführten Analysen beruhen auf den Ergebnissen eines agrarökonomischen Modells der EU-Kommission. Als Grundlage für die Modellrechnungen dienten die bis Ende September 2013 vorliegenden Daten und Informationen zu Politikänderungen. Die wichtigsten Ergebnisse dieses Berichtes sind nachfolgend zusammengefasst. Die Prognosen der EU-Kommission zur Marktentwicklung stimmen gut mit denjenigen der OECD/FAO für die Periode 2013 bis 2022 überein.

- Im Jahr 2012 ist die Milchproduktion in der EU (an die Milchverarbeiter abgelieferte Milchmenge) trotz der Quotenerhöhung um 1 % nur um 0,4 % angestiegen. Grund dafür waren neben den Wetterbedingungen hauptsächlich die hohen Futtermittelpreise, die sich auf die Kosten der Milchproduktion ausgewirkt haben. Obwohl fünf Mitgliedstaaten ihre Quoten überschritten haben, blieb die gesamte EU-Liefermenge deutlich (–6 %) unter der Gesamtquotenmenge³².
- 2014/15 ist das letzte Jahr vor dem Auslaufen der Quotenregelung in der EU. Obwohl auf den 1. April 2014 keine Erhöhung der Milchquoten um 1 % wie in den Vorjahren erfolgte, wird aufgrund der erwarteten tieferen Futtermittelpreise und der stabilen Milchpreise von einer Zunahme der Milchproduktion um 1,4 % für das Jahr 2014 ausgegangen. In einzelnen Mitgliedstaaten wie Dänemark, Deutschland und den Niederlanden werden die Milchquoten 2014 noch begrenzend auf die Produktion wirken.
- Im Jahr 2015 wird trotz der Aufhebung der Milchquoten kein grosser Sprung in der Milchmenge erwartet. Es wird eine weitere Zunahme der EU-Produktionsmenge um 1,6 % geschätzt. Es wird zudem davon ausgegangen, dass ein grosser Teil der Reaktion der Produzenten auf die Aufhebung der Quoten bereits in den vergangenen Jahren während der Phase der sogenannten «sanften Landung» erfolgt ist. Zudem haben viele Mitgliedstaaten in

³¹ Europäische Kommission (2013d). Prospects for agricultural markets and income in the EU 2013-2023. Agriculture and Rural Development. S. 50–59, S. 79, S. 119–123. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2013/fullrep_en.pdf (Stand: 26.2.2014).

³² Europäische Kommission (2013b).

den vergangenen Jahren ihre Quoten nicht ausgeschöpft, weshalb nicht erwartet wird, dass diese Länder ihre Produktion stark ausdehnen. In Mitgliedstaaten wie beispielsweise den Niederlanden, Deutschland, Dänemark, Österreich oder Zypern, die in den vergangenen Jahren ihre Quoten ausgeschöpft oder sogar überschritten haben, wird mit einer stärkeren Zunahme der Milchproduktion gerechnet als im EU-Durchschnitt.

- Regional bestehen unterschiedliche Voraussetzungen natürlicher und struktureller Art für die Milchproduktion. Die einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen weisen somit unterschiedliche Produktionskosten für Milch auf. Es wird damit gerechnet, dass sich die Milchproduktion in den sogenannten Gunstlagen konzentrieren wird und in anderen Gebieten / Mitgliedstaaten eher zurückgeht. Dementsprechend kann es in Regionen mit einer höheren Dichte an konkurrenzfähigen Milchproduktionsbetrieben (z.B. Irland, Deutschland, Niederlanden, Dänemark) auch zu einer höheren Mengenausdehnung und entsprechender Anpassung der Preise kommen als in anderen Regionen der EU.
- Nach 2015 wird mit einem weiteren Anstieg der EU-Milchproduktion gerechnet, aber die Zunahme erfolgt in kleineren Schritten als in den Jahren 2014 und 2015. Insgesamt wird für die EU im Vergleich zu 2012 eine Zunahme der vermarkteten Milchmenge von rund 9,6 Millionen Tonnen bzw. 7 % auf 150 Millionen Tonnen im Jahr 2023 geschätzt. Der Grund für die verlangsamte Zunahme sind steigende Kosten in der Produktion, vor allem für Energie, sowie Umweltauflagen wie beispielsweise die Nitrat-Richtlinie der EU, die in verschiedenen Mitgliedstaaten eine weitere Ausdehnung bzw. Intensivierung limitieren.
- Für den Zeitraum von 2014 bis 2016 wird von einem Rückgang des Produzentenmilchpreises in der EU auf 34 Ct./kg (entspricht 42 Rp. bei einem Euro-Franken-Wechselkurs von 1.23) ausgegangen. Für die nachfolgende Periode bis 2023 bewegen sich die prognostizierten Milchpreise in der EU stabil um 35 Ct./kg (=43 Rp.). Grund dafür sind die erwarteten stabilen Weltmarktpreise für Magermilchpulver und Käse. 2012 haben die hohen Futtermittelkosten dazu geführt, dass die produzierte Milchmenge in der EU trotz der Quotenerhöhung um 1 % nur leicht angestiegen ist. Das ist ein Indiz, dass die Milchproduzenten bereits heute stark auf die Marktsignale, insbesondere die internationale Nachfrage, reagieren. Die Milchpreise in der EU können somit durch Unsicherheiten wie beispielsweise die Entwicklung der Erträge im Pflanzenbau aufgrund von Wettereinflüssen oder makroökonomische Faktoren (Wechselkurs, Erdölpreise usw.) beeinflusst werden und von den oben gemachten Prognosen abweichen. Es muss deshalb mit einer gewissen jährlichen Variabilität der tatsächlichen Produzentenpreise für Milch gerechnet werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die in den vergangenen Jahren schrittweise erfolgte Erhöhung der Milchquoten bereits eine Anpassung der EU-Milchproduktion an die Situation nach dem Auslaufen der Milchquoten am 1. April 2015 ermöglicht hat. Die Milchquoten haben im Zuge dieses Prozesses in den meisten Mitgliedstaaten an Bedeutung verloren. Das zeigt sich auch darin, dass die tatsächliche Milcherzeugung in einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren unter den entsprechenden Quoten lag. In Mitgliedstaaten, deren Milchlieferungen deutlich unter der Quote liegen, sind zudem die Preise für die Zukäufe von Quoten sehr niedrig oder gleich Null. Es ist deshalb in Bezug auf die Milchproduktion mit dem Ende der Milchquoten weder eine ausserordentliche Zunahme der produzierten Milchmenge noch eine starke Reduktion der Produzentenpreise zu erwarten. Hingegen muss weiterhin mit kurzfristigen Marktschwankungen gerechnet werden. Die EU-Kommission ist überzeugt, dass der aktuelle gesetzliche Rahmen den Milcherzeugern bereits seit 2008 Sicherheit bietet und ein reibungsloses Auslaufenlassen der Regelung hin zu Rahmenbedingungen ohne Quote gewährleistet. Aus Sicht der EU-Kommission sind keine Änderungen an den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Milchproduktion erforderlich³³.

Für den Schweizer Milchmarkt kann unter den oben genannten Voraussetzungen davon ausgegangen werden, dass die Aufhebung der Milchquoten in der EU keine grossen Auswirkungen haben wird. Dies insbesondere, da keine grosse Zunahme der Milchmenge prognostiziert wird und die

³³ Europäische Kommission (2012), S. 8.

Preisentwicklungen grundsätzlich stabil bleiben werden. Schon heute ist der Schweizer Markt durch die bestehenden Handelsflüsse den EU-Marktsignalen ausgesetzt. In Zusammenhang mit den herkömmlichen Marktschwankungen ist mit entsprechenden temporären Veränderungen der Handelsflüsse im bisherigen Rahmen zu rechnen. Der Bundesrat verfolgt die Marktentwicklungen in der EU im Zusammenhang mit der Aufhebung der Milchquoten sowie die allfällige Einführung neuer oder die Änderung bestehender Instrumente als flankierende Massnahmen und wird deren Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen laufend evaluieren. Dazu gehören ebenfalls die Freihandelsbestrebungen der EU mit anderen Partnern wie beispielsweise mit den USA oder Kanada, die einen Einfluss auf den internationalen Milchmarkt, die Preisentwicklung und die Handelsflüsse haben könnten. Die Sicherung und der Ausbau der Schweizer Marktanteile stehen daher primär nicht in direktem Zusammenhang mit den Änderungen in der EU sondern müssen über das Beibehalten bzw. die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Milchwirtschaft erreicht werden.

2.4 Herausforderung und Perspektiven für das Schweizer Marktumfeld

Die Milchproduktion in der Schweiz ist ein zentrales Standbein der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft. Dies ist bedingt durch die insbesondere für eine raufutterbasierte Milchproduktion günstigen Produktionsbedingungen und die damit verbundenen komparativen Vorteile gegenüber anderen Sektoren der Schweizer Landwirtschaft. Der Milchsektor ist zudem in bedeutendem Umfang auf den Export ausgerichtet. So wurde im Jahr 2011 28% der Schweizer Milch in Form von Milchprodukten ins Ausland exportiert. Die Entwicklung an den internationalen Märkten ist daher von entscheidender Bedeutung. Darauf wird im nachfolgenden Kapitel eingegangen. Anschliessend wird aufgezeigt, wie die Weiterentwicklung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren dazu geführt hat, dass die Wettbewerbsfähigkeit sowohl in der Produktion als auch in den nachgelagerten Stufen kontinuierlich verbessert werden konnte. In verschiedenen Untersuchungen wurden zudem die Wirksamkeit und die Effizienz der heute noch bestehenden Massnahmen evaluiert. Daraus lassen sich politische Schlussfolgerungen ziehen, auf die am Ende dieses Kapitels eingegangen wird.

2.4.1 Internationale Marktentwicklung und Auswirkungen auf die Schweiz

Die prognostizierte Entwicklung für Milch und Milchprodukte auf den internationalen Märkten zeigt ein erfreuliches Bild. Die Nachfrage nach Milchprodukten bleibt dynamisch - insbesondere in Schwellenländern aufgrund des wachsenden Anteils an Haushalten in der mittleren Einkommensklasse. Angebotsseitig ist von Ozeanien, aber auch von den USA und Argentinien eine Ausdehnung der Exporte von Milchprodukten zu erwarten (vgl. Kap. 2.3.1). In der EU dürfte gemäss dem neusten Outlook³⁴ die Ausdehnung der Milchmenge trotz der Aufhebung des Quotensystems auf den 1. April 2015 moderat bleiben (vgl. Kap. 2.3.2.4).

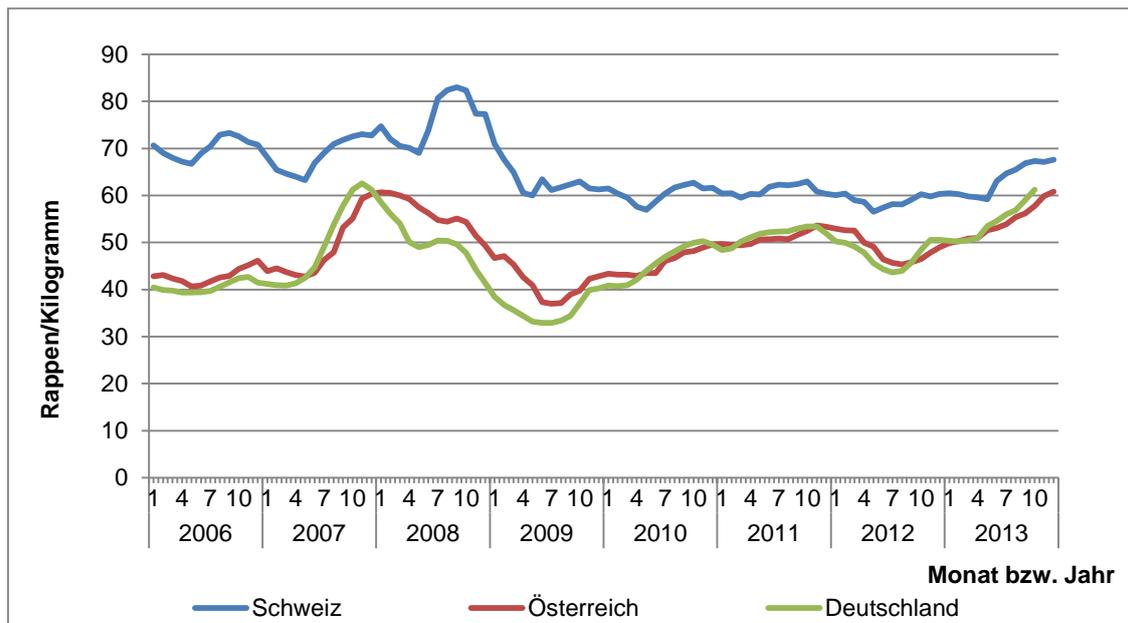
Die Aussenhandelsbilanz der Schweiz von Milch und Milchprodukten hat sich zuletzt positiv entwickelt (vgl. Kap. 2.1). Der aktuell beschränkte Marktzugang – nur Käse und Quark sowie ausgewählte verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte können zollfrei in die EU exportiert werden – macht ein weiteres Wachstum der Exporte aber schwierig.

Der durchschnittliche Schweizer Produzentenpreis für Milch orientiert sich durch die engere Vernetzung des Käsemarktes und der Notwendigkeit, im Fall von Überschüssen Milchpulver und Butter zu exportieren, immer mehr auch an den Milchpreisentwicklungen in der EU. In den letzten Jahren zeigte sich aber, dass bei fallenden Preisen der Schweizer Milchpreis unmittelbar und im gleichen Ausmass wie in der EU nach unten angepasst wurde. Hingegen war bei steigenden Preisen der Anstieg in der Schweiz weniger ausgeprägt und erfolgte jeweils verzögert. Abbildung 8 zeigt, dass die Preishausse in Deutschland (März bis November 2007: +24,83 Rp./kg Milch) stärker war als der spätere Anstieg des Schweizer Milchpreises (Mai bis September 2008: +13,96 Rp./kg Milch). Dies dürfte u.a. auf die Ausdehnung der Milchmenge in diesem Zeitraum zurückzuführen sein. Dies hat dazu geführt, dass sich der Schweizer Produzentenpreis dem EU-Milchpreis in den letzten sieben

³⁴ Europäische Kommission (2013d), S. 50–59, S. 79, S. 119–123.

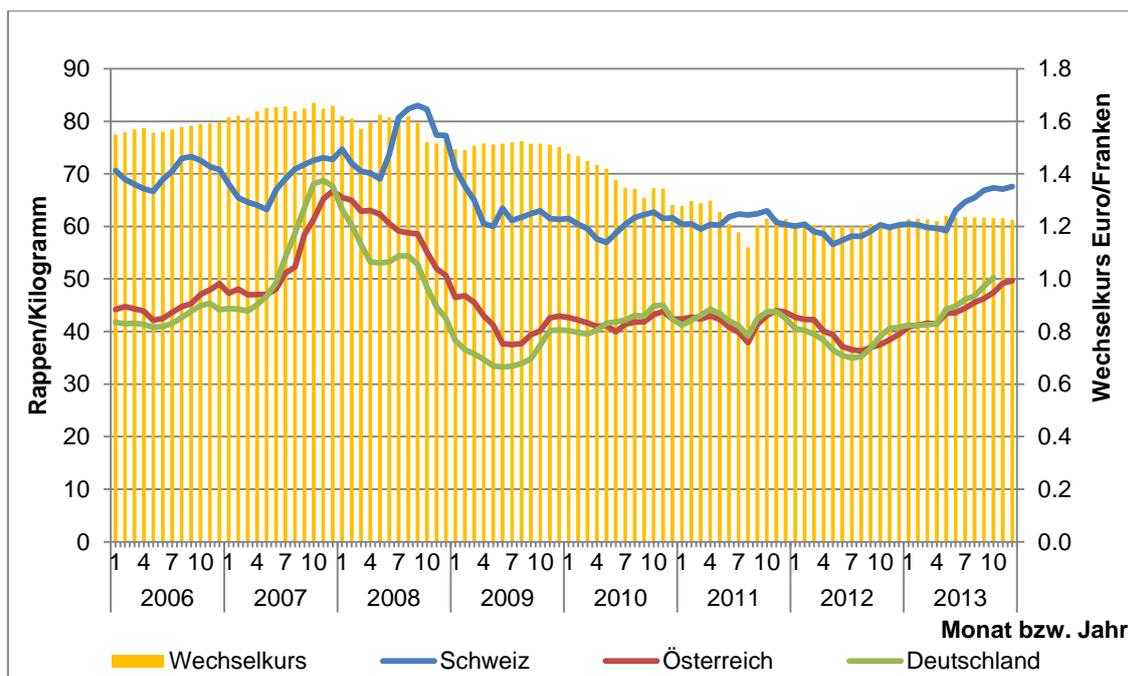
Jahren angenähert hat. Möglicherweise haben auch der Käsefreihandel und die Aufhebung der Milchkontingentierung dazu beigetragen. Ein Vergleich der Produzentenmilchpreise zwischen der Schweiz und den Nachbarländern Deutschland, Österreich und Frankreich zeigt diese Preisentwicklung auf. Insbesondere der Vergleich zu einem festen Wechselkurs zeigt, dass die Differenz von 28 Rp./kg auf noch 10 Rp./kg geschrumpft ist (siehe Abbildung 7). Selbst bei einem Vergleich zum aktuellen Wechselkurs wird ersichtlich, dass die Differenz über die Jahre immer kleiner wird (von rund 28 Rp./kg auf 19 Rp./kg). Der starke Franken verlangsamt die Annäherung der Milchpreise.

Abbildung 7 : Vergleich der Produzentenpreise für Milch zu einem festen Wechselkurs (1 Euro = Fr. 1.50)



Quelle: BLW, BMELV, AMA, SNB, div. Jahrgänge.

Abbildung 8: Vergleich der Produzentenpreise für Milch zu aktuellen Wechselkursen



Quelle: BLW, BMELV, AMA, SNB, div. Jahrgänge.

Aufgrund der Entwicklungen in den letzten Jahren ist damit zu rechnen, dass es mittel- bis langfristig trotz hoher Preisstützung zu einer Angleichung der Schweizer Produzentenpreise in Richtung der EU-Preise kommt. Problematisch für die Schweizer Milchwirtschaft ist dabei, dass diese Angleichung in kleinen Schritten vollzogen wird, bei gleichbleibender staatlicher Stützung und ohne dass sich der Marktzugang für die Schweizer Milchwirtschaft in die EU verbessert.

2.4.2 Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU

Eine Studie von BAKBASEL im Auftrag des BLW³⁵ zeigt, dass die gegenseitige Liberalisierung des Käsehandels zwischen der Schweiz und der EU die Qualität und Innovation in der schweizerischen Käsewirtschaft gefördert hat. Die Öffnung des Käsemarktes führte zu steigenden Exporten und Importen, wobei die Handelsbilanz nach wie vor positiv ist. Zudem vergrösserte sich das Sortenangebot. Eine anhaltende Abschottung des Käsemarktes hätte zu keiner besseren wirtschaftlichen Situation für die Produzenten geführt als der Freihandel. Gemäss der Studie konnten die Schweizer Käseproduzenten den Verlust des Marktanteils im Inland mit den zusätzlichen Exporten mehr als kompensieren. Es deutet weiter einiges darauf hin, dass Marketinganstrengungen die Ausschöpfung der zusätzlichen Möglichkeiten durch den Freihandel unterstützen konnten.

Die von BAKBASEL durchgeführten Analysen zeigen auch auf, dass es in der Schweiz bis Ende 2011 zu keiner Verdrängung von Schweizer Käseproduzenten durch die ausländische Konkurrenz gekommen ist. Die zusätzlichen Importe haben ungefähr dem gesteigerten Käsekonsum in der Schweiz entsprochen. Absolut hat dieser in den letzten zehn Jahren um 22.2% zugenommen, pro Kopf um 12.3%. Mengenmässig konnte der Absatz von inländischem Käse in der Schweiz konstant gehalten werden. Dies hat jedoch zu Marktanteilsverlusten im Inland geführt. Insbesondere der Absatz von Emmentaler, der traditionell vor allem ein Exportprodukt ist, ging deutlich zurück. Dieser Rückgang konnte jedoch mengenmässig mit Käsesorten, für welche vor Umsetzung des Freihandels kein Marktzugang in die EU bestand, mehr als wettgemacht werden. Von den massgebenden Handelspartnern ist die Handelsbilanz nur mit Frankreich negativ. Insgesamt resultiert ein konsistentes Bild, welches vorgängig unter Freihandelsbedingungen auch zu erwarten ist. Dazu gehört in erster Linie, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Käsewirtschaft deutlich gestärkt wurde, was sich gemäss Studie – trotz Frankenstärke – insbesondere an den höheren Käseexporten zeigt. Gründe dafür sind einerseits eine Kostenentlastung beim Vorprodukt Milch, aber auch die Stärken im Qualitätswettbewerb bei gleichzeitigem Abbau der Marktstützung in den vergangenen Jahren. Zu diesem Bild gehört aber auch, dass die Konsumenten stark profitieren: einerseits von einer gestiegenen Auswahl (Produktevielfalt) und andererseits von tendenziell sinkenden Preisen. Die Studie weist auf einen Anstieg der Gesamtwohlfahrt als Folge des vermehrten Handels hin.

Es lässt sich folglich festhalten, dass der Käsefreihandel mit der EU überwiegend positive Auswirkungen auf die Schweizer Milchwirtschaft hat. Auf Produzentenseite ging dies mit einer stetigen Strukturentwicklung einher. Die Liberalisierung des Käsehandels hat die Wettbewerbsfähigkeit der Käsebranche in der Schweiz deutlich gestärkt. Daraus resultieren nicht nur steigende Exporte von Schweizer Käseprodukten in Richtung EU, sondern auch in Richtung Drittländer. Trotz gleichzeitigem Anstieg der Importe konnte die Käseproduktion in der Schweiz gesteigert werden – dies auch dank dem steigenden Konsum im Inland. Die Schweizer Konsumenten profitieren dabei vom liberalisierten Markt, insbesondere dank einer breiteren Angebotspalette und tieferen Preisen.

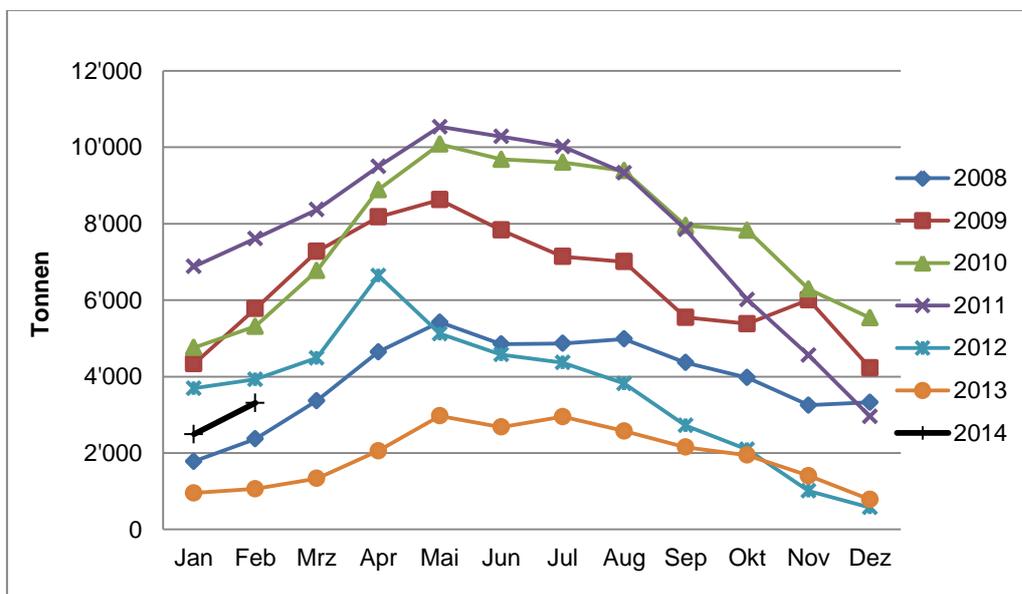
Der Schweizer Milchmarkt ist nach Umsetzung des Käsefreihandels in einen Teil ohne Grenzschutz (Käsefreihandel CH–EU) und in einen Teil mit Grenzschutz (Käse CH–Drittländer; andere Milchprodukte) gespalten. Daher wird beschaffungsseitig eine starke Preisdifferenzierung erwartet: Käseeremilch sollte aufgrund des offenen Marktes zu EU-kompetitiven Preisen beschafft werden können, wobei die Milchproduzenten auch einen Anteil des Mehrwertes von gut positionierten Käsesorten (z. B. Gruyère AOP) zugute haben. Mit der Verkäsungszulage bekommen die

³⁵ BAKBASEL (2012): Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. S. 77–81. Abrufbar unter: http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00112/00504/index.html?lang=de#sprungmarke0_29 (Stand: 26.2.2014).

Produzenten eine Angleichung an den höher liegenden Rohstoffpreis im geschützten Bereich (Konsummilch, Molkereiprodukte). Der gespaltene Markt besteht jedoch nicht aus zwei völlig voneinander getrennten Bereichen, sodass – insbesondere bei leichtem Überangebot – ein Preisdruck in Richtung der wertschöpfungsschwachen Verwertungen stattfindet. Dies erklärt den Trend zur stärkeren Erosion der Molkereimilchpreise in den letzten Jahren.

So erfolgt die Verwertung von überschüssiger Milch in Form von Butter und Magermilchpulver. Im Gegensatz zum Magermilchpulver, das ohne grossen Abstrich gegenüber dem Inlandpreis exportiert werden kann, fällt die Butter in höheren Lagerbeständen an. Grund dafür ist die unterschiedliche Fett-/Eiweissbewertung in der Schweiz im Vergleich zur EU oder zum internationalen Milchmarkt. Das Milchfett ist in der Schweiz deutlich teurer als in der EU. Die Entwicklung der Butterlager kann als ein Indikator für die Versorgungssituation auf dem Schweizer Rohmilchmarkt herangezogen werden³⁶. Wie bereits in früheren Phasen haben ab 2008 höhere Milcheinlieferungen sowie sinkende internationale Preise für Milchprodukte bis 2011 zu hohen Butterlagern geführt (vgl. Abbildung 9). Für den Abbau dieser Lager wurde die Butter mit bedeutenden Mitteln der Milchproduzenten und des Bundes auf das Weltmarktpreisniveau verbilligt exportiert. Ab Ende 2012 bis Mitte 2013 waren die Milcheinlieferungen in der Schweiz rückläufig und die Preise für Milchprodukte auf dem internationalen Milchmarkt haben sich positiv entwickelt. Es musste deshalb deutlich weniger überschüssige Milch zu Butter und Magermilchpulver verwertet werden als in den Vorjahren. Es ist jedoch zu erwarten, dass bei einem Rückgang der Weltmarktpreise für Milchprodukte oder steigenden Milchproduktionsmengen in der Schweiz die Milchüberschüsse und somit auch die Butterlager wieder steigen würden. Seit Anfang 2014 ist aufgrund der im Vergleich zu 2013 höheren Milcheinlieferungen erneut ein Trend zum Anstieg der Butterlager ersichtlich. Es ist daher wahrscheinlich, dass in der Branche die Frage der Finanzierung des Abbaus der Butterlager erneut zum Thema wird.

Abbildung 9: Entwicklung der Butterlager in der Schweiz 2008–2009



Quelle: BO Butter GmbH, div. Jahrgänge.

2.4.3 Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Milchwirtschaft

Gemessen am Exportwachstum konnte die Wettbewerbsfähigkeit in der Nahrungsmittelindustrie in den vergangenen Jahren insbesondere in jenen Branchen bzw. bei jenen Produkten verbessert werden, bei denen Wettbewerbsvorteile gegenüber dem Ausland bestehen³⁷. Dazu zählt insbesondere auch ein möglichst guter Marktzugang. Im Bereich Milch zeigt sich dies deutlich beim Käsefreihandel. Ein wichtiger Punkt für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit war die

³⁶ Gerber A. (2011): Der Schweizer Milchmarkt zwischen den Paradigmen «Plan und Markt». Masterarbeit ETHZ, Herbstsemester 2010. S. 32.

³⁷ Aepli M. (2011): Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. ETHZ. S. 24.

Kostenentlastung der Verarbeiter beim Rohstoff Milch. Die Differenz zwischen dem Schweizer Milchpreis und dem EU-Preis ist heute wesentlich kleiner als beispielsweise noch 2003 (vgl. Kap. 2.4.1). Entscheidend für den Schweizer Exporterfolg ist neben der preislichen Annäherung auch die hohe Qualität der Produkte und die Vielfalt (z. B. verschiedene und exklusive Käsesorten). Auch auf der Stufe Milchproduktion konnte die Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Jahren dank effizienteren Strukturen und einer stärkeren Ausrichtung auf die Qualitätsstrategie verbessert werden. Verglichen mit den umliegenden Ländern ist die Schweizer Milchproduktion aber trotz einer markanten Ausweitung der Produktionsmengen pro Betrieb und einer deutlich gestiegenen Arbeitsproduktivität nach wie vor nur bedingt wettbewerbsfähig. In der Schweiz wird noch in vergleichsweise kleinen, arbeitsintensiven Strukturen und damit kostenintensiv Milch produziert³⁸.

Fazit: Die Wettbewerbsfähigkeit hat sich vor allem im liberalisierten Käsebereich verbessert. Über den Gesamtsektor Milch betrachtet und vor allem auf Stufe Produktion und in den noch geschützten Verarbeitungssegmenten gibt es indes nach wie vor Potenzial zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

2.4.4 Auswirkungen der Ausfuhrbeiträge im Rahmen des Schoggigesetzes

Die Schoggigesetz-Ausfuhrbeiträge stehen unter internationalem Druck. Im Rahmen der Hong-Kong-Ministerkonferenz 2005 und des Bali-Pakets zur WTO-Doha-Runde im Dezember 2013 hat sich auch die Schweiz verpflichtet, alle Formen von Exportsubventionen mittel- bis längerfristig abzubauen, da solche Zahlungen international als handelsverzerrend beurteilt werden. Zudem wird der Rohstoffausgleich über das Schoggigesetz, welcher im Handel mit der EU im Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen von 1972 geregelt ist, von der EU schon länger kritisiert.

Das Schoggigesetz hat zum Ziel, das agrarpolitisch bedingte Rohstoffpreishandicap der Schweizer Lebensmittelindustrie auszugleichen. Exportseitig werden Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Grundstoffe in verarbeiteter Form gewährt (Schokolade, Biskuits, Kindernährmittel, Milchmischgetränke, usw.). Importseitig werden auf importierten Verarbeitungsprodukten Zölle erhoben, welche anhand von Standardrezepturen und aktuellen Preisdifferenzen errechnet werden. Da bei der Berechnung der Preisausgleichsmassnahmen Marktpreise herangezogen werden, kompensiert das Schoggigesetz über die Milchpreisdifferenzen zum Ausland hinaus teilweise auch unterschiedliche Verarbeitungs- und Handelsmargen der ersten Verarbeitungsstufe. Die Kompensation der beschaffungsseitigen Preisnachteile gegenüber der Nahrungsmittelindustrie trägt jedoch dazu bei, dass für Exportprodukte Schweizer Agrarrohstoffe verarbeitet werden, auch wenn diese gegenüber dem Ausland teurer sind. Indirekt profitiert somit auch die inländische Milchproduktion von den Preisausgleichsmassnahmen des Schoggigesetzes.

Der Schoggigesetz-Mechanismus kann einen preisstützenden Effekt mit entsprechender Wirkung auf der Angebots- und Nachfrageseite und einer Veränderung der produzierten und nachgefragten Menge haben. Analog zur Verkäsungszulage (vgl. Ziff. 2.4.5) kann daher davon ausgegangen werden, dass auch hier ökonomische Ineffizienzen auftreten.

2.4.5 Auswirkungen der Zulage für verkäste Milch

Mit der im Mai 1999 eingeführten Zulage für verkäste Milch (Verkäsungszulage) soll der Rohmilchpreis gestützt und somit der unterschiedliche Grenzschutz zwischen Käse und anderen Milchprodukten ausgeglichen werden. Als Sachziel dieser Massnahme wurde festgelegt, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion und -verarbeitung sowie die Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion zu erhalten und eine möglichst hohe Wertschöpfung über alle Stufen der Käseproduktion und -vermarktung zu erreichen. Diese Ziele leiten sich aus dem Anspruch ab, das Einkommen der Milchproduzenten stützen zu können. Im Jahr 2012 betragen die Ausgaben für die Verkäsungszulage rund 265 Millionen Franken.

³⁸ Flury C., Sorg L., Giuliani G. (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani GmbH, Zürich. S. II. Abrufbar unter: <https://ext.d-nbso-p.admin.ch/NSBExterneStudien/419/attachment/de/1623.pdf> (Stand: 26.2.2014).

Gemäss einer Studie von Flury et al.³⁹, hat die Einführung der Verkäsungszulage dazu beigetragen, die oben beschriebenen Zielsetzungen zu erreichen. Die Wertschöpfung in der gewerblichen Käseproduktion hat sich aber je nach Sorte sehr unterschiedlich entwickelt, die verkäste Milchmenge wurde insgesamt leicht ausgedehnt.

Im Hinblick auf die Effizienz von Stützungsmaßnahmen hält die OECD⁴⁰ fest, dass Massnahmen mit einem handels- und produktionsverzerrenden Effekt eine tiefere Transfereffizienz haben als entkoppelte Massnahmen. Bezogen auf die Verkäsungszulage in der Schweiz zeigt eine von Finger et al.⁴¹ durchgeführte ex-post-Evaluation, dass die Transfereffizienz für die Produzentenpreise nicht perfekt ist. So wurden die Reduktionen⁴² der Verkäsungszulage jeweils nicht in vollem Umfang an die Produzenten weitergegeben. Das heisst, dass auch Käsereien sowie weitere nachgelagerte Stufen Teile der Reduktionen der Verkäsungszulage getragen haben. Daraus kann abgeleitet werden, dass sich die Verkäsungszulage nicht 1:1 in der Milchpreisbildung niederschlägt. Basierend auf diesen Ergebnissen zieht die Studie die Schlussfolgerung, dass weitere marginale Reduktionsschritte der Verkäsungszulage zu sinkenden Produzentenpreisen für verkäste Milch führen würden, diese Senkung aber geringer ausfallen würde als die vorgenommene Reduktion der Zulage⁴³.

Die Beobachtung, dass gewisse Käsereien den Produzenten einen Basismilchpreis (Milchpreis abzüglich Zulagen) ausrichten, der deutlich unter dem Niveau der europäischen Konkurrenz liegt⁴⁴ stellt ein Hinweis dar, dass die Verkäsungszulage den Käsereien hilft, Kostennachteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz auszugleichen bzw. teurere Strukturen zu finanzieren. Das zeigt, dass die Verkäsungszulage auch andere Marktmechanismen der Wertschöpfungskette Milch beeinflussen kann. Bei einer Reduktion der Zulagen sind tendenziell nicht alle Milchproduzenten gleich betroffen. Milch für die industrielle Käseproduktion dürfte von stärkeren Preisreduktionen betroffen sein als dies im gewerblichen Käsebereich zu erwarten wäre⁴⁵.

Ein weiteres Indiz dafür, dass die Transfereffizienz der Verkäsungszulage nicht im vollen Ausmass funktioniert, liefern Berechnungen mit dem CAPRI-Modell⁴⁶. Mithilfe dieses Modells kann simuliert werden, welche Auswirkungen ein Verzicht auf die Verkäsungszulage für den Schweizer Milchmarkt hätte. Die Modellergebnisse zeigen, dass die Verkäsungszulage die Käseproduktion beeinflusst. So würde die Käseproduktion ohne Zulage um 5 % abnehmen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Nachfrage nach Milch. Das würde zu Mengenveränderungen bei anderen Milchprodukten führen, namentlich bei jenen mit hohem Eiweissgehalt. Die Analyse zeigt weiter auf, dass aufgrund der nicht mehr ausgerichteten Verkäsungszulage die Käsepreise um rund 4 % ansteigen würden. Andere Milchprodukte hingegen würden tendenziell günstiger (-3%). Das Modell prognostiziert im Fall einer Aufhebung der Verkäsungszulage eine Milchpreisreduktion um rund 8 % und einen Rückgang der vermarkteten Milchmenge um 1 %. Die Kürzung um 8 % ist geringer als der prozentuale Anteil der Zulage am Milchpreis; im Vergleich mit dem durchschnittlichen Rohmilchpreis im Zeitraum von 2002–2012 beträgt die Zulage rund 23 % des Produzentenpreises der zur Verkäsung bestimmten Milch⁴⁷. Dies bedeutet, wie auch Finger aufzeigte, dass die Verkäsungszulage nur teilweise auf den Produzentenpreis übertragen wird. Des Weiteren zeigt eine Wohlfahrtsanalyse mit CAPRI, wo und in welcher Höhe die Verkäsungszulage Wirkung erzielt. Eine Abschaffung der Verkäsungszulage würde nicht voll auf das Einkommen der Milchproduzenten durchschlagen, sondern nur im Ausmass von 60 % der Budgetausgaben. Aufgrund der Resultate der Wohlfahrtsanalyse mit dem CAPRI-Modell ist festzustellen, dass die eingesetzten Budgetmittel effizienter genutzt werden könnten.

³⁹ Flury C. et al. (2014), S. II.

⁴⁰ OECD (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Paris, Frankreich.

⁴¹ Finger R., Briner S., Peerlings J. (2014): Projekt Evaluation «Milchmarkt»: Ex-post-Evaluation der Zulagen für verkäste Milch. Im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. Wageningen University. ETHZ. Abrufbar unter: [https://ext.d-nbnp-admin.ch/NSBExterneStudien/418/attachment/de/1619.pdf](https://ext.d-nbnp.admin.ch/NSBExterneStudien/418/attachment/de/1619.pdf) (Stand: 26.2.2014).

⁴² Im betrachteten Zeitraum von 2000–2012 ist die Verkäsungszulage (fast) ausschliesslich gesunken, nämlich von 20 Rp./kg auf 15 Rp./kg Milch.

⁴³ Finger R. et al. (2014), S. 85.

⁴⁴ Flury C. et al. (2014), S. 56.

⁴⁵ Finger R. et al. (2014), S. 85.

⁴⁶ Vgl. Anhang 3 bzw. Listorti G. und Tonini A. (2014): Wirkungsanalyse der Verkäsungszulage auf den Milchmarkt. Agrarforschung, 5(5).

⁴⁷ Listorti G. und Tonini A. (2014).

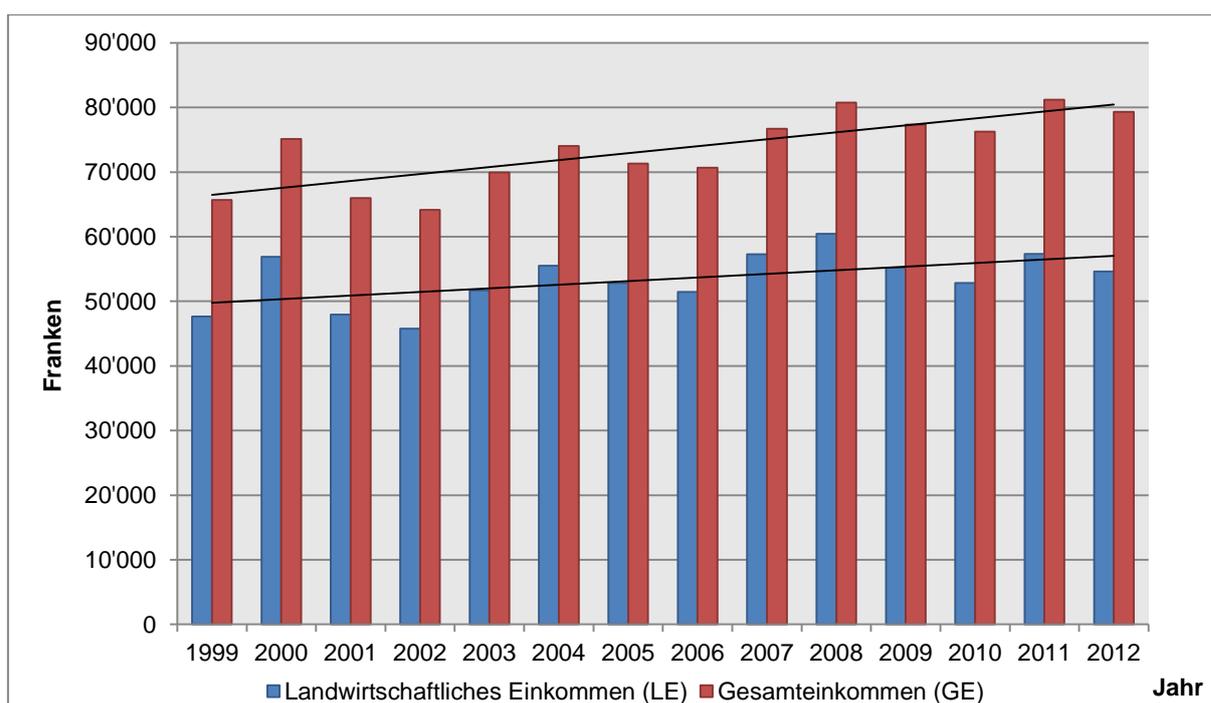
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Verkäsungszulage dazu beigetragen hat, die auf die Milchproduktion und Milchverarbeitung ausgerichteten Ziele zu erreichen. Anhand der oben beschriebenen Evaluationen und Untersuchungen kann aber nachgewiesen werden, dass die Transfereffizienz der Verkäsungszulage nicht optimal ist und bei den Milchproduzenten nicht in vollem Umfang einkommenswirksam ist.

2.4.6 Stärkere Marktausrichtung dank Umbau der agrarpolitischen Rahmenbedingungen

Der Umbau der staatlichen Massnahmen in den vergangenen Reformschritten hatte im Milchbereich zum Ziel, die Marktausrichtung der Milchproduktion und der nachgelagerten Verwertung zu verbessern sowie, unter der Prämisse einer sozialverträglichen Entwicklung, die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Branche zu erhöhen. Mit dem Rückzug des Staats aus der Mengen- und Preissteuerung sollte gleichzeitig die Eigenverantwortung der Branche gestärkt und die unternehmerischen Freiheiten der einzelnen Akteure erhöht werden. Um den Sektor bei diesem Prozess zu unterstützen, wurden flankierende Massnahmen wie die Verkäsungszulage eingesetzt.

Insgesamt hat die Stützung der Milchbranche in den letzten Jahren deutlich abgenommen (vgl. Kap. 2.2). Auch mit dieser Entwicklung und der Deregulierung auf der instrumentellen Ebene konnten die Verkehrsmilchbetriebe ihr Einkommen im gleichen Zeitraum in der Tendenz leicht steigern (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Entwicklung der Landwirtschaftlichen Einkommen und der Gesamteinkommen des Betriebstyps «Verkehrsmilch»



Quelle: Agroscope INH, Betriebe der Zentralen Auswertung.

2.5 Handlungsbedarf

Der Schweizer Milchmarkt hat sich in den letzten Jahren durch die eingeleiteten Reformen von einem engen staatlichen Korsett gelöst und sich mehr an den Marktgegebenheiten orientiert. Die Marktstützung im Milchbereich wurde seit Anfang der 90er-Jahre stark reduziert. Die Verkehrsmilchbetriebe konnten ihr Einkommen im gleichen Zeitraum in der Tendenz leicht steigern. In diesem Zeitraum ebenfalls angestiegen ist die vermarktete Milchmenge in der Schweiz. Das zeigt, dass die Schweizer Milchwirtschaft als Ganzes flexibel genug ist, um im Markt zu bestehen und ihre Strukturen anzupassen. Seit der Einführung des Käsefreihandels im Jahr 2007 hat sich das

Reformtempo im Milchbereich verlangsamt. Mit der zeitgleichen Entwicklung des europäischen und internationalen Milchmarktes ergibt sich deshalb heute in zentralen Punkten ein Reformbedarf.

Bezüglich des Marktzugangs zur EU sind der Schweizer Milchwirtschaft heute enge Grenzen gesetzt, was ein weiteres Wachstum der Exporte in den EU-Markt schwierig macht. So ist der unvollständige Marktzugang zum EU-Binnenmarkt – nur Käse und gewisse verarbeitete Agrarprodukte können ohne Zollschränken aus der Schweiz exportiert werden – für das Exportgeschäft ein Hindernis, limitiert die Perspektiven der Schweizer Milchbranche und kann zu Marktverzerrungen führen. Gleichzeitig nimmt der Druck durch Importe von Milchprodukten zu, was für die Verteidigung der Marktanteile im Inland eine Herausforderung ist. Durch Freihandelsabkommen mit anderen Staaten als der EU, beispielsweise China, ergeben sich für die Schweizer Milchwirtschaft neue zusätzliche Exportchancen. Zudem wird weltweit die Nachfrage nach Milchprodukten weiter wachsen. In welchem Umfang das Exportpotenzial auch tatsächlich genutzt werden kann, hängt in erster Linie von der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Schweizer Milchwirtschaft ab.

Der gespaltene Markt kann die Preiserosion des Schweizer Milchpreises in Richtung des EU-Milchpreises nicht aufhalten. Die marktfremde Spaltung muss zudem mit hohen –zum Teil ursprünglich temporär angesetzten – staatlichen Preisstützungen aufrechterhalten werden.

Die verbleibende Preisstützung über die Verkäsungszulage weist neben den gewollten Effekten (Preis- und Mengenstützung) auch marktverzerrende Wirkungen und Ineffizienzen aus. Da andere, bezogen auf die ökonomische Effizienz bessere Instrumente schon heute zur Verfügung stehen (Direktzahlungen), ist zu überprüfen, ob ein Abbau des bestehenden Grenzschatzes in Kombination mit einem Umbau der Milchmarktstützung eine mögliche weitere Reformetappe darstellen könnte. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des Bundesrates sinnvoll, eine sektorielle Milchmarktöffnung gegenüber der EU zu prüfen. Der Bundesrat will die Milchproduktion in der Schweiz erhalten, denn diese ist für eine prosperierende land- und ernährungswirtschaftliche Wertschöpfungskette von zentraler Bedeutung. Eine engere Vernetzung der Milchmärkte der Schweiz und der EU hat das Potenzial, die Wertschöpfung im Inland zu steigern und dadurch dem ganzen Sektor langfristige Perspektiven zu bieten.

3 Gegenseitige Marktöffnung im Bereich Milch

Das folgende Kapitel soll aufzeigen, wie eine mögliche sektorielle Milchmarktöffnung aussehen kann und welche Auswirkungen auf die Schweizer Milchproduzenten und -verarbeiter sowie die Konsumenten zu erwarten sind. Basierend auf diesen Erkenntnissen soll bilanziert werden, inwiefern ein solcher Marktöffnungsschritt eine Antwort auf die im vorhergehenden Kapitel skizzierten Herausforderungen darstellen könnte.

3.1 Beschreibung

Ziel einer sektoriellen Marktöffnung im Milchbereich ist die Liberalisierung des Handels zwischen der Schweiz und der EU von allen Milchprodukten. Im Bereich der Milchprodukte ist der Käsehandel zwischen der Schweiz und der EU bereits seit dem 1. Juni 2007 vollständig frei. Ebenfalls haben ausgewählte verarbeitete Landwirtschaftsprodukte auf der Basis von Milch seit der Revision des Protokolls Nr. 2 im Jahr 2005 einen zollfreien Zugang zum EU-Markt. Für die Schweizer Exporte würde dies daher neu einen zollfreien Zugang zum EU-Markt für Frischmilchprodukte (z. B. Naturjoghurt), Rahm, Butter, Milch, Milchpulver, Molke und Milchkonzentrate bedeuten. Einfuhrseitig werden zudem die Einfuhrzölle bei denjenigen verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten reduziert, die Vollmilchpulver, Magermilchpulver oder Butter beinhalten. Der Grenzschutz von anderen landwirtschaftlichen Basisprodukten wie Getreide, Fleisch oder Früchte und Gemüse wäre von einer sektoriellen Milchmarktöffnung nicht betroffen.

Die Verhandlungen mit der EU über eine Milchmarktöffnung würden sich vor allem auf den Abbau von tarifären Elementen konzentrieren. Sämtliche Zölle und bilateralen Zollkontingente im Milchbereich (Zollkapitel 04) sowie Exportsubventionen für Milchgrundstoffe in verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten würden innert einer bestimmten Übergangsperiode schrittweise abgebaut und schliesslich ganz aufgehoben. Der heutige Grenzschutz der Schweiz gegenüber Länder ausserhalb der EU würde durch eine sektorielle Milchmarktöffnung nicht berührt.

Wie lange die Übergangsperiode dauern würde und wie die einzelnen Schritte darin ausgestaltet werden, wäre Verhandlungsgegenstand mit der EU. Das Risiko von übermässigen Handelsflussänderungen bei einzelnen Produkten könnte, insbesondere bei kürzerer Übergangsfristen, allenfalls mit temporären mengenmässigen Schranken (Kontingenten) und/oder Schutzklauseln minimiert werden. Offen ist ebenfalls, ab wann eine Milchmarktöffnung umgesetzt werden könnte. Verhandlungen zur sektoriellen Milchmarktöffnung wären beispielsweise im Kontext einer Weiterentwicklung des Agrarabkommens von 1999⁴⁸ auf Basis der Evolutivklausel (Art. 13) denkbar.

Neben der Verhandlung zum Zollabbau wird ebenfalls die Abschaffung verbleibender nicht tarifärer Handelshemmnisse, welche auf einer harmonisierten Gesetzgebung beruhen, angestrebt. Wie im Kapitel 2.2.5 beschrieben, sind die wichtigeren, auf Veterinär- und Lebensmittelhygienerecht basierenden Handelshemmnisse für Lebensmittel tierischer Herkunft mit dem bestehenden Anhang 11 des Agrarabkommens bereits abgeschafft. Für einen hindernisfreien Zugang zum EU-Markt wäre die Aufhebung der Lizenzpflicht für Schweizer Importe in die EU von zentraler Bedeutung.

Ferner sind parallel zu den Übergangsfristen hinsichtlich der Zollreduktion bei Milchprodukten auch geeignete Übergangsmechanismen bei der Ausgestaltung des Preisausgleichsmechanismus bei verarbeiteten Milchprodukten (Butter, Milchpulver) zu verhandeln. Eine sektorielle Milchmarktöffnung und die damit einhergehende Angleichung der Produzentenpreise für Milch würde das Rohstoffhandicap im Bereich der Milchprodukte aufheben und somit auch eine Anpassung des Protokolls Nr. 2⁴⁹ des Freihandelsabkommen bedingen. Die Gespräche zu den Auswirkungen auf das Protokoll Nr. 2 müssten parallel geführt werden.

⁴⁸ SR 0.916.026.81.

⁴⁹ SR 0.632.401.2.

Schliesslich müssten bei einer Milchmarktöffnung auch die internen Stützungsinstrumente im Milchbereich überprüft und auf die neuen Rahmenbedingungen ausgerichtet werden. Die mögliche Ausgestaltung der internen Stützung wird in Ziffer 3.3 detailliert beschrieben.

3.2 Beurteilung durch die Milchbranche

Wie in der Motion verlangt, hat das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die Milchbranche zur sektoriellen Milchmarktöffnung befragt. Dazu wurde im Juni 2013 ein Fragebogen⁵⁰ an 44 Unternehmen, Organisationen und Verbände⁵¹, die im Milchsektor aktiv sind, verschickt. Es wurden 33 ausgefüllte Fragebögen retourniert. Mit dieser Umfrage bei den wichtigsten Akteuren aus der Schweizer Milchbranche konnte eruiert werden, welche Meinungen und Vorstellungen es punkto sektorieller Milchmarktöffnung gegenüber der EU gibt. Die Branchenorganisation Milch hat in Anbetracht der Vielfalt der Positionen unter ihren Mitgliedern auf eine Stellungnahme verzichtet. In den folgenden Abschnitten werden die Antworten zu den wichtigsten Themen zusammengefasst.

Generelle Haltung der Schweizer Milchbranche zu einer sektoriellen Milchmarktöffnung

Frage: Unterstützt ihr Unternehmen / Verband / Organisation grundsätzlich eine sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU?

Aus den Antworten der Akteure zu dieser Frage ergab sich zum Zeitpunkt der Befragung keine klare Mehrheit für oder gegen eine Öffnung des Schweizer Milchmarkts gegenüber der EU. Die Antworten entfallen zu je einem Drittel auf die Antwortmöglichkeiten «Ja», «Nein» und «Noch nicht entschieden». Viele der unentschlossenen Akteure wollten den vorliegenden Bericht abwarten, bevor sie sich für oder gegen die Möglichkeit einer Milchmarktöffnung entscheiden. Für sie ist vor allem die Ausgestaltung der Stützungsmaßnahmen entscheidend.

Kategorie:	Ja	Nein	Noch nicht entschieden
Produzentenorganisationen und Milchhandelsfirmen	1	3	3
Milchverarbeiter	5	2	3
Organisationen aus dem Milchsektor	0	1	2
Organisationen aus dem Käsektor	1	2	0
Detailhandel	1	1	0
Verbände Landwirtschaft	0	1	2
Organisationen aus Detailhandel, Lebensmittelindustrie und Tourismus	3	0	1
Total	11	10	11

Chancen einer sektoriellen Milchmarktöffnung

Frage: Welche drei grössten Chancen sehen die Befragten für sich bei einer Milchmarktöffnung:

Mit Abstand am meisten genannt bei dieser Frage war das grössere, verbesserte Exportpotenzial bei einer gegenseitigen Öffnung des Milchmarktes. Die meistgenannten Chancen einer sektoriellen Milchmarktöffnung sind die Folgenden:

Stichworte:

- Grösseres Absatzpotential / Exportchancen / Zugang zum EU-Markt (Anzahl Nennungen: 23)
- Wettbewerbsfähigkeit verbessert sich (8)

⁵⁰ Der Fragebogen ist im Anhang 1 zu finden.

⁵¹ Die Liste der angeschriebenen Unternehmen, Organisationen und Verbände ist im Anhang 2 zu finden.

- Vereinfachung der Marktordnung (7)
- Stärkung der Akzeptanz bei der Bevölkerung und im Markt (weil kein Grenzschutz mehr) (7)
- Innovationsschub wird ausgelöst / Sortiment wird vielfältiger (6)
- Langfristige Perspektive / Verlässliche Rahmenbedingungen (5)

Risiken einer sektoriellen Marktöffnung

Frage: Welche drei grössten Risiken sehen die Befragten für sich bei einer Milchmarktöffnung

Auch hier war die Variation der Antworten gross. Die Auswirkungen einer Preisanpassung an das EU-Niveau und der steigende Importdruck waren in der Umfrage die meistgenannten Risiken.

Stichworte:

- Senkung der Milchpreise (18)
- Importdruck steigt (13)
- Marktanteilsverluste im Inland (9)
- Milchmenge geht zurück (7)
- Preisvolatilität wird auf die Schweiz übertragen / Währungsrisiko (7)
- Kostenumfeld ändert sich nicht (bleibt gleich hoch) (5)

Mittel- bis langfristige Auswirkungen einer Milchmarktöffnung

Auf die Frage, ob sich eine sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU mittel- bis langfristig positiv auf den gesamten Schweizer Milchmarkt (ganze Wertschöpfungskette) auswirke, sagen einige Akteure, dass dies eher nicht zutreffe (11) oder sogar überhaupt nicht zutreffe (5). Vor allem Produzentenorganisationen und einige Milchverarbeiter denken nicht, dass sich eine Milchmarktöffnung positiv auf den Sektor auswirken würde.

Sieben Befragte prognostizieren, dass sich eine Milchmarktöffnung mittel- bis langfristig positiv auf den Schweizer Milchmarkt auswirken würde. Fünf weitere Akteure stimmen dieser Aussage noch eher zu. Diese fünf Akteure setzen sich aus Produzentenorganisationen, Verarbeitern und Organisationen aus dem Landwirtschafts- und Verarbeitungsbereich zusammen.

Frage: Wirkt sich eine sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU mittel- bis langfristig positiv auf den gesamten Schweizer Milchmarkt aus?

Antwortkategorie	Trifft voll und ganz zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft überhaupt nicht zu
Anzahl Antworten	7	5	11	5

Unter der Annahme, dass der Schweizer Milchmarkt unter den heutigen Rahmenbedingungen weitergeführt wird, sagen zwölf Akteure, dass die wirtschaftliche Situation für ihr Unternehmen, Organisation oder Verband gleich bleiben würde.

Antwortkategorie	Verschlechtert sich deutlich	Verschlechtert sich ein wenig	Bleibt gleich	Verbessert sich	Verbessert sich deutlich
Anzahl Antworten	0	8	12	6	0

Andere acht Akteure schätzen, dass sich beim Status quo ihre wirtschaftliche Lage leicht verschlechtern würde. Sechs Akteure, mehrheitlich Käsehersteller, prognostizieren bei einem Status quo, dass sich ihre wirtschaftliche Situation verbessern würde.

Auswirkungen auf die Handelsflüsse bei einer sektoriellen Milchmarktöffnung

Frage: Wie werden sich die Importmengen von Milchprodukten bei einer sektoriellen Öffnung des Milchmarktes gegenüber der EU entwickeln?

Die Milchbranche rechnet bei einer Öffnung der weissen Linie mit einer moderaten bis hohen Zunahme bei allen Milchprodukten ausser bei Käse. Bei Butter rechnet die Branche mehrheitlich sogar mit einer sehr hohen Zunahme. Vier Befragte erwarten hingegen, dass sich die Menge an importierter Butter bei einer Marktöffnung nicht verändern werde.

Andererseits sieht die Branche für viele Milchprodukte auch Exportchancen. Bei Joghurt, Frischmilchprodukten (inkl. Spezialitäten) und Milchpulver sehen die Akteure sogar gute Exportchancen. Bei Rohmilch für die Verarbeitung schätzen die Akteure das Exportpotential als bescheiden ein.

Preisentwicklung

Eine wichtige Frage für den Milchsektor ist, wie sich der Schweizer Milchpreis bei einer allfälligen Marktöffnung im Milchbereich entwickeln wird. Die Akteure wurden gefragt, *auf welches Niveau sich der durchschnittliche Schweizer Produzentenpreis nach einem gegenseitigen Abbau der Zölle für Milch und Milchprodukte zwischen der Schweiz und der EU einpendeln würde.*

Eine Mehrheit – 19 Akteure – prognostizieren bei einem solchen Szenario, dass sich der durchschnittliche Produzentenpreis bei 5–10 % über dem EU-Niveau einpendeln würde. Eine kleinere Gruppe von Akteuren (8) schätzt, dass sich der durchschnittliche Produzentenpreis auf dem gleichen Niveau wie der EU-Preis bewegen würde.

Niveau des Schweizer Milchpreises (Durchschnitt) nach einer sektoriellen Öffnung	Mehr als 10 % über EU-Milchpreis	5–10 % über EU-Milchpreis	EU-Milchpreis	5–10 % unter EU-Milchpreis	Mehr als 10 % unter EU-Milchpreis
Anzahl Antworten	1	19	8	2	0

Wie würde sich der durchschnittliche Schweizer Produzentenpreis ohne gegenseitige Milchmarktöffnung im Vergleich zu heute entwickeln? Ohne Grenzöffnung – so schätzen 13 Akteure die Situation ein – bleibe der Preis mehr oder weniger auf dem heutigen Level. 6 Akteure prognostizieren, dass der Schweizer Milchpreis ohne Marktöffnung tendenziell sogar noch steige. Hingegen sehen 11 Befragte auch beim Status quo eine Milchpreissenkung zwischen 5 und 10 % (7) oder sogar um mehr als 10 % (4).

Zunahme um mehr als 10 %	Zunahme um 5–10 %	Bleibt gleich	Abnahme um 5–10 %	Abnahme um mehr als 10 %
0	6	13	7	4

Milchmengenentwicklung in der Schweiz

12 der befragten Akteure aus dem Schweizer Milchsektor schätzen in Unkenntnis der Stützungsmaßnahmen, dass *bei einer sektoriellen Milchmarktöffnung* die im Inland produzierte Milchmenge um 5–10 % sinken wird. Weitere 9 Akteure sind der Meinung, dass die inländische Milchmenge sogar um mehr als 10 % sinken würde. Andere 9 Antworten sehen hingegen keine starken Auswirkungen auf die künftige Mengenentwicklung von Milch. Diese Gruppe schätzt, dass die Menge gleich bleiben oder sogar um 5–10 % steigen wird.

Wenn der Milchmarkt gegenüber der EU nicht geöffnet wird, werde die im Inland produzierte Milchmenge auf dem heutigen Niveau bleiben, geben 15 Akteure zur Antwort. 11 Befragte sehen aber auch beim Status quo eine Abnahme der Milchmenge zwischen 5 und 10 %.

Alternative zu einer sektoriellen Marktöffnung

Auf die Frage, *welche Alternativen zu einer sektoriellen Milchmarktöffnung gegenüber der EU existieren, um die Positionierung des Schweizer Milchmarktes nachhaltig zu verbessern*, wird von einem Drittel die Forderung nach einer umfassenden Marktöffnung gegenüber der EU im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft vorgebracht. Dieses Anliegen wird von Seiten des Detailhandels, der Verarbeitung und teilweise auch der Produzentenorganisationen geäussert. Von einer umfassenderen

Marktöffnung, die weitere oder alle Sektoren miteinbezieht und einen weitergehenden Abbau der nicht tarifären Handelshemmnisse ermöglichen würde, erwarten diese Akteure vor allem einen stärkeren Einfluss auf die Kosten und einen weiterreichenden Marktzugang. Zudem hätte eine sektorielle Öffnung des Milchmarktes indirekt Auswirkungen auf den Fleischmarkt, da dieser mit dem Milchmarkt zusammenhängt (Futtermittel, Koppelprodukte usw.). Deshalb sei zu prüfen, ob eine umfassendere Marktöffnung oder eine Öffnung zusammen mit anderen Sektoren eine aus Sicht der gesamten Land- und Ernährungswirtschaft sowie der vor- und nachgelagerten Branchen sinnvollere Lösung darstelle.

Als weitere Alternative werden zusätzliche Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU genannt. Von einigen Akteuren wird im Zusammenhang mit Alternativen zu einer sektoriellen Milchmarktöffnung die Ausweitung des Schoggigesetz-Budgets verlangt. Dies zumindest solange bis eine umfassende Marktöffnung vorbereitet sei.

Herausforderungen für den Schweizer Milchmarkt

Die Unternehmen, Organisationen und Verbände aus dem Schweizer Milchsektor wurden weiter nach den *heutigen grössten Herausforderungen für den Schweizer Milchmarkt* befragt.

Die befragten Akteure sehen unter anderem eine Herausforderung darin, dass beim heutigen System die Produzenten über segmentierte Milchpreise den Absatz von wertschöpfungsschwachen Milchprodukten mitfinanzieren müssen. Eine zweite Herausforderung, die mehrmals genannt wurde, ist der stetige Verlust an Marktanteilen durch Einkaufstourismus und Einfuhren von Milchprodukten im nicht oder schwach geschützten Bereich. Eine dritte Herausforderungen sieht die Milchbranche darin, dass der Absatz von Milchfett aufgrund des Grenzschutzes in der Schweiz und des in der Folge hohen Inlandpreises beeinträchtigt ist.

Begleitmassnahmen

Bei der Befragung nach *möglichen agrarpolitischen Begleitmassnahmen im Fall einer sektoriellen Milchmarktöffnung*, ist sich die Branche einig, dass Stützungs- und Begleitmassnahmen zwingend notwendig sind. Es werden Massnahmen über das Direktzahlungssystem oder über einen individuellen Betriebsbeitrag für Milchbetriebe begrüsst. Aber auch Massnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Massnahmen zur Sicherung und zum Ausbau der Marktposition werden grundsätzlich als mögliche Begleitmassnahmen gesehen und bei einer Öffnung der weissen Linie somit gefordert.

Rund ein Drittel der Akteure wünscht sich neben den eben genannten Begleitmassnahmen eine Zulage auf die gesamte verarbeitete Milchmenge – also einen Betrag pro produziertes Kilo Milch. Als weitere mögliche agrarpolitische Massnahme wird von einem Drittel ein Interventionssystem analog der EU genannt, welches in Krisenzeiten in den Markt eingreift. Von der Branche gefordert werden ebenfalls staatliche Investitionsbeihilfen analog der EU, mit dem Argument, dass momentan «ungleich lange Spiesse» gelten.

Zusammenfassung

Die Umfrage bei den wichtigsten Akteuren aus der Schweizer Milchbranche zeigt, dass es zum Zeitpunkt der Befragung keine klare Mehrheit für oder gegen einen solchen Öffnungsschritt gab. Es kann so interpretiert werden, dass die noch «unentschlossenen» Akteure den vorliegenden Bericht abwarten wollen. Dies insbesondere, weil im Fragebogen noch nicht konkret aufgezeigt wurde, wie die interne Stützung bei einer Milchmarktöffnung ausgestaltet bzw. mit welchen Instrumenten eine Öffnung begleitet werden könnte. Solche Massnahmen, das kommt aus der Umfrage heraus, sind für die Branche im Zusammenhang mit einer Milchmarktöffnung zentral.

Als negativ wird von der Branche die beschränkte Auswirkung auf die Kostenreduktion hervorgebracht. Deshalb spricht sich ein Drittel der Befragten als Alternative zu einer sektoriellen Milchmarktöffnung für eine umfassende Marktöffnung gegenüber der EU aus.

3.3 Ausgestaltung der internen Stützung im Falle einer Milchmarktöffnung

Eine sektorielle Öffnung des Milchmarkts würde sich nicht nur auf den Grenzschutz sondern auch auf die internen Stützungsinstrumente im Milchbereich auswirken. Da die bisherigen Massnahmen in einem offenen Milchmarkt nicht mehr zielführend wären, werden in diesem Kapitel verschiedene Optionen für eine mögliche Neuausrichtung der internen Stützungsinstrumente analysiert.

3.3.1 Auswirkungen einer Milchmarktöffnung aus die heutigen Stützungsinstrumente

Im Falle einer sektoriellen Öffnung werden die Rahmenbedingungen des heutigen Milchmarktes substanziell geändert. Das im internationalen Vergleich hohe Preisniveau der Schweizer Rohstoffe würde sinken, was für die verarbeitenden Milchbetriebe zu einer Kostenentlastung führen würde. Dies hätte auch Auswirkungen auf die staatliche Stützungspolitik im Milchbereich. Betroffen wären insbesondere die folgenden zwei Instrumente:

1) *Zulage für verkäste Milch*

Grund: Ziel der Zulage ist, dass Schweizer Käsehersteller Milch im gegenüber der EU liberalisierten Käsemarkt zu konkurrenzfähigen Preisen einkaufen können; damit soll auch der Produzentenpreis im zollgeschützten Segment höher bleiben. Mit der sektoriellen Marktöffnung Milch wäre die konkurrenzfähige Beschaffung für alle Verarbeiter gewährleistet. Die Zulage würde daher in einem gegenüber der EU offenen Markt ihre preisstützende Wirkung verlieren, weshalb eine Weiterführung nicht zielführend wäre.

Budget 2014: 260 Millionen Franken

2) *Ausfuhrbeiträge im Rahmen des Schoggigesetzes für Exporte von Milchprodukten in die EU*

Grund: Ziel der Ausfuhrbeiträge im Rahmen des Schoggigesetzes ist der Ausgleich von rohstoffpreisbedingten Kostenunterschieden bei landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten auf ausländischen Märkten. Die Beiträge werden an die verarbeitende Industrie ausgerichtet. Im Falle einer Milchmarktöffnung gegenüber der EU verliert ein solches Preisausgleichssystem für die Milchgrundstoffe (z. B. Butter, Milchpulver) seinen Zweck. Es ist davon auszugehen, dass analog zum Käsefreihandel beide Parteien den Verzicht auf Exportsubventionen vertraglich verankern würden. Die für diese Grundstoffe beanspruchten Mittel würden daher im Rahmen des Schoggigesetzes nicht mehr benötigt.

Budget 2014: 70 Millionen Franken. Davon sind rund 58 Millionen Franken für Milchprodukte reserviert. Erfahrungsgemäss entfallen davon rund 2/3 (umgerechnet also rund 37 Millionen Franken) auf Milchprodukte mit Exportdestination EU. Bei einer Milchmarktöffnung gegenüber der EU würde infolge von sinkenden Schweizer Preisen für Milchgrundstoffe (Butter, Milchpulver, etc.) auch der Mittelbedarf für den Export von Milchprodukten ausserhalb der EU zurückgehen. Bei einer geschätzten Reduktion der Preisdifferenzen um zwei Drittel würde daher insgesamt ein Minderbedarf von rund 50 Millionen Franken resultieren.

Gemäss Finanzplan 2015–2017 sind für die zwei Instrumente «Verkäsungszulage» und «Ausfuhrbeiträge Schoggigesetz» auch für die nächsten Jahre Mittel im gleichen Umfang wie im Budget 2014 vorgesehen. Im Falle einer Milchmarktöffnung könnten die bisher für diese beiden Massnahmen eingesetzten Mittel in der Grössenordnung von 310 Millionen Franken eingesetzt werden, um angepasste Stützungsmassnahmen zu finanzieren.

Die Zulage für die Fütterung ohne Silage in Höhe von 33 Millionen Franken ist von einer Marktöffnung gegenüber der EU nicht direkt betroffen. Sie könnte zur Unterstützung der Qualitätsstrategie der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft mindestens in der bisherigen Höhe weiter ausgerichtet werden.

3.3.2 Notwendigkeit interner Stützungsmaßnahmen im Falle einer Öffnung

Die Wertschöpfungskette Milch ist für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft von essentieller Bedeutung. Bei einer sektoriellen Öffnung des Milchmarkts würde die Milchwirtschaft im Handel mit der EU dem freien Markt ausgesetzt, während die anderen landwirtschaftlichen Sektoren (z. B. Fleisch, Getreide oder Früchte und Gemüse) weiterhin von einem hohen Grenzschutz profitieren. Dies führt zu Marktverzerrungen zwischen dem liberalisierten Milchmarkt und den weiterhin geschützten Sektoren, da diese aufgrund des unveränderten Grenzschatzes nicht direkt dem Wettbewerb mit der EU ausgesetzt sind. Infolge der Liberalisierung wäre ein Rückgang des Milchpreises zu erwarten, was ohne interne Stützungsmaßnahmen kurz- und mittelfristig zu sinkenden Einkommen bei den Verkehrsmilchproduzenten führen würde. Wie die quantitativen Analysen in Ziffer 3.4 zeigen, würde sich die Einkommenssituation der Milchproduzenten bei einer Marktöffnung ohne interne Stützungsmaßnahmen kurzfristig deutlich verschlechtern und in der Folge würde die Milchproduktion in der Schweiz leicht zurückgehen bzw. die Produktion in andere Richtungen verlagert (Fleischproduktion, Ackerbau, Spezialkulturen). Dies könnte aufgrund der zusätzlichen Produktion zu Verzerrungen in diesen Sektoren, welche nicht direkt dem Wettbewerb mit der EU ausgesetzt sind, führen.

Im Falle einer sektoriellen Milchmarktöffnung wäre es daher nötig, mindestens die bisher über die Verkäsungszulage und das Schoggigesetz zugunsten der Milchwirtschaft eingesetzten Mittel von insgesamt 310 Millionen Franken als interne Stützung weiterhin zur Förderung der Verkehrsmilch produzierenden Betriebe einzusetzen (vgl. auch Ziff. 3.5.2).

Für die Anpassung der internen Stützungsmaßnahmen ergeben sich aus den genannten Überlegungen folgende Zielsetzungen:

- Vermeidung einer unerwünschten Produktionsverlagerung: Eine unerwünschte Verlagerung der Produktion von der Milch zu den weiterhin geschützten landwirtschaftlichen Sektoren soll vermieden werden.
- Erhaltung der Versorgungssicherheit: Die Produktionskapazität der Schweizer Landwirtschaft (landwirtschaftlich genutzte Flächen, Wissen und Kapital) soll insgesamt im heutigen Umfang erhalten bleiben.
- Abfederung von Einkommenseinbussen: Um die Anpassung auf das neue Marktumfeld zu unterstützen, sollen kurz- und mittelfristige Einkommensrückgänge bei den Verkehrsmilchbetrieben infolge der Milchmarktöffnung abgedeutet werden.

Weitere Ziele namentlich im Bereich der Ressourceneffizienz, der Pflege der Kulturlandschaft (Offenhaltung) oder im Bereich der dezentralen Besiedlung sollen zudem bei einer sektoriellen Milchmarktöffnung nicht negativ beeinflusst werden. Im Sinne einer Nebenbedingung gilt es bei der Ausgestaltung der internen Stützung auch die übergeordneten Ziele wie Nachhaltigkeit, die Ausrichtung auf den Markt, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Kompatibilität mit internationalen Vereinbarungen mit zu berücksichtigen.

3.3.3 Optionen zur Anpassung der internen Stützung

Die erwähnten Zielsetzungen der Vermeidung einer unerwünschten Produktionsverlagerung sowie der Abfederung von Einkommenseinbussen können durch verschiedene interne Stützungsmaßnahmen erreicht werden. Nachfolgend werden mehrere Optionen erläutert, wie die aus der Verkäsungszulage und dem Schoggigesetz frei werdenden Mittel zur Anpassung der internen Stützung eingesetzt werden könnten. Eine quantitative und qualitative Bewertung erfolgt in den Kapiteln 3.4 und 3.5. Bei allen Optionen wird davon ausgegangen, dass das Direktzahlungssystem gemäss AP 14–17 umgesetzt ist und die Zulage für Fütterung ohne Silage im heutigen Umfang weitergeführt wird.

Option 1: Milchzulage

Diese Option sieht anstelle der heutigen Zulage für verkäste Milch eine Marktstützungsmaßnahme in Form einer Zahlung nicht nur pro Kilogramm verkäste Milch, sondern generell für die gesamte

vermarktete Milch vor. In Bezug auf die Wirkungsweise ist diese Option am nächsten bei den heutigen Massnahmen mit dem Unterschied, dass aufgrund der nicht mehr existierenden Differenzierung beim Grenzschutz zwischen der gelben und der weissen Linie die Stützungsmittel für die gesamte vermarktete Milch ausgerichtet werden. Die Massnahme würde sowohl in Bezug auf die Erhaltung der Produktionskapazität als auch bezüglich Einkommenssicherung wirken. Es handelt sich bei dieser Option um eine Marktstützungsmassnahme, die an die Verarbeiter ausgerichtet wird und so eine direkte Auswirkung auf die Preisbildung hätte. Daher müsste ein spezielles Augenmerk auf die Transfereffizienz gelegt werden bzw. geprüft werden, wie gross der Mittelabfluss aus der Landwirtschaft zu den nachgelagerten Stufen ist. Es wäre technisch möglich, jedoch administrativ sehr aufwendig, die Milchzulage direkt an die Produzenten auszurichten.

Die Höhe der Zahlung ergibt sich aus den heutigen Mitteln im Umfang von 310 Millionen Franken dividiert durch die Menge der vermarkteten Milch. Bei einer vermarkteten Milchmenge von rund 3,5 Millionen Tonnen ergäbe dies eine Zahlung von ca. 9 Rp./kg Milch.

Option 2: Grünlandbeitrag Milch

Bei dieser Option wird ein Beitrag pro Hektar Grünfläche (Kunstpflanzen und Dauergrünland) ausgerichtet. Als Bedingung für die Ausrichtung des Beitrags müssen die Betriebe eine gewisse Mindestmilchproduktion pro Hektar Grünland aufweisen. Damit wird der Beitrag im Gegensatz zu Option 3 auf diejenigen Grünflächen beschränkt, auf deren Basis Milch produziert wird. Alternativ wäre es ebenfalls denkbar, den Grünlandbeitrag an einen Mindesttierbesatz von Milchkühen zu knüpfen. Ein solcher Beitrag ist, wie Option 1, milchproduktionsspezifisch, jedoch weniger direkt an die produzierte Milchmenge gekoppelt. Entsprechend würde damit ebenfalls die Versorgungssicherheit unterstützt. Unter der Annahme, dass heute knapp 400 000 Hektar Grünland zur Milchproduktion eingesetzt werden, ergäbe sich so ein Beitrag von ca. 800 Franken pro Hektar. Diese Massnahme könnte ebenfalls nur im Hügel- und Berggebiet oder nur zugunsten der Talzone ausgerichtet werden. In diesem Fall wäre folgende Ausgestaltung möglich:

Option 2a: Grünlandbeitrag Milch nur im Hügel- und Berggebiet

Im Ackerbaugesamt (v.a. Talzone) steht eine Milchzulage bzw. ein Grünlandbeitrag gemäss den Optionen 1 und 2 in Konkurrenz zur Förderung des Ackerbaus. In diesen Regionen ist eine spezifische Förderung der Milchproduktion aus der Optik der Versorgungssicherheit schwerer zu rechtfertigen, da die Produktionskapazität durch andere Produktionsrichtungen wie die ackerbauliche Nutzung oder mit Dauerkulturen mindestens so gut erhalten wird wie durch die Milchproduktion. Anders sieht es im Dauergrünlandgebiet bzw. im Hügel- und Berggebiet aus, wo als Alternative zur Milchproduktion nur die Fleischproduktion durch Wiederkäuer möglich ist. In diesem Gebiet liesse sich aus der Optik der Versorgungssicherheit ein spezifischer Grünlandbeitrag zugunsten der Milch besser rechtfertigen, weil die Kalorienproduktionskapazität der Milchproduktion pro Hektar Grünland deutlich höher ist als diejenige der Fleischproduktion.

Wird der Grünlandbeitrag Milch entsprechend nur im Hügel- und Berggebiet ausgerichtet, dann ergibt sich mit dem Budget ein Grünflächenbeitrag von durchschnittlich 1200 Franken pro Hektar unter der Annahme, dass sich ein Drittel des Milchproduktionsgrünlands in der Talzone befindet.

Option 2b: Grünlandbeitrag differenziert zugunsten der Talzone

Aufgrund der höheren Milchproduktion pro Hektar Grünland wären bei einer Milchmarktöffnung in den tieferen Zonen die Umsatzverluste pro Hektar deutlich grösser als in den höheren Zonen. Entsprechend lässt sich – bei einer stärkeren Gewichtung der einkommenspolitischen Zielsetzung – in der Talzone ein höherer Beitrag pro Hektar Grünland rechtfertigen als im Hügel- und Berggebiet.

Option 3: Höhere Versorgungssicherheitsbeiträge

Bei dieser Option würde die Grünlandförderung über die Versorgungssicherheitsbeiträge erhöht. Dies kann erreicht werden, indem der Basis-Versorgungssicherheitsbeitrag erhöht und im Gegenzug der Beitrag für offene Ackerfläche und Dauerkulturen reduziert wird. Die Beeinflussung des Marktes wäre

bei dieser Option am geringsten. Primär wären die Marktsituation bzw. die Nachfrage entscheidend dafür, welche pflanzlichen und tierischen Produkte produziert würden. Entsprechend würde die Erhöhung nicht nur der Milch-, sondern auch der Fleischproduktion zugute kommen. Die Erhaltung der Produktionskapazität wird durch die bereits bestehende Anforderung bezüglich des Mindesttierbesatzes sichergestellt.

Die Mittel im Umfang von 310 Millionen Franken werden eingesetzt, um den Basis-Versorgungssicherheitsbeitrag um 400 Franken pro Hektar von aktuell 900 Franken pro Hektar auf 1300 Franken pro Hektar zu erhöhen.

Option 4: Höherer Beitrag für graslandbasierte Milchproduktion

Eine weitere Option zur Anpassung der internen Stützung ist, den Beitrag für die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF-Beitrag) spezifisch für die Verkehrsmilchbetriebe zu erhöhen. Dies kann in Analogie zum Grünlandbeitrag gemäss Option 2 über eine Mindestmilchproduktion bzw. einen Mindesttierbesatz von Milchkühen umgesetzt werden. Im Gegensatz zu Option 2 würden jedoch nur diejenigen Betriebe von der Massnahme profitieren, die die im GMF-Programm geltenden Fütterungsanforderungen erfüllen. Mit einem höheren GMF-Beitrag für Verkehrsmilchbetriebe würde also spezifisch die graslandbasierte Milchproduktion unterstützt, was sich tendenziell positiv auf die standortangepasste Milchproduktion auswirken würde.

Option 5: Betriebsbeitrag auf historischer Basis

Bei dieser Option wird ein Betriebsbeitrag ausgerichtet, der sich nach den betrieblichen Erlösausfällen aufgrund der Milchmarktöffnung bemisst. Der Beitrag wird entsprechend der vermarkteten Milchmenge vor der Öffnung für jeden Betrieb individuell einmalig berechnet und festgelegt. Falls ein solcher Betriebsbeitrag kombiniert mit einer anderen internen Stützungsmaßnahme umgesetzt würde (z. B. Grünlandbeitrag), wäre diese bei der Berechnung des Betriebsbeitrags zu berücksichtigen. Nach der einmaligen Festlegung wird der Beitrag pro Betrieb grundsätzlich stabil bleiben, unabhängig davon, ob der Betrieb die Milchmenge reduziert oder ausdehnt. Bei einer sehr starken Reduktion bzw. einer Aufgabe der Milchproduktion könnte jedoch ein Wegfall der Beitragsberechtigung vorgesehen werden.

Wie bereits erwähnt, wäre es ebenfalls denkbar, verschiedene Stützungsmaßnahmen miteinander zu kombinieren. Unabhängig davon, welche der skizzierten Stützungsinstrumente bei einer Milchmarktöffnung effektiv umgesetzt würde, ist davon auszugehen, dass der Übergang vom heutigen System zu einem offenen Milchmarkt mit der angepassten internen Stützung schrittweise innerhalb von rund 5 Jahren erfolgt. Die entsprechenden Stützungsinstrumente würden im selben Zeitrahmen schrittweise eingeführt. Mögliche ergänzende Massnahmen in den Bereichen Investitionshilfen und Qualitätsstrategie werden in Kapitel 3.6 behandelt.

3.3.4 Völker- und europarechtliche Kompatibilität der Stützungsmaßnahmen

In diesem Unterkapitel wird die Machbarkeit des Projekts in Bezug auf die Einhaltung geltender internationaler Regeln analysiert. Einfluss auf einen allfälligen sektoriellen Freihandel für Milchprodukte haben die WTO-Übereinkommen der Schweiz und die bilateralen Abkommen mit der EU.

3.3.4.1 Welthandelsorganisation (WTO)

Die Regeln, die mit der Schaffung der WTO eingeführt wurden, legen namentlich im Agrarbereich (WTO-Agrarabkommen, 1995), genaue Einschränkungen und Regeln für die Stützungsmaßnahmen fest. Im Agrarabkommen wird die Säule der internen Stützung in drei Massnahmenkategorien aufgeteilt, den sogenannten «Boxen». Stützungsmaßnahmen mit handelsverzerrender Wirkung müssen in der Blue Box oder der Amber Box notifiziert werden, wobei die Blue-Box-Subventionen mit produktionsbeschränkender Wirkung und die Amber Box die übrigen handelsverzerrenden auch produktionsfördernde, Stützungsmaßnahmen, enthält. Diese Massnahmen sind einer Höchstgrenze unterworfen. In der Green Box sind all jene Massnahmen enthalten, die keine oder nur sehr geringe

produktions- und handelsverzerrende Wirkung haben. Hier gibt es keine Höchstgrenze. Im Rahmen der Verhandlungen der Doha-Runde ist vorgesehen, dass dieses Boxen-System beibehalten wird, wobei die Höchstgrenzen je Produkt und für den Gesamtbetrag der nicht entkoppelten Stützungsmaßnahmen (Amber Box und Blue Box) neu tiefer angesetzt werden sollen. Für die Schweiz könnte die Höchstgrenze der Amber Box so um 45 % gesenkt werden.

Die Verkäsungszulage wird heute in der Amber Box (Preisstützung für Milchprodukte) notifiziert. Die Subventionen im Rahmen des Schoggigesetzes sind bei den Exportsubventionen notifiziert. Da die meisten der oben angesprochenen Optionen auf eine spezifische Stützung der Milchproduzenten abzielen, wären sie grundsätzlich in der Amber Box zu notifizieren, wie dies heute bei der Verkäsungszulage der Fall ist. Die Schweiz verfügt über eine ausreichende Marge, um die Massnahmen in der Amber Box zu notifizieren – auch unter der Prämisse von Plafond-Senkungen, wie sie an den Verhandlungen der Doha-Runde diskutiert wurden. Einzig bei den Optionen 2a und 5 wäre eine Zuteilung in der Green Box denkbar. Dies wird im Lichte der genauen Ausgestaltung der Massnahmen zu beurteilen sein. Die Abschaffung der Schoggigesetz-Erstattungen wäre willkommen im Sinne der politischen Verpflichtungen, welche die Schweiz 2005 in Hongkong (WTO-Ministererklärung von Hongkong, 2005) wie auch 2013 in Bali (WTO-Ministererklärung von Bali, 2013) eingegangen ist.

3.3.4.2 Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der EU

Im bilateralen Abkommen von 1999 ist die Einführung der Verkäsungszulage vor dem Hintergrund der Abschaffung der Exportsubventionen explizit vermerkt⁵².

Die parallel zur allfälligen vollständigen Liberalisierung der weissen Linie einzuführenden internen Stützungs- und Anpassungsmassnahmen, wären auch hinsichtlich die Kompatibilität der bilateralen Vertragsverpflichtungen zu überprüfen. Es ist wahrscheinlich, dass im Falle einer Verhandlung im Hinblick auf einen gegenseitigen Milchfreihandel die Parteien ebenfalls interessiert sind, über die jeweiligen Stützungsmaßnahmen zu diskutieren. Hierbei gilt es zu beachten, dass die EU gegenüber Stützungsmaßnahmen, welche den Exportpreis von liberalisierten Produkten verfälschen, gewisse Vorbehalte haben dürfte. Es ist wenig realistisch, dass die Option 1 (Milchzulage) als vereinbar mit einem Abkommen über den gegenseitigen Marktzugang erachtet wird. Alle anderen Optionen (2 bis 5) hingegen basieren auf einer Modulierung der Direktzahlungen und sind weitgehend oder vollständig von der Produktion entkoppelt; sie fallen damit in den Bereich der Innenpolitik, bei der sich die Freihandelspartner gegenseitige Souveränität einräumen.

3.4 Auswirkungen einer sektoriellen Milchmarktöffnung

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Resultate der quantitativen Simulationen präsentiert, die für die verschiedenen politischen Optionen durchgeführt wurden. Anhand der verwendeten ökonomischen Modelle können die Auswirkungen von Veränderungen bei den in diesem Bericht berücksichtigten agrarpolitischen Massnahmen analysiert und quantifiziert werden. Genauer gesagt werden in den Simulationen die Auswirkungen von Veränderungen beim Grenzschutz, einer Abschaffung der Verkäsungszulage und von Anpassungen bei der internen Stützung modelliert. Es gilt zu beachten, dass ökonomische Modellrechnungen grundsätzlich eine vereinfachte Darstellung der Realität wiedergeben. Daher muss man die angewandten Methoden und ihre Grenzen gut kennen, um die Resultate richtig interpretieren zu können. Die Wirkungsanalysen werden aus diesem Grund mit qualitativen Einschätzungen ergänzt.

3.4.1 Methode

Anhand von zwei ökonomischen Simulationsmodellen, dem Modell *Common Agricultural Policy Regionalized Impact* (CAPRI) und dem Modell SWISSland, wurden verschiedene Szenarien modelliert. Das Modell CAPRI ist ein statisches partielles Gleichgewichtsmodell für den Agrarsektor, das mittels Rahmenprogrammen der Europäischen Kommission von einem Netzwerk von Forschern

⁵² Fussnote 20 des Agrarabkommens Schweiz-EU (Anhang 3, Art. 2), SR 0.916.026.81.

unter der Schirmherrschaft des Instituts für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik der Universität Bonn entwickelt wurde. Damit kann für einen gegebenen Zeitpunkt in der Zukunft die Auswirkung von Änderungen der Innen- und Handelspolitik im Vergleich zu einem Referenzszenario, für welches man von keiner Veränderung gegenüber der Ausgangssituation ausgeht (vgl. nächster Abschnitt für die Definition dieses Referenzszenarios), analysiert werden.

Was die Milch- und Milchprodukte betrifft, so kann die Rohmilch in CAPRI zu neun Milchprodukten verarbeitet werden: Butter, Rahm, Käse, Frischmilchprodukte (diese Kategorie beinhaltet die Konsummilch für den menschlichen Verzehr aber auch Joghurt), Magermilchpulver, Vollmilchpulver und einige Nebenprodukte (Kasein, Molke, Milchcondensate).

SWISSland ist ein Multiagentenmodell für den Agrarsektor, das von Agroscope⁵³ entwickelt wurde. Mit dem Modell lassen sich die Auswirkungen agrarpolitischer Szenarien auf die Wirtschaftlichkeit und die Struktur der schweizerischen Landwirtschaft auf der Ebene des gesamten Landwirtschaftssektors und auch betriebstypenspezifisch abschätzen. Es handelt sich um ein rekursiv-dynamisches Angebotsmodell, mit dem sich die strategischen Verhaltensweisen der Akteure hinsichtlich Betriebswachstum, Aufnahme einer Nebenerwerbstätigkeit oder Produktionsaufgabe abbilden lassen. Die in SWISSland modellierten Agenten basieren auf den rund 3300 Referenzbetrieben der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsergebnissen des Institutes für Nachhaltigkeit von Agroscope.

Mit CAPRI können Veränderungen auf den Weltmärkten simuliert werden, wohingegen SWISSland erlaubt, die Reaktionen der Schweizer Landwirtschaft detailliert darzustellen. Die Kohärenz zwischen den beiden Modellen wird über die Harmonisierung der Ausgangshypothesen und der Reaktion des Angebots sichergestellt. Die Auswirkung der politischen Massnahmen auf die Märkte wird zuerst mit dem CAPRI-Modell simuliert, das die Gleichgewichtsveränderungen bei den Schweizer Preisen berechnet. Diese Preise werden an SWISSland übertragen, das die künftige Reaktion bei der Schweizer Inlandproduktion modelliert. Eine ausführliche Beschreibung der verwendeten Modelle findet sich in Anhang 3.

3.4.2 Szenarien

Die folgenden Szenarien wurden mit den ökonomischen Modellen CAPRI und SWISSland analysiert:

⁵³ Agroscope ist die landwirtschaftliche Forschungsanstalt des Bundes.

Tabelle 2: Übersicht über die berechneten Szenarien

Szenario	Referenz (AP14-17)	Szenario 0 (=Basis)	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Grad der Marktliberalisierung gegenüber der EU	Keine Marktöffnung	Liberalisierung Milchmarkt	Liberalisierung Milchmarkt	Liberalisierung Milchmarkt	Liberalisierung Milchmarkt
Interne Stützung Milchmarkt	Verkäsungszulage	keine	Milchzulage auf alle Milch von 9 Rp./kg	Grünlandbeitrag Milch von 800.-/ha	keine
DZ-System	Entspricht Botschaft AP 2014-17				Erhöhung VSB-Basisbeitrag um 400.-/ha
Kostenentwicklung	CH-Trend weitergeführt	CH-Trend weitergeführt; Preisdifferenzen im Vergleich zum EU-Preisniveau wurden um 20 % reduziert			
Berechnete Preisentwicklung ¹	Konstant	Milchpreisreduktion gegenüber 2017 um 25% Ab 2022 konstant	Milchpreisreduktion gegenüber 2017 um 17% Ab 2022 konstant	Milchpreisreduktion gegenüber 2017 um 25% Ab 2022 konstant	Milchpreisreduktion gegenüber 2017 um 25% Ab 2022 konstant

¹ Die Preisentwicklung wurde mit CAPRI berechnet.

- **Referenz (R): Weiterführung der Agrarpolitik 2014–2017**
Dieses Szenario stellt die Referenz dar mit der Weiterverfolgung der Agrarpolitik 2014–2017 bis in das Jahr 2025 ohne Veränderung des Grenzschutzes. Das Referenzszenario (so wie alle anderen Szenarien auch) umfasst die Abschaffung des Milchquotensystems in der EU, die formell 2015 vollzogen wird. Alle anderen Szenarien werden mit diesem Referenzszenario verglichen.
- **Szenario 0 (S_0): Milchfreihandel ohne milchspezifische Stützung**
In diesem Szenario ist der Handel zwischen der Schweiz und der EU für alle Milchprodukte liberalisiert. Alle Zölle und Importkontingente werden abgeschafft, genauso wie die Verkäsungszulage und die Mittel, die der Milchbranche im Rahmen des Schoggigesetzes zur Verfügung gestellt werden⁵⁴. In der nachfolgenden Analyse ist dieses Szenario besonders geeignet, um die Wirkung von verschiedenen berücksichtigten Stützungsmaßnahmen zu analysieren.

In den Szenarien 1 bis 3 wurde die aktuelle interne Stützung von insgesamt 310 Millionen Franken aus der Zulage für verkäste Milch und dem Schoggigesetz weiterhin als interne Stützungsmaßnahme ausgerichtet. Das heisst, die dargestellten Szenarien sind – was die Bundesausgaben anbelangt – gegenüber heute budgetneutral. Sie entsprechen den unter Ziffer 3.3.3 vorgestellten Optionen 1 bis 3 für die Anpassung der internen Stützung.

- **Szenario 1 (S_1): Milchfreihandel mit Milchzulage**
Im Vergleich zum Szenario 0 wird hier eine Zulage für die gesamte Verkehrsmilch entrichtet. Diese Rohmilchpreisstützung beträgt 9 Rappen pro Kilogramm produzierter Milch.
- **Szenario 2 (S_2): Milchfreihandel mit Grünlandbeitrag Milch**

⁵⁴ Für weitere Einzelheiten zur Implementierung vgl. Anhang 3.

Die rund 310 Millionen Franken werden eingesetzt, um für Verkehrsmilchbetriebe einen Grünlandbeitrag auszurichten. Der Beitrag beträgt 800 Franken pro Hektar Grünland. Er wird pro Hektar Grünland ausgerichtet, sofern auf dem Betrieb eine Mindestmenge Milch pro Hektar vermarktet wird (z. B. 10 000 kg in der Talzone). Die geforderte Mindestmilchmenge ist entsprechend dem abnehmenden Milchproduktionspotenzial in den höheren Lagen nach Zonen abgestuft. Zu Szenario 2 wurden zudem fünf Untervarianten analysiert. Dabei handelt es sich einerseits um die beiden instrumentellen Optionen 2a (Grünlandbeitrag nur im Hügel- und Berggebiet) und 2b (Grünlandbeitrag differenziert zugunsten der Talzone), die in Ziffer 3.3.3 beschrieben wurden. Andererseits wurde im Sinne einer Sensitivitätsanalyse basierend auf Szenario 2 (einheitlicher Grünlandbeitrag über alle Zonen) eine Variante mit tieferem Milchpreis (Szenario 2_Preis-), eine Variante mit 100 Millionen Franken mehr Budget (Szenario 2_Budget+) und eine Variante mit höheren Kosten (Szenario 2_Kosten+) berechnet.

- Szenario 3 (S_3): Milchfreihandel mit höheren Versorgungssicherheitsbeiträgen
Die Mittel aus der Verkäsungszulage und dem Schoggigesetz werden eingesetzt, um den Versorgungssicherheitsbasisbeitrag auf Grünland von 900 auf 1300 Franken pro Hektar zu erhöhen. Im Gegenzug würde der Beitrag für offene Ackerfläche und Dauerkulturen von heute 400 Franken pro Hektar auf null reduziert; d. h., die Mittel, die aktuell über diese Massnahme für die offene Ackerfläche ausgerichtet werden, würden über den erhöhten Basisbeitrag auch weiterhin für diese Fläche bezahlt.

Das Referenzszenario sowie das Szenario 0 und das Szenario 1 wurden mit CAPRI berechnet. Die Auswirkungen auf die Preise wurden für die Berechnungen mit SWISSland übernommen. Bei den beiden anderen Szenarien 2 und 3 wurde in SWISSland mit den gleichen Preisen gerechnet wie im Szenario 0, da die zusätzlichen Stützungsmitel in diesen Szenarien nicht als Marktstützungen, sondern als Direktzahlungen ausgerichtet werden. Es wurde unterstellt, dass der Grünlandbeitrag Milch bzw. die höheren Versorgungssicherheitsbeiträge auf Grünland keinen Einfluss auf die Preisbildung haben (vgl. dazu auch Ziff. 3.4.3.6).

Bis 2017 basieren die Berechnungen mit SWISSland auf den gleichen Annahmen wie jene der Botschaft zur Agrarpolitik für die Jahre 2014–2017⁵⁵. Die Umsetzung des Preisabbaus aufgrund der Milchmarktöffnung (inklusive der Abschaffung der Verkäsungszulage und der Einführung der Milchzulage im S_1) wurde in SWISSland ab 2018 in fünf gleichmässigen Schritten simuliert. Parallel dazu wurde in den zwei Szenarien mit neuen bzw. angepassten internen Stützungsinstrumenten (Szenarien 2–3) die Stützung schrittweise erhöht. Ab 2019 bis 2025 bleiben die Preise konstant.

Bezüglich der Kostenentwicklung wurde für das Referenzszenario unterstellt, dass die in den vergangenen Jahren festgestellten Teuerungsraten in den kommenden Jahren bis 2025 unverändert bleiben. Bei den Milchfreihandelsszenarien wurde angenommen, dass sich aufgrund der Marktöffnung und des dadurch verursachten wirtschaftlichen Drucks die Preisdifferenzen für Vorleistungen, Investitionen und Faktoren gegenüber dem umliegenden Ausland um 20 % reduzieren. Diese Annahme basiert auf der Tatsache, dass die höhere Kaufkraft der Schweizer Landwirtschaft einer der Gründe für die höheren inländischen Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel darstellt⁵⁶. Bei den Vorleistungen entspricht die Annäherung an die EU-Preise einem im Vergleich zur Referenz um durchschnittlich 2,5 Prozentpunkte reduzierten Preisniveau. Da bei den Löhnen und Pachten die Preisdifferenzen zum Ausland grösser sind, fällt in den Milchfreihandelsszenarien der Preisanstieg der Faktorkosten um 6 % tiefer aus als in der Referenz. Im Sensitivitätsszenario 2 Kosten+ wurde angenommen, dass sich die Preisdifferenzen bei den Fremdkosten nur um 10 % dem EU-Niveau annähern. In Anhang 3 sind die berechneten Szenarien detailliert beschrieben.

⁵⁵ BBI 2012 2075, S. 2309–2311.

⁵⁶ BAKBASEL (2014): Landwirtschaft – Beschaffungsseite. Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft.

Nicht modelliert wurden die unter Ziffer 3.3.3 dargestellten Stützungsoptionen 4 und 5. Die Simulation des Beitrags für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (Option 4) ist in SWISSland derzeit noch nicht möglich. Auf eine quantitative Analyse eines historischen Betriebsbeitrags (Option 5) wurde verzichtet, da von einer vollständig entkoppelten Zahlung grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Faktorallokation zu erwarten wäre.

3.4.3 Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse erläutert. In der nachfolgenden Analyse werden die Ergebnisse von CAPRI und von SWISSland gemäss der Aufstellung in Tabelle 3 berücksichtigt.

Tabelle 3: Herkunft der Variablen für die Analyse der verschiedenen Szenarien

Variable	Modell	Abschnitt im Bericht
Handel	CAPRI	3.4.3.1
Preise	CAPRI	3.4.3.2
Milchproduktion	SWISSland	3.4.3.3
Milchverarbeitung	CAPRI	3.4.3.4
Flächennutzung und Tierbestände	SWISSland	3.4.3.5
Einkommen	SWISSland	3.4.3.6
Strukturentwicklung	SWISSland	3.4.3.7
Wohlfahrt	CAPRI	3.4.3.8

Alle Ergebnisse aus CAPRI, einem statischen partiellen Gleichgewichtsmodell, beziehen sich auf Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario per Ende der Umsetzungsperiode der Liberalisierung, wobei davon ausgegangen wird, dass zu diesem Zeitpunkt alle Veränderungen zur Erreichung eines finales Gleichgewichts abgeschlossen sind. Die Ergebnisse von SWISSland, einem dynamischen Modell, berücksichtigen hingegen die schrittweisen Veränderungen im Laufe der Zeit (2017 bis 2025). Ein detaillierter Überblick über die Resultate findet sich in Anhang 3.

3.4.3.1 Handel

Ist der Handel im Milchsektor zwischen der Schweiz und der EU einmal vollständig liberalisiert, werden die Schweizer Importe aus der EU zunehmen. Hintergrund hierfür ist die Aufhebung aller Importzölle und Kontingente, die sich in einem Rückgang der Importpreise niederschlägt. Gleichzeitig werden die Exporte aus der Schweiz in die EU steigen, da die EU-Importzölle wegfallen und die Schweizer Preise nach der Liberalisierung sinken und wettbewerbsfähiger werden (vgl. Tabelle 4).

Gemäss dem CAPRI-Modell steigen die Importe insbesondere bei Produkten mit hohem Fettgehalt wie Butter und Rahm, die mit höheren Importzöllen belegt sind. Beim Käse erhöhen sich die Importe mit der Abschaffung der Verkäsungszulage und die Exporte gehen etwas zurück⁵⁷. Bei den Frischmilchprodukten, wozu auch einige Produkte mit hoher Wertschöpfung gehören (z. B. Joghurt), legen die Importe von 11 000 Tonnen auf 49 000 Tonnen zu während die Exporte von 7000 Tonnen auf 67 000 Tonnen steigen. In diesem Fall spielt auch der Abbau des EU-Importzolls, der je nach dargestellten Handelsströmen zu den höchsten unter den Milchprodukten gehört, eine wichtige Rolle im Modell.

Schliesslich gilt es zu beachten, dass die tieferen Schweizer Preise die Attraktivität der Milchprodukte und folglich ihr Exportpotenzial auch in Drittländer steigern.

⁵⁷ Die Veränderungen auf dem Käsemarkt, der zwischen der Schweiz und der EU schon liberalisiert ist, erklären sich in erster Linie mit der Abschaffung der Verkäsungszulage (vgl. Abschnitt 2.4.5).

Tabelle 4: Schweizer Importe/Exporte aus der bzw. in die EU per Ende der Umsetzungsperiode (in 1000 Tonnen)

	Importe			Exporte		
	R	S_0	S_1	R	S_0	S_1
Butter	0.49	14.71	14.22	0.5	1	0.65
Käse	31	32.13	31.72	49.57	44.72	45.56
Rahm	0.33	30.01	29.6	2.39	3.59	3.89
Frischmilchprodukte	11	48.61	47.75	6.96	67.16	67.38
Magermilchpulver	1.09	1.19	1.15	0.7	0.6	0.68
Vollmilchpulver	0.36	6.55	6.37	0.58	0.64	0.67

Quelle: Simulationen mit CAPRI

3.4.3.2 Preise

Gemäss dem CAPRI-Modell sinken nach der Liberalisierung des Handels zwischen der Schweiz und der EU und der Abschaffung der Verkäsungszulage (S_0) die Preise für Butter und Rahm um rund 40 %, jene für Vollmilchpulver um 30 %. Im Gegensatz dazu erhöht sich der Preis für Käse um 3 %⁵⁸ und jener für Magermilchpulver bleibt nahezu stabil.

Die Senkung der Zölle und Schweizer Preise bei den Milchprodukten beeinflusst die Nachfrage seitens der Verarbeiter, was sich negativ in den Schweizer Preisen niederschlägt. So geht der Produzentenpreis für Rohmilch gegenüber dem Referenzszenario um 25 % zurück. Wenn man im Referenzszenario von einem Preis von 63 Rappen pro Kilogramm Milch ausgeht, entspricht dies einem Preis von 47 Rappen pro Kilo Milch nach der vollständigen Öffnung des Milchmarktes. Im Vergleich zum EU-Milchpreis verbleibt ein Bonus für die Schweizer Herkunft von rund 5 %⁵⁹.

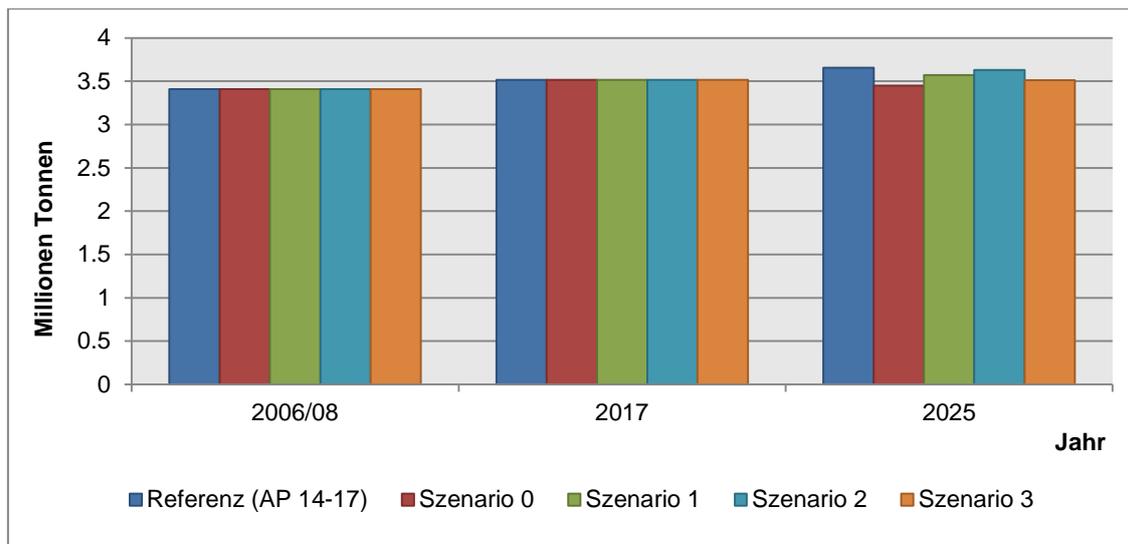
Die Einführung einer Produzentenpreisstützung von 9 Rappen pro Kilogramm produzierter Rohmilch (S_1) schwächt diese Wirkung ab und führt zu einem Produzentenpreis für Rohmilch von 52 Rappen pro Kilogramm Milch (im S_1 nur –17 % gegenüber R, im S_0 waren es dagegen –25 %). Der Marktpreis für Rohmilch (der dem Produzentenpreis ohne Zulage entspricht) sinkt hingegen um 29 %, was ein stärkerer Rückgang darstellt als im Szenario 0. Mit anderen Worten: nur ca. zwei Drittel der 9 Rappen pro Kilogramm Milch werden an den Produzenten übertragen. Hintergrund hierfür ist die Produktionssteigerung infolge der Stützungsmaßnahme und der daraus resultierenden Kürzung des Produzentenpreises. Die Analyse zeigt, dass die Effizienz der Weitergabe der Zulage an die Produzenten vermindert ist. Bei den übrigen Milchprodukten sinkt im Szenario 1 der Preis für Butter und Rahm um rund 40 %, jener für Vollmilchpulver um 32 %. Im Gegensatz dazu erhöht sich der Preis für Käse um 2 % und jener für Magermilchpulver bleibt stabil.

3.4.3.3 Milchproduktion

Gemäss den SWISSland-Berechnungen nimmt die vermarktete Milchmenge zwischen 2006/08 und 2025 im Referenzszenario um rund 250 000 Tonnen bzw. 7,3 % zu. Die Zunahme erfolgt zu über 90 % im Talgebiet. Im Szenario 0 sinkt die Milchmenge ab 2017 leicht, sodass sie im Jahr 2025 rund 5,7 % tiefer zu liegen kommt als die Referenz. In den Szenarien mit interner Stützung zugunsten des Milchsektors liegt die Entwicklung zwischen den beiden Werten. Im Szenario 1 und im Szenario 2 ist gegenüber 2017 noch ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Im Szenario 3 entwickelt sich die vermarktete Milchmenge nach 2017 praktisch konstant (vgl. Abbildung 11).

⁵⁸ In erster Linie aufgrund der Abschaffung der Verkäsungszulage (vgl. Abschnitt 2.4.5).

⁵⁹ Dieser Bonus bezieht sich hier einzig auf das Verhältnis zwischen Schweizer Produzentenpreis und EU-Produzentenpreis, was ein indirekter Indikator für die Präferenz der Schweizer Konsumenten für inländische Produkte darstellt.

Abbildung 11: Entwicklung der Milchproduktion

Die Milchproduktion entwickelt sich in den verschiedenen Zonen je nach Szenario unterschiedlich. So ist im Szenario 0 die Abnahme der Milchproduktion ab 2017 im Berggebiet verhältnismässig stärker als im Talgebiet. In Szenario 1 erfolgt der Anstieg der vermarkteten Milchmenge nach 2017 fast vollständig im Talgebiet, während in Szenario 2 die Milchmenge auch im Berggebiet zunimmt. Die Milchproduktion im Berggebiet ist in Szenario 2 sogar leicht höher als in der Referenz.

3.4.3.4 Milchverarbeitung

Mit dem CAPRI-Modell kann auch die Entwicklung der Verarbeitung von Milchprodukten simuliert werden, was für die Szenarien 0 und 1 gemacht wurde. Was die Produktion der unterschiedlichen Milchprodukte betrifft, zeigt sich, dass die Produktion im Szenario 0 zurückgeht (namentlich –10 % beim Magermilchpulver, –4 % beim Käse, –24 % beim Rahm und –20 % beim Vollmilchpulver), mit Ausnahme von Butter und den Frischmilchprodukten (Produktionsanstieg um je ca. 4 %). Im Szenario 1 ist die Wirkung weniger stark: die Produktion sinkt beim Magermilchpulver um 6 %, beim Käse um 3 %, beim Rahm um 24 % und beim Vollmilchpulver um 18 %, hingegen steigt die Produktion bei der Butter um 7 % und bei den Frischmilchprodukten um 4 %.

Die quantitativen Ergebnisse zu den erwarteten Handelsströmen (vgl. Kapitel 3.4.3.1) zeigen zudem ein Exportpotenzial für die Verarbeitungsbetriebe auf. So können die Exporte namentlich bei Frischmilchprodukten, zu denen nebst der Konsummilch auch einige Produkte mit hoher Wertschöpfung (z. B. Joghurt) gehören, ausgebaut werden. Die Resultate zeigen jedoch ebenfalls bei Standardprodukten wie Butter oder Rahm zusätzliche Exportchancen in die EU wie auch in Drittländer. Hier kann als qualitative Erwägung hinzugefügt werden, dass auch in dieser Produktkategorie neben der verbesserten preislichen Wettbewerbsfähigkeit eine Qualitätsdifferenzierung eine erfolgreiche Platzierung auf dem Markt ermöglichen kann.

Zeitgleich ist jedoch neben der Stufe Milchproduktion auch in der Milchverarbeitung ein verstärkter Wettbewerb zu erwarten. Die Folgen sind Druck auf die Preise wie auch die Margen (vgl. Preiseffekt in Anhang 3 und Wohlfahrtsanalyse in Kapitel 3.4.3.8). So sind die Schweizer Verarbeitungsbetriebe in diesem neuen Wettbewerbsumfeld gefordert, sich gegenüber ihren europäischen Mitbewerbern zu behaupten. Dabei sind verschiedene Faktoren wie beispielsweise die Nutzung der Skaleneffekte, die Differenzierungsmöglichkeiten oder die Kosten entscheidend. Im Hinblick auf die Nutzung der Skaleneffekte ist zu beachten, dass die Werkdimension der bedeutenden Schweizer Verarbeitungsbetriebe mit durchschnittlichen EU-Unternehmen vergleichbar sind⁶⁰. Die Einheiten in der EU mit einer ähnlichen Grösse haben jedoch üblicherweise eine engere Produktpalette. Aufgrund der vergleichbaren Grösse profitieren die Schweizer Verarbeiter somit von ähnlichen

⁶⁰ Aepli M. (2011): S. 87-91.

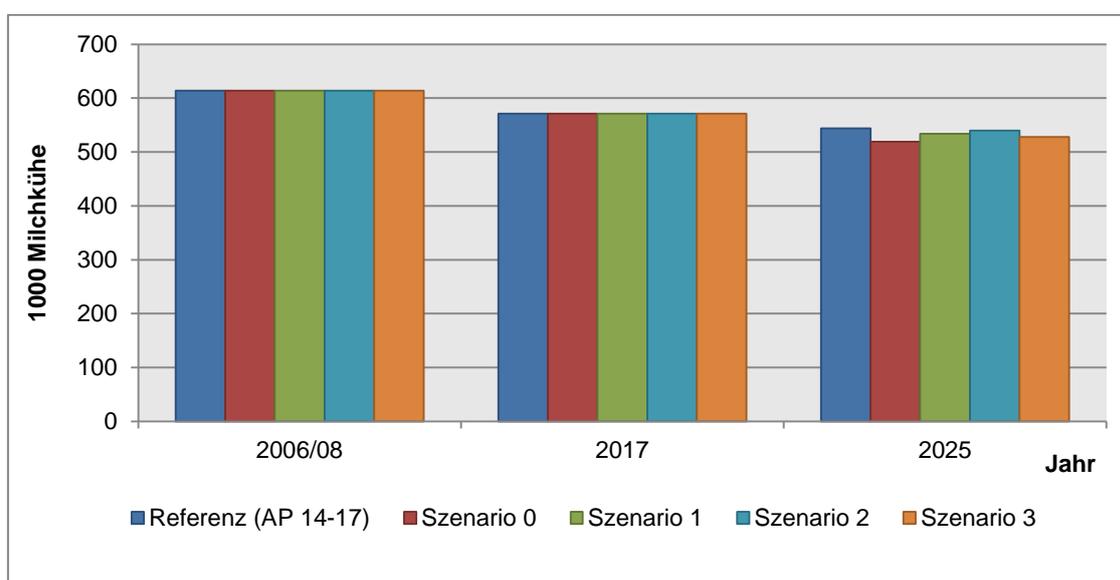
Voraussetzungen bei der Nutzung der neuen Marktchancen wie ihre europäischen Mitbewerber. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass das neue Wettbewerbsumfeld im Falle einer Öffnung eine weitere Spezialisierung der Schweizer Verarbeitungsbetriebe erforderlich macht.

3.4.3.5 Flächennutzung und Tierbestand

Grundsätzlich unterscheidet sich die Flächennutzung gemäss SWISSland zwischen den Szenarien nur wenig. Bei einer Öffnung des Milchmarktes ergibt sich ein leichter Anstieg der offenen Ackerfläche auf Kosten des Grünlands. Die Biodiversitätsförderflächen entwickeln sich in allen Szenarien praktisch identisch.

Der Milchkuhbestand sinkt zwischen 2006/08 und 2025 in allen Szenarien. Im Referenzszenario beträgt der Rückgang gut 11 %. Beim Szenario 0 ist die Abnahme mit knapp 16 % am stärksten (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Entwicklung des Milchkuhbestands



3.4.3.6 Einkommen

Landwirtschaftliche Gesamtrechnung

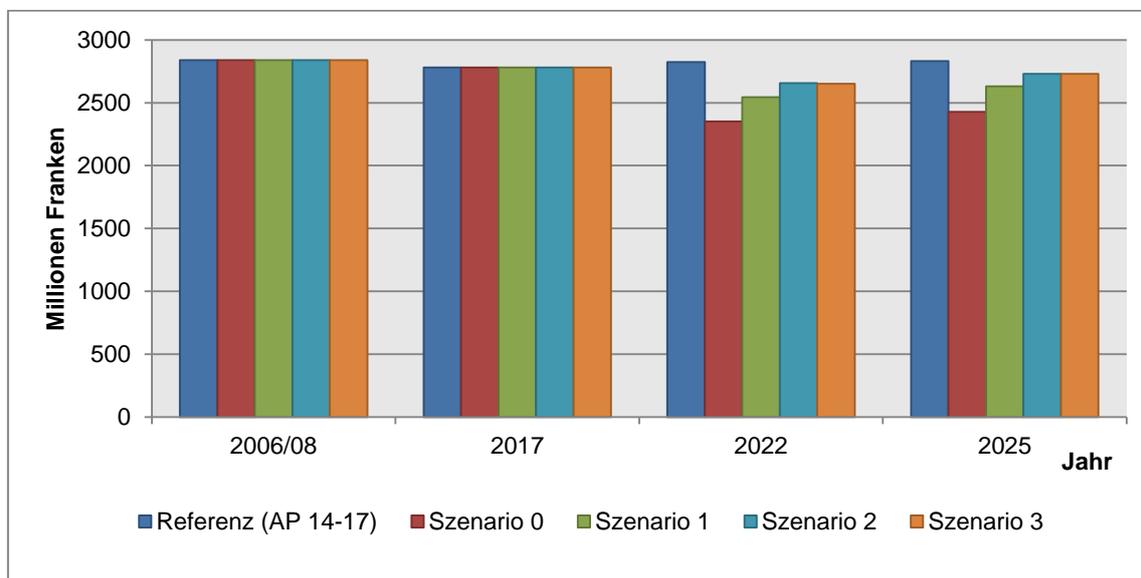
Aufgrund des tieferen Milchpreises und der etwas geringeren Milchproduktion sinkt der Umsatz in der Milchproduktion im Szenario 0 gegenüber der Referenz im Jahr 2025 um rund 640 Millionen Franken. In Szenario 1 beträgt der Rückgang nur rund 410 Millionen Franken, insbesondere weil mit der Milchzulage der Milchpreis weniger stark sinkt. In den Szenarien 2 und 3 fällt der Erlösrückgang ebenfalls geringer aus als in der Referenz (S_2: –560 Mio. Fr.; S_3: –610 Mio. Fr.), was auf die etwas höhere Milchproduktion zurückzuführen ist.

Da in den Liberalisierungsszenarien die Fremdkosten gegenüber der Referenz etwas zurückgehen, schlägt der sinkende Umsatz in der Milchproduktion nicht voll auf das Nettounternehmenseinkommen⁶¹ durch. Bei einer vollständigen Öffnung der weissen Linie ohne interne Stützung (S_0) sinkt das Nettounternehmenseinkommen von 2,78 Milliarden Franken im Jahr 2017 auf 2,35 Milliarden Franken im Jahr 2022 (vgl. Abbildung 13). Zwischen 2022 und 2025 steigt das Einkommen im Szenario 0 wieder leicht auf 2,43 Milliarden Franken. Damit verbleibt im Vergleich zur Referenz im Jahr 2025 eine Differenz beim Nettounternehmenseinkommen von rund 400 Millionen Franken (–14 %).

⁶¹ Das Nettounternehmenseinkommen gemäss landwirtschaftlicher Gesamtrechnung (LGR) umfasst das gesamte Einkommen der Schweizer Landwirtschaft.

Mit internen Stützungsmaßnahmen und dem Einsatz der heute für die Verkäufungszulage und das Schoggigesetz eingesetzten Mittel von 310 Millionen Franken fällt der Rückgang des Nettounternehmenseinkommens im Vergleich zur Referenz geringer aus. In Szenario 1 beträgt er im Jahr 2025 rund 200 Millionen Franken (-7,1%). Am geringsten ist die Differenz zum Referenzszenario in Szenario 2 und Szenario 3 mit rund 100 Millionen Franken (-3,6%).

Abbildung 13: Entwicklung des Nettounternehmenseinkommens



Das im Vergleich zu Szenario 1 deutlich bessere Ergebnis von Szenario 2 ist teilweise auf die Annahme zurückzuführen, dass sich der Grünlandbeitrag nicht auf die Preisbildung auswirkt, während dies für die Milchzulage in Szenario 1 der Fall ist (vgl. Ziff. 3.4.3.2). Es ist offen, welchen Einfluss die Milchmenge in Szenario 2 auf den Preis hat. Für die Berechnungen wurde unterstellt, dass im Szenario 2 (und im Szenario 3) mit offenen Grenzen zur EU der gleiche Milchpreis realisiert werden kann wie in Szenario 0. Da in Szenario 2 (und Szenario 3) die vermarktete Milchmenge höher ist als in Szenario 0, wäre es denkbar, dass sich dies negativ auf den Milchpreis auswirkt. Es wurde deshalb eine entsprechende Sensitivitätsanalyse für Szenario 2 durchgeführt. Es wurde unterstellt, dass der Milchpreis durch den Grünlandbeitrag genau gleich beeinflusst wird wie durch die Milchzulage (Szenario 2 Preis-). Das ist eine Extremvariante, weil sich in diesem Fall das Schweizer Preisniveau vollständig dem EU-Niveau angleichen (2,5 Rp. tieferer Milchpreis) und der Schweizer Herkunftsbonus vollständig entfallen würde. In diesem Fall würde die Einkommensreduktion in Szenario 2 rund 180 Millionen Franken betragen.

Basierend auf dem Grundszenario 2 wurde eine zweite Sensitivitätsanalyse berechnet (S_2 Budget+), bei der die für den Grünlandbeitrag zur Verfügung stehenden Mittel um 100 Millionen Franken aufgestockt wurden (= insgesamt 410 Mio. Fr.). In diesem Szenario resultiert im Jahr 2025 gegenüber der Referenz kein Rückgang des Nettounternehmenseinkommens.

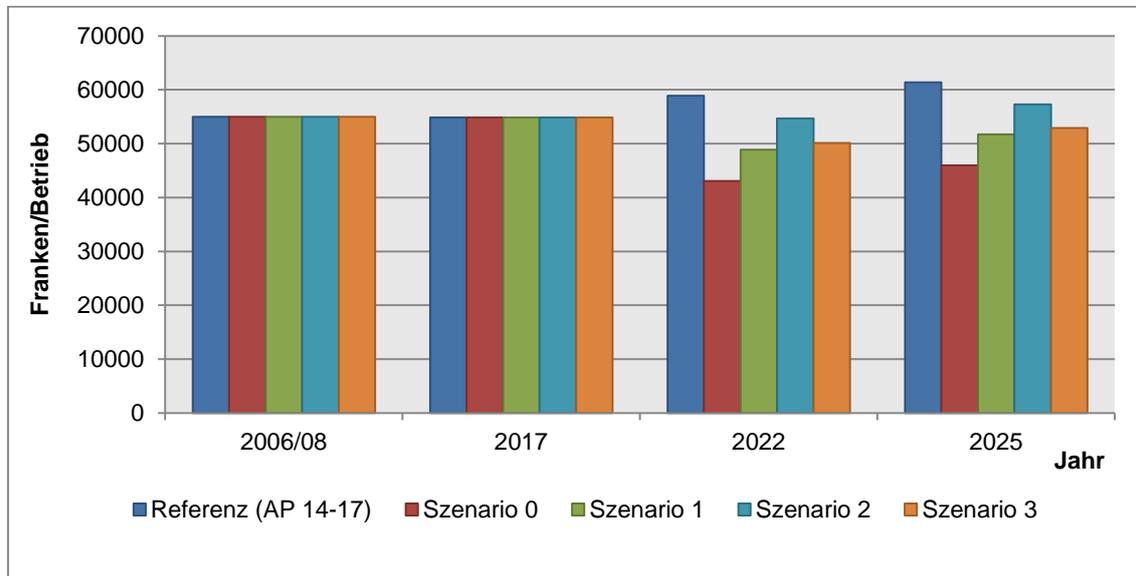
In einer weiteren Variante wurde der Effekt der Kostenannahmen auf das Einkommen untersucht (S_2_Kosten+). Dabei wurde unterstellt, dass die Preisdifferenzen bei den Kosten im Vergleich zur EU lediglich um 10 % und nicht um 20 % abnehmen. In diesem Fall ist der Einkommensrückgang rund 50 Millionen Franken grösser als in Szenario 2.

Landwirtschaftliches Einkommen der Milchbetriebe

Es wurde vertieft analysiert, wie sich die Milchmarktöffnung auf das landwirtschaftliche Einkommen der Betriebe mit Milchproduktion auswirkt (alle Betriebe mit Milchkühen). Grundsätzlich sind die einkommensmässigen Auswirkungen der verschiedenen Szenarien auf gesamtwirtschaftlicher und einzelbetrieblicher Ebene ähnlich. Eine Ausnahme bildet Szenario 3, das beim Nettounternehmenseinkommen auf gleicher Höhe liegt wie Szenario 2, hingegen bei der einzelbetrieblichen Betrachtung einkommensmässig deutlich schlechter abschneidet als Szenario 2.

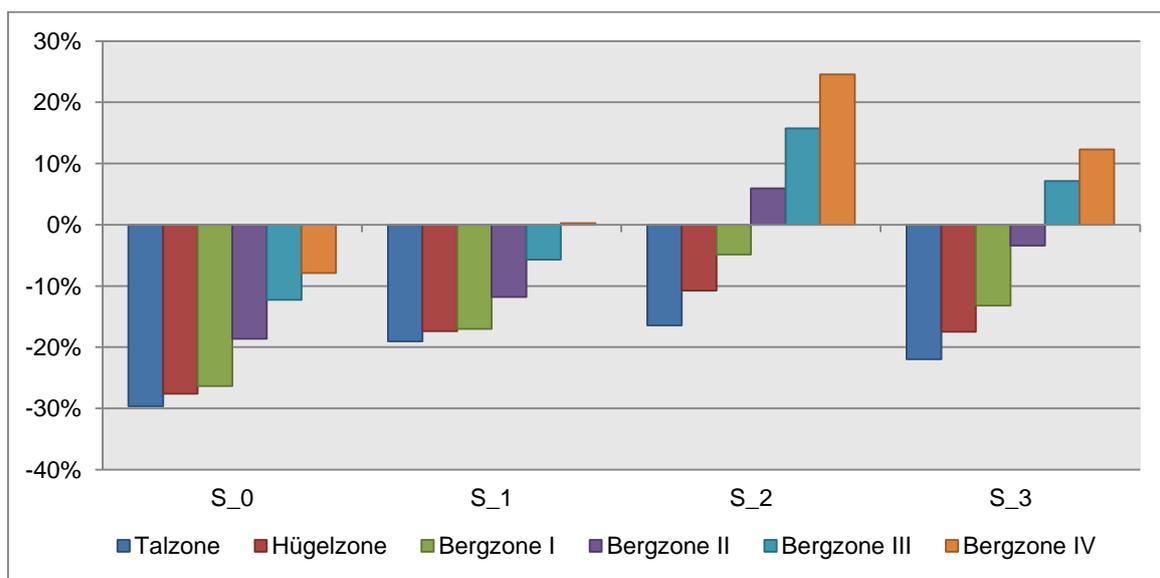
Das liegt daran, dass in Szenario 2 der Grünlandbeitrag nur für das Grünland der Milchbetriebe ausgerichtet wird, in Szenario 3 jedoch von den höheren Versorgungssicherheitsbeiträgen neben den Milchbetrieben auch noch andere Betriebe mit Grünlandnutzung profitieren (z. B. Mutterkuhhalter). Aufgrund dieses Verdünnungseffekts ist der Beitrag pro Hektar Grünland im Szenario 3 nur rund halb so hoch wie in Szenario 2 (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens der Milchbetriebe



Betrachtet man die Auswirkungen je Zone, so hätte eine Milchmarktöffnung den grössten Effekt auf die Einkommenssituation der Milchbetriebe in der Talzone. Bei diesen würde in Szenario 0 das landwirtschaftliche Einkommen im Vergleich zur Referenz um knapp 30 % sinken. Geringer sind die Effekte in den höheren Zonen. In den Szenarien 2 und 3 prognostiziert SWISSland in den oberen Zonen sogar einen Anstieg der landwirtschaftlichen Einkommen der Milchbetriebe im Vergleich zur Referenz, weil dort die flächenbezogenen Zahlungen höher sind als der durch die Marktöffnung verursachte Rückgang beim Milcherlös (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Veränderung des landwirtschaftlichen Einkommens der Milchbetriebe mit Milchmarktöffnung nach Zonen (im Vergleich zur Referenz)



Bei den für Szenario 2 berechneten Varianten zeigt sich bezüglich Einkommensentwicklung nach Zonen ein etwas anderes Bild. Wird der Grünlandbeitrag nur im Hügell- und Berggebiet ausgerichtet

(S_2a), dann fällt der Einkommensrückgang im Talgebiet ähnlich hoch aus wie in Szenario 0; dafür ist der Anstieg in den höheren Zonen noch ausgeprägter als in Szenario 2. Wird der Grünlandbeitrag zugunsten der tieferen Zonen differenziert (S_2b), dann sinkt das Einkommen im Talgebiet weniger stark (-11 %) und in den höheren Zonen bleiben die Einkommen im Vergleich zur Referenz stabil.

3.4.3.7 Strukturentwicklung

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft wird sich gemäss den Modellrechnungen im Referenzszenario im Betrachtungszeitraum bis 2025 kontinuierlich fortsetzen. Eine Milchmarktöffnung stellt aufgrund der bereits dargelegten Auswirkungen auf die Einkommenssituation eine grosse Herausforderung für die Milchbetriebe dar, insbesondere wenn die Öffnung nicht adäquat mit Stützungsmaßnahmen begleitet wird. Die Modellrechnungen gehen davon aus, dass sich der Strukturwandel mit einer sektoriellen Milchmarktöffnung gegenüber dem Referenzszenario leicht verstärkt. Es ist jedoch weiterhin gewährleistet, dass Betriebsaufgaben grundsätzlich im Rahmen des Generationenwechsels erfolgen.

3.4.3.8 Wohlfahrt

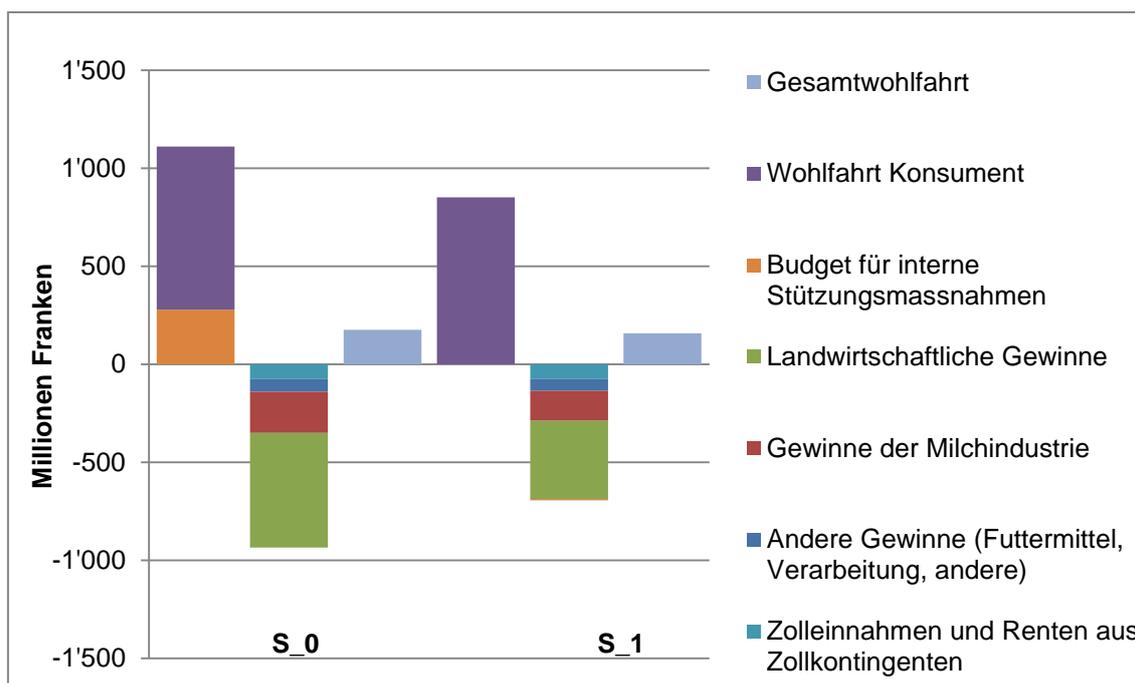
Die Wohlfahrtsanalyse⁶² ist ein wirtschaftliches Standardkonzept, anhand derer die Auswirkungen einer politischen Massnahme auf alle betroffenen Wirtschaftsakteure, und nicht nur auf die landwirtschaftlichen Produzenten, beurteilt werden kann.

In der Abbildung 16 wird die Wohlfahrt unterteilt in die Wohlfahrt der Konsumenten, die landwirtschaftlichen Gewinne⁶³, die Gewinne der Milchverarbeiter und andere Gewinne (Futtermittel- und Verarbeitungsindustrie, andere), Zolleinnahmen und Renten aus Zollkontingenten, Budget für interne Stützungsmaßnahmen. Die Veränderungen werden als absolute Veränderungen gegenüber den Zahlen des Referenzszenarios übertragen. Diese Veränderungen können im Zusammenhang stehen mit Veränderungen bei der Produktion, dem Konsum, den Preisen oder mit Veränderungen bei den Subventionen und Zolleinnahmen. Es gilt zu bedenken, dass die Zahlen von den Modellrechnungen generiert werden und im ganzen Zusammenhang unter Berücksichtigung der verwendeten Simulationshypothesen interpretiert werden müssen (vgl. auch Anhang 3).

⁶² Es gilt zu bedenken, dass CAPRI ein partielles Gleichgewichtsmodell ist, das nur die Auswirkung von ökonomischen oder politischen Veränderungen auf den Agrarsektor beurteilt, wobei davon ausgegangen wird, dass die übrige Wirtschaft unverändert bleibt (Ceteris-paribus-Bedingungen).

⁶³ Im Modell versteht man unter den landwirtschaftlichen Gewinnen die Differenz zwischen dem landwirtschaftlichen Produktionswert und den Kosten der Produktionsfaktoren. Die Gewinne der Milchverarbeiter berücksichtigen ebenfalls die Differenz zwischen den Preisen der Milchprodukte (Output) und den Rohmilchpreisen (Inputs).

Abbildung 16: Wohlfahrtsanalyse für die Schweiz per Ende der Umsetzungsperiode (Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario)



Quelle: CAPRI-Modell

Im Szenario 0 steigert sich die Wohlfahrt der Konsumenten, während die landwirtschaftlichen Gewinne und die Gewinne der Milchverarbeiter sinken, da die Schweizer Preise infolge der Marktliberalisierung tiefer sind als im Referenzszenario. Beim Käse hingegen ist die negative Entwicklung der Gewinne der Verarbeitungsindustrie in erster Linie auf die Abschaffung der Verkäsungszulage zurückzuführen⁶⁴. Die staatlichen Ausgaben für die interne Stützung gehen mit der Abschaffung der Verkäsungszulage hingegen zurück, wodurch die verfügbaren Ressourcen des Staates erhöht werden⁶⁵. Angesichts des vollständigen Abbaus von Zöllen auf Milchprodukten aus der EU sinken dafür die Zolleinnahmen. Die Auswirkung auf die Wohlfahrt fällt insgesamt positiv aus (im CAPRI-Modell: 176 Mio. Fr.). Im Szenario 1 fällt die Senkung der landwirtschaftlichen Gewinne sowie der Milchverarbeiter im Vergleich zu Szenario 0 geringer aus (dies gilt für alle Milchprodukte, einschliesslich dem Käse), während die Wohlfahrt der Konsumenten dank der tieferen Preise und der grösseren verfügbaren Mengen an Verarbeitungsprodukten steigt. Im Staatshaushalt wiegen sich die Ausgaben für die Stützung des Produzentenpreises für Milch und die Erträge aus der Abschaffung der Verkäsungszulage auf. Die Veränderung der Gesamtwohlfahrt ist auch im Szenario 1 positiv, im Vergleich zum Szenario 0 jedoch kleiner (im CAPRI-Modell: 157 Mio. Fr.). Vom Budgetaufwand, der für die Milchzulage eingesetzt wird, werden nur 65 % an die landwirtschaftlichen Produzenten weitergegeben, während 20 % an die Verarbeitungsbetriebe gehen und 7 % an die Konsumenten. Die verbleibenden 8 % sind ein Nettoverlust, d. h. das sind Kosten, die auf Ineffizienzen des Marktes aufgrund der Einführung einer Massnahme zur Preisstützung der inländischen Produktion zurückzuführen sind. Dieses Resultat entspricht den Ergebnissen von SWISSland bei den landwirtschaftlichen Einkommen (vgl. Abschnitt 3.4.3.6), was zeigt, dass im Szenario 1 nur rund zwei Drittel des Budgetaufwands für Stützungsmaßnahmen auf das Einkommen der Produzenten durchschlagen. Obwohl ein enger Vergleich zwischen den Ergebnissen aus CAPRI zu den landwirtschaftlichen Gewinnen und jenen aus SWISSland zum landwirtschaftlichen Einkommen nicht möglich ist, ist es dennoch interessant zu sehen, dass die Grössenordnung der entsprechenden Veränderungen zwischen den Szenarien 0 und 1 sehr ähnlich ist und in SWISSland die Gesamtwirkung absolut betrachtet weniger deutlich ausfällt – was einen dynamischen Anpassungsprozess an die Veränderung widerspiegelt.

⁶⁴ Für Einzelheiten vgl. Listorti G. und Tonini A. (2014).

⁶⁵ Die Exportsubventionen der Schweiz fliessen hingegen nicht in das CAPRI-Modell ein (siehe Anhang 3).

Die Szenarien 2 und 3 wurden nur mit SWISSland modelliert. Im Gegensatz zu CAPRI kann mit SWISSland, welches nur das Angebot des Agrarsektors darstellt, keine Wohlfahrtsanalyse für alle betroffenen Wirtschaftsakteure vorgenommen werden. Dennoch sind gewisse Rückschlüsse möglich. Grundsätzlich ist aufgrund der tieferen Marktpreise immer eine Steigerung der Wohlfahrt der Konsumenten und ein Rückgang der Gewinne der Landwirte zu erwarten. Doch dürften sich Stützungsmaßnahmen in Form von Direktzahlungen effizienter in den landwirtschaftlichen Gewinnen niederschlagen und weniger Verluste aufgrund von Marktverzerrungen verursachen als Stützungsmaßnahmen beim Produzentenpreis. Ein indirekter Beleg für diese Argumentation wurde bereits anhand der Resultate von SWISSland erbracht: Die Einkommensverluste der Landwirte sind in den Szenarien 2 und 3 (ca. –100 Mio. Fr.) geringer als in Szenario 1 (ca. –200 Mio. Fr.). Ausserdem zeigt die Sensitivitätsanalyse für Szenario 2 (S_2 Preis–), dass diese Differenz bei der Einkommenswirkung mit der Auswirkung im Zusammenhang steht, welche die Direktzahlungen auf die produzierten Mengen und auf die Marktpreise haben.

3.5 Bewertung der verschiedenen Stützungsoptionen

3.5.1 Stärken und Schwächen

Nachfolgend werden die in Ziffer 3.3.3 skizzierten Optionen zur Anpassung der internen Stützung unter Berücksichtigung der in Ziffer 3.4 dargestellten Auswirkungen bewertet. Da die Optionen 4 und 5 nicht mit Modellen analysiert wurden, handelt es sich bei diesen um eine qualitative Einschätzung ihrer Wirkung. Die verschiedenen Stützungsmaßnahmen unterscheiden sich namentlich durch ihre Umsetzungsform, ihr Wirkungsfeld und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Milchbranche und die Gesellschaft. Zusammenfassend weisen die verschiedenen Optionen folgende Stärken und Schwächen auf:

Tabelle 5: Bewertung der untersuchten Stützungsinstrumente

	Stärken	Schwächen
Option 1: Milchzulage	<ul style="list-style-type: none"> • Kompensiert Erlösrückgang aufgrund Milchmarktöffnung betriebsindividuell am besten → hohe betriebsspezifische Sozialverträglichkeit • Stützungsgleichgewicht zwischen Milchproduktion und anderen Produktionsrichtungen bleibt erhalten • Produktionsverlagerungen werden vermieden und Versorgungssicherheit bleibt erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Nur zirka zwei Drittel der eingesetzten Mittel kommen über einen höheren Milchpreis zu den Produzenten → tieferes Einkommen als mit Optionen 2 und 3 • Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitung verbessert sich kaum • Einkommensrückgang auch im Berggebiet • Permanente Preisstützung ist ordnungspolitisch falsches Instrument, um Marktöffnung sozial abzufedern • Nicht über Direktzahlungssystem administrierbar • In der WTO-Amber-Box zu notifizieren. • Keine Akzeptanz von Seiten EU
Option 2: Grünlandbeitrag	<ul style="list-style-type: none"> • Kommt den von der Marktöffnung betroffenen Milchproduzenten zu Gute • Stützungsgleichgewicht zwischen Milchproduktion und anderen Produktionsrichtungen bleibt erhalten • Mittel werden direkt an die Produzenten ausgerichtet → höheres Einkommen als mit Option 1 • Positive Wirkung auf die Einkommensentwicklung im Berggebiet (über Ausgestaltung gezielt steuerbar) • Vollzug über Direktzahlungssystem machbar • Produktionsverlagerungen werden vermieden und Versorgungssicherheit bleibt erhalten • Akzeptanz von Seiten EU wahrscheinlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompensiert Erlösrückgang aufgrund Milchmarktöffnung betriebsindividuell weniger präzise als Option 1 • In der WTO-Amber-Box zu notifizieren
Option 3: Höhere Versorgungssicherheitsbeiträge	<ul style="list-style-type: none"> • Etwas stärker entkoppelte Massnahme • Mittel werden direkt an die Produzenten ausgerichtet → höheres Einkommen als mit Option 1 • Vollzug über Direktzahlungssystem machbar • Produktionsverlagerungen werden vermieden und Versorgungssicherheit bleibt erhalten • Akzeptanz von Seiten EU wahrscheinlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Schlechte Berücksichtigung der effektiven Betroffenheit → Kaum sozialverträglich • Ein Teil der bisher milchproduktionsspezifische Stützung (Verkäsungszulage) wird auch für andere Grünlandnutzung ausgerichtet (z.B. Fleisch) → Stützungsgleichgewicht zwischen Milchproduktion und anderen Produktionsrichtungen ist nicht gegeben • In der WTO-Amber-Box zu notifizieren
Option 4: Höherer Beitrag für graslandbasierte Milchproduktion	<ul style="list-style-type: none"> • Kommt den von der Marktöffnung betroffenen Milchproduzenten zu Gute • Standortangepasste Milchproduktion basierend auf Wiesen- und Weidefutter wird zusätzlich gefördert → tieferer Kraffuttereinsatz in der Milchviehfütterung und Stärkung der Nettoproduktion • Vollzug über Direktzahlungssystem machbar • Akzeptanz von Seiten EU wahrscheinlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Abfederung der Marktöffnung nur für diejenigen Betriebe, die Anforderungen des GMF-Programms erfüllen • Starker Eingriff in die Gestaltung des Produktionssystem • Einkommenswirkung aufgrund zusätzlicher Auflagen tendenziell geringer als in Optionen 2 und 3
Option 5: Betriebsbeitrag auf historischer Basis	<ul style="list-style-type: none"> • Kompensiert Erlösrückgang aufgrund Milchmarktöffnung analog zu Option 1 betriebsindividuell am besten → hohe betriebsspezifische Sozialverträglichkeit • Am stärksten entkoppelte Massnahme • Mittel werden direkt an die Produzenten ausgerichtet → wahrscheinlich beste Einkommenswirkung • Vollzug über Direktzahlungssystem machbar • Akzeptanz von Seiten EU wahrscheinlich; ist mit den Kriterien der WTO-Green-Box kompatibel 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrument mit historischem Bezug eignet sich zur Abfederung des Übergangs aber nicht als langfristige Massnahme, da sonst Rentenbildung gefördert wird • Stützungsgleichgewicht zwischen Milchproduktion und anderen Produktionsrichtungen ist aufgrund der starken Entkopplung weniger gut gewährleistet als mit Optionen 1, 2 und 4

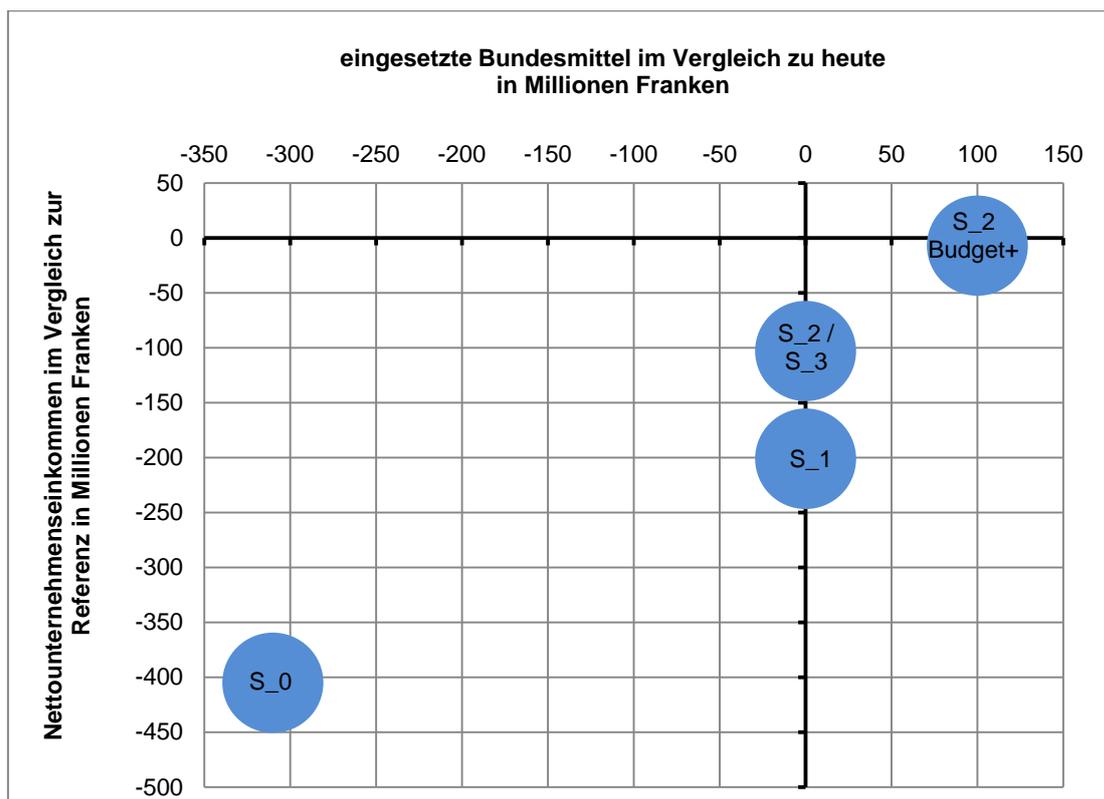
3.5.2 Schlussfolgerungen bezüglich Ausgestaltung der internen Stützung

Die verschiedenen Optionen zur instrumentellen Ausgestaltung der internen Stützung weisen spezifische Stärken und Schwächen auf. Je nachdem wie stark man politisch einzelne Aspekte wie beispielsweise die Einkommenswirkung (Transfereffizienz), die Berücksichtigung der einzelbetrieblichen Auswirkungen oder die Kompatibilität mit internationalen Vorgaben gewichtet, steht die eine oder andere Option im Vordergrund.

Bei einer Milchmarktöffnung sind die beiden Zielsetzungen Vermeidung von unerwünschten Produktionsverlagerungen und Erhaltung der Versorgungssicherheit generell in allen drei modellmässig analysierten Optionen 1–3 gewährleistet. Im Hinblick auf die Einkommenswirkung des gesamten Landwirtschaftssektors schneiden der Grünlandbeitrag (Option 2), der höhere Versorgungssicherheitsbeitrag (Option 3) und der historische Betriebsbeitrag (Option 5) am besten ab. Eine geringere Einkommenswirkung weist die Milchzulage (Option 1) auf. Bezogen auf die Betriebseinkommen der Milchproduzenten werden die Erlösausfälle am besten abgefedert durch die Milchzulage und den historischen Betriebsbeitrag (Optionen 1 und 5). Am schlechtesten schneiden diesbezüglich der höhere Versorgungssicherheitsbeitrag bzw. der höhere GMF-Beitrag (Optionen 3 und 4) ab. Die internationale Kompatibilität ist am besten gewährleistet mit einem historischen Betriebsbeitrag (Option 5). Die Milchzulage ist diesbezüglich am schlechtesten einzustufen, namentlich weil diese auch aus Sicht der EU als stark handelsverzerrende Massnahme betrachtet werden würde.

Aufgrund dieser Ausgangslage könnte bei einer Milchmarktöffnung der Grünlandbeitrag oder eine Kombination verschiedener Stützungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden. Insbesondere der historische Betriebsbeitrag und allenfalls auch ein höherer GMF-Beitrag liessen sich zusammen mit einer der Optionen 1–3 umsetzen. Eine parallele Umsetzung der Optionen 1–3 wäre hingegen nicht zielführend. Allein oder in Kombination mit anderen Optionen steht im Hinblick auf die positive Einkommenswirkung deshalb ein Grünlandbeitrag im Vordergrund.

Wie die Ergebnisse der Modellrechnungen in Ziffer 3.4.3 zeigen, würde eine Milchmarktöffnung ohne den Einsatz der bisher für die Verkäsungszulage und im Rahmen des Schoggigesetzes eingesetzten Mittel im Umfang von 310 Millionen Franken zu einem Einkommensrückgang sowohl auf gesamtwirtschaftlicher als auch auf einzelbetrieblicher Ebene führen (vgl. Szenario 0 in Abbildung 17). Würden die entsprechenden Mittel weiterhin als Stützungsmaßnahmen eingesetzt, so würde sich der Einkommensrückgang zwar deutlich verringern. Beim Nettounternehmenseinkommen würde jedoch nach wie vor ein Verlust von 100 bis 200 Millionen Franken resultieren (S_1, S_2 bzw. S_3). Die basierend auf Option 2 berechnete Sensitivität mit einem zusätzlichen Bundesmitteleinsatz von 100 Millionen Franken als Grünlandbeitrag (S_2_Budget+) zeigt, dass unter den getroffenen Annahmen ein Rückgang des Nettounternehmenseinkommens vermieden werden kann. Es besteht dabei jedoch eine gewisse Unsicherheit, ob sich der angenommene Preisbonus für Schweizer Herkunft von 5 % bzw. die Annäherung der Kosten ans EU-Preisniveau um 20 % effektiv realisieren lassen.

Abbildung 17: Entwicklung des Nettoundernehmenseinkommens in Abhängigkeit der eingesetzten Bundesmittel

3.6 Temporäre Anpassungsmassnahmen

Um die Ausrichtung der Branche auf einen geöffneten Milchmarkt zu erleichtern, sind als Ergänzung zur internen Stützung auch temporäre Anpassungsmassnahmen für die Übergangsphase zu prüfen. Gemäss der Befragung (vgl. Kapitel 3.2) stellt die Anpassung der Investitionshilfen eine der Forderungen der Branche dar. Hintergrund dieser Forderung sind die heutigen Unterschiede bei der staatlichen Förderpolitik (Investitionshilfen) zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedsstaaten. Dies führt aus der Sicht der befragten Unternehmen zu einem Wettbewerbsnachteil oder zu «ungleich langen Spiesen», da die EU-Zuschüsse direkt auf die Fixkosten eines Unternehmens wirken. Dieser Nachteil gelte es bei einer allfälligen Öffnung gegenüber dem EU-Markt möglichst klein zu halten, damit Produzenten und Verarbeitungsbetriebe auch auf dem europäischen Milchmarkt bestehen könnten.

3.6.1 Massnahmen

Bereits im Jahr 2009 prüfte die Arbeitsgruppe «Begleitmassnahmen» (mit Vertretern aus allen Branchen) im Hinblick auf eine vollständige Öffnung im Agrar- und Lebensmittelbereich verschiedene Begleitmassnahmen. Die in diesem Kapitel vorgeschlagenen Massnahmen wurden damals unterstützt⁶⁶.

Massnahme 1: Befristete Investitionshilfen für die Landwirtschaft

Aus dem Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen» werden der Landwirtschaft heute Investitionshilfen⁶⁷ für die Erstellung von Hoch- und Tiefbauten zur Verbesserung der Strukturen gewährt (Investitionskredite und à-fonds-perdu-Beiträge). Gegenwärtig

⁶⁶ Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (2009): Bericht der AG Begleitmassnahmen zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Abrufbar unter: www.blw.admin.ch > Themen > Freihandel Schweiz-EU (Stand: 27.3.2014).

⁶⁷ Art. 93 Abs. 1 Bst. b und Art. 108 Abs. 1 Bst. a LwG, SR 910.1.

schränkt die Strukturverbesserungsverordnung (SVV)⁶⁸ die Beitragsgewährung im Hochbau auf Ökonomiegebäude für raufutterverzehrende Tiere auf das Berg- und Hügelgebiet ein⁶⁹. Das heisst, dass Betriebe im Talgebiet generell sowie Betriebe der Hügel- und Bergzonen, die in andere Betriebszweige als in Raufutterverzehrer investieren, nicht von à-fonds-perdu-Beiträgen profitieren können. Sie können jedoch zinslose Darlehen beantragen. Neubauten von Ökonomiegebäuden für Raufutter verzehrende Grossvieheinheiten werden pauschal mit maximal 9000 Franken je GVE unterstützt. In der EU sind hingegen nur A-fonds-perdu-Beiträge bis zu 40 % der förderfähigen Investitionen⁷⁰ in allen Gebieten möglich; Junglandwirte oder Kooperationen können sogar noch höhere Fördersätze erhalten. Dies führt dazu, dass Milchviehbetriebe im Talgebiet der EU eine rund vier Mal höhere Investitionsförderung erhalten als ähnliche Betriebe in der Schweiz.

Bei einer Marktöffnung gegenüber der EU im Bereich Milch hätten Schweizer Milchviehbetriebe im Talgebiet Wettbewerbsnachteile im Hinblick auf die Investitionskosten. In diesem Gebiet ist der Anpassungsdruck am höchsten. Als befristete Massnahme könnten deshalb auch für Betriebe im Talgebiet A-fonds-perdu-Beiträge für Milchviehställe ausgerichtet werden. Damit könnten Milchviehbetriebe, die ihre Infrastruktur für die Milchproduktion erneuern und optimieren wollen, auf ähnliche staatliche Hilfe zurückgreifen wie Milchbetriebe in der EU.

Pro Jahr müsste mit rund 250 Fällen und zusätzlichen jährlichen Kosten von rund 20 Millionen Franken gerechnet werden.

Massnahme 2: Befristete Investitionshilfen für die erste Verarbeitungsstufe

Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 wurden aufgrund der Empfehlungen einer Evaluation⁷¹ bereits Anpassungen vorgenommen, um die ungleiche Förderung von Verarbeitungsbetrieben im Eigentum von bäuerlichen Organisationen und privaten Verarbeitungsbetrieben auszugleichen. Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Rohstoffe werden im Rahmen der Strukturverbesserungsverordnung (SVV) unter gewissen Voraussetzungen mit Investitionshilfen gefördert. Dies ist möglich, wenn das Unternehmen mehrheitlich im Eigentum von Produzenten ist oder wenn es sich um ein unabhängiges gewerbliches Unternehmen mit maximal 20 Vollzeitstellen oder 10 Millionen Franken Umsatz handelt. Sie können zinslose Investitionskredite beantragen und im Berggebiet werden zusätzlich A-fonds-perdu-Beiträge gesprochen.

2008 waren gemäss Betriebszählung 671 Unternehmen in der Milchverarbeitung tätig. Rund 94 % dieser Unternehmen können im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 Investitionshilfen beantragen. Die grössten Milchverarbeitungsbetriebe fallen nicht darunter, sie wären aber auch unter EU-Bedingungen nicht zuschussberechtigt. Rund 3 % oder schätzungsweise etwa 20 Unternehmen mittlerer Grösse wären in der EU zuschussberechtigt, können unter den heutigen Rahmenbedingungen der SVV aber keine Investitionshilfen beantragen.

Aus ordnungspolitischen Gründen und aufgrund der Heterogenität der Investitionsförderung sind permanente finanzielle Massnahmen wie eine dauerhafte Investitionsförderung für Industriebetriebe nicht angezeigt. Temporäre Anpassungen bei den Kriterien für Investitionshilfen müssten aber im Falle einer sektoriellen Milchmarktöffnung näher geprüft werden.

In der EU können Milchverarbeitungsbetriebe bis zu 40 % Zuschüsse an die förderfähigen Investitionen erhalten⁷². Die Strukturverbesserungen für Verarbeitungsbetriebe im Schweizer Berggebiet sind mit den Förderbedingungen der EU vergleichbar. Im Talgebiet hingegen werden die Verarbeitungsbetriebe nur mit rückzahlbaren Darlehen in der Grössenordnung von 30–50 % der anrechenbaren Kosten gefördert⁷³. Dies entspricht einem Subventionsäquivalent von 9,1 %⁷⁴.

⁶⁸ SR 913.1.

⁶⁹ Art. 18 Abs. 1 SVV, SR 913.1.

⁷⁰ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1689/2005 des Rates.

⁷¹ Flury C., Gerber A., Giuliani G. und Berger S. (2012): Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfen.

⁷² Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

⁷³ Art. 18 Abs. 2 und Art. 51 SVV, SR 913.1.

Würde die Möglichkeit geschaffen, dass die mittleren Betriebe sowie Milchverarbeitungsbetriebe im Talgebiet ebenfalls mit Beiträgen unterstützt werden, wäre mit zusätzlichen jährlichen Kosten von rund 10 Millionen Franken zu rechnen.

Massnahme 3: Änderung der Abschreibungspraxis

Einmalige Abschreibungshilfen in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen für nicht mehr amortisierbare Investitionen wurden in der Vergangenheit bereits mehrmals geprüft. Solche rückwirkende Beiträge auf bereits getätigte Investitionen wurden jedoch als problematisch beurteilt, weil ein beschleunigter Anspruch schwer nachzuweisen ist. Da auch die Rückwirkung zeitlich limitiert werden muss würden Unternehmen, die vorher investiert haben, ungleich behandelt. Hingegen wurde die Möglichkeit von ausserordentlichen Abschreibungen mit den damit verbundenen steuerlichen Erleichterungen positiver eingeschätzt.

Das Ziel einer solchen Massnahme ist es, die Abschreibungspraxis zu flexibilisieren, Sofortabschreibungen und eine aktivere Bewirtschaftung der stillen Reserven zuzulassen. Von den erwirtschafteten Einnahmen dürfen heute gewisse Aufwendungen abgezogen werden, die nicht der Gewinnsteuer unterliegen (z. B. ein allfälliger Verlust vom Vorjahr, Abschreibungen, Rückstellungen). Einige Kantone akzeptieren bereits eine «liberale» Abschreibungspraxis und/oder kennen Sofortstabschreibungen und erlauben die aktive Bewirtschaftung der stillen Reserven. Die geltende Praxis für Abschreibungen und Sonderabschreibungen müsste festgestellt und gegebenenfalls überarbeitet und harmonisiert werden. Dabei sind die Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindesteuern zu berücksichtigen.

Massnahme 4: Befristete Stärkung der Qualitäts- und Absatzförderung

Eine Milchmarktöffnung gegenüber der EU bringt auf allen Stufen der Wertschöpfungskette mehr Konkurrenz. Dadurch wird es teilweise schwieriger, im Inland Marktanteile zu halten. Im Gegenzug ergeben sich im Ausland neue Exportbedingungen. Um neue Märkte zu erschliessen und die bisherigen Marktanteile möglichst zu halten, nimmt in offeneren Märkten die Bedeutung der Massnahmen im Bereich der Absatzförderung und der Qualitätssicherung zu⁷⁵.

Damit die Zukunft der Branche durch die gemeinsame, erfolgreiche Bearbeitung wertschöpfungsstarker Marktsegmente auf offeneren Märkten gestärkt werden kann, könnten als weitere befristete Massnahme die staatlichen finanziellen Mittel für die Qualitäts- und Absatzförderung aufgestockt werden. Damit könnte der Bund subsidiär mehr Geld für Marktoffensiven zur Verfügung stellen.

3.6.2 Schlussfolgerungen bezüglich temporärer Anpassungsmassnahmen

Im Zusammenhang mit einer sektoriellen Marktöffnung im Bereich Milch wären temporäre Anpassungsmassnahmen bei den Investitionshilfen, der Abschreibungspraxis sowie der Qualitäts- und Absatzförderung zu prüfen. Für eine konkrete Umsetzung der hier dargestellten Anpassungen bedürfte es weiterer Abklärungen. Ferner wären diese Massnahmen bei einer allfälligen Konkretisierung auf die Kompatibilität mit den internationalen Verpflichtungen, insbesondere gegenüber der EU, zu prüfen und der Finanzbedarf zu konkretisieren.

3.7 Finanzielle Auswirkungen der Milchmarktöffnung und Finanzierung der internen Stützungsmaßnahmen

3.7.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt

Eine Milchmarktöffnung würde über zwei Kanäle zu einer Mehrbelastung des Bundeshaushalts führen: Erstens resultieren Mindereinnahmen aufgrund wegfallender Zölle. Zweitens kann durch die

⁷⁴ Annahme: 50% der Kosten werden als zinsfreies Darlehen mit einer Rückzahlungsdauer von 13 Jahren gewährt.

⁷⁵ Angesichts der sich öffnenden Grenzen haben zahlreiche Akteure aus der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft in diesem Sinne in den letzten zwei Jahren eine Qualitätsstrategie ausgearbeitet (www.qualitaetsstrategie.ch).

internen Stützungsmaßnahmen und die temporären Anpassungsmaßnahmen eine Mehrbelastung des Bundeshaushalts entstehen.

a) Einnahmenseitige Auswirkungen

Eine Öffnung des Milchmarkts gegenüber der EU hätte einnahmeseitige Ausfälle im Bereich der Zollabgaben auf Milchprodukten in Höhe von jährlich rund 35 Millionen Franken zur Folge. Diese Summe ist eine Schätzung auf der Basis der durchschnittlichen Zolleinnahmen der Jahre 2010–2012, umgesetzt in Form von beweglichen Teilbeiträgen auf Milchgrundstoffen, die beim Import von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten aus der EU erhoben werden, abzüglich einer allfälligen Rückerstattung im Veredelungsverkehr. Sie umfasst auch die Zolleinnahmen vom Import von Milchprodukten (Kapitel 4) aus der EU und von der Versteigerung von Milchpulver, Butter und anderen Fettstoffen aus der Milch.

b) Ausgabenseitige Auswirkungen

Bei den in Kapitel 3.3.3 beschriebenen internen Stützungsmaßnahmen handelt es sich sowohl um mögliche neue Massnahmen als auch um Ergänzungen und Erweiterungen von bestehenden Instrumenten. Die bisher für die Verkäsungszulage und im Rahmen des Schoggigesetzes eingesetzten Mittel im Umfang von 310 Millionen Franken könnten bei einer sektoriellen Milchmarktöffnung weiterhin vollumfänglich für die interne Stützung des Milchsektors eingesetzt werden. Die in Ziffer 3.4.3 dargestellten Modellrechnungen zeigen, dass ohne Einsatz von zusätzlichen Bundesmitteln kurz- und mittelfristig sowohl auf gesamtwirtschaftlicher als auch auf einzelbetrieblicher Ebene mit Einkommensrückgängen zu rechnen wäre. Die ausgabenseitigen Mehrbelastungen hängen deshalb davon ab, mit welchen Massnahmen, in welchem Umfang und über welchen Zeitraum man die Auswirkungen der Milchmarktöffnung abfedert. Die Modellrechnungen zeigen, dass sich bei einer Variante mit Grünlandbeiträgen und 100 Millionen Franken zusätzlichen Bundesmitteln (Szenario_2_Budget+) das Nettounternehmenseinkommen im Vergleich zur Referenz konstant entwickelt. Da das Ergebnis aufgrund der unterstellten Preis- und Kostenannahmen (vgl. Szenario_2_Preis-/Kosten+) auch etwas schlechter ausfallen könnte, ist davon auszugehen, dass zusätzliche Bundesmittel in der Grössenordnung von jährlich 100 bis 150 Millionen Franken notwendig wären, um einen Rückgang des Nettounternehmenseinkommens zu verhindern. Um einen Einkommensrückgang zu verhindern ergäbe sich also insgesamt aufgrund der aktuellen Schätzungen eine jährliche Mehrbelastung des Bundeshaushalts von 135 bis 185 Millionen Franken (35 Mio. Fr. Mindereinnahmen und 100–150 Mio. Fr. Mehrausgaben). Nicht enthalten in dieser Summe sind Mehrbelastungen aufgrund allfälliger temporärer Anpassungsmaßnahmen (vgl. Ziff. 3.6). Wie in bisherigen Marktöffnungsprojekten soll zudem der Ausfall der Zolleinnahmen nicht als Dauerbelastung des Bundeshaushalts betrachtet werden. Der Wohlstandsgewinn generiert erfahrungsgemäss eine Kompensation mit höheren Steuereinnahmen, was im vorliegenden Bericht nicht abgebildet ist. Würde ein Teil der Mittel in Form eines historischen Betriebsbeitrags ausgerichtet (Option 5), würde der Mittelbedarf aufgrund des Strukturwandels sukzessive abnehmen.

Aufgrund des sektoriellen Ansatzes ist nur von einer relativ bescheidenen Kostenentlastung der Produzenten auszugehen (vgl. Ziff. 3.4.2 bzw. 3.4.3.6), während bei einer umfassenden Öffnung mit einer stärkeren Reduktion der Kosten zu rechnen wäre. Der Mittelbedarf für Stützungsmaßnahmen fällt daher bei einem sektoriellen Ansatz wie der hier dargestellten Öffnung des Milchmarkts verhältnismässig höher aus als bei einer umfassenden Öffnung.

3.7.2 Umgang mit der Bilanzreserve nach Artikel 19a des Landwirtschaftsgesetzes

Gemäss Artikel 19a des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) werden die Erträge aus Einfuhrzöllen auf Landwirtschaftsprodukten und Lebensmitteln für die Jahre 2009–2016 zweckgebunden. Ende 2013 betrug diese sogenannte Bilanzreserve 2805 Millionen Franken und wächst jährlich um gut 500 Millionen Franken. Sie kann für die Finanzierung von Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung eines Freihandelsabkommens mit der Europäischen Union im Agrar- und

Lebensmittelbereich (FHAL) oder eines WTO-Abkommens verwendet werden⁷⁶. Mit der frühzeitigen Reservierung von später benötigten Mitteln haben der Bundesrat und das Parlament ein vertrauensbildendes Signal gesendet, die Finanzierung von Begleitmassnahmen im Falle eines substantziellen Marktöffnungsschrittes sicherstellen zu wollen.⁷⁷ Die schuldenbremsenkonforme Finanzierung von Begleitmassnahmen ist jedoch durch diese Mittelreservierung noch nicht geregelt. Es wurde in der Botschaft zur Änderung des LwG vorgesehen, dass der Bundesrat ein entsprechendes Konzept im Rahmen einer Botschaft zur Umsetzung von mindestens einem der beiden Abkommen vorlegen wird. Es sind vor allem Begleitmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft zu finanzieren.

Der vorliegende Fall einer sektoriellen Milchmarktöffnung wird in Artikel 19a des LwG nicht explizit geregelt, da das Parlament die Bilanzreserve grundsätzlich für die Finanzierung von Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit einem FHAL oder WTO-Abkommen vorgesehen hat. Sinn und Zweck der Gesetzesbestimmung sprechen jedoch nicht gegen eine Verwendung der Bilanzreserve im Rahmen einer Milchmarktöffnung. Um Betriebe beim Übergang in die neue Marktsituation zu unterstützen und die nötigen Umstellungen sozialverträglich zu gestalten, wurden neben auszuhandelnden Übergangsfristen auch angemessene autonome Begleitmassnahmen vorgesehen⁷⁸. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass damals noch nicht bekannte Szenarien nicht von der erarbeiteten Regelung ausgeschlossen werden sollten.

Da eine sektorielle Milchmarktöffnung entsprechende autonome Begleitmassnahmen bedingt und innerhalb eines begrenzten Zeithorizontes abgeschlossen werden könnte, sollte dieses Abkommen als Teilabkommen den andern Abkommen gleichgestellt werden können. Zusätzlich benötigte Mittel für Stützungs- und Anpassungsmassnahmen beim vorliegenden sektoriellen Marktöffnungsschritt können daher der geschaffenen Bilanzreserve gemäss Artikel 19a des LwG angerechnet werden.

3.7.3 Finanzierung

Wie in der vorhergehenden Ziffer erwähnt, stellt die Bilanzreserve eine statistische Mittelreservierung dar; sie unterscheidet sich somit von einem Fonds wie z. B. dem Infrastrukturfonds im Verkehrsbereich, der über jährliche, mit Budgetkrediten beantragten Einlagen geäufnet wird. Dies bedeutet, dass die Mehrbelastungen aus der Milchmarktöffnung den Handlungsspielraum gemäss Schuldenbremse verengen: Die Schuldenbremse verlangt, dass die Ausgaben des Bundes nicht höher ausfallen als die um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Einnahmen. Wenn bei sonst unveränderten Bundeshaushalt aufgrund der Milchmarktöffnung die Einnahmen sinken und gleichzeitig die Ausgaben zunehmen, sind entweder Mehreinnahmen oder Minderausgaben bei bestehenden Aufgaben nötig, um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Aufgrund des Umfangs der benötigten Mittel erscheint eine Finanzierung über zusätzliche Einnahmen nicht sinnvoll. Bei der Frage, wo eine ausgabenseitige Kompensation vorzunehmen ist, wird man unter anderem berücksichtigen, dass der Wohlfahrtsgewinn hauptsächlich bei den Konsumenten spürbar wird. Aufgrund der zahlreichen Unsicherheiten (konkreter Inhalt eines Abkommens mit der EU, Ausmass der Preisunterschiede und Wettbewerbssituation sowie generelle Lage des Bundeshaushalts zum Zeitpunkt einer allfälligen Öffnung usw.) erachtet der Bundesrat es zum heutigen Zeitpunkt noch als zu früh, um abschliessende Aussagen zum Ausmass und zur Dauer der ausgabenseitigen Mehrbelastungen sowie zu deren Finanzierung zu machen. Wie bereits in der Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes und zur Schaffung der Bilanzreserve angekündigt, soll ein konkretes Finanzierungskonzept im Rahmen der jeweiligen Botschaft zur Marktöffnung unterbreitet werden. Agrar-, finanz- und handelspolitische Gesichtspunkte werden dabei zu berücksichtigen sein.

⁷⁶ Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (Bilanzreserve zur Finanzierung von Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit internationalen Abkommen im Bereich der Landwirtschaft), BBI 2009 1335.

⁷⁷ BBI 2009 1335, Ziffer 1.4.3.

⁷⁸ BBI 2009 1335, Ziffer 1.2.

3.8 Umweltwirkungen

Im Rahmen der Analyse zu den Auswirkungen einer sektoriellen Milchmarktöffnung stellt sich ebenfalls die Frage, welche Umweltwirkungen ein solcher Schritt mit sich bringen würde.

Eine Studie von Bystricky et al.⁷⁹, in der ein internationaler Vergleich von Umweltwirkungen landwirtschaftlicher Produkte vorgenommen wurde, zeigt im Hinblick auf die Schweizer Milchproduktion ein positives Bild. So wird als wichtigster Faktor für die Umwelteffekte der Milchproduktion der Kraffuttereinsatz im Produktionsprozess identifiziert. Der hohe Grundfutteranteil in der Ration und die gute Qualität des Schweizer Grundfutters tragen wesentlich zum guten Input-Output-Verhältnis des Schweizer Systems bei und wurden als eine grosse Stärke gegenüber den europäischen Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich und Italien gewertet. Dieselbe Erkenntnis gilt für die Schweizer Käseproduktion. Grund dafür ist die dominierende Position der landwirtschaftlichen Phase bzw. der Milchproduktion und der geringe Einfluss der nachgelagerten Prozesse wie auch des Transportes auf die Umweltwirkungen.

Eine Milchmarktöffnung würde wie in Kapitel 3.4.3.1 gezeigt zu etwas mehr Importen wie auch mehr Exporten führen; damit verbunden sind mehr Transporte. Diese haben aber gemäss der zitierten Studie im Vergleich zur Milchproduktion wenig Einfluss auf die ökologischen Kriterien. Eine gegenseitige Marktöffnung bietet gleichzeitig die Gelegenheit, die im Umweltvergleich gut positionierten Schweizer Milch und Milchprodukte im In- und Ausland entsprechend zu vermarkten. Insbesondere der Ausbau der Exportanteile gibt die Möglichkeit, die Schweizer Qualitätsaspekte – namentlich mit Blick auf die Leistung im Umweltbereich – erfolgreich zu positionieren. Die relativ stabile Milchmenge im Falle einer Öffnung lässt den Schluss zu, dass insgesamt kein bedeutender Verdrängungseffekt zugunsten der ausländischen Milchprodukte stattfindet. Basierend auf der Studie von Bystricky et al. werden die Umweltwirkungen im Milchbereich hauptsächlich durch die gewählten Produktionssysteme und den Kraffutterverbrauch geprägt. Der Ausgestaltung der Stützungsmaßnahmen kommt folglich eine grosse Bedeutung zu. Optionen, welche wie ein Grünlandbeitrag den für die Schweiz typischen hohen Grundfutteranteil in den Milchviehrationen fördern, sind aus ökologischer Perspektive zu favorisieren. Der hohe Grundfutteranteil ist nicht nur aus ökologischer Perspektive günstig sondern trägt zu Biodiversität und Landschaftsqualität bei.

Mittels eines Zusatzmoduls zu Umweltindikatoren und Umweltwirkungen im Modell SWISSland konnten des Weiteren gewisse Effekte der Veränderungen der landwirtschaftlichen Produktion in den verschiedenen Szenarien abgeschätzt werden. So zeigt sich, dass sich diverse Indikatoren, die mit Umweltbelastungen zusammenhängen (u. a. Pflanzenschutzmittel, Treibstoffbedarf, Tierbesatz, Kraftfutterimporte), mit der Weiterführung der AP 14–17 bis ins Jahr 2025 rückläufig – d. h. in positiver Richtung – entwickeln. Der Hauptgrund dafür sind die Strukturentwicklungen und die Ertrags- und Effizienzfortschritte. Dieser Trend zu Verbesserungen im Umweltbereich bleibt bei der Marktöffnung bestehen. Leichte Abweichungen sind hingegen ersichtlich. Grund für diese Entwicklung ist, dass der tiefere Kraffutterbedarf für den Milchviehbestand durch den Bedarf für weniger stark abnehmende Schweine- und Geflügelbestände kompensiert wird. Durch die erhöhte Attraktivität für den Ackerbau nimmt zudem der Verbrauch von Dünger und Pflanzenschutzmitteln sowie der Maschineneinsatz im Falle einer Öffnung tendenziell weniger stark ab als bei der Weiterführung der AP 14–17.

Bei den Umweltwirkungen (u. a. Treibhauspotenzial, Ozonbildung, Energiebedarf, Eutrophierung) zeigt sich ein ähnliches Bild. So ist auch hier bei der Weiterführung der AP 14–17 eine deutlich positive Entwicklung ersichtlich. Diese wird im Falle einer Marktöffnung bestätigt – wenn auch leicht gebremst. Einzelne Emissionen (u. a. Ammoniak), die zu diesen Umweltwirkungen führen, sinken teilweise stärker als im Falle der Weiterführung der AP 14–17. Andere Emissionen (u. a. Nitrat) werden – bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen für die anderen Produktionszweige - leicht

⁷⁹ Bystricky M., Alig M., Nemecek T., Gaillard G. (2014): Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import. Agroscope. Zürich. Abrufbar unter: <http://www.agroscope.admin.ch/publikationen/einzelpublikation/index.html?lang=de&aid=33476&pid=33499&vmode=fancy> (Stand: 9.4.2014)

zunehmen. So ist beispielsweise die Summe der umweltrelevanten Stickstoffemissionen bei einer Marktöffnung gleich wie bei der Weiterführung der AP 14-17, unabhängig von den gewählten Stützungsmaßnahmen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass eine gegenseitige Verbesserung des Marktzuganges im Milchbereich keine signifikante Veränderung des ökologisch günstigen Niveaus der schweizerischen Milchproduktion mit sich bringen und dies zu den positiven Argumenten für eine nachhaltige Positionierung der Schweizer Milchprodukte auf offeneren Märkten zählen würde.

3.9 Europapolitische Machbarkeit

Neben den bis anhin erläuterten Aspekten stellt sich die Frage, inwiefern eine sektorielle Milchmarktöffnung auch in den europapolitischen Kontext eingebettet und für die EU von Interesse ist.

Materiell würde die skizzierte Öffnung ein wichtiges Dossier zur Vertiefung unserer Beziehungen mit der EU darstellen. Mit einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen würden die engen Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU gestärkt und die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt in einem zukunftsreichen Sektor erweitert. Die EU ihrerseits ist von der positiven Wirkung eines liberalisierten Marktes überzeugt. Sie begrüsst daher die Beseitigung der Handelsschranken im Landwirtschafts- und Lebensmittelbereich zwischen der Schweiz und der EU.

Die EU bevorzugt grundsätzlich eine möglichst umfassende Öffnung der Agrarmärkte. So geht sie auf Basis der bis anhin geführten Verhandlungen davon aus, dass eine umfassende, schrittweise Liberalisierung im Rahmen der Verhandlungen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit angestrebt wird. Gleichzeitig ist sie jedoch grundsätzlich interessiert an einer weiteren Reduktion der Zolllschranken und einem verbesserten Zugang zum Schweizer Markt – auch einzelner Sektoren – sei es für Milchprodukte, Fleischprodukte, aber auch für andere Produktbereiche wie Früchte und Gemüse. Hingegen ist wahrscheinlich, dass die EU bei einem Wunsch der Schweiz nach einer sektoriellen Öffnung zuerst die interne Interessenlage festlegen müsste – und allenfalls parallel tarifäre Diskussionen bei anderen Produktgruppen fordern würde. Das Austarieren eines für beide Seiten ausgeglichenen Ergebnisses stellt bei einem selektiven Ansatz wie hier präsentiert eine zusätzliche Schwierigkeit dar. Andere von der EU oft in Abkommen verankerte Massnahmen sind Zollkontingente. Es ist daher ebenfalls möglich, dass dieses Instrument als Kompromiss zwischen Schutz- und Öffnungsanliegen zur Diskussion kommt.

Die Möglichkeit differenzierter Übergangsfristen wurde schon in den bis anhin geführten Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) von der EU anerkannt. Die Diskussionen zeigen, dass eine differenziertere Auslegung der Fristen für die EU als Instrument denkbar ist. Das Risikomanagement, beispielsweise mittels einer Schutzklausel, und die Schaffung gleich langer Spiesse auch im nicht tarifären Bereich (Aufhebung der wenigen verbleibenden administrativen Hürden) wären auch wichtige Verhandlungsanliegen der Schweiz. Wie konkrete Lösungen dafür aussehen würden, kann nur im Rahmen einer vertieften Exploration mit der EU erörtert werden.

Die Machbarkeit einer vollständigen Abschaffung der verbleibenden nicht-tarifären Handelshemmnisse im Milchbereich (insb. Lizenzpflichten) müsste ebenfalls gemeinsam mit der EU geprüft werden. Die weiterhin bestehenden Handelshemmnisse entstehen heute insb. auch durch unterschiedliche nationalstaatliche Vorschriften der Mitgliedstaaten. Deren Abschaffung bedingte eine vertragliche Lösung mit der EU hinsichtlich die gegenseitige Anerkennung im nicht-harmonisierten Bereich (gegenseitiges „Cassis-de Dijon“). Im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse lässt sich feststellen, dass deren vollständiger Abbau im Rahmen einer sektoriellen Marktöffnung ohne umfassendere Öffnungsschritte in anderen Produktbereichen gegenüber der EU wahrscheinlich schwierig durchsetzbar sein würde.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die handelspolitische und -rechtliche Machbarkeit gegenüber der EU auch von der Wahl der internen Stützungsinstrumente abhängt. Stark marktverzerrende

Instrumente, welche von bestehenden EU-Instrumenten abweichen, wären nur schwer mit dem Konzept eines freien Warenverkehrs im Milchbereich vereinbar.

Eine definitive Schlussfolgerung zur europapolitischen Machbarkeit der im Bericht erläuterten Optionen und eine Skizzierung eines Zeitrahmens bedingt weitergehende Explorationen mit der Europäischen Kommission. Diese wären mit den Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU über die Ausgestaltung ihrer Beziehungen im Allgemeinen sowie der landwirtschaftsspezifischen Projekte abzustimmen.

Die Europäische Kommission verfügt bereits seit 2003 über ein Verhandlungsmandat, um auf Basis der sogenannten Evolutivklausel (Art. 13) des Agrarabkommens von 1999 mit der Schweiz über eine Ausweitung dieses Abkommens im Sinne eines umfassenderen Freihandels zu verhandeln. Der Bundesrat verfügt seit 2008 über ein Verhandlungsmandat in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit. Die Schweiz und die EU verhandeln seit 2008 koordiniert über vertragliche Lösungen in allen genannten Bereichen. Die Verhandlungen haben sich jedoch stark verlangsamt, dies unter anderem aufgrund ihrer Verknüpfung mit den institutionellen Fragen. In welchem zeitlichen Fenster die Verhandlungen für eine sektorielle Milchöffnung – unabhängig vom Gefäss der Gespräche – geführt werden können, hängt somit nicht zuletzt von der weiteren institutionellen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zusammen. Eine allfällige Aufnahme von Gesprächen mit der EU über eine sektorielle Milchmarktöffnung gälte es daher sowohl materiell als auch zeitlich in diesen bestehenden Verhandlungskontext einzuordnen.

3.10 Bewertung einer gegenseitigen sektoriellen Milchmarktöffnung

Eine sektorielle Milchmarktöffnung gegenüber der EU begleitet von einer angepassten Stützungsolitik und dem Einsatz von zusätzlichen finanziellen Mittel bringt unterschiedliche Vor- und Nachteile für die verschiedenen Akteure mit sich. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Auswirkungen auf die betroffenen Akteure:

Tabelle 6: Analyse einer sektoriellen Milchmarktöffnung gegenüber der EU

Akteure Bewertung	Milchproduzenten	Milchverarbeiter	Übrige Lebensmittel- industrie	Konsumenten / Steuerzahler
Stärken	<ul style="list-style-type: none"> • Gegenseitig verbesserter Marktzugang → Möglichkeit zum Verkauf an ausländische grenznahe Milchverwerter • Chance Marktanteile zu halten, eventuell auszubauen. • Qualitätsbonus für Milch mit Herkunft Schweiz ist weiter möglich → höhere Milchpreise für Qualitätsprodukte • Keine Produzentenbeiträge mehr nötig zum Absatz von wertschöpfungsschwachen Milchprodukten (Abbau Butterberg) • Einkommensverluste werden durch Stützungsmaßnahmen abgefangen • Besser auf einen Abschluss der WTO Doha-Runde oder weitergehende Freihandelsabkommen vorbereitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Erschliessung neuer Märkte für wertschöpfungsstarke Produkte möglich → Marktanteile ausbauen (Grösseneffekte) / Exportchancen (Vorteil Schweizer Herkunft) wahrnehmen • Einkaufstourismus für Milchprodukte nimmt dank Preissenkungen ab → Marktanteile zurückgewinnen • Wettbewerbsdruck führt zu Kostensenkungen und Innovationen. → Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit • Bessere Preise für Butter und fetthaltige Milchprodukte in der EU als auf dem Weltmarkt • Beschaffung von Rohmilch wird flexibilisiert • Befristete Investitionshilfen und Absatzförderung zur Unterstützung der Nutzung von Marktchancen 	<ul style="list-style-type: none"> • Angleichung der Beschaffungspreise für Lebensmittelindustrie in der Schweiz und EU • Vermehrter Einsatz von Milchfett durch Abbau Preisdifferenz zu pflanzlichen Fetten möglich. • „Schoggigesetz“ – Budget gleicht gegenwärtiges Preishandicap nicht vollständig aus → Komplexität des heutigen Systems mit brancheneigenen Massnahmen und/oder Veredelungsverkehr nicht mehr nötig 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentenpreise für Milchprodukte sinken. • Innovation, Qualität und Vielfalt des Produkteangebotes steigen. • Kleinerer Anreiz für Einkaufstourismus im Milchbereich da Angleichung der Konsumentenpreise
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> • Produzentenpreis für Industriemilch sinkt Richtung EU-Milchpreis → geringerer Markterlös • Produzentenpreis für Milch ist Schwankungen auf dem EU-Markt und den Währungsschwankungen stärker ausgesetzt. → Preisvolatilität und Marktrisiken steigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Importmöglichkeit von Produkten der weissen Linie aus der EU steigt. → Wettbewerb steigt; Druck auf Verarbeitungsmargen wächst; Verarbeitungsstrukturen verändern sich • Preisschwankungen bei Milchprodukten auf dem EU-Markt und Wechselkursschwankungen wirken sich stärker auf die Preise in der Schweiz aus → Preisvolatilität und Marktrisiken steigen 		<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzlicher Finanzbedarf für angepasste Stützungsmaßnahmen

Chancen	<ul style="list-style-type: none">• Langfristige Perspektive für den Schweizer Milchmarkt auch in der Perspektive des positiven internationalen Preistrends• Keine Auswirkungen auf Versorgungssicherheit ; kaum Auswirkungen auf produzierte Milchmenge• EU: Interesse an verbesserter Marktöffnung vorhanden• Angepasste Stützungsolitik mit effizienterem Einsatz der Bundesmittel• Öffnungsschritt mit finanzieller Begleitung: Abfederung der Auswirkungen dank gezielten Stützungs- und Anpassungsmassnahmen• Eliminierung von grossen Teilen des Schoggigesetzes → international kritisieretes Instrument wird grösstenteils abgeschafft• Produktgebundene Stützung mit Transferineffizienz wird reduziert• Staatliche Intervention im Sektor wird reduziert; Marktakteure werden gestärkt• Dynamik im Sektor wird gestärkt; Innovative und wertschöpfungsstarke Marktteilnehmer erhalten besseres Marktumfeld
Risiken	<ul style="list-style-type: none">• EU: Forderung nach weiteren ausgewählten Zollreduktionen nicht ausgeschlossen.• Wenig Entlastung auf Kostenseite• Schutz- und Stützungs niveau der Land- und Ernährungswirtschaft mit Ausnahme des Milchsektors unverändert• Allenfalls Verschiebungen in der Attraktivität einzelner Sektoren• Zusatzfinanzierung für angepasste Stützungs massnahmen noch offen• Marktakteure werden internationalen Preisschwankungen etwas stärker ausgesetzt

4 Diskussion und Schlussfolgerungen

Ziel des vorliegenden Berichts ist die Prüfung einer gegenseitigen Verbesserung des Marktzugangs mit der EU sowie der damit verbundenen Anpassung der internen Stützungsmaßnahmen. So wurde die Frage verfolgt, ob und inwiefern eine Milchmarktöffnung ein sinnvoller Schritt zur Schaffung langfristiger Perspektiven für die Schweizer Milchwirtschaft darstellt.

Aus der Lagebeurteilung des Milchmarktes geht hervor, dass die Milchwirtschaft eine besonders wichtige Rolle in der Schweizer Landwirtschaft einnimmt. Fast die Hälfte aller Bauernbetriebe ist in der Milchproduktion aktiv und mehr als 20 % des landwirtschaftlichen Produktionswertes gehen darauf zurück. Ein wichtiger Stellenwert kommt ebenfalls der Verarbeitung und damit dem Schweizer Werkplatz zu, da fast 90 % der Milch zu Käse, Butter, Joghurt, Milchpulver oder anderen Milchprodukten weiterverarbeitet wird. Der Bundesrat anerkennt folglich, dass bei jeder Weiterentwicklung der politischen Rahmenbedingungen die Auswirkungen auf die gesamte milchwirtschaftliche Wertschöpfungskette in Betracht gezogen werden müssen.

Die schweizerische Milchmarktordnung wurde in den letzten 15 Jahren schrittweise reformiert mit dem Ergebnis einer deutlich reduzierten Marktstützung, einer Aufhebung der staatlichen Milchkontingentierung, einer Verbesserung der Voraussetzungen auf Betriebsebene der einzelnen Milchproduzenten, eines stabilen Exportüberschusses und einer leicht positiven Entwicklung der Einkommen der Milchproduzenten. Auch der technische Fortschritt und die eigenen Bemühungen der Branchenakteure haben massgebend hierzu beigetragen. Die Branchenumfrage wie auch die Analysen zeigen jedoch, dass trotz dieser positiven Entwicklung weiterhin Potenzial und Reformbedarf bestehen. So ist der Schweizer Milchmarkt im Vergleich zum benachbarten Ausland nur in einzelnen Segmenten im internationalen Umfeld wettbewerbsfähig; die nationale Produktion ist weiterhin, mit Ausnahme von Käse, durch einen hohen Grenzschutz abgekoppelt von den Entwicklungen am Weltmarkt und die Branche nach wie vor stark von staatlicher Unterstützung abhängig. Damit liegt hier ein Marktgefüge vor, in der starke staatliche Intervention auf der einen Seite einer relativ liberalen Marktordnung auf der anderen Seite gegenüberstehen – und dies, obwohl die beiden Seiten eng miteinander verbunden sind. Geprägt ist das Umfeld gleichzeitig durch zunehmenden Importdruck. Dank dem Käsefreihandel mit der EU haben die Exporte wieder zugenommen, die Vielfalt und die Qualität konnten in der Käseproduktion nochmals gesteigert werden. Durch den nur im Käsesegment abgebauten Grenzschutz besteht jedoch ein gespaltener Markt, der langfristig grosse Herausforderungen mit sich bringt. Der eingeschränkte Marktzugang im Ausland – namentlich die ebenfalls hohen Zölle in der EU – und die hohen Inlandpreise erschweren den Absatz für eine Branche, für die Exporte von überdurchschnittlicher Relevanz sind. Trotz hohem Zollschatz ist bereits in den letzten Jahren ein Preisrückgang der Industriemilch ersichtlich und temporäre Fettüberschüsse können nur dank zusätzlichem finanziellem Mitteleinsatz auf dem internationalen Markt abgesetzt werden.

Jede Weiterentwicklung der politischen Rahmenbedingungen des Schweizer Milchmarktes hat zum Ziel, der Schweizer Milchwirtschaft langfristig eine Perspektive zur erfolgreichen Positionierung ihrer Produkte zu geben. Dazu gehören neben dem Erhalt und Ausbau der Marktanteile im In- und Ausland auch die langfristige Steigerung der Arbeitseinkommen der Milchproduzenten und der effiziente Einsatz der Bundesmittel. Mit dem Fortbestand des Status quo ist dies aufgrund der bestehenden Herausforderungen nicht sicher gestellt. So kann die aktuelle Marktsplattung die angestrebten Preisdifferenzen zwischen dem geschützten und dem nicht geschützten Segment – wie sich immer wieder zeigt – nicht nachhaltig sichern und bildet folglich für alle Marktakteure ein dauerndes Risiko, zumal sich durch Preisimpulse aus der EU die Schweizer Preise schon heute phasenweise dem EU-Niveau annähern. Mit einer Marktöffnung wird primär die Verbesserung des Marktzugangs in unseren Hauptexportmarkt und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten milchwirtschaftlichen Wertschöpfungskette erreicht. Es sind dies zwei Schlüsselfaktoren, damit die Branche, die auf Exporte angewiesen ist, echte Perspektiven von Wertschöpfung am Markt sicherstellen kann. Die Analyse zeigt aber auch, dass ein solcher Öffnungsschritt – wenn nicht adäquat begleitet – aufgrund der deutlichen Preisreduktion von rund 25 % insbesondere in Bezug auf die Einkommen der Milchproduktionsbetriebe eine grosse Herausforderung darstellt. Der Milchpreis würde bei einer Marktöffnung voraussichtlich rund 5 % über dem EU-Preis zu liegen kommen. Ähnlich wie beim

Käsefreihandel wird auch hier eine Intensivierung des Handels erwartet, in welchem der Importdruck steigt aber auch die Exporte belebt werden. Der Erhalt der Produktionskapazitäten für eine angemessene Versorgungssicherheit bleibt auch mit einer Marktöffnung gewährleistet, da die Schweiz heute Nettoexporteur von Milchprodukten ist und dies auch bei einer Öffnung der weissen Linie bleiben würde (Selbstversorgungsgrad von rund 120 %). Die Einschätzungen der Branche bezüglich der Preisentwicklung decken sich weitgehend mit diesen Berechnungen oder sind teilweise pessimistischer. Sie wecken - ohne Kenntnis der geprüften Stützungsmaßnahmen - Befürchtungen über die wirtschaftlichen Aussichten für die Produzenten und das Ausmass des zusätzlichen Importdruckes. Die Meinung zu den Chancen und Risiken eines solchen Öffnungsschrittes gehen jedoch unter den Branchenakteuren auseinander. Einigkeit besteht hingegen in der Branchenumfrage, dass Stützungsmaßnahmen unabdingbar sind, um die skizzierte Öffnung zu bewältigen.

Den Herausforderungen im Bereich der Einkommen würde der Bundesrat bei einer sektoriellen Milchmarktöffnung mit einkommenswirksamen Stützungsmaßnahmen Rechnung tragen. Die bisher für die Milchmarktstützung eingesetzten Mittel sollen in anderer Form den Milchproduzenten weiterhin zugute kommen. Wie die quantitativen Resultate aufzeigen, wären neben der Umlagerung der bestehenden Mittel aus der Zulage für verkäste Milch und den Ausfuhrbeiträgen gemäss Schoggigesetz, Mittel in der Grössenordnung von 100 bis 150 Millionen Franken jährlich nötig, um Einkommensverluste auf Sektorebene zu verhindern. Eine effiziente Anpassung an das neue Marktumfeld könnte auch mit adäquaten temporären Massnahmen im Bereich der Investitionshilfen und der Qualitäts- und Absatzförderung beschleunigt werden. Eine Analyse der Wohlfahrtsgewinne zeigt auf, dass aufgrund der sinkenden Konsumentenpreise bei einer Öffnung des Milchmarktes der Nettowohlfahrtsgewinn den für eine Verhinderung der Einkommensrückgänge nötigen zusätzlichen Mittelbedarf übertreffen würde.

Die Umsetzung der skizzierten Milchmarktöffnung ist mit gewissen Unsicherheiten verbunden. So ist namentlich die Position der EU zu einer rein sektoriellen Milchmarktöffnung noch nicht festgelegt. Die Eröffnung von sektoriellen tarifären Verhandlungen könnte zu Forderungen nach Konzessionen in anderen Produktbereichen führen. Ein sektorieller Ansatz bringt für die Milchproduzenten zudem eher bescheidene Kostenentlastungen, weshalb die notwendigen Stützungsmaßnahmen relativ gesehen kostenintensiver sind als bei einer umfassenden Öffnung. Diese Vorbehalte gegenüber dem vorliegenden Marktöffnungsprojekt sind einem sektoriellen Ansatz eigen. Ferner beeinflusst der europapolitische Kontext im Zusammenhang mit der vom Bundesrat angestrebten Erneuerung des bilateralen Weges (institutionelle Fragen) die Rahmenbedingungen zur Umsetzbarkeit des hier geprüften Marktöffnungsprojektes. Der Bundesrat setzt alles daran, im Rahmen eines gesamtheitlichen Ansatzes zur Klärung des bilateralen Verhältnisses - auch mit Blick auf das Abstimmungsresultat vom 9. Februar 2014 - die Verhandlungen zu den institutionellen Verhandlungen möglichst bald aufzunehmen um somit die Grundlage für neue Marktzugangsabkommen zu schaffen.

Die vorgenommene Beurteilung basiert auf den aktuellen Rahmenbedingungen. Für eine Gesamtbewertung des Projektes ist die Frage entscheidend, wie sich das Marktumfeld – national und international – in den nächsten Jahren weiterentwickeln wird. Dazu sind klare Trends ersichtlich: die weltweite Nachfrage nach Milch und das internationale Preisniveau werden sich positiv entwickeln; der hohe, ungleiche Grenzschutz, die produktgebundenen Stützungen und die Exportrückerstattungen sind international zunehmend unter Beschuss, sodass die Schweizer Milchmarktordnung früher oder später reformbedürftig wird. Diese Kombination von Chancen auf den internationalen Märkten und Herausforderungen bei den internen Instrumenten spricht für das Eintreten auf gut bemessene und begleitete Marktöffnungsschritte.

Basierend auf diesen Erkenntnissen gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass die gegenseitige Verbesserung des Marktzugangs im Milchbereich mit der EU ein wichtiges Element zur Schaffung einer langfristigen Perspektive für die Schweizer Milchwirtschaft darstellt und volkswirtschaftlich positiv zu werten ist. Die Voraussetzungen für eine entsprechende Umsetzung des vorliegenden Projektes hängen neben der Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aber auch von der künftigen Ausgestaltung des Verhältnisses zur EU ab. Zusätzlich zum Nutzen einer sektoriellen Marktöffnung für den Milchsektor selber, werden weitere handelspolitische Entwicklungen die Beantwortung der Frage beeinflussen, ob die Verhandlung einer gegenseitigen Milchmarktöffnung mit der EU isoliert oder in einem etwas breiteren Rahmen anzugehen ist. Dazu gehören beispielsweise

ein massgeblich verändertes Marktumfeld aufgrund eines komplett liberalisierten Marktes zwischen der EU und den USA oder einer Verschärfung der Einkaufstourismusproblematik.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung / Begriff	Bedeutung
AA 1999	Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1999
AOP	Appellation d'origine protégée (auch geschützte Ursprungsbezeichnung, GUB): bezeichnet ein Erzeugnis, das in einem abgegrenzten geografischen Gebiet unter Einsatz von anerkanntem und bewährtem Fachwissen hergestellt, verarbeitet und veredelt wurde.
AP 14–17	Agrarpolitik 2014–2017
BFF	Biodiversitätsförderflächen
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
CAPRI	<i>Common Agricultural Policy Regionalised Impact Model</i> : partielles, komparativ-statisches Simulationsmodell für den Agrarsektor
CHF	Schweizer Franken
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
FHA 1972	Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972
FHAL	Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
GMF	Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion
GVE	Grossvieheinheit
IGP	Indication Géographique Protégée (auch Geschützte Geografische Angabe, GGA): bezeichnet ein Erzeugnis, das in einem abgegrenzten geografischen Gebiet hergestellt, verarbeitet oder veredelt wurde. Der Bezug zum geografischen Gebiet kann also lockerer sein als bei einer AOP (bzw. GUB) und auf anderen Kriterien wie beispielsweise dem Ruf beruhen.
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz), SR 910.1
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
RGVE	Raufutter verzehrende Grossvieheinheit
SBV	Schweizerischer Bauernverband
WTO	<i>World Trade Organization</i> (Welthandelsorganisation)
Ziff.	Ziffer
ZVM	Zulage für verkäste Milch («Verkäsungszulage»): staatliche Zahlung pro Kilogramm Milch, die zu Käse verarbeitet wird

Glossar

Abkürzung / Begriff	Bedeutung
Agroscope	Landwirtschaftliche Forschungsanstalt des Bundes
Amber Box	Kategorie im Rahmen des Agrarabkommens der Welthandelsorganisation (WTO), in der Preisstützungsmassnahmen klassifiziert werden
Blue Box	Kategorie im Rahmen des Agrarabkommens der Welthandelsorganisation (WTO), in der produktspezifische Subventionen klassifiziert werden, die eine Einschränkung der Produktion zur Auflage haben
Bilanzreserve	Bilanzreserve zur Finanzierung von Begleitmassnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) oder der WTO
Dauermilchwaren	Milchpulver und Milchkondensat; nicht dazu gehören Butter und Proteinkonzentrate
Drittländer	Alle Länder ausserhalb der EU
Exportsubvention	Mengenbezogene staatliche Zahlungen beim Export von Agrarprodukten
Fütterung ohne Silage	Keine Verfütterung von Futtermitteln, die durch Milchsäuregärung konserviert werden
Dauergrünland	Fläche für Weiden- oder Wiesennutzung
Gelbe Linie	Käse und Quark (Zollkapitel 0406)
Green-Box-Tauglichkeit	Bewertung der Kompatibilität einer Subvention mit der Kategorie der nicht handels- oder produktionsverzerrenden Massnahmen im Rahmen des Agrarabkommens der Welthandelsorganisation (WTO)
Grünlandbeitrag	Beitrag pro Hektar Grünfläche (Kunstwiesen und Dauergrünland) für Betriebe mit einer Mindestmilchproduktion
Milchäquivalent	1 MAQ entspricht der Eiweiss- und Fettmenge von 1 Kilogramm Rohmilch (73 g Eiweiss und Fett)
Milchkontingentierung	Staatliche Beschränkung der produzierten Milchmenge; in der Schweiz von 1977 bis 2009 angewendet.
Milchzulage	Staatliche Zahlung pro Kilogramm vermarktete Milch
Nettounternehmenseinkommen	Das Nettounternehmenseinkommen gemäss landwirtschaftlicher Gesamtrechnung (LGR) umfasst das gesamte Einkommen der Schweizer Landwirtschaft
Nicht tarifäre Handelshemmnisse	Massnahmen, die den Handel oder speziell die Einfuhr beschränken und bei denen es sich nicht um Zölle handelt, z. B. Lizenzen, Standards, technische Normen und Standards oder Kennzeichnungsvorschriften
Nicht harmonisierter Bereich	Normen und Vorschriften, welche nicht EU-weit einheitlich geregelt sind (mit möglichen Unterschieden zwischen den EU-Mitgliedstaaten)
Producer Single Commodity Transfers	Jährlicher monetärer Bruttotransfer von Konsumenten und Steuerzahlern zu den Landwirten, gemessen am Hoftor. Der Betrag setzt sich in der Schweiz im Milchbereich insbesondere aus dem Grenzschutz sowie der Verkäsungszulage und der Zulage für Fütterung ohne Silage zusammen.
Sektorielle Öffnung	Abbau von Handelshemmnissen (u. a. Zölle / Exportsubventionen) in einem einzelnen (Agrar-)Sektor
Sömmerungsbetrieb	Landwirtschaftlicher Betrieb, der im Sömmerungsgebiet (Voralpen, Alpen, Jura) liegt. Er umfasst ausschliesslich Sömmerungsweiden und wird

	saisonal durch Weidehaltung bewirtschaftet.
RGVE-Beitrag	Beitragszahlungen für raufutterverzehrende Grossvieheinheiten (z. B. Kühe, Schafe etc.)
Schoggigesetz	Umgangssprachliche Bezeichnung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72). In diesem wird geregelt, wie das agrarpolitisch bedingte Rohstoffpreishandicap der Schweizer Lebensmittelindustrie ausgeglichen wird. Beim Export von gewissen verarbeiteten Agrarprodukten werden Ausfuhrbeiträge ausgerichtet, beim Import werden Zölle (bewegliche Teilbeträge) erhoben. Diese definieren sich am Gehalt gewisser landwirtschaftlicher Grundstoffe (insbesondere Milchprodukte und Weizenmehl) sowie an der Rohstoffpreisdifferenz zwischen Inland- und EU-/Weltmarktpreisen.
SWISSland	Strukturwandel Informationssystem Schweiz; agentenbasiertes, rekursiv-dynamisches Simulationsmodell für den Schweizer Agrarsektor
Stützungspolitik	Gesamtheit der Stützungsmassnahmen des Bundes zugunsten der Landwirtschaft
Tarifäre Handelshemmnisse	Erhebung von Zöllen, Bestimmung von Zollkontingenten oder Ausrichtung von Exportsubventionen
Veredelungsverkehr (aktiv)	Vorübergehende Einfuhr von Waren zur Bearbeitung, Verarbeitung und Ausbesserung
Veredelungsverkehr (passiv)	Vorübergehende Ausfuhr von Waren zur Bearbeitung, Verarbeitung und Ausbesserung
Vermarktete Milchmenge	Gesamtmilchproduktion abzüglich der Milch für den Eigengebrauch und die Verfütterung
Verkäste Milch	Milch, die zu Käse verarbeitet wird
Versorgungssicherheit	Langfristige, stetige Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln
Verkehrsmilch	Vermarktete Milch
Veterinäranghang	Anhang 11 des Agrarabkommens von 1999
Weisse Linie	Milch und andere Milchprodukte des Zollkapitels 04 ohne Käse und Quark (Frischmilch, Butter, Milchpulver, Joghurt etc.)
WTO-Doha-Runde	Im Jahr 2001 gestartete Welthandelsrunde, in deren Rahmen ein Agrarmodalitätentext ausgearbeitet wurde; dieser sieht unter anderem deutliche Senkungsverpflichtungen für Agrarzölle und -subventionen sowie ein Auslaufen der Exportsubventionen vor
WTO-Uruguay-Runde	Im Jahr 1994 abgeschlossene Welthandelsrunde, in deren Rahmen das Agrarabkommen beschlossen wurde; dieses beinhaltet unter anderem Senkungsverpflichtungen für Agrarzölle und -subventionen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vermarktete Milchmenge 2002 bis 2013.....	9
Abbildung 2: Milchverwertung in Milchäquivalenten	10
Abbildung 3: Anzahl Milchproduktionsbetriebe und durchschnittlich vermarktete Milch (kg)	11
Abbildung 4: Aussenhandel Milchprodukte im Zollkapitel 04	12
Abbildung 5: Die wichtigsten Reformschritte des Schweizer Milchmarkts im Überblick	14
Abbildung 6: Entwicklung der internen Marktstützung und der Ausfuhrbeihilfen im Milchbereich 1999–2013 (*).....	15
Abbildung 7 : Vergleich der Produzentenpreise für Milch zu einem festen Wechselkurs (1 Euro = Fr. 1.50)	25
Abbildung 8: Vergleich der Produzentenpreise für Milch zu aktuellen Wechselkursen	25
Abbildung 9: Entwicklung der Butterlager in der Schweiz 2008–2009.....	27
Abbildung 10: Entwicklung der Landwirtschaftlichen Einkommen und der Gesamteinkommen des Betriebstyps «Verkehrsmilch»	30
Abbildung 11: Entwicklung der Milchproduktion.....	47
Abbildung 12: Entwicklung des Milchkuhbestands	48
Abbildung 13: Entwicklung des Nettounternehmenseinkommens	49
Abbildung 14: Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens der Milchbetriebe	50
Abbildung 15: Veränderung des landwirtschaftlichen Einkommens der Milchbetriebe mit Milchmarktöffnung nach Zonen (im Vergleich zur Referenz)	50
Abbildung 16: Wohlfahrtsanalyse für die Schweiz per Ende der Umsetzungsperiode (Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario).....	52
Abbildung 17: Entwicklung des Nettounternehmenseinkommens in Abhängigkeit der eingesetzten Bundesmittel.....	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mengenmässige Bilanz des Aussenhandels mit Milchprodukten in Millionen Vollmilchäquivalente.....	13
Tabelle 2: Übersicht über die berechneten Szenarien	43
Tabelle 3: Herkunft der Variablen für die Analyse der verschiedenen Szenarien.....	45
Tabelle 4: Schweizer Importe/Exporte aus der bzw. in die EU per Ende der Umsetzungsperiode (in 1000 Tonnen)	46
Tabelle 5: Bewertung der untersuchten Stützungsinstrumente	54
Tabelle 6: Analyse einer sektoriellen Milchmarktöffnung gegenüber der EU.....	64

Literaturverzeichnis

- Aeppli M. (2011): Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Masterarbeit. ETHZ.
- AG Begleitmassnahmen (2009): Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich: Bericht der AG Begleitmassnahmen z.H. des EVD. Bern. Abrufbar unter: <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00298/> (Stand: 28.1.2013).
- BAKBASEL (2012): Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. Abrufbar unter: http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00112/00504/index.html?lang=de#sprungmarke0_29 (Stand: 27.1.2014).
- BAKBASEL (2014): Landwirtschaft – Beschaffungsseite. Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft.
- BLW (2007): 125 Jahre Bundesamt für Landwirtschaft BLW. Jubiläumsschrift. BLW, Bern.
- BLW (2013a). Agrarbericht 2013 des Bundesamtes für Landwirtschaft. Bern. Abrufbar unter: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=de> (Stand: 27.1.2014).
- BLW (2013b): Datenreihen Agrarbericht (Märkte). Aussenhandel Käse, Produzentenpreise. Abrufbar unter: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01537/index.html?lang=de> (Stand: 27.1.2014).
- BLW (2013c): Auswertung der Daten über die Milchproduktion - Milchjahr 2012/2013. Bern. Abrufbar unter: <http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00079/index.html?lang=de> (Stand: 27.1.2014).
- BO Butter GmbH (diverse Jahrgänge): Statistik Butterverkäufe / Tiefkühlager. Bern.
- Bystricky M., Alig M., Nemecek T., Gaillard G. (2014): Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import. Agroscope. Zürich. Abrufbar unter: <http://www.agroscope.admin.ch/publikationen/einzelpublikation/index.html?lang=de&aid=33476&pid=33499&vmode=fancy> (Stand: 9.4.2014).
- Eidgenössische Zollverwaltung EZV (2014): Swiss-Impex. Abrufbar unter: <https://edb.admin.ch/index.xhtml> (Stand: 7.3.2014).
- Europäische Kommission (2010): Bericht an das Europäische Parlament und den Rat. Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung. Brüssel. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2010-727_de.pdf (Stand: 27.1.2014).
- Europäische Kommission (2012): Bericht an das Europäische Parlament und den Rat. Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung – zweiter Bericht zur «sanften Landung». Brüssel. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2012-741_de.pdf (Stand: 28.1.2014).
- Europäische Kommission (2013a): Politische Instrumente für die Milchwirtschaft. Brüssel. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/policy-instruments/index_de.htm (Stand: 27.1.2014).
- Europäische Kommission (2013b). Fünf Mitgliedstaaten haben 2012/13 ihre Milchquoten für Lieferungen überschritten [Pressemitteilung]. Brüssel. Abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-895_de.htm (Stand: 27.1.2014).

- Europäische Kommission (2013c). Das «Milchpaket». Brüssel. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_de.htm (Stand: 27.1.2014).
- Europäische Kommission (2013d). Prospects for agricultural markets and income in the EU 2013-2023. Agriculture and Rural Development. Brüssel. Abrufbar unter: <http://www.euocarne.com/pdf/informes/previsionesUE2013-2023.pdf> (Stand: 27.1.2014).
- Finger R., Briner S., Peerlings J. (2014): Projekt Evaluation «Milchmarkt» - Ex-post-Evaluation der Zulagen für verkäste Milch. Im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. Wageningen University. ETH Zürich. Abrufbar unter: <https://ext.d-nsbp-p.admin.ch/NSBExterneStudien/418/attachment/de/1619.pdf> (Stand: 26.2.2014).
- Flury C., Gerber A., Giuliani G., Berger S. (2012): Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfen. Flury&Giuliani GmbH, Zürich. Abrufbar unter: [http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00112/00504/index.html?lang=de" \ "sprungmarke0_28](http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00112/00504/index.html?lang=de) (Stand: 27.1.2014).
- Flury C., Sorg L., Giuliani G. (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani GmbH, Zürich. Abrufbar unter : <https://ext.d-nsbp-p.admin.ch/NSBExterneStudien/419/attachment/de/1623.pdf> (Stand: 26.2.2014).
- Gerber A. (2011): Der Schweizer Milchmarkt zwischen den Paradigmen «Plan und Markt». Masterarbeit ETH Zürich, Herbstsemester 2010.
- Listorti G. und Tonini A. (2014). Wirkungsanalyse der Verkäsungszulage auf den Milchmarkt. Agrarforschung, 5(5).
- LTO Nederland (the Dutch Federation of Agriculture and Horticulture), EDF (European Dairy Farmers) (2014): STANDARDIZED MILK PRICE CALCULATIONS for DECEMBER 2013 deliveries. Abrufbar unter: <http://www.milkprices.nl/reviews/eng201312.pdf LTO 2014> (Stand: 26.2.2014).
- Milchstatistik Schweiz (2014): Total vermarktete Milch nach Herkunft und Produktionsart. Abrufbar unter: www.milchstatistik.ch (Stand: 27.1.2014).
- OECD (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Paris, Frankreich.
- OECD/Food and Agriculture Organization of the United Nations (2013): OECD-FAO Agricultural Outlook 2013, OECD Publishing. Abrufbar unter: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2013-en (Stand: 27.1.2014).
- Schweizerischer Bundesrat (1996): Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vom 26. Juni 1996, BBI 1996 IV 1, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2002): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) vom 29. Mai 2002, BBI 2002 4721, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2006): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006, BBI 2006 6337, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2012): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 (Agrarpolitik 2014-2017) vom 1. Februar 2012, BBI 2012 2075, Bern.
- TSM Treuhand GmbH (2013a): Frühere Ansätze Milchpreisstützung 1999-2008. Abrufbar unter: <http://www.tsm-gmbh.ch/index.php?id=ansaetze> (Stand: 27.1.2014).
- TSM Treuhand GmbH (2013b): Aktuelle Ansätze Milchpreisstützung. Abrufbar unter: http://www.tsm-gmbh.ch/index.php?id=aktuelle_ansaetze (Stand: 27.1.2014).

- TSM Treuhand GmbH (2014): Beilage zur Jahresstatistik Milchmarkt 2013. Mehrjahresvergleich ab 2003. Bern. Abrufbar unter: http://www.tsm-gmbh.ch/fileadmin/pdf/Statistiken/Mehrfjahresvergleiche/Jahresstatistik_Milchmarkt_2013_d_def_110214.pdf (Stand: 26.2.2014).
- TSM Treuhand GmbH, Schweizer Milchproduzenten (SMP), Switzerland Cheese Marketing AG (SCM) und Schweizerischer Bauernverband (SBV), Statistik (2013): Milchstatistik der Schweiz 2012.
- WTO (2005): -Ministererklärung von Hong Kong, verabschiedet am 18. Dezember 2005. WTO-Dokument WT/MIN(05)/DEC. Abrufbar unter: http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm (Stand: 3.2.2014).
- WTO (2013):- The Bali Ministerial Declaration. WTO-Dokument WT/MIN(13)/DEC, Abrufbar unter: <https://mc9.wto.org/draft-bali-ministerial-declaration> (Stand: 3.2.2014).

Anhang 1: Fragebogen zur Branchenumfrage

Fragebogen

„Prüfung einer gegenseitigen sektoriellen Marktöffnung mit der EU im Milchbereich“ - Befragung im Rahmen der Motion Milchmarkt

Einleitung

Die Motion Milchmarkt (12.3665) der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates wurde im März 2013 nach der Genehmigung durch beide Räte an den Bundesrat überwiesen. Die Motion verlangt vom Bundesrat, dass eine gegenseitige sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU geprüft wird. Im Rahmen dieser Prüfung wird ebenfalls eine Beurteilung der Milchbranche zu dieser Option verlangt. Beiliegender Fragebogen soll die Grundlage für eine solche Beurteilung darstellen. Wir bitten Sie, die vorliegenden Fragen möglichst präzise und vollständig auszufüllen. Ihre in diesem Fragebogen gegebenen Antworten werden in anonymisierter und aggregierter Form in den Bericht einfließen.

Kurzbeschreibung einer gegenseitigen sektoriellen Marktöffnung im Milchbereich:

Bei der sektoriellen Marktöffnung im Milchbereich würden die Schweiz und die EU gegenseitig den Handel für Milch und alle Milchprodukte (Butter, Milchpulver, Joghurt etc.) liberalisieren. Momentan ist eine solche Öffnung nur für den Handel von Käse zwischen der Schweiz und der EU in Kraft. Da die nicht-tarifären Handelshemmnisse nicht nur für Käse sondern auch für weitere Milchprodukte weitgehend abgebaut wurden, könnte man sich auf die tarifären Elemente konzentrieren. Sämtliche Zölle und bilateralen Zollkontingente sowie Exportsubventionen im Milchbereich würden innert einer bestimmten Übergangsperiode schrittweise abgebaut und schliesslich ganz aufgehoben. Der Grenzschutz der Schweiz gegenüber Drittländern würde nicht berührt. Die heutige Zulage für verkäste Milch würde ihre preisstützende Wirkung in einem gegenüber der EU offenen Markt verlieren und daher aufgehoben. Die Ausfuhrbeiträge im Rahmen des „Schoggigesetzes“ für Exporte von Milchprodukten in die EU müssen ebenfalls aufgehoben werden, weil sie mit den Grundsätzen des gegenseitigen liberalisierten Marktzugang nicht vereinbar sind. Die interne Stützung des Sektors wäre folglich neu zu konzipieren.

Vorgehen zum Ausfüllen

Der Fragebogen ist thematisch in fünf Bereiche unterteilt (Generelles, Stützungsolitik, Strategie und Entwicklung, Marktentwicklung, Herausforderungen). Offene Fragen bitten wir Sie, möglichst kurz und präzise zu beantworten. Bei Fragen mit verschiedenen Antwortmöglichkeiten können Sie das Kästchen aktivieren indem Sie es anklicken. Zum Ausfüllen des Fragebogens benötigen Sie rund 60 Minuten.

Rückfragen und Antwortzeitraum

Bei Fragen oder Unklarheiten können Sie sich an folgende Personen wenden:

- Niklaus Bernhard ; niklaus.bernhard@blw.admin.ch ; 031 322 25 80
- Deborah Stotz ; deborah.stotz@blw.admin.ch ; 031 325 35 18

Wir möchten Sie bitten, den ausgefüllten Fragenbogen bis spätestens am **19. Juli 2013** zu retournieren an: niklaus.bernhard@blw.admin.ch

A: Generelle Fragen zu einer sektoriellen Milchmarktöffnung

1. Unterstützt ihr Unternehmen / Verband / Organisation **grundsätzlich** eine sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU?

Ja Nein Noch nicht entschieden/
(noch zu wenig Kenntnis)

2. Welche drei grössten Chancen und / oder Vorteile würde eine sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU **für Ihr Unternehmen / Ihre Organisation / Ihren Verband bieten**? Führen Sie bitte die drei wichtigsten/grössten in Stichworten auf (wichtigsten/grössten Chancen/Vorteile zuerst nennen).

I.

II.

III.

3. Welche drei grössten Risiken und / oder Nachteile birgt eine sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU **für Ihr Unternehmen / Ihre Organisation / Ihren Verband**? Führen Sie bitte die drei wichtigsten/grössten in Stichworten auf (wichtigsten Risiken/Nachteile zuerst nennen).

I.

II.

III.

4. Würde sich eine sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU mittel- bis langfristig positiv auf den **gesamten Schweizer Milchmarkt** (ganze Wertschöpfungskette) auswirken?

Trifft voll und ganz zu trifft eher zu Trifft eher nicht zu Trifft überhaupt nicht zu

5. Wann sollte eine sektorielle Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU umgesetzt werden (d.h. ab wann sollen die Zölle auf allen Milchprodukten zwischen der Schweiz und der EU vollständig abgebaut werden)?

Ab 1. Januar 2016

Ab 1. Januar 2018

Ab 1. Januar 2023

B: Fragen zum Thema Stützungsolitik

6. Welche agrarpolitischen Begleitmassnahmen zur Stabilisierung des Milchmarktes schlagen Sie im Falle einer sektoriellen Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU vor?

	<i>Ja</i>	<i>Nein</i>
1. Massnahmen über das Direktzahlungssystem (z.B. höhere Versorgungssicherheitsbeiträge für Betriebe mit Milchproduktion)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Betriebsbeitrag für Betriebe mit Milchproduktion (z.B. individueller Betriebsbeitrag pro Milchbetrieb)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Massnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft (z.B. Kostensenkungsmassnahmen, Qualitätsstrategie, Förderung von Forschung, Bildung und Beratung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Massnahmen zur Sicherung und zum Ausbau der Marktposition (z.B. Absatzförderung, Reduktion der Marktrisiken)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Keine Stützungs- oder Begleitmassnahmen notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Haben Sie spezifische Vorschläge zur Ausgestaltung der Massnahmen in einem der aufgeführten Bereiche 1. bis 5.?

Antwort:

Sind andere, oben nicht aufgeführte permanente agrarpolitische Massnahmen notwendig, um den Milchmarkt zu stabilisieren?

Antwort:

Braucht es weitere / andere zeitlich begrenzte Stützungsinstrumente?

Wenn ja, welche? (Bitte kurz beschreiben)

Antwort:

C: Fragen zur Unternehmensstrategie und zur weiteren Entwicklung des Milchsektors

7. Würde sich die Strategie Ihres Unternehmens / Ihrer Organisation / Ihres Verbands ändern bei einer sektoriellen Marktöffnung im Milchbereich gegenüber der EU? Wenn ja, wie?

Nein: (warum nicht?):

Ja: (wie?):

8. Wie würden sich gemäss Ihrer Einschätzung die **zwei wichtigsten Partner** Ihres Unternehmens / Ihrer Organisation / Ihres Verbands entlang der Wertschöpfungskette Milch in Zukunft entwickeln (Marktanteile, wirtschaftliche Situation des Unternehmens, etc.)?

	<i>Trifft voll und ganz zu</i>	<i>Trifft zu</i>	<i>Trifft eher nicht zu</i>	<i>Trifft überhaupt nicht zu</i>
a. Mit einer sektoriellen Milchmarktöffnung besser als heute.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Mit einer sektoriellen Milchmarktöffnung schlechter als heute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Ohne eine sektorielle Milchmarktöffnung besser als heute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Ohne sektorielle Milchmarktöffnung schlechter als heute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. **Ohne eine sektorielle Milchmarktöffnung** (Status Quo): Wie entwickelt sich die wirtschaftliche Situation **Ihres Unternehmens / Ihrer Organisation / Ihres Verbands**

	<i>Bleibt gleich</i>	<i>Verschlechtert sich ein wenig</i>	<i>Verschlechtert sich deutlich</i>	<i>Verbessert sich</i>	<i>Verbessert sich deutlich</i>
Wirtschaftliche Situation Ihres Unternehmens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Welche **Alternativen zu einer sektoriellen Milchmarktöffnung** gegenüber der EU sehen Sie, um die Positionierung des Schweizer Milchmarktes nachhaltig zu verbessern?

Antwort:

D: Fragen zur Marktentwicklung

11. Wie werden sich die **Importmengen** der nachfolgenden Kategorien von Milchprodukten bei einer sektoriellen Öffnung des Milchmarktes gegenüber der EU entwickeln?

	<i>Sehr hohe Zunahme</i>	<i>Hohe Zunahme</i>	<i>Keine Veränderung</i>	<i>Abnahme der Importe</i>
Rohmilch für die Verarbeitung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konsummilch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Joghurt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Übrige Frischmilchprodukte (inkl. Spezialitäten)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dauermilchwaren (Milchpulver)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Butter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Käse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Wie schätzen Sie die **Exportmöglichkeiten** der nachfolgenden Kategorien von Milchprodukten bei einer sektoriellen Öffnung des Milchmarktes gegenüber der EU ein?

	<i>Sehr gute Exportchancen</i>	<i>Gute Exportchancen</i>	<i>Bescheidene Exportchancen</i>	<i>Keine zusätzlichen Exportchancen</i>
Rohmilch für die Verarbeitung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konsummilch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Joghurt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Übrige Frischmilchprodukte (inkl. Spezialitäten)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dauermilchwaren (Milchpulver)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Butter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Käse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Auf welches Niveau würde sich der durchschnittlicher Schweizer Produzentenpreis für Milch nach dem gegenseitigen Abbau der Zölle für Milch und Milchprodukte zwischen der Schweiz und der EU einpendeln?

	<i>Mehr als 10% über EU-Milchpreis</i>	<i>5-10% über EU-Milchpreis</i>	<i>EU-Milchpreis</i>	<i>5-10% unter EU-Milchpreis</i>	<i>Mehr als 10% unter EU-Milchpreis</i>
Niveau Schweizer Milchpreis (Durchschnitt) nach einer sektoriellen Öffnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Wie würde sich **nach dem gegenseitigen Abbau der Zölle** für Milch und Milchprodukte die im Inland **produzierte Milchmenge** im Vergleich zu heute entwickeln?

<i>Zunahme um mehr als 10%</i>	<i>Zunahme um 5-10%</i>	<i>Bleibt gleich</i>	<i>Abnahme um 5-10%</i>	<i>Abnahme um mehr als 10%</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Wie würde sich **nach dem gegenseitigen Abbau der Zölle** für Milch und Milchprodukte die im Inland **verarbeitete Milchmenge** im Vergleich zu heute entwickeln?

<i>Zunahme um mehr als 10%</i>	<i>Zunahme um 5-10%</i>	<i>Bleibt gleich</i>	<i>Abnahme um 5-10%</i>	<i>Abnahme um mehr als 10%</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Wie würde sich **ohne** gegenseitige sektorielle Marktöffnung im Milchbereich die **im Inland produzierte Milchmenge** im Vergleich zu heute entwickeln?

<i>Zunahme um mehr als 10%</i>	<i>Zunahme um 5-10%</i>	<i>Bleibt gleich</i>	<i>Abnahme um 5-10%</i>	<i>Abnahme um mehr als 10%</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Wie würde sich **ohne** gegenseitige sektorielle Marktöffnung im Milchbereich **der durchschnittliche Schweizer Produzentenpreis** für Milch im Vergleich zu heute entwickeln?

<i>Zunahme um mehr als 10%</i>	<i>Zunahme um 5-10%</i>	<i>Bleibt gleich</i>	<i>Abnahme um 5-10%</i>	<i>Abnahme um mehr als 10%</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E: Fragen zu den Herausforderungen für den Milchmarkt

18. Wo sehen Sie heute allgemein die grössten **Herausforderungen für den Schweizer Milchmarkt?**

	<i>Trifft voll und ganz zu</i>	<i>Trifft zu</i>	<i>Trifft eher nicht zu</i>	<i>Trifft überhaupt nicht zu</i>
Die Produzenten müssen über segmentierte Milchpreise den Absatz von wertschöpfungsschwachen Milchprodukten mitfinanzieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Schweizer Milchpreis reflektiert nicht mehr die grobe Formel „EU-Milchpreis plus Verkäsungszulage“	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eine Milchpreiserosion tritt auch bei geschützten und gestützten Produkten auf. Gleichzeitig hat die Schweiz einen beschränkten Zugang zum EU-Markt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stetiger Verlust an Marktanteilen durch Einkaufstourismus und Einfuhren von Milchprodukten im nicht oder schwach geschützten Bereich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Absatz von Milchfett ist auf Grund des Grenzschatzes in der Schweiz und dem in der Folge hohen Inlandpreis beeinträchtigt. → mangelnde preisliche Konkurrenzfähigkeit gegenüber pflanzlichen Fetten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Produktgebundene Stützung (Verkäsungszulage) ist ein Auslaufmodell	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Weitere, oben nicht aufgeführte, Herausforderungen für den Schweizer Milchmarkt?

-

19. Mit welchen **Herausforderungen ist Ihr Unternehmen / Ihre Organisation / Ihr Verband** bezüglich dem Schweizer Milchmarkt konfrontiert?

- ..

F: Angaben für die Korrespondenz

Namen ihres Unternehmens / Verbands /Organisation	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Ansprechperson	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Telefon	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
E-Mail Adresse für allfällige Rückfragen	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Bemerkungen	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Anhang 2: Liste der konsultierten Unternehmen und Organisationen

Konsultierte Unternehmen und Organisationen

Folgende Unternehmen und Organisationen wurden im Rahmen der Befragung der Motion Milchmarkt angeschrieben:

Branchenorganisation Milch BOM
Schweizer Milchproduzenten SMP
Vereinigung der Schweizerischen Milchindustrie VMI
Schweizerischer Bauernverband
Bio Suisse
IP Suisse
BO-Butter GmbH
Föderation der Schweizerischen Lebensmittel-Industrien FIAL
BIG-M
Uniterre
Retail Schweiz
Agrarallianz
VSIG Handel Schweiz
Hotellerisuisse
Konsumentenforum KF
IG Detailhandel Schweiz
Emmentaler Switzerland ES
Interprofession du Gruyère
Fromarte
Schweiz. Gen.der Weich- und Halbhartkäsefabrikanten (SGWH)
Migros
Coop
Aldi
Lidl
Zentralschweizer Milchproduzenten
Nordostmilch AG
Aaremilch AG
MIBA
Arnold Produkte AG
Pool Prolait
Thur Milch Ring AG
Biomilchpool GmbH
PMO BEMO
Elsa Estavayer Lait S.A
Cremo SA
Emmi Schweiz AG
Hochdorf Nutritec AG
Züger Frischkäse AG
Nestlé Suisse SA
Vallait SA
Imlig Käserei Oberried AG
Strähl Käse AG
Laiteries Réunies de Genève (LRG)
Baer AG
Milchhof Lichtenstein

Anhang 3: Ergänzende Informationen zu den Modellrechnungen

In diesem Anhang werden die Resultate der Modellrechnungen, die mit den ökonomischen Modellen «Common Agricultural Policy Regionalized Impact» (CAPRI) und «StrukturWandel InformationsSystem Schweiz» (SWISSland) erstellt wurden, präsentiert und erläutert. Anhand der Simulationsmodelle CAPRI und SWISSland können die Auswirkungen von Veränderungen bei den meisten Elementen der internationalen Handelspolitik und der Schweizer Agrarpolitik analysiert und quantifiziert werden. Konkret zeigen die Modellrechnungen die Auswirkungen einer gegenseitigen Öffnung des Milchmarkts zwischen der EU und der Schweiz, der Abschaffung der Verkäsungszulage und Anpassungen der internen Stützungsmaßnahmen auf. Es gilt zu beachten, dass ökonomische Modellrechnungen immer eine vereinfachte Darstellung der Realität wiedergeben. Daher muss man die angewandten Methoden und ihre Grenzen gut kennen, um die Resultate richtig interpretieren zu können.

Dieser Anhang ist wie folgt strukturiert: Zuerst wird die Methodologie präsentiert (Kapitel 1). In einem zweiten Schritt werden die Annahmen der Simulationen vorgestellt (Kapitel 2). Schliesslich werden die Resultate präsentiert und kommentiert (Kapitel 3).

1 Methode

In diesem Kapitel werden die beiden Modelle CAPRI und SWISSland in ihren Einzelheiten vorgestellt (Ziff. 1.1 bzw. 1.2), sowie auch das Zusammenspiel der beiden Modelle erklärt (Ziff. 1.3).

1.1 CAPRI

CAPRI ist ein statisches partielles Gleichgewichtsmodell⁸⁰ für den Agrarsektor, das mittels Rahmenprogrammen der Europäischen Kommission von einem Netzwerk von Forschern unter der Schirmherrschaft des Instituts für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik der Universität Bonn entwickelt wurde. Das Simulationsmodell CAPRI wird seit rund 15 Jahren erfolgreich zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU eingesetzt. Es wird von Ministern, Ämtern und Forschungsinstituten in der EU und Drittländern verwendet, um die Auswirkungen von agrarpolitischen und handelsbezogenen Massnahmen (einschliesslich der ökologischen Aspekte) zu eruieren⁸¹.

CAPRI umfasst ein räumliches Modell der Weltmärkte, das die Handelsströme für 47 Agrarprodukte und 77 Länder, aufgeteilt in 40 regionale Handelsblöcke, aufzeigt⁸². CAPRI beruht – wie die meisten der heute verwendeten Standard-Gleichgewichtsmodelle – auf der Hypothese des vollkommenen Wettbewerbs. Für jedes Land enthält CAPRI Funktionen zum Angebot, zum menschlichen Konsum, zum Futtermittel-Konsum und zur Verarbeitung. So kann berechnet werden, wie sich endogene Veränderungen der Gleichgewichtspreise auf die Wohlfahrt von Produzenten, Konsumenten, der Verarbeitungsindustrie und der öffentlichen Hand auswirken.

Die Schweiz wurde 2011 als separater Handelsblock in das Gesamtmarktmodell von CAPRI aufgenommen (davor gehörte sie zur Ländergruppe «Rest of Europe»). Mit der Aufnahme der Schweiz in CAPRI wurden die Daten zu Preisen, Produktion, Konsum, Import und Export nach Handelspartner in das Modell integriert und von Experten der verschiedenen Agrarmärkte validiert. Im Zuge dieser Operation wurde auch die Kohärenz mit den Hypothesen des von Agroscope

⁸⁰ CAPRI ist ein statisches partielles Gleichgewichtsmodell, da es nur die Auswirkung von ökonomischen oder politischen Veränderungen auf den Agrarsektor beurteilt, wobei davon ausgegangen wird, dass die übrige Wirtschaft unverändert bleibt (Ceteris-paribus-Bedingungen). In den Industrieländern haben Änderungen in der Agrarpolitik meist nur beschränkte Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Somit rechtfertigt sich die Verwendung von CAPRI für die Ex-ante-Analysen der Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft.

⁸¹ Britz W. und Witzke H.P. (2012): CAPRI model documentation 2012. Abrufbar unter: www.capri-model.org.

⁸² CAPRI umfasst auch mathematische Simulationsmodelle mit nicht linearer Programmierung für ca. 280 Regionen der EU-27, Norwegen, die westlichen Balkanstaaten und die Türkei (Stufe «NUTS 2»; oder Stufe «farm types», mit der bis zu zehn «farm types» für jede Region definiert werden können, für insgesamt 1900 regionale Modelle). Kürzlich wurden auch regionale allgemeine Gleichgewichtsmodelle (NUTS 2) für EU-Länder mit Fokus auf GAP-Massnahmen der ländlichen Entwicklung aufgenommen.

entwickelten Simulationsmodells SWISSland sichergestellt. Im Weiteren wurde die Angebotselastizität empirisch anhand von SWISSland berechnet und in CAPRI übertragen. So können implizit auch in CAPRI die Auswirkungen der Direktzahlungen auf die Produktion berücksichtigt werden.

Mit dem sogenannten «Armington-Ansatz», der in CAPRI verwendet wird, können die Produktpreise nach Herkunftsland differenziert und dadurch bilaterale Handelsströme (Importe und Exporte) dargestellt werden. Die Nachfrage für jedes Land setzt sich zusammen aus der Inlandproduktion und den Importen aus den verschiedenen Herkunftsländern und ist somit abhängig vom Verhältnis zwischen Preisen im Inland und Importpreisen. Letztere definieren sich als Marktpreis des Exportlandes abzüglich der Exportsubventionen und zuzüglich der Transportkosten und Zölle.

Was die Milch und Milchprodukte betrifft, so wird der Rohmilchmarkt in CAPRI mit einer Angebotsfunktion und einer Nachfragefunktion für die Verarbeitung modelliert. Im Modell kann die Rohmilch zu neun Milchprodukten verarbeitet werden: Butter, Rahm, Käse, Frischmilchprodukte (einschliesslich Konsummilch für den menschlichen Verzehr sowie Joghurt), Magermilchpulver, Vollmilchpulver und einige Nebenprodukte (Kasein, Molke, Milchcondensate). Es ist sichergestellt, dass die Bilanz für Fette und Eiweisse zwischen der Rohmilchmenge und den daraus hergestellten Milchprodukten stimmt. Im Vergleich zu anderen Gleichgewichtsmodellen weist CAPRI bei den Milchprodukten eine hohe Produktdifferenzierung auf. So ist die Rohmilch zwar nicht vermarktbar⁸³, doch können die Milchprodukte zwischen den verschiedenen Handelsblöcken des Modells vermarktet werden.

Mit CAPRI können für einen gegebenen Zeitpunkt in der Zukunft die Auswirkung von Änderungen der nationalen und internationalen Politik im Vergleich zu einem Referenzszenario analysiert werden. So wird dieses Modell normalerweise für mittelfristige Ex-ante-Simulationen verwendet (typischerweise 10 bis 15 Jahre im Voraus), was sowohl zum statischen Vergleichscharakter des Modells passt (das Modell stellt die Gleichgewichtssituation mit sofortiger Anpassung aller Punkte, die von den Veränderungen betroffen sind, dar) als auch der typischen Implementierungsphase der meisten agrarpolitischen Massnahmen entspricht. Als Referenzszenario wird die wahrscheinliche Situation in der Zukunft unter Berücksichtigung der bestehenden Politiken, einschliesslich der bereits beschlossenen künftigen Veränderungen, definiert. Das Referenzszenario basiert weitgehend auf vorbereiteten Prognosen, die von internationalen Institutionen wie der OECD, der FAO oder der EU bereitgestellt werden. In der vorliegenden Analyse wurde als Referenzzeitpunkt für die Simulationen das Jahr 2020 festgelegt. Alle mit CAPRI simulierten Szenarien beziehen sich also auf das Jahr 2020 und jede Abweichung der berücksichtigten Variablen (Preis, Mengen usw.) wird im Hinblick auf das Referenzszenario für 2020 berechnet. Bei der Definition dieses Referenzszenarios für die Schweiz wurden ausserdem die Prognosen von SWISSland hinzugezogen, welche die Umsetzung der AP 14–17 mit einbeziehen. Als die vorliegende Analyse erstellt wurde, entsprach 2020 dem letzten Simulationsjahr des CAPRI-Referenzszenarios, das von der Europäischen Kommission validiert wurde. Dieses Referenzjahr wurde gewählt, obwohl es in SWISSland nicht genau mit dem Ende des Implementierungszeitraums des Freihandels mit Milchprodukten zwischen der Schweiz und der EU entspricht (2022; vgl. Ziff. 2). Das Referenzjahr 2020 für die Simulationen ist in einem statischen Vergleichsmodell wie CAPRI von nachgeordneter Bedeutung; wichtig ist vielmehr, dass als Grundhypothese für dieses Jahr alle Änderungen umgesetzt und abgeschlossen wurden.

Auch eine möglichst präzise Wiedergabe des Grenzschutzes wurde im CAPRI-Modell sichergestellt. In CAPRI können alle wichtigen handelspolitischen Instrumente dargestellt werden. Für die Schweiz sind dies die Zölle und Zollkontingente sowie das Einfuhrpreissystem bei gewissen Futtergetreidesorten. Allfällige bereits bestehende Handelspräferenzen werden im Modell ebenfalls berücksichtigt. Als Quelle für die Zoll-Daten verwendet CAPRI die sechsstelligen Daten der «*Agricultural Market Access Database*» (AMAD) des Harmonisierten Systems⁸⁴. Für die Schweiz werden die Zölle anhand des vom BLW entwickelten Zoll-Aggregatmodells TRIMAG («*Tariff Reduction*

⁸³ Diese Hypothese wird in verschiedenen Gleichgewichtsmodellen vertreten. Dies in erster Linie deshalb, weil nur sehr kleine Rohmilchmengen zur Verarbeitung vermarktet werden und deshalb keine globale Datenbank aufgebaut werden kann. Der Handel mit Rohmilch ist aufgrund der hohen Transportkosten und der Verderblichkeit des Produkts kaum attraktiv.

⁸⁴ Die internationale Warennomenklatur, das sogenannte Harmonisierte System (HS), wird von der Weltzollorganisation verwaltet und umfasst ca. 5000 Gruppen von Waren, die anhand eines sechsstelligen Codes identifiziert und gemäss einer rechtlichen und logischen Struktur verzeichnet sind. Der Schweizer Zolltarif ist weiter unterteilt bis zu achtstelligen Untergruppen.

Impact Model for Agriculture)⁸⁵ berechnet, anhand dessen der Schweizer Grenzschatz bis zur achtstelligen Ebene des Harmonisierten Systems dargestellt werden kann (rund 2300 Agrartariflinien). Diese Tariflinien werden anschliessend für jedes Produkt auf CAPRI-Niveau aggregiert.

Alle Schweizer Importkontingente werden normal ausgeschöpft. Die Importrente wird von CAPRI in Abhängigkeit der simulierten Marktbedingungen endogen berechnet. Bei den Schwellenpreisen wird der effektiv angewandte Zollansatz ebenfalls endogen vom Modell bestimmt, und zwar als Differenz zwischen Importpreis und Schwellenpreis. In CAPRI werden das Zollkontingent für die Einfuhr von Milchprodukten sowie ihre Zollansätze berücksichtigt und präzise dargestellt. In diesem Modell bestimmen die Zollansätze den von der Schweiz gegenüber seinen Handelspartnern – einschliesslich der EU – angewandten Grenzschatz. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU für Käse wurde ebenfalls berücksichtigt und in das Referenzszenario eingearbeitet. Die Exportsubventionen der Schweiz fliessen hingegen nicht in das Modell ein, da die in diesem Modell betroffenen Handelsströme klein sind und diese Subventionen nur für verarbeitete Produkte ausgerichtet werden. Die internen Stützungsmassnahmen werden, wie bereits erwähnt, anhand der von SWISSland berechneten Elastizitäten indirekt dargestellt; die Verkäsungszulage wird in CAPRI hingegen explizit modelliert.

1.2 SWISSland

Das Ziel von SWISSland ist die Abschätzung der Auswirkungen agrarpolitischer Entscheide auf die Wirtschaftlichkeit und Struktur der schweizerischen Landwirtschaft insgesamt, gleichzeitig aber auch differenziert für kleinere regionale Räume oder Betriebsgruppen. Es handelt sich um ein rekursiv-dynamisches Angebotsmodell. Auswirkungen von agrarpolitischen Szenarien auf die Preisbildung lassen sich damit nicht berechnen, weshalb das Modell meist in Kombination mit einem Marktmodell verwendet wird. Wie in den meisten agentenbasierten Modellen des Agrarsektors wird auch in SWISSland der einzelne reale Betrieb als Vorlage für einen Agenten⁸⁶ gewählt. Dessen strategische Verhaltensweisen hinsichtlich Betriebswachstum, Aufnahme einer Nebenerwerbstätigkeit oder Produktionsaufgabe sollen mit den auf Schweizer Betrieben beobachteten Verhaltensweisen übereinstimmen. Da SWISSland die gesamte Schweizer Landwirtschaft repräsentieren soll, muss die Agentenpopulation die heterogenen strukturellen und sozio-ökonomischen Charakteristika und Verhaltensweisen der Landwirte so realitätsgetreu wie möglich wiedergeben. Dies trifft insbesondere auf die folgenden Merkmale zu:

- Produktionsausstattung (Fläche, Gebäude, Arbeit)
- Art und Umfang der Betriebszweige
- Kostenfunktionen
- Parzellenstruktur (Anordnung im Raum, Hangneigung, Fahrdistanzen)
- Investitionsverhalten
- Entscheidungsverhalten bezüglich Betriebsaufgabe und -übergabe
- Betriebliches Wachstum (Flächenpacht).

Die Zahl der Agenten in SWISSland orientiert sich an den ungefähr 3300 Referenzbetrieben des Datenpools der Zentralen Auswertung (ZA) von Buchhaltungsdaten des Institutes für Nachhaltigkeitswissenschaften (INH) von Agroscope. Diese sogenannten ZA-Betriebe bilden eine Teilmenge der rund 50 000 Familienbetriebe der Schweiz. Zur Definition der Faktorausstattungen, ökonomischen Kennziffern und Verhaltensweisen der Agenten steht eine breite Auswahl an weiteren Datenquellen zu Verfügung (vgl. Tabelle 1).

Die regionale Lage, Betriebsform, Ressourcenausstattung und Kostenstruktur eines Agenten basieren auf den Kennwerten je eines real existierenden ZA-Betriebs. Um die Kostenfunktionen der einzelnen Betriebszweige zu ermitteln, reichen jedoch die verfügbaren betriebszweigspezifischen Datensätze (Naturalerträge, Direktkosten, Preise) nicht aus. Dazu sind weitere Daten zu Arbeitszeit, Maschinen-

⁸⁵ Listorti G., Tonini A., Kempen M. und Adenauer M. (2013): How to implement WTO scenarios in simulation models: linking the TRIMAG tariff aggregation tool to CAPRI. 135th EAAE Seminar: Challenges for the Global Agricultural Trade Regime After Doha, 28-30. August 2013, Belgrad, Serbien.

⁸⁶ Ein Agent ist die Einheit in einem Simulationssystem, die fähig ist, eigenständige Aktionen durchzuführen, um seine Ziele zu erreichen (nach Wooldridge M. (2002): Intelligent Agents: The Key Concepts. Liverpool, UK.).

und Futtereinsatz notwendig, die aber nur für den ZA-Betrieb als Ganzes vorliegen. Eine Zuordnung der Daten auf Grundlage definierter Zuordnungskriterien, wie sie in Mack und Mann⁸⁷ beschrieben sind, ermöglicht es dennoch, für alle 3300 Agenten betriebszweigspezifische lineare Kostenfunktionen auf der Basis der Buchhaltungsdaten zu berechnen.

Die von den Referenzbetrieben der Buchhaltung abgeleiteten Agenten sind räumlich über die gesamte Schweiz verteilt. Nachbarschaftliche Verhältnisse zwischen ZA-Betrieben bestehen in der Regel nicht, weshalb zwischen ZA-Betrieben in der Regel auch kein Flächentausch stattfindet. Damit ein betriebliches Wachstum mittels Flächenzupacht auch zwischen ZA-Agenten modellierbar ist, mussten Nachbarschaftsbeziehungen zwischen den Agenten in das Modell implementiert werden. Dies erfolgte, indem die 3300 Agenten auf 66 sogenannte SWISSland-Gemeinden verteilt wurden, welche in ihren betriebsstrukturellen und topographischen Merkmalen von 10 typischen Schweizer Gemeinden (Referenzgemeinden) abgeleitet wurden. Für die Referenzgemeinden wurde die räumliche Anordnung ihrer Betriebe und Flächen anhand von GIS-Datenbanken und detaillierten Erhebungen über die landwirtschaftliche Nutzung der Flächen erfasst, um sie anschliessend auf die Modellagenten zu übertragen.

Tabelle 1: Definition der Modellagenten und Datenquellen

Merkmale des Agenten	Datenquelle
Region, Betriebsform, Ressourcenausstattung, Kostenfunktionen der Betriebszweige	Einzelbetriebliche Buchhaltungsdaten der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten.
Räumliche Betriebsstruktur	Räumliche Daten von Betrieben aus ca. 10 Referenzgemeinden
Verhaltensweisen eines aussteigenden Agenten (Betriebsaufgabe oder Betriebsübergabe)	Repräsentative Befragung von 776 aussteigenden Bewirtschaftenden ⁸⁸
Einstellung gegenüber verschiedenen Bewirtschaftungsformen wie dem biologischen Landbau	Repräsentative Befragung von ca. 500 biologisch und ca. 500 nicht biologisch geführten Betrieben ⁸⁹

Der Ausstieg aus der Landwirtschaft ist auch in der Schweiz in erster Linie durch den Einstieg in die AHV im Alter von 65 Jahren und das Enden des Anspruchs auf Direktzahlungen mit der Hofaufgabe bzw. -übergabe an einen Nachfolger geprägt. Eine Hofaufgabe vor dem Erreichen des Pensionsalters ist unter den bisherigen Rahmenbedingungen nur sehr selten anzutreffen. Rossier und Wyss⁹⁰ haben in einer empirischen Untersuchung die Hofübernahmewahrscheinlichkeit in Abhängigkeit der Anzahl Söhne sowie der Grösse, des Typs und der Lage eines Betriebs ermittelt. Auf dieser theoretischen Grundlage wurden im Modell SWISSland die Agenten ohne Nachfolger und diejenigen mit einem potenziellen Übernahmekandidaten stochastisch bestimmt. In einem zweiten Schritt wird das Einkommen als Kriterium für die Hofübernahme dadurch implementiert, dass das erzielbare Haushaltseinkommen eines potentiellen Nachfolgers im Übernahmejahr höher als ein definiertes Mindesteinkommen sein muss. Eine Betriebsübernahme erfolgt nur dann, wenn dieses Kriterium erfüllt ist.

⁸⁷ Mack G. und Mann S. (2008): Defining Elasticities for PMP Models by Estimating Marginal Cost Functions Based on FADN Data: the Case of Swiss Dairy Production. 107th EAAE Seminar 'Modelling of Agricultural and Rural Development Policies', Paper presentation, 29. Januar – 1. Februar 2008, Sevilla, Spanien.

⁸⁸ Rossier R. und Wyss B. (2006): Determinanten der Hofnachfolge. *Agrarforschung*, 13 (4).

⁸⁹ Reissig L., Ferjani A. und Zimmermann A. (2009): Ausstieg aus dem Biolandbau – steigende Tendenz in der Schweiz. *Agrarforschung*, 16 (3).

⁹⁰ Rossier R. und Wyss B. (2006).

Weil die rund 3300 ZA-Betriebe eine nicht ausreichend repräsentative Stichprobe der schweizerischen Betriebe darstellen, ist damit zu rechnen, dass die Hochrechnung der Betriebsdaten zu bedeutenden Abweichungen von den gesamtschweizerischen Merkmalen führt. Mit Hochrechnungsmethoden, welche den einzelnen Betrieben unterschiedliche Gewichte zuweisen, könnte die Anpassungsgüte verbessert werden. Dies würde jedoch zu Inkonsistenzen bezüglich der abgebildeten Beziehungen zwischen den Betrieben führen: Ein Landhandel zwischen Betrieben, denen unterschiedliche Hochrechnungsfaktoren zugeordnet sind, ergäbe eine Veränderung der insgesamt abgebildeten Fläche. Es empfiehlt sich deshalb, die Repräsentativität bereits vor den Modellanwendungen durch eine Anpassung der Stichprobe zu verbessern. Ähnlich der Regionsinitialisierung in Happe⁹¹ erfolgt dazu eine Gewichtung der ZA-Betriebe. In einer Optimierungsrechnung erhält jeder Betrieb ein Gewicht von entweder Null, Eins oder grösser Eins. Diese Ermittlung von zu streichenden oder zu multiplizierenden Betrieben verfolgt das Ziel, bestimmte Merkmale in der Hochrechnung noch besser an die gesamtschweizerischen Werte anzupassen. Die Optimierungsrechnung minimiert die Summe der quadrierten Abweichungen zwischen den hochgerechneten Merkmalen der Betriebe und dem Umfang des jeweiligen Merkmals in der Grundgesamtheit. Die Liste der Merkmale, auf die diese Anpassung der Agentenpopulation ausgerichtet wird, beinhaltet zum Beispiel die Umfänge bestimmter Flächen- und Tierkategorien oder die Anzahl Betriebe mit einer bestimmten Betriebsform (Nebenerwerb, Pacht, Biolandbau, regionale Lage). Im SWISSland-Modell erfolgen Interaktionen zwischen den Betrieben vorerst nur innerhalb von definierten SWISSland-Gemeinden. In den Publikationen der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten hat sich die Gruppierung der Betriebe nach den Merkmalen Region, Betriebstyp und Flächenklasse als geeignet erwiesen, um die Ergebnisse entsprechend der Vertretung dieser Gruppen zu gewichten⁹². Anhand der analogen Gruppierung der gesamtschweizerischen Betriebe⁹³ und unter Anwendung eines vorgegebenen Hochrechnungsfaktors kann die erforderliche Anzahl Agenten je Gruppe berechnet werden und damit auch die Anzahl ZA-Betriebe, die in jeder Gruppe fehlen oder überzählig sind. Die auf diese Weise korrigierte Agentenpopulation entspricht einem gemäss dem Hochrechnungsfaktor festgelegten Anteil der realen Schweizer Landwirtschaftsbetriebe. Die Ergebnisse solcher Modellsimulationen können jeweils einfach mit dem Hochrechnungsfaktor auf die Gesamtschweiz oder auf bestimmte Teilregionen hochgerechnet werden.

Produktions- und Investitionsentscheidungen der Agenten werden in Form eines mathematischen Optimierungsmodells formuliert und mit Hilfe des Ansatzes der positiven mathematischen Programmierung (PMP) kalibriert. Das Modell sieht eine Reihe von betrieblichen Handlungsoptionen (Entscheidungsvariablen oder Aktivitäten) sowie -begrenzungen (Restriktionen) vor. Es wird für das Modell SWISSland unterstellt, dass die einzelbetrieblichen Aktivitäten einer Periode aus der Maximierung des erwarteten Haushaltseinkommens abgeleitet werden können unter Berücksichtigung von technischen und finanziellen Restriktionen wie verfügbarer Fläche, Arbeitsausstattung, Finanzierungsmöglichkeiten oder Bedingungen zum Erhalt von Direktzahlungen (vgl. Abbildung 1 bzw. Tabelle 2).

⁹¹ Happe K. (2004): Agricultural policies and farm structures. Agent-based modelling and application to EU-policy reform. Dissertation, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle, Deutschland.

⁹² Meier B. (2005): Analyse der Repräsentativität im schweizerischen landwirtschaftlichen Buchhaltungsnetz. ETH Zürich Diss. No. 15868.

⁹³ AGIS-Datenbank: BLW 2008. Nicht veröffentlicht.

Abbildung 1: Übersicht über das Optimierungsmodell

		Aktivitäten									
		Investition	Finanzierung	Pflanzenbau	Tierhaltung	Dauerkulturen	Grünland	Nutzung	Nebenerwerb	RHS	
		c	c	c	c	c	c	c	c		
Haushaltseinkommen		Zielfunktionskoeffizienten									Max.
Restriktionen	Landnutzung (ha)										
	Raufutterfläche (ha)										
	Tierhaltung (Plätze)										
	Arbeit (AKh)										
	Düngung (kg N/ha)										
	Suisse-Bilanz (kg N, P, K)										
	Fruchtfolge (% der LN)										
	Biodiversitätsförderflächen (% der LN)										

Anmerkung: c = kontinuierliche Aktivitäten; RHS: Right Hand Side (rechte Seite der Gleichung)

Tabelle 2: Wichtige Variablen in SWISSland

Variable	Einheit	Typ	Beschreibung
Pflanzenbau	ha	≥ 0	Verfahren des Pflanzenbaus
Tierhaltung	verschiedene	≥ 0	Verfahren der Tierhaltung
Dauerkulturen	ha	≥ 0	Verfahren des Dauerkulturanbaus
Grünland	ha	≥ 0	Wiesen- und Weidenutzung
Nutzung	verschiedene	≥ 0	Faktor- und Ressourcennutzung
Nebenerwerb	AKh	≥ 0	Arbeitszeit für ausserlandwirtschaftliche Beschäftigung
Haushaltseinkommen	CHF	Frei	Landwirtschaftliches Einkommen plus ausserlandwirtschaftliches Einkommen

Das Haushaltseinkommen ergibt sich aus der Summe von landwirtschaftlichem und ausserlandwirtschaftlichem Einkommen. Es muss die von den Betriebsleitenden eingesetzte Arbeit und das investierte Eigenkapital entschädigen. Für eine detailliertere Beschreibung der quadratischen Zielfunktion siehe Möhring et al.⁹⁴

Die zeitliche Auflösung eines Simulationsdurchgangs beträgt ein Jahr. Der rekursive Modellansatz ermöglicht die Analyse von Entwicklungen im Zeitablauf, indem mehrere Simulationsdurchgänge hintereinander durchgeführt werden. Das Ergebnis eines Jahres ist die Basis für das darauffolgende Jahr. Infolge Illiquidität oder einer fehlenden Deckung der Opportunitätskosten können Betriebe aus der Produktion ausscheiden.

Der PMP ermöglicht es, das Modell auf einen statistisch ausgewiesenen Ausgangszustand (Basisjahr) zu kalibrieren. Die Prognoserechnungen werden dadurch realitätsnäher und plausibler und neigen weniger zu Überspezialisierung im Vergleich zu Lösungen bei rein linearer Programmierung.

⁹⁴ Möhring A., Zimmermann A., Mack G., Mann S., Ferjani A. und Gennaio M.P. (2010): Modelling structural change in the agricultural sector – An Agent-based approach using FADN data from individual farms. 114th EAAE Seminar 'Structural Change in Agriculture', Paper presentation, 15. – 16. April 2010, Berlin, Deutschland.

Nachteilig ist allerdings, dass die quadratische Kostenfunktion lediglich eine empirisch schwer überprüfbare Annahme darstellt. Die grosse Anzahl heterogener Agenten erfordert eine Mindestanzahl an verschiedenen Aktivitäten in der Pflanzen- und Tierproduktion.

1.3 Zusammenspiel der beiden Modelle

Die gegenseitigen Öffnung des Milchmarktes zwischen der Schweiz und der EU wird anhand der beiden oben beschriebenen Modelle CAPRI und SWISSland analysiert. Hauptgrund für die Wahl dieser beiden Modelle war das Bedürfnis, Veränderungen sowohl bei der internationalen Handelspolitik als auch bei den internen Stützungsinstrumenten für die Schweizer Milchbranche zu berücksichtigen und aufzuzeigen. Dies bedürfte im Grunde eines Wirtschaftsmodells, das in der Lage wäre, entweder die globalen Handelspolitiken – und somit die Entwicklung an den Weltmärkten – oder die interne Stützung der Schweizer Milchbranche unter Berücksichtigung der topografischen Heterogenität bei der Implementierung der politischen Massnahmen in der Schweiz darzustellen. Es gibt derzeit jedoch kein Wirtschaftsmodell für die Schweiz, das diese Komplexität in der gewünschten Detailtreue wiedergeben könnte. Somit bietet sich im Moment als einzige verfügbare und mögliche Lösung die Kombination und Verknüpfung zweier Wirtschaftsmodelle an, die gemeinsam Antworten auf die gestellten politischen Fragen liefern.

Das CAPRI-Modell wird hier in erster Linie für die Analyse von Veränderungen bei der internationalen Handelspolitik verwendet, da mit diesem Modell insbesondere Anpassungen beim Grenzschutz zwischen der Schweiz und der EU beurteilt werden können, während mit SWISSland eine Einschätzung der Veränderungen bei der Schweizer Politik im Zusammenhang mit der internen Stützung, wie z. B. eine Anpassung der Stützungsmaßnahmen, ermöglicht wird. Mit SWISSland können insbesondere die in der Schweiz implementierten Direktzahlungen sehr präzise nachgezeichnet werden.

Bei der Beurteilung von Veränderungen der internen Agrarpolitik, welche die Märkte beeinflussen, muss beachtet werden, dass es sich bei CAPRI um ein Gleichgewichtsmodell handelt (und die Marktpreise somit endogen aus der Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage bestimmt werden), während SWISSland ein Angebotsmodell mit exogenen Preisen darstellt. Genauer gesagt oder illustriert an einem Beispiel bedeutet dies, dass mit dem CAPRI-Modell auch die Auswirkungen der Verkäsungszulage, die sich als Massnahme der internen Agrarpolitik namentlich in den Marktpreisen niederschlägt, sachgemäss eingeschätzt werden können. Im SWISSland-Modell könnte einzig die Höhe der Preisstützung dem Produzentenpreis hinzuaddiert werden, ohne die Veränderungen beurteilen zu können, die mit der Einführung dieser Beihilfe einhergehen (namentlich die grössere Rohmilchproduktion und folglich der Rückgang des Marktpreises). Mit CAPRI hingegen kann beurteilt werden, wie sich die Aufhebung dieser Massnahme schlussendlich auf das Gleichgewicht von Preis und in der Schweiz produzierter Rohmilchmenge auswirkt (vgl. Abschnitt 2.4.5 des Berichtes und Listorti und Tonini, 2014⁹⁵).

Um Antworten auf die politischen Fragen zu finden, die im Rahmen dieser Analyse gestellt werden, und die Kohärenz zwischen den CAPRI- und den SWISSland-Resultaten zu gewährleisten, werden die beiden Modelle verknüpft und sequenziell verwendet. So können die Auswirkungen von Veränderungen der handelspolitischen Massnahmen in der Milchbranche (aus dem CAPRI-Modell) auf die Milchproduktion in der Schweiz für verschiedene topographische Gebiete (Tal-, Hügel- und Bergzone, die in SWISSland erfasst sind) und unter Berücksichtigung der verschiedenen Direktzahlungsoptionen beurteilt und aufgezeigt werden. Um eine sequenzielle und kohärente Nutzung von CAPRI und SWISSland zu ermöglichen, wurden folgende Elemente der beiden Modelle harmonisiert:

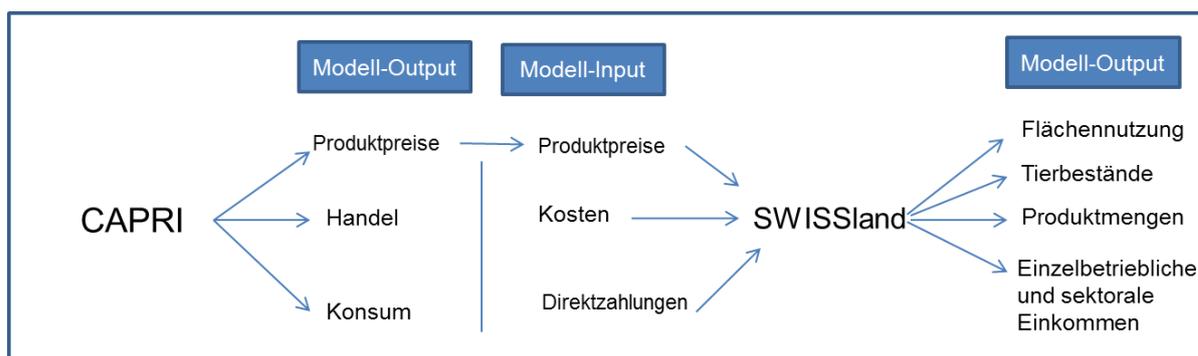
- die Zeitachse (Basisjahr, Jahr der Simulation von politischen Veränderungen);
- die berücksichtigten Agrarprodukte;
- die Angebotselastizitäten;
- die Prognosen für das Referenzszenario für jedes Produkt; und
- die Darstellung der verschiedenen politischen Massnahmen in beiden Modellen.

⁹⁵ Listorti G. und Tonini A. (2014): Wirkungsanalyse der Verkäsungszulage auf den Milchmarkt. Agrarforschung, 5(5).

In der Praxis funktioniert die Verknüpfung der beiden Modelle wie folgt (vgl. Abbildung 2): Zuerst werden die Auswirkungen auf die Märkte der internationalen Handelspolitik und gegebenenfalls der innenpolitischen Massnahmen mit Preiswirkung (in der vorliegenden Analyse, die Verkäsungszulage und die Milchzulage) mit CAPRI simuliert. Dabei werden die Veränderungen bei Preisen und Mengen in der Schweiz aufgrund des neuen Marktgleichgewichts für den gesamten Landwirtschaftssektor in Bezug auf das Marktgleichgewicht im Referenzszenario berechnet. In CAPRI, einem statischen Vergleichsmodell, wurde – wie bereits erwähnt – das Jahr 2020 als Vergleichszeitpunkt in der Zukunft gewählt. Diese Preisveränderungen werden anschliessend an SWISSland übertragen. Dort werden die Daten optimiert und die künftige Auswirkung auf die Schweizer Inlandproduktion unter Berücksichtigung der Heterogenität der Landwirtschaftsbetriebe und der Direktzahlungen anhand von verschiedenen ausgewählten Alternativen simuliert. In SWISSland werden die von CAPRI berechneten Preisveränderungen zeitlich in fünf Etappen gestaffelt (2018–2022), um die Auswirkung einer schrittweisen Marktöffnung, der Abschaffung der Verkäsungszulage und die Einführung der Milchzulage zu simulieren. Parallel dazu werden die verschiedenen Optionen für die interne Stützung zwischen 2018 und 2022 in fünf gleichen Schritten implementiert. Im Referenzszenario bleiben die Produzentenpreise zwischen 2017 und 2025 konstant.

Der Austausch der Preise zwischen CAPRI und SWISSland ist insbesondere dank der Harmonisierung der Angebotselastizitäten beider Modelle möglich. So wird sichergestellt, dass die Reaktion jedes Produktes auf eine Preisschwankung in beiden Modellen dieselbe Grössenordnung aufweist (vgl. auch Abschnitt 1.1). In den vorliegenden Modellrechnungen zur Milchmarktöffnung fliessen die mit CAPRI berechneten Produktpreise in die SWISSland-Optimierung ein.

Abbildung 2: Zusammenspiel von CAPRI und SWISSland



2 Annahmen

In dieser Studie wurden die folgenden Szenarien analysiert:

- **Referenzszenario (R):** Dieses Szenario stellt die Referenz dar mit der Weiterverfolgung der Agrarpolitik 2014–2017 bis in das Jahr 2025. Das Referenzszenario (so wie alle anderen Szenarien auch) umfasst die Abschaffung des Milchquotensystems in der EU, die formell 2015 vollzogen wird. Alle nachfolgenden Szenarien sind im Vergleich zum Referenzszenario zu verstehen;
- **Szenario 0 (S_0):** In diesem Szenario wird der Handel zwischen der Schweiz und der EU für alle Milchprodukte vollständig liberalisiert. Alle Zölle und Importkontingente werden abgeschafft, genauso wie die Verkäsungszulage in der Höhe von 15 Rappen pro Kilo Milch^{96,97};
- **Szenario 1 (S_1):** Anders als im Szenario 0 wird hier eine Zulage für die ganze Rohmilch entrichtet. Diese Rohmilchpreisstützung beträgt 9 Rappen pro Kilo produzierter Milch⁹⁸;
- **Szenario 2 (S_2):** Milchfreihandel mit «Grünlandbeitrag Milch» für Betriebe mit Milchproduktion. Der Grünlandbeitrag wird pro Hektare Dauergrünland entrichtet, sofern auf dem Betrieb eine Mindestmenge Milch pro Hektare vermarktet wird (z. B. in der Talzone 10 000 kg pro Jahr). Die geforderte Mindestmilchmenge ist, entsprechend dem abnehmenden Milchproduktionspotenzial in den höheren Lagen, nach Zonen abgestuft⁹⁹;
- **Szenario 3 (S_3):** Milchfreihandel mit höheren Versorgungssicherheitsbeiträgen auf Grünland¹⁰⁰.

Die Szenarien R, 0 und 1 wurden mit CAPRI und SWISSland analysiert. Die Szenarien 2 und 3, die Alternativen bei den internen Stützungsmaßnahmen beinhalten, wurden mit SWISSland untersucht. Die Preisannahmen für die fünf Szenarien, welche die Grundlage für die SWISSland-Prognosen bilden, sind in Tabelle 3 dargestellt.

Bis 2017 basieren die Berechnungen mit SWISSland auf den gleichen Annahmen wie jene der Botschaft zur Agrarpolitik für die Jahre 2014–2017¹⁰¹. Die Umsetzung des Preisabbaus aufgrund der Milchmarktöffnung (inklusive der Abschaffung der Verkäsungszulage und, in S_1, der Einführung der Milchzulage) wurde in SWISSland ab 2018 in fünf gleichmässigen Schritten simuliert (bis 2022). Parallel dazu wurde in den zwei Szenarien mit neuen bzw. angepassten internen Stützungsinstrumenten (Szenarien 2–3) die Stützung schrittweise erhöht. Ab 2019 bis 2025 bleiben die Preise konstant.

Zu Szenario 2 wurden zudem 5 Untervarianten analysiert. Dabei handelt es sich einerseits um die instrumentellen Optionen 2a (Grünlandbeitrag nur im Hügel- und Berggebiet) und 2b (Grünlandbeitrag differenziert zu Gunsten der Talzone). Andererseits wurde eine Variante mit tieferem Milchpreis (Szenario 2 Preis-), eine Variante mit 100 Millionen Franken mehr Budget (Szenario 2 Budget+) und ein Szenario mit einer weniger starken Annäherung des Schweizer Kostenniveaus an jenes der EU (Szenario 2 Kosten+) berechnet (vgl. Tabelle 4 und Tabelle 6).

⁹⁶ In CAPRI entspricht dies Fr. 1.50 pro Kilo Käse, unter der Prämisse, dass für die Herstellung von 1 Kilo Käse ca. 10 Kilo Milch gebraucht werden. Angesichts der Inlandproduktion von 185 000 Tonnen Käse im Referenzszenario (R) entspricht dies einer Budgetbelastung von 278 Millionen Franken.

⁹⁷ Zur politischen Definition dieses Szenarios gehört auch die Streichung der Mittel, die der Milchbranche im Rahmen des «Schoggigesetzes» zur Verfügung gestellt und aus den im Abschnitt 1.1 aufgeführten Gründen in CAPRI nicht dargestellt werden.

⁹⁸ Unter Berücksichtigung einer Milchproduktion von 3,2 Millionen Tonnen im Referenzszenario (R) wird dies in CAPRI mit einer Budgetbelastung von 285 Millionen Franken verbucht.

⁹⁹ Für den Grünlandbeitrag wurden insgesamt 310 Millionen Franken eingesetzt. Für Details zu den angenommenen Hektarbeiträgen siehe Tabelle 5 und Tabelle 6. Bezüglich der Definition der landwirtschaftlichen Zonen siehe <http://www.blw.admin.ch/themen/00015/00178/index.html?lang=de>.

¹⁰⁰ Für die Erhöhung der Versorgungssicherheitsbeiträge wurden insgesamt 310 Millionen Franken eingesetzt. Das ergibt eine Erhöhung des Basisbeitrags von 400 Fr./ha (vgl. Tabelle 5).

¹⁰¹ Botschaft zur AP 14-17 (BBI 2012 2075), S. 2309–2311.

Tabelle 3: Preisannahmen für SWISSland basierend auf den CAPRI-Ergebnissen (Prozentangaben im Vergleich zur Referenz)

		2008	2017 / R 2025	S_0 2025	S_1 2025	S_2 / S_3 2025
Kuhmilch	Rp./kg	77.65	63.02	-25%	-17%	-25%
Kuhfleisch	Fr./kg SG	6.39	5.83	-4%	-4%	-4%
Rindfleisch	Fr./kg SG	8.91	8.37	-4%	-4%	-4%
Kalbfleisch	Fr./kg SG	14.59	13.14	-4%	-4%	-4%
Schweinefleisch	Fr./kg SG	4.95	3.97	-6%	-5%	-6%
Geflügelfleisch	Fr./kg SG	3.63	3.72	-8%	-7%	-8%
Eier	Fr./Stück	24.49	23.90	-1%	-1%	-1%
Brotgetreide	Fr./dt	60.50	50.65	-3%	-2%	-3%
Futtergetreide	Fr./dt	40.86	37.59	-1%	0%	-1%
Körnermais	Fr./dt	41.73	38.51	-1%	-1%	-1%
Zuckerrüben	Fr./dt	10.56	8.50	0%	0%	0%
Kartoffeln	Fr./dt	40.68	35.69	-2%	-2%	-2%
Raps	Fr./dt	103.04	77.29	0%	0%	0%
Freilandgemüse	Fr./dt	236	267	-2%	-2%	-2%
Tafelobst	Fr./dt	163	138	-6%	-5%	-6%
Beeren	Fr./dt	580	640	-6%	-5%	-6%
Wein	Fr./hl	290	300	0%	0%	0%

In der Referenz wird die Teuerung der letzten Jahre bei den Produktionsmitteln in die Zukunft fortgeschrieben. Bei einer Liberalisierung des Milchmarktes ist davon auszugehen, dass der Preisdruck auf landwirtschaftliche Inputgüter stärker zunimmt als ohne Liberalisierung, weshalb angenommen wurde, dass sich die Preisdifferenzen bei den Vorleistungsgütern, Investitionen und Löhnen zwischen der Schweiz und der EU ab 2018 bis 2022 schrittweise um 20 % verringern. Damit fallen die Kostensteigerungen für die Vorleistungsgüter bei den Marktliberalisierungsberechnungen um rund drei Prozentpunkte tiefer aus als in der Referenz (Tabelle 4). In der Sensitivitätsanalyse zu Szenario 2 (S_2 Kosten+) wurde angenommen, dass sich bei den Kosten die Differenz zum EU-Preisniveau lediglich um 10% verringert.

Tabelle 4: Kostenentwicklung bis 2025 als Grundlage für die SWISSland-Berechnungen (2008 = 100 %)

	Keine Marktöffnung (R) 2025	Liberalisierung Milchmarkt (S_0 – S_3) 2025	S_2 Kosten+ 2025
Saatgut	105%	102%	104%
Energieträger	135%	135%	135%
Mineraldünger	187%	187%	187%
Pflanzenschutz	90%	86%	88%
Tierarzt	96%	96%	96%
Sonstige Waren	117%	114%	116%
Unterhalt Maschinen	128%	126%	127%
Unterhalt Gebäude	147%	137%	142%
Vorleistungen	126%	123%	125%
Getreide	91%	90%	90%
Rindviehmastfutter	91%	91%	91%
Milchleistungsfutter	90%	89%	89%
Futtermittel	91%	90%	90%
Investitionen Maschinen	152%	150%	151%
Investitionen Gebäude	123%	123%	123%
Löhne	130%	124%	127%
Pachtzinsen	93%	85%	89%
Schuldzinsen	84%	84%	84%

Die Ausgestaltung der Versorgungssicherheits- und Grünlandbeiträge in den fünf Grundscenarien wird in Tabelle 5 aufgezeigt.

Tabelle 5: Ausgestaltung der Versorgungssicherheits- und Grünlandbeiträge in den fünf Grundscenarien

		R 2025	S_0 2025	S_1 2025	S_2 2025	S_3 2025
Versorgungssicherheitsbeiträge						
Basisbeitrag normal	Fr./ha		900		900	1300
Basisbeitrag für Biodiversitätsförderflächen	Fr./ha		450		450	850
Beitrag für offene Ackerfläche	Fr./ha		400		400	0
Produktionserschwerungsbeitrag						
Talzone	Fr./ha		0		0	0
Hügelzone	Fr./ha		240		240	240
Bergzone I	Fr./ha		300		300	300
Bergzone II	Fr./ha		320		320	320
Bergzone III	Fr./ha		340		340	340
Bergzone IV	Fr./ha		360		360	360
Grünlandbeitrag Milch						
Talzone	Fr./ha		0		800	0
Hügelzone	Fr./ha		0		800	0
Bergzone I	Fr./ha		0		800	0
Bergzone II	Fr./ha		0		800	0
Bergzone III	Fr./ha		0		800	0
Bergzone IV	Fr./ha		0		800	0

Die fünf Untervarianten zu Szenario 2 unterscheiden sich in der Ausgestaltung der Massnahme (S_2a und S_2b), der Milchpreisentwicklung (S_2 Preise-), in der Höhe der eingesetzten Mittel (S_2 Budget+) und in den unterstellten Kostenannahmen (S_2 Kosten+; vgl. auch Tabelle 4). Während in Szenario 2 Kosten+ die gleichen Annahmen für den Milchpreis und den Grünlandbeitrag unterstellt wurden wie in Szenario 2, wurde in den anderen vier Untervarianten für diese Parameter folgendes angenommen (vgl. Tabelle 6):

Tabelle 6: Milchpreise und Grünlandbeitrag in vier Untervarianten zu Szenario 2 (Abweichungen zu S_2 sind rot markiert)

		S_2a 2025	S_2b 2025	S_2 Preise- 2025	S_2 Budget+ 2025
Milchpreis	% von R 2025	-25%	-25%	-29%	-25%
Grünlandbeitrag Milch					
Talzone	Fr./ha	0	1110	800	1050
Hügelzone	Fr./ha	1200	820	800	1050
Bergzone I	Fr./ha	1200	640	800	1050
Bergzone II	Fr./ha	1200	590	800	1050
Bergzone III	Fr./ha	1200	480	800	1050
Bergzone IV	Fr./ha	1200	260	800	1050

3 Ergebnisse

Die nachfolgende Analyse der Ergebnisse umfasst die Ergebnisse von CAPRI und von SWISSland, wie in Tabelle 7 dargestellt.

Tabelle 7: Herkunft der für die Analyse der verschiedenen Szenarien verwendeten Variablen

Variablen	Modell	Abschnitt im Bericht
Handel	CAPRI	3.1.1
Preise	CAPRI	3.1.2
Produktion und Konsum	CAPRI	3.1.3
Ökonomische Wohlfahrt	CAPRI	3.1.4
Flächennutzung	SWISSland	3.2.1
Milchkuhbestand	SWISSland	3.2.2
Milchmengenentwicklung	SWISSland	3.2.3
Landwirtschaftliche Gesamtrechnung	SWISSland	3.2.4
Landwirtschaftliches Einkommen	SWISSland	3.2.5
Strukturentwicklung	SWISSland	3.2.6

3.1 CAPRI

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse aus dem CAPRI-Modell dargelegt und analysiert. Alle Ergebnisse aus CAPRI beziehen sich auf Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario per Ende der Umsetzungsperiode des Freihandels in CAPRI (d.h. 2020; vgl. Abschnitt 1.1).

3.1.1 Handel

Bei einer gegenseitigen Liberalisierung des Handels im Milchsektor zwischen der Schweiz und der EU nehmen die Schweizer Importe aus der EU zu. Grund hierfür ist die Aufhebung aller Importzölle und Kontingente, die sich in einem Rückgang des Importpreises niederschlagen, was wiederum einen Nachfragezuwachs bei den Importen mit sich bringt. Gleichzeitig werden die Exporte aus der Schweiz in die EU steigen, da die EU-Importzölle wegfallen und die Preise in der Schweiz nach der Liberalisierung wettbewerbsfähiger sind.

Im Szenario 0 (vgl. Tabelle 8) wird bei den Importen von Butter ein Plus von 14 000 Tonnen verzeichnet (ausgehend von 500 Tonnen Importe), bei den Exporten ein leichter Anstieg auf 1000 Tonnen (ebenso ausgehend von 500 Tonnen Exporten). Beim Käse ziehen die Importe leicht an und die Exporte sinken um 5000 Tonnen¹⁰².

Beim Rahm, wo der Grenzschutz besonders hoch ist, steigen die Importe um 30 000 Tonnen (ausgehend von 330 Tonnen), während die Exporte nur unerheblich zunehmen. Bei den Frischmilchprodukten legen die Importe um 38 000 Tonnen zu und kommen auf 49 000 Tonnen zu liegen. Es ist wichtig zu bedenken, dass zu den Frischmilchprodukten auch einige Produktlinien mit hoher Wertschöpfung gehören (wie z. B. Joghurt). Die Exporte von Frischmilchprodukten erhöhen sich von 7000 Tonnen auf 67 000 Tonnen. In diesem Fall spielt im Modell auch die Senkung der EU-Importzölle eine wichtige Rolle.

Die Veränderungen beim Handel mit der EU von Magermilchpulver sind wie erwartet klein, da bei diesem Produkt die Preise in der Schweiz und der EU schon heute sehr nahe beieinander liegen. Beim Vollmilchpulver hingegen steigen die Importe (+6000 Tonnen), während die Exporte praktisch unverändert bleiben. Der Schweizer Grenzschutz bei Milchprodukten mit hohem Fettgehalt (Butter und Rahm) ist höher, weshalb sich eine Liberalisierung des Handels gerade bei diesen Produkten sehr stark auswirkt.

Im Szenario 1 wird bei den Importen von Butter ein Plus von 14 000 Tonnen verzeichnet, bei den Exporten ein leichter Anstieg auf 650 Tonnen. Beim Käse ziehen die Importe leicht an und die Exporte

¹⁰² Die Veränderungen auf dem Käsemarkt, der zwischen der Schweiz und der EU schon liberalisiert ist, erklären sich in erster Linie mit der Abschaffung der Verkäsungszulage (vgl. Abschnitt 2.4.5 des Berichtes sowie Listorti G. und Tonini A. (2014)).

sinken um 5000 Tonnen. Beim Rahm erhöhen sich die Importe um ca. 30 000 Tonnen und die Exporte um 1500 Tonnen. Bei den Frischmilchprodukten steigen die Importe von 11 000 Tonnen auf 48 000 Tonnen, die Exporte von 7000 Tonnen auf 67 000 Tonnen. Es handelt sich daher, gemäss Daten und Annahmen die für die Simulationen genutzt wurden, um die Produktgruppe, für welche der grösste Exportanstieg ersichtlich ist. Der Handel mit der EU von Magermilchpulver verändert sich hingegen kaum. Beim Vollmilchpulver steigen die Importe (+6000 Tonnen), während die Exporte praktisch unverändert bleiben.

Tabelle 8: Schweizer Importe/Exporte aus der bzw. in die EU per Ende der Umsetzungsperiode (in 1000 t)

	Importe			Exporte		
	R	S_0	S_1	R	S_0	S_1
Butter	0,49	14,71	14,22	0,5	1	0,65
Käse	31	32,13	31,72	49,57	44,72	45,56
Rahm	0,33	30,01	29,6	2,39	3,59	3,89
Frischmilchprodukte	11	48,61	47,75	6,96	67,16	67,38
Magermilchpulver	1,09	1,19	1,15	0,7	0,6	0,68
Vollmilchpulver	0,36	6,55	6,37	0,58	0,64	0,67

Quelle: CAPRI-Simulationen.

Anhand der Veränderungen bei den Schweizer Importen und Exporten wird ersichtlich, ob die bilateralen Handelsströme mit Drittpartnern ebenfalls beeinflusst werden. Die EU ist zwar bei Weitem der grösste Handelspartner der Schweiz, doch ist es möglich, dass ein Rückgang der Preise in der Schweiz die Attraktivität der Produkte und somit ihr Exportpotenzial auf Drittmärkten erhöht. Dies gilt insbesondere für Produkte mit hohem Fettgehalt wie beispielsweise Butter oder Rahm (vgl. Tabelle 9). So wird deutlich, dass unter Berücksichtigung des Handels mit Drittländern in den Szenarien 0 und 1 die Butterexporte um ca. 5000 Tonnen ansteigen, die Rahmexporte um ca. 2000 Tonnen. Auf der anderen Seite sinken die Exporte von Magermilchpulver, die bereits zu einem grossen Teil direkt in Drittmärkte gehen, aufgrund der rückläufigen Inlandproduktion leicht. Bei den Importen ist klar, dass aufgrund des Freihandels, der sich ausschliesslich zwischen der Schweiz und der EU abspielt, der Grossteil der Importe aus der EU stammen wird. Eine Ausnahme bilden die Fälle mit WTO-Kontingent. Hier können Drittländer aufgrund der Tatsache, dass das Kontingent weniger beansprucht wird, von den günstigeren Zöllen innerhalb des Kontingents profitieren. Dies betrifft beispielsweise Frischmilchprodukte, wenn auch in geringem Masse.

Tabelle 9: Schweizer Gesamtimporte/-exporte (EU und Drittländer) per Ende der Umsetzungsperiode (in 1000 t)

	Importe			Exporte		
	R	S_0	S_1	R	S_0	S_1
Butter	0,49	14,71	14,22	5,17	10,34	11,22
Käse	31,98	33,14	31,72	50,5	45,56	46,42
Rahm	0,33	30,01	29,6	3,96	5,94	6,1
Frischmilchprodukte	11,57	50,47	49,56	7,58	68,04	70,85
Magermilchpulver	1,23	1,34	1,29	21,46	18,8	19,85
Vollmilchpulver	0,36	6,55	6,37	1,37	1,51	1,64

Quelle: CAPRI-Simulationen.

Im Weiteren könnte es auch nützlich sein, den Handel in der Milchbranche im Hinblick auf Fette und Eiweisse unter die Lupe zu nehmen. Wie aus den nachfolgenden Abschnitten hervorgeht, sinkt die Fett- und Eiweissproduktion (d. h. die Milchproduktion) in allen Szenarien. Bei den Fetten werden die Importe und Exporte nach der Liberalisierung des Handels mit Milchprodukten zulegen, wobei die Importe stärker ansteigen als die Exporte (vgl. Tabelle 10). Bei den Eiweissen verzeichnen die Importe im Szenario 0 ein Plus, wohingegen die Exporte leicht zurückgehen. Hintergrund dieses Exportrückgangs ist die Abschaffung der Verkäsungszulage, die einen Abbau der Produktion und des Exports von Käse und Magermilchpulver mit sich bringt. Im Szenario 1 hingegen steigen die Exporte. Es zeigt sich zudem, dass das Handelsvolumen bei den Fetten stärker zulegt als bei den Eiweissen.

Milchprodukte mit hohem Fettgehalt geniessen im aktuellen Regime einen höheren Grenzschutz, weshalb sich der Freihandel bei diesen Produkten besonders stark auswirkt.

Tabelle 10: Gesamtimporte/-exporte (EU und Drittländer) von Fetten und Eiweissen per Ende der Umsetzungsperiode (in 1000 t, Veränderung gegenüber R)

	S_0	S_1
Fette		
Importe	2 521	2 427
Exporte	619	728
Eiweisse		
Importe	418	363
Exporte	-39	40

Quelle: CAPRI-Simulationen.

3.1.2 Preise

Nach der Liberalisierung des Handels zwischen der Schweiz und der EU und der Abschaffung der Verkäsungszulage sinken die Preise für Butter und Rahm im Szenario 0 um rund 40 %, jene für Vollmilchpulver um 30 %. Im Gegensatz dazu erhöht sich der Preis für Käse um 3 %¹⁰³ und jener für Magermilchpulver bleibt nahezu unverändert (Tabelle 11).

Die Senkung der Zölle und Preise bei den Milchprodukten beeinflusst die Nachfrage bei der Verarbeitung von Rohmilch, was sich negativ auf den Preis für Rohmilch auswirkt. So geht der Produzentenpreis für Rohmilch gegenüber dem Referenzszenario um 25 % zurück. Wenn man im Referenzszenario von einem Preis von 63 Rappen pro Kilo Milch ausgeht, entspricht dies einem Preis von 47 Rappen pro Kilo Milch. Im Vergleich zum EU-Milchpreis verbleibt ein Preisbonus für die Schweizer Herkunft von rund 5 %.

Mit der Einführung einer Produzentenpreisstützung von 9 Rappen pro Kilo produzierter Rohmilch wird diese Wirkung abgeschwächt und der Produzentenpreises für Rohmilch würde folglich nur auf 52 Rappen pro Kilo Milch sinken (im S_1 nur –17 % gegenüber dem Referenzszenario, im S_0 waren es dagegen –25 %). Der Marktpreis für Rohmilch (der dem Produzentenpreis ohne Beihilfe entspricht) sinkt hingegen um 29 %, was ein stärkerer Rückgang darstellt als im Szenario 0. Mit anderen Worten: nur ca. zwei Drittel der 9 Rappen pro Kilo führen zu einem Anstieg des Produzentenpreises im Vergleich zum Szenario mit Marktöffnung ohne jegliche Beihilfe. Hintergrund hierfür ist die Produktionssteigerung infolge der Milchzulagen und des daraus resultierenden Rückgangs des Marktpreises. Die Analyse zeigt, dass dies die effiziente Weitergabe der Stützung an die Produzenten beeinträchtigt.

Im Szenario 1 zeigt sich, dass in manchen Fällen die Produzentenpreise für Milchprodukte etwas tiefer sind als im Szenario 0, da mehr Rohmilch für die Verarbeitung zur Verfügung steht. Die Preise für Butter und Rahm gehen um ca. 40 % zurück, jener für Vollmilchpulver um 32 %. Im Gegensatz dazu erhöht sich der Preis für Käse um 2 % und jener für Magermilchpulver bleibt nahezu unverändert.

¹⁰³ In erster Linie aufgrund der Abschaffung der Verkäsungszulage (vgl. Abschnitt 2.4.5 des Haupttextes sowie Listorti G. und Tonini A. (2014)).

Tabelle 11: Veränderungen des Schweizer Produzentenpreises per Ende der Umsetzungsperiode (Veränderungen in % gegenüber R)

	S_0	S_1
Rohmilch	-25,0 %	-16,8 %
Butter	-44,1 %	-44,3 %
Käse	2,9 %	2,0 %
Rahm	-39,5 %	-40,3 %
Frischmilchprodukte	-8,9 %	-9,8 %
Magermilchpulver	1,4 %	0,8 %
Vollmilchpulver	-30,5 %	-31,6 %

Schliesslich könnte es interessant sein, die Entwicklung des Verhältnisses zwischen dem Schweizer Produzentenpreis und dem EU-Produzentenpreis als ein Näherungswert für den Schweizer Herkunftsbonus zu untersuchen. Die Vorliebe der Schweizer Konsumenten für inländische Produkte widerspiegelt sich typischerweise in deren Bereitschaft, höhere Preise zu zahlen für Schweizer Produkte im Vergleich zu analogen Produkten auf dem Markt. Im Referenzszenario (R) liegt der Schweizer Produzentenpreis rund 40 % über dem EU-Produzentenpreis. Im Szenario 0 verbleiben nach der Öffnung der Milchmärkte 5 % Preisbonus für Schweizer Herkunft. Im Szenario 1 ist die Senkung des Inlandpreises hingegen stärker; aus diesem Grund, nähert sich der Schweizer Marktpreis dem Plafond des EU-Preises an.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass im Freihandel zwischen der Schweiz und der EU und bei einer Abschaffung der Verkäsungszulage der Produzentenpreis für Rohmilch gegenüber dem Referenzszenario um 25 % zurückgeht. Im Vergleich zum EU-Milchpreis verbleibt ein Schweizer Herkunftsbonus von rund 5 %. Die Einführung einer Produzentenpreisstützung von 9 Rappen pro Kilo Rohmilch schwächt diesen Rückgang des Produzentenpreises ab (–17 %), auch wenn aufgrund der mit dieser flankierenden Massnahme einhergehenden Produktionssteigerung nur rund zwei Drittel dieser Unterstützung in einem Anstieg des Produzentenpreises resultieren.

3.1.3 Produktion und Konsum

Die Senkung des Produzentenpreises schlägt sich im inländischen Angebot und Konsum nieder. Im Szenario 0 geht die Milchproduktion um 4 % zurück¹⁰⁴. Wie bereits erwähnt, ist die Hauptursache hierfür die Preisreduktion bei den Milchprodukten, die zu einer geringeren Nachfrage nach Rohmilch für die Verarbeitung führt. Mit anderen Worten: ein geringeres Angebot an Rohmilch genügt der kleineren Nachfrage seitens der Verarbeitung. Die Produktion von Rohmilch wird entsprechend der relativen Rentabilität der verschiedenen Milchprodukte neu verteilt. Bei der Produktion von Milchprodukten wird im Szenario 0 ein Rückgang der Produktion beobachtet (namentlich –4 % beim Käse, –24 % beim Rahm, –10 % beim Magermilchpulver, –20 % beim Vollmilchpulver; vgl. Tabelle 12). Ausnahmen bilden Butter und Frischmilchprodukte (Produktionssteigerung um ca. 4 %¹⁰⁵).

Im Szenario 1 sind die Auswirkungen auf die Produktion geringer als im Szenario 0. Im Szenario 1 reduziert sich die Auswirkung auf das Angebot (–2,5 %), da die Auswirkung auf den inländischen Rohmilchpreis schwächer ist. Im Szenario 1 ist ersichtlich, dass der Grossteil der Rohmilch vorwiegend in die Produktion von Butter (+7 %), Magermilchpulver (–6 %) und Vollmilchpulver (–18 %) geht. Die Produktion von Frischmilchprodukten steigt um 4%, während die Produktion von Käse um 3 % und jene von Rahm um 24 % sinkt.

¹⁰⁴ Dieser Rückgang ist vergleichbar mit jenem aus dem SWISSland-Modell (vgl. Abschnitt 3.2.3).

¹⁰⁵ Bei den letzten beiden Produkten nehmen die Exporte markant zu.

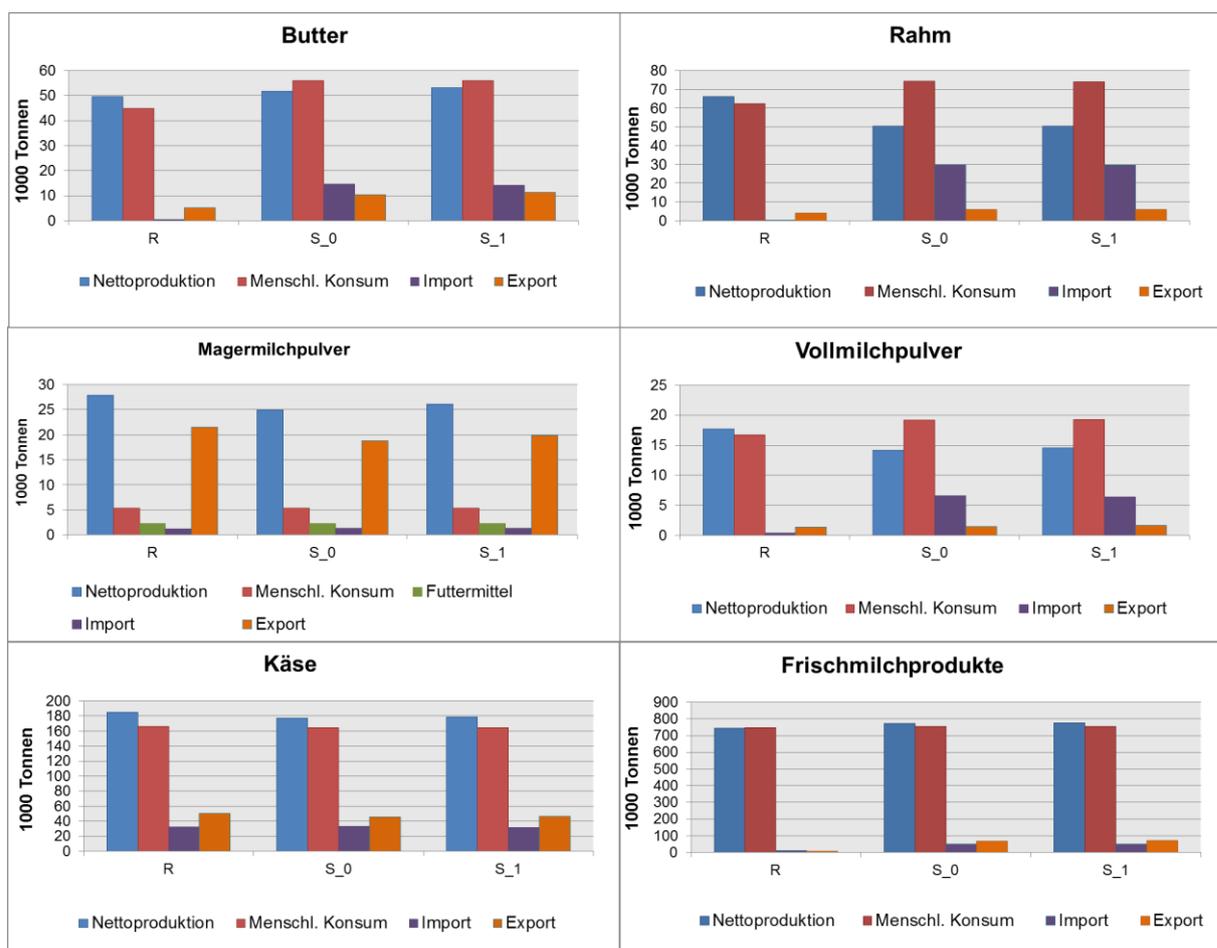
Tabelle 12: Veränderungen der inländischen Produktion per Ende der Umsetzungsperiode (Veränderungen in % gegenüber R)

	S_0	S_1
Rohmilch	-3,9 %	-2,5 %
Butter	4,2 %	7,0 %
Käse	-4,2 %	-3,1 %
Rahm	-23,8 %	-23,7 %
Frischmilchprodukte	3,9 %	4,5 %
Magermilchpulver	-10,4 %	-6,3 %
Vollmilchpulver	-20,0 %	-17,9 %

Quelle: CAPRI-Simulationen.

Was den Konsum von Milchprodukten angeht, wird im Szenario 0 wie auch im Szenario 1 insbesondere bei den Produkten mit hohem Fettgehalt, wo die Auswirkungen auf die Preise grösser sind, ein Anstieg beobachtet. Bei den übrigen Milchprodukten bleibt der Konsum in etwa gleich (vgl. Abbildung 3). Aufgrund der Substitutions- und Komplementäreffekte auf Produktion und Konsum¹⁰⁶ sind auch andere Agrarprodukte von der Liberalisierung des Milchsektors betroffen. Die Produzentenpreise sinken beim Fleisch (um durchschnittlich 5 %) und bei den pflanzlichen Produkten (um durchschnittlich 2 %). Infolge des Produktionsrückgangs im Milchbereich im Szenario 0 sinken die Preise von einigen Produktionsfaktoren (Futtermittel oder Landwirtschaftsland) um ca. 5 %. Der tiefere Getreidepreis (-2,4 %) steht eher im Zusammenhang mit dem Rückgang der Verwendung als Futtermittel. Diese Ergebnisse gelten auch für Szenario 1.

Abbildung 3: Wichtigste Entwicklungen (Produktion, Konsum, Handel) der Milchprodukte per Ende der Umsetzungsperiode



Quelle: CAPRI-Simulationen.

¹⁰⁶ Aus Sicht der Produktion darf nicht vergessen werden, dass die Rindfleischproduktion in der Schweiz mit der Milchproduktion verknüpft ist. Auf der Konsumseite können die tieferen Preise bei den Milchprodukten zu einem Rückgang des Konsums von anderen Agrarprodukten führen und dadurch auf deren Preise drücken.

3.1.4 Wohlfahrt

Die Wohlfahrtsanalyse ist ein wirtschaftliches Standardkonzept für die Beurteilung von politischen Massnahmen, anhand derer die Auswirkungen einer Massnahme auf alle betroffenen Wirtschaftsakteure, und nicht nur auf die landwirtschaftlichen Produzenten, beurteilt werden kann¹⁰⁷. Auf Konsumentenseite bedient sich CAPRI des Begriffs der «*Money Metric Utility*», der die Einkommensveränderungen bei den Konsumentinnen und Konsumenten misst (unter Annahme unveränderter Preise), die nötig sind, um im simulierten Szenario denselben in Geld gemessenen Nutzen zu erreichen wie im Referenzszenario. Genauer gesagt bedeutet eine positive Entwicklung des «*Money Metric Utility*» in der Simulation, dass die Kaufkraft der Konsumenten gegenüber dem Referenzszenario zunimmt. Auf Produzentenseite berechnet CAPRI die Veränderungen der landwirtschaftlichen Gewinne als Hauptindikator für die Wohlfahrt der Produzenten. Die landwirtschaftlichen Gewinne berechnen sich aus der Differenz zwischen Einnahmen (d. h. Mengen zum Hofpreis) und Kosten. Die Veränderungen bei den Steuerzahlern umfassen die Ausgaben für die interne Stützung sowie Zolleinnahmen und Renten aus Importkontingenten.

In der Tabelle 13 wird die Wohlfahrt unterteilt in die Wohlfahrt der Konsumenten, die landwirtschaftlichen Gewinne (Wohlfahrt der Produzenten), die Gewinne der Milchverarbeitung und andere Gewinne (Futtermittel und Verarbeitungsindustrie, andere) sowie die Zolleinnahmen und Renten aus Zollkontingenten und das verfügbare Budget für interne Stützungsmaßnahmen. Die Veränderungen werden als absolute Veränderungen gegenüber den Zahlen des Referenzszenarios übertragen. Diese Veränderungen können im Zusammenhang stehen mit Veränderungen bei der Produktion, dem Konsum, den Preisen oder mit Veränderungen bei den Subventionen und Zolleinnahmen. Es gilt zu bedenken, dass die Zahlen durch die Modellsimulationen generiert werden und im ganzen Zusammenhang interpretiert werden müssen, d. h. unter Berücksichtigung der verwendeten Simulationshypothesen (z.B. dass die Veränderungen bei den Zolleinnahmen von den im Modell simulierten Importvolumen für alle Agrarprodukte abhängig sind). Bei der Interpretation der von CAPRI generierten Zahlen zur Wohlfahrt ist zu beachten, dass die Zahlen zu den landwirtschaftlichen Gewinnen nicht mit den Zahlen zum landwirtschaftlichen Einkommen aus dem SWISSland-Modell verglichen werden können, da die beiden Modelle unterschiedliche Ansätze verfolgen.

Tabelle 13: Wohlfahrtsanalyse für die Schweiz per Ende der Umsetzungsperiode (in Millionen Franken, Veränderungen gegenüber R)

	S_0	S_1
Wohlfahrt der Konsumenten	833	852
Landwirtschaftliche Gewinne	-584	-398
Gewinne der Milchindustrie	-211	-153
Andere Gewinne (Futtermittel, Verarbeitung, andere)	-64	-61
Zolleinnahmen und Renten aus Zollkontingenten	-76	-75
Budget für interne Stützungsmaßnahmen	278	-7
Total Wohlfahrt	176	157

Quelle: CAPRI-Simulationen.

Im Szenario 0 erhöht sich die Wohlfahrt der Konsumenten um 833 Mio. Franken. Dies liegt darin begründet, dass im Vergleich zum Referenzszenario die Zölle und Importkontingente abgeschafft werden, die Importe steigen und folglich die Produzentenpreise sinken. So werden Agrarprodukte für Konsumenten preisgünstiger. Im Gegenzug gehen die landwirtschaftlichen Gewinne und die Gewinne der Milchverarbeitung zurück (-584 Mio. Fr. bzw. -211 Mio. Fr.). Auch die anderen Gewinne sinken. Die Zolleinnahmen verzeichnen ein Minus, da die Zölle auf Milchprodukten abgeschafft werden. Der Bundeshaushalt wird dank der Abschaffung der Verkäusungszulage entlastet (+278 Mio. Fr., in CAPRI;

¹⁰⁷ Es gilt zu bedenken, dass CAPRI ein partielles Gleichgewichtsmodell ist, das nur die Auswirkung von ökonomischen oder politischen Veränderungen auf den Agrarsektor beurteilt, wobei davon ausgegangen wird, dass die übrige Wirtschaft unverändert bleibt (Ceteris-paribus-Bedingungen). Ausserdem ist zu beachten, dass hier die öffentlichen Güter, die Umsetzungskosten und die Verteilungseffekte ausser Acht gelassen werden (der Effekt pro Kopf ist unterschiedlich je nach dem wie gross die entsprechende Gruppe ist).

vgl. Abschnitt 2). Insgesamt sind die wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen positiv als Folge der Liberalisierung der Agrarmärkte und der Abschaffung der Verkäsungszulage (+176 Mio. Fr.).

Im Szenario 1 liegen die Preise für Milchprodukte aufgrund der Unterstützung der Milchproduktion leicht unter jenen in Szenario 0 (vgl. Ziff. 3.1.2 und Tabelle 11). Die Rückgänge bei den landwirtschaftlichen Gewinnen fallen dank der Stützung der inländischen Milchproduktion schwächer aus. Auch die Gewinnrückgänge in der Milchverarbeitungsindustrie sind geringer, die Wohlfahrt der Konsumenten nimmt hingegen zu, da Milchprodukte weniger kosten und mehr Verarbeitungsprodukte zur Verfügung stehen. Im Staatshaushalt wiegen sich die Ausgaben für die Stützung des Produzentenpreises für Milch und die Einsparungen aus der Abschaffung der Verkäsungszulage auf. Die Veränderung der Wohlfahrt ist im Szenario 1 (+157 Mio. Fr.) ebenfalls positiv, jedoch kleiner als im Szenario 0. Dies bedeutet, dass die Einführung einer Stützung des Produzentenpreises für Milch gesamthaft betrachtet einen negativen Effekt für die Wohlfahrt hat.

Vom Budgetaufwand, der für die Stützung der Inlandproduktion von Rohmilch eingesetzt wird (+285 Mio. Fr. in CAPRI; vgl. Abschnitt 2), werden nur 65 % an die landwirtschaftlichen Produzenten weitergegeben (die Differenz zwischen den Verlusten in Höhe von 584 Mio. Fr. im Szenario S_0 und in Höhe von 398 Mio. Fr. in S_1 beträgt 186 Mio. Fr.), während 20 % an die Verarbeitungsbetriebe gehen (die Differenz zwischen den Verlusten in Höhe von 211 Mio. Fr. im Szenario S_0 und in Höhe von 153 Mio. Fr. in S_1 beträgt 58 Mio. Fr.) und 7 % an die Konsumentinnen und Konsumenten (die Differenz zwischen den Verlusten in Höhe von 852 Mio. Fr. in S_0 und in Höhe von 833 Mio. Fr. in S_1 beträgt 19 Mio. Fr.).

Die verbleibenden 8 % sind ein Nettoverlust, d. h. das sind Kosten, die auf Ineffizienzen der Massnahme zur Preisstützung der inländischen Produktion zurückzuführen sind (d. h. «*deadweight loss*»¹⁰⁸).

Insgesamt zeigt sich, dass eine Milchmarktliberalisierung zu einem Wohlfahrtsgewinn führen würde. Allerdings würde dieser durch eine aktive Preisstützungspolitik etwas vermindert.

3.2 SWISSland

3.2.1 Flächennutzung

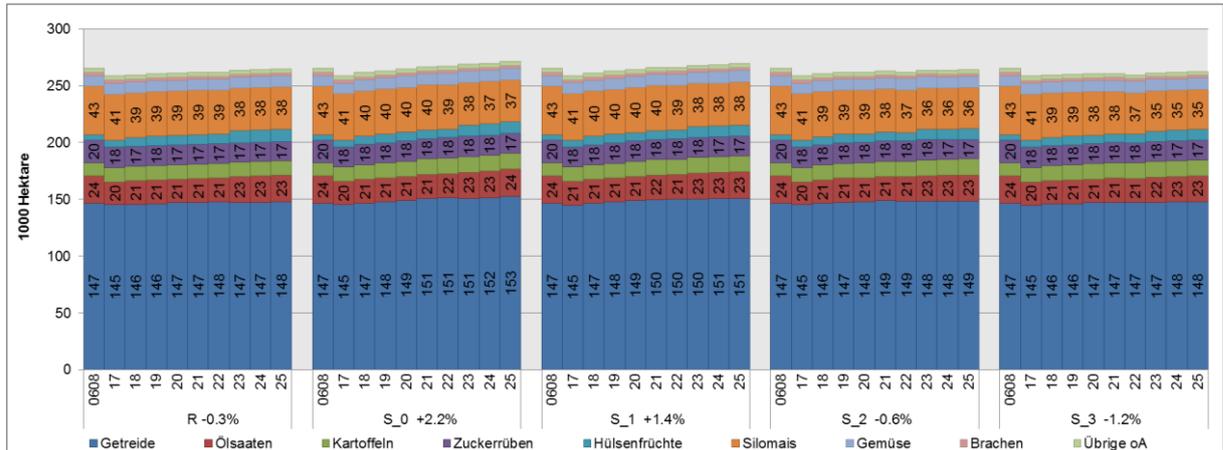
Die totale offene Ackerfläche nimmt in Szenario 0 und Szenario 1 leicht zu. Innerhalb der bestehenden Ackerflächen sind die Änderungen in der Nutzung (Getreide, Zuckerrüben, Ölfrüchte usw.) minim. Lediglich der Silomaisanbau geht in den Szenarien 1–3 zugunsten des höheren Hülsenfrüchteanteils um bis zu 5 % zurück. Die Liberalisierung des Milchmarktes hat demnach nur einen geringfügigen Effekt auf die offene Ackerfläche und die Flächennutzung (vgl. Abbildung 4).

Die Liberalisierungsszenarien gehen von ähnlichen Preisen für pflanzliche Produkte aus. Unterschiede zwischen den Szenarien bestehen nur in den Direktzahlungsbeiträgen und den betrieblichen Veränderungen durch die Liberalisierung des Milchmarktes. SWISSland sagt eine Abnahme der Milchbetriebe und des totalen Milchkuhbestandes voraus (vgl. Kapitel 3.2.2), was die Veränderung der offenen Ackerfläche und insbesondere die rückläufigen Silomaisflächen erklärt.

Die Flächennutzung scheint kaum durch die Liberalisierung des Milchmarktes beeinflusst zu werden. Da, wo vorher komparative Kostenvorteile bestanden, bleiben diese bestehen. Die Entwicklung der Biodiversitätsförderflächen (Rotations- und Buntbrache, extensiv genutzte Wiesen, wenig intensiv genutzte Wiesen) ist in den verschiedenen Szenarien recht ähnlich und liegt in der Referenz bzw. in den Szenarien 0–2 zwischen 12,6 % und 15,2 %. Der mit 17,8 % stärkste Zuwachs an Biodiversitätsförderflächen ist in Szenario 3 bei einer Erhöhung der Versorgungssicherheitsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen zu beobachten.

¹⁰⁸ Gemäss der mikroökonomischen Standard-Theorie kostet eine Marktstützung immer mehr als die Konsumenten bzw. Produzenten an Vorteilen erhalten. Das Ausmass des Verlusts («*deadweight loss*») hängt sowohl von exogenen als auch von endogenen Faktoren ab. Zu den exogenen Faktoren gehören Angebot, Nachfrage und Verarbeitungselastizitäten sowie die Subvention selbst. Die endogenen Faktoren kommen in den Veränderungen bei Preisen und Mengen aufgrund der Einführung der politischen Massnahme zum Ausdruck.

Abbildung 4: Offene Ackerfläche



Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

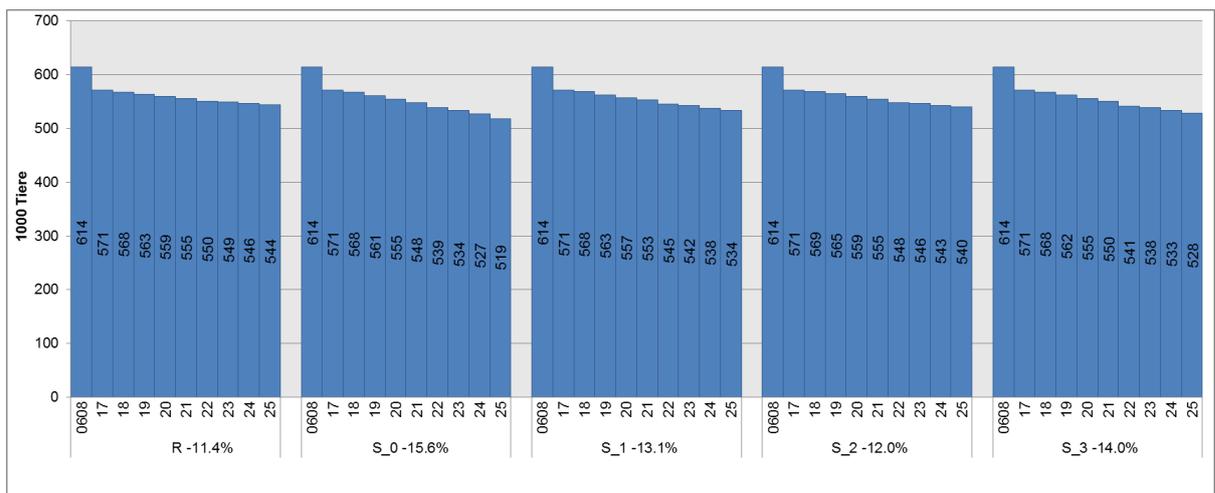
Quelle: SWISSland.

3.2.2 Milchkuhbestand

Bei einer Milchmarktöffnung entwickeln sich die Bestände in den Szenarien leicht unterschiedlich. Unabhängig von der Öffnung des Milchmarktes ist ein Rückgang des Milchkuhbestandes bis 2025 zu erwarten. Dieser beträgt im Referenzszenario 11,4 %. Am stärksten ist der Rückgang bei einer Öffnung ohne milchspezifische Unterstützung (Szenario 0: 15,6 %), da dabei die Milchproduktion gegenüber anderen Produktionszweigen an Rentabilität verliert.

Der Einfluss der drei Stützungsoptionen hat unterschiedliche Auswirkungen auf den Milchkuhbestand: Der Grünlandbeitrag von 800 Fr./ha (Szenario 2) würde trotz Öffnung des Milchmarktes einen Rückgang des Bestandes um lediglich 12 % zur Folge haben. Bei der Preisstützung von 9 Rp./kg Milch ist die Abnahme mit 13,1 % schon entsprechend höher. Offenbar zahlt sich diese Stützungsmassnahme für den Landwirt weniger aus als der Grünlandbeitrag von Szenario 2. Am wenigsten Wirkung zeigt die Anhebung der Versorgungssicherheitsbeiträge von 400 Fr./ha. Hier nimmt der Bestand um 14 % ab und liegt damit näher am Resultat der Marktöffnung ohne angepasste Stützungsmassnahmen von Szenario 0 (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Milchkuhbestand



Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

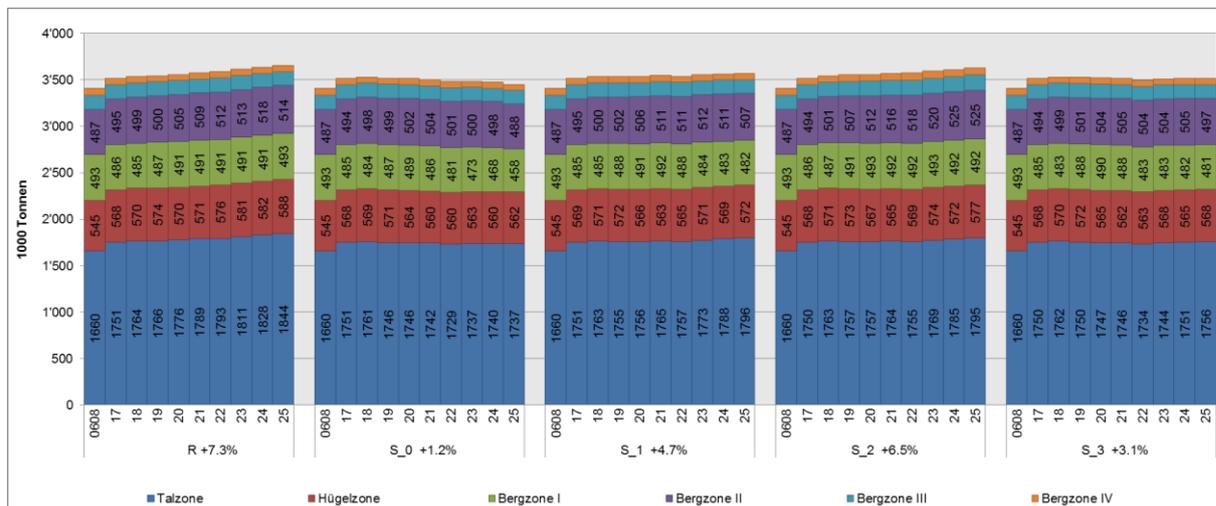
Quelle: SWISSland.

3.2.3 Milchmengenentwicklung

In allen Szenarien wurden die gleichen Leistungssteigerungen von 70 kg Milch je Kuh und Jahr unterstellt. Die Leistungssteigerungen sind dafür verantwortlich, dass die Verkehrsmilchmenge auch bei einem rückläufigen Milchkuhbestand wächst. Im Referenzszenario ist eine stetige Steigerung der Verkehrsmilchmenge nur in der Tal- und Hügellzone zu beobachten, während im Berggebiet die Milchproduktion konstant bleibt bzw. leicht rückläufig ist. Über alle Zonen steigt die Milchmenge im Referenzszenario bis 2025 um 7,3 % im Vergleich zum Basisjahr 2006/08. Demgegenüber ist in Szenario 0 nur noch eine leichte Zunahme der produzierten Milchmenge in der Tal- und Hügellzone um insgesamt 1,4 % gegenüber dem Basisjahr prognostiziert. In den Bergzonen bleibt die Milchproduktion dagegen konstant oder verhält sich rückläufig. Ein stärkerer Anstieg ist dagegen in Szenario 1 und Szenario 2 zu erwarten. Grünlandbeiträge wie im Szenario 2 fördern dabei die Verkehrsmilchproduktion nicht nur in der Tal- und Hügellzone, sondern auch die in den Bergzonen II bis IV. Szenario 3 führt zu einer Stabilisierung der Verkehrsmilchmenge (vgl. Abbildung 6).

Insgesamt vermögen alle drei Massnahmen den Rückgang der Verkehrsmilchmenge aufzuhalten, wobei die Grünlandbeiträge die stärkste Wirkung aufweisen. Eine direkte Stützung der Milchpreise führt ebenfalls zu einer steigenden Verkehrsmilchmenge, während eine Erhöhung der Versorgungssicherheitsbasisbeiträge die Verkehrsmilchmenge stabilisiert. Somit beeinflussen die verschiedenen Stützungsmaßnahmen die Verkehrsmilchmenge unterschiedlich stark.

Abbildung 6: Verkehrsmilchmenge nach Zonen



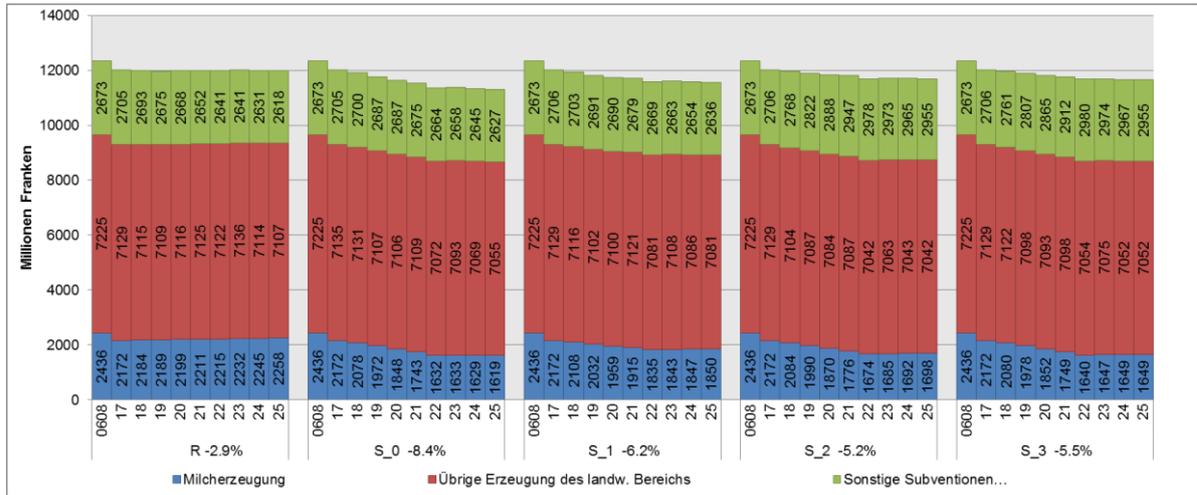
Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

Quelle: SWISSland.

3.2.4 Landwirtschaftliche Gesamtrechnung

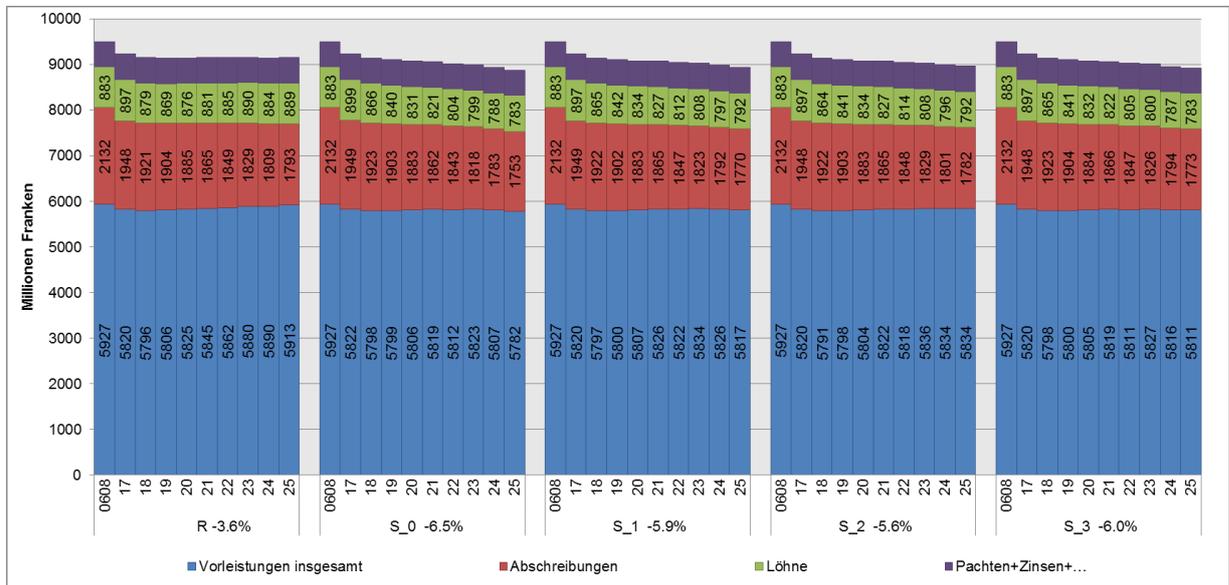
Im Referenzszenario verändert sich das Nettounternehmenseinkommen bis 2025 gegenüber dem Basisjahr 2006–2008 kaum. Die Abnahme der Erzeugung des landwirtschaftlichen Bereichs einschliesslich der sonstigen produktunabhängigen Subventionen (-2,9%; Abbildung 7) wird in diesem Szenario vollständig durch den entsprechenden Rückgang der Fremdkosten (-3,6%; Abbildung 8) kompensiert. Mit der Einführung des Milchfreihandels sinkt der Erlös der Milchproduktion und damit auch die Erzeugung des landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichs, wobei der Rückgang in Szenario 0 am stärksten ist (vgl. Abbildung 7). Im Gegenzug ist der Rückgang der Fremdkosten in diesem Szenario ebenfalls ausgeprägter (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 7: Erzeugung des landwirtschaftlichen Bereichs und sonstige produktunabhängige Subventionen



Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

Abbildung 8: Fremdkosten Total



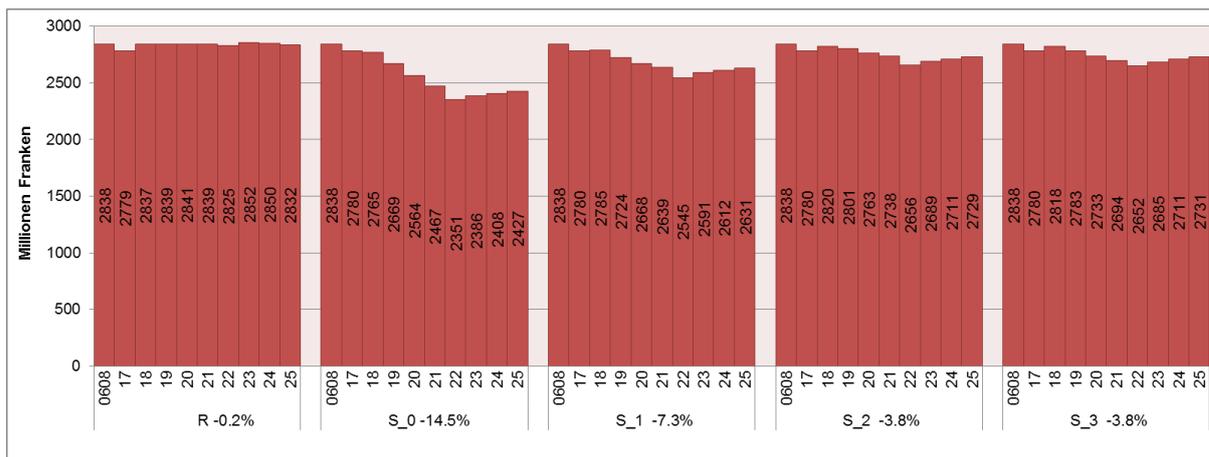
Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

Quelle: SWISSland.

Mit der Annahme einer Milchpreisreduktion von 25 % aufgrund einer Milchmarktöffnung erfolgt im Szenario 0 ab 2017 ein deutlicher Rückgang des Nettounternehmenseinkommens mit einem Tiefpunkt im 2022. Ab 2022 steigt das Nettounternehmenseinkommen wieder langsam an, weil ab diesem Zeitpunkt eine konstante Milchpreisentwicklung angenommen wurde und der Optimierungsprozess in der Landwirtschaft weitergeht.

Das Nettounternehmenseinkommen ist im Jahr 2025 in den vier Liberalisierungsszenarien deutlich tiefer als im Referenzszenario. Eine Milchpreisstützung in Szenario 1 vermag dem Rückgang des Einkommens entgegenzuwirken, allerdings schwächer als der Grünlandbeitrag (Szenario 2) und der Versorgungsbeitrag (Szenario 3). Die Milchzulage von 9 Rp./kg scheint eine Milchmarktöffnung am wenigsten gut kompensieren zu können. Die Wirkung eines Grünlandbeitrages von 800 Fr./ha verspricht ähnlichen Erfolg wie ein allgemeiner Versorgungssicherheitsbeitrag von 400 Fr./ha (vgl. Abbildung 9)

Abbildung 9: Nettounternehmenseinkommen

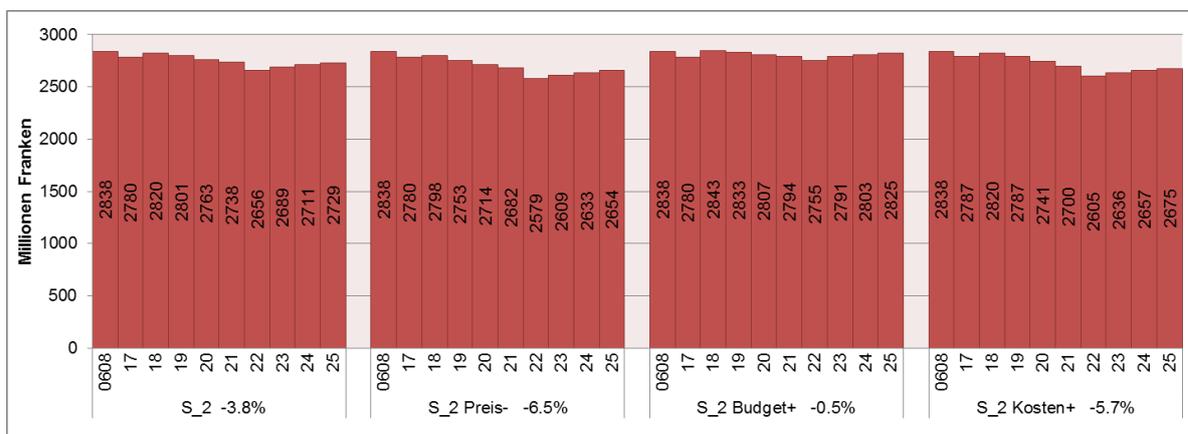


Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

Quelle: SWISSland.

Bei den drei Untervarianten zu Szenario 2, mit denen die Sensitivität gewisser Annahmen überprüft wurden, ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf das Nettounternehmenseinkommen. Im Vergleich zu Szenario 2 kommt das Nettounternehmenseinkommen mit einem um 4 Prozentpunkte tieferen Milchpreis knapp 80 Mio. Fr. tiefer zu liegen (S_2 Preis-), während sich ein um 100 Millionen Franken höheres Budget fast vollständig in einem höheren Nettounternehmenseinkommen niederschlägt (S_2 Budget+). Nimmt man an, dass sich die Kosten in der Schweiz lediglich um 10 statt um 20 Prozent ans Kostenniveau der EU annähern (S_2 Kosten+), dann fällt das Nettounternehmenseinkommen gut 50 Millionen Franken tiefer aus (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Nettounternehmenseinkommen bei den Varianten zu Szenario 2



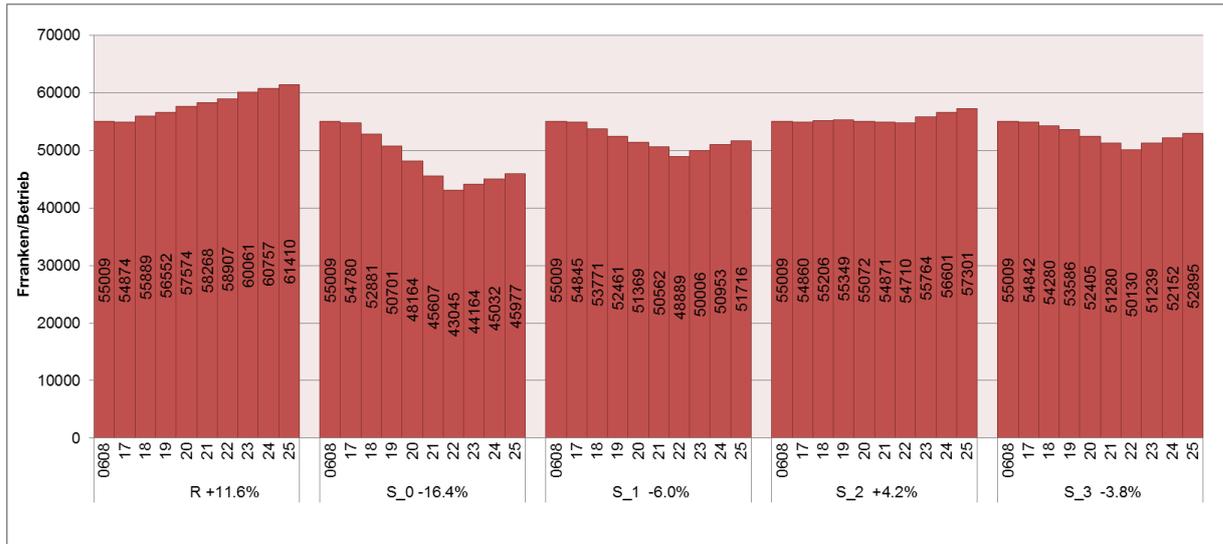
Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

Quelle: SWISSland.

3.2.5 Landwirtschaftliches Einkommen

Das durchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen aller Betriebe mit Milchkühen ist im Jahr 2025 in den vier Liberalisierungsszenarien deutlich tiefer als im Referenzszenario. Der grösste Einkommensunterschied ist für Szenario 0 ersichtlich, der kleinste für Szenario 2, wobei hier sogar ein leichter Einkommensanstieg im Vergleich zum Basisjahr zu erkennen ist. Im Szenario 1 kompensiert die Preisstützung von 9 Rp./kg den Milchpresrückgang nicht. Der Effekt des Grünlandbeitrages ist offenbar einkommensfördernder als die Milchpreisstützung. Ab dem Jahr 2022 erholen sich die landwirtschaftlichen Einkommen in allen Liberalisierungsszenarien aufgrund einer konstanten Milchpreisentwicklung (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Durchschnittliches landwirtschaftliches Einkommen aller Betriebe mit Milchkühen

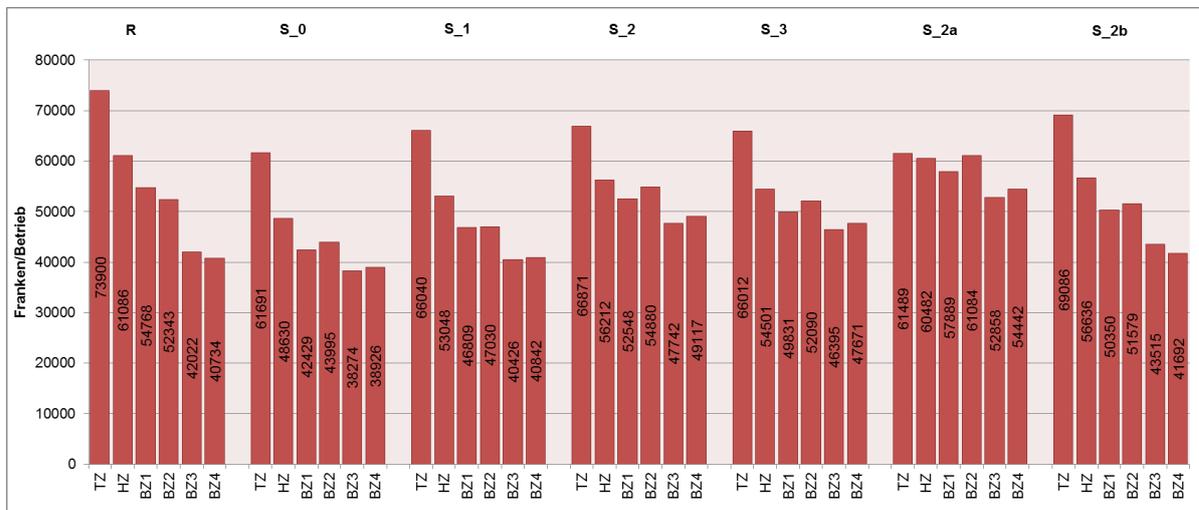


Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

Quelle: SWISSland.

Betrachtet man die Auswirkungen der Milchmarktöffnung auf das landwirtschaftliche Einkommen nach Zonen, so ergeben sich zwischen den Szenarien gewichtige Differenzen (vgl. Abbildung 12). Grundsätzlich ist der Einkommensrückgang durch die Milchmarktöffnung in der Talzone am stärksten (S_0). Mit einer Milchzulage wird er in allen Zonen in etwa gleich stark abgeschwächt (S_1). Mit dem Grünlandbeitrag und den höheren Versorgungssicherheitsbeiträgen ist der Einkommensrückgang in allen Zonen weniger ausgeprägt als mit der Milchzulagen, wobei im Vergleich zur Referenz in den höheren Bergzonen sogar ein leichtes Plus resultiert. Ausgeprägte Unterschiede gibt es auch zwischen den beiden instrumentellen Varianten von Szenario 2 (S_2a und S_2b). Würde der Grünlandbeitrag nur in den höheren Zonen ausgerichtet (S_2a) würden sich die landwirtschaftlichen Einkommen der Milchbetriebe zwischen den verschiedenen Zonen sehr stark angleichen, was in der Talzone gegenüber der Referenz ein klarer Rückgang, in den oberen Bergzonen jedoch ein deutliches Einkommensplus bedeuten würde. Bei einer Differenzierung des Grünlandbeitrags zu Gunsten der tieferen Zonen (S_2b) würden die Einkommensrückgänge analog zur Milchzulage in allen Zonen recht ähnlich abgedefert. In diesem Fall käme jedoch das Einkommensniveau in allen Zonen etwas höher zu liegen als mit der Milchzulage.

Abbildung 12: Durchschnittliches landwirtschaftliches Einkommen aller Betriebe mit Milchkühen nach Zonen im Jahr 2025



Quelle: SWISSland.

Talzone

Eine Milchmarktöffnung führt in der Talzone zu einer verstärkten Abnahme der Anzahl Betriebe mit Milchkühen (vgl. Tabelle 14). Deswegen nimmt die durchschnittliche Betriebsfläche in den Liberalisierungsszenarien etwas stärker zu als im Referenzszenario. Das betriebliche Wachstum und die Veränderung der Betriebe in der Stichprobe bewirken eine deutliche Zunahme der durchschnittlichen Anzahl Milchkühe je Betrieb. Diese wiederum führt in Kombination mit Milchleistungssteigerungen zu einem deutlichen Milchmengenanstieg je Betrieb. Bei Schweinen und Geflügel ist in den Szenarien ein grösseres Wachstum sichtbar; dies könnte darauf hindeuten, dass weitere Alternativen zur Milchwirtschaft gesucht werden. In allen Szenarien beschleunigt sich die Abnahme der Arbeitskräfte, besonders bei den familienfremden Arbeitskräften gibt es jedoch zwischen den Szenarien starke Unterschiede.

In den Talbetrieben mit Milchproduktion nimmt die durchschnittliche Rohleistung aus Milchverkäufen im Referenzszenario um 15 % zu. In den anderen Szenarien hingegen nehmen die Rohleistungen aus Milchverkäufen ab, was auf den tieferen Milchpreis zurückzuführen ist. Der Rückgang beträgt in allen Szenarien ausser im Szenario 1 (welches den Milchpreis direkt stützt) 13,8 % bis 15,1 %. Auch bei den Direktzahlungen sind grosse Unterschiede sichtbar. Besonders in Szenario 2 und 3 steigen sie stark an. Dies kommt daher, dass sich der Grünlandbeitrag und die Erhöhung des Versorgungssicherheitsbeitrages unmittelbar in höheren Direktzahlungen niederschlagen.

Beim durchschnittlichen landwirtschaftlichen Einkommen aller Talbetriebe mit Milchproduktion zeichnen sich deutliche Auswirkungen ab. Während es im Referenzszenario bis 2025 um 5,5 % steigt, nimmt es in allen Liberalisierungsszenarien ab. Bei Szenario 0 beträgt der Rückgang 26%. Szenario 1 zeigt in der Talzone einen kleineren Einkommensrückgang als Szenario 3. Dies hängt damit zusammen, dass die Milchproduktion pro Hektar Grünland in der Talzone sehr hoch ist und mit einer Stützung pro Kilogramm Milch der Erlösausfall aus der Milchproduktion entsprechend geringer ausfällt. Zudem werden im Szenario 3 die höheren Versorgungssicherheitsbeiträge nicht nur auf das Grünland der Milchproduktionsbetriebe, sondern auch auf alle anderen Grünlandnutzungen (Mutterkuhhaltung) ausbezahlt, was dazu führt, dass die Milchviehbetriebe bei gegebenem Budget entsprechend weniger stark davon profitieren können. Diese Rückgänge können in Szenario 1 durch die direkte Stützung des Milchpreises und in Szenario 2 durch den Grünlandbeitrag nicht vollständig aufgefangen werden.

Das Haushaltseinkommen nimmt im Referenzszenario deutlich zu. In den Szenarien 0 und 3 nimmt das Haushaltseinkommen ab, in den Szenarien 1 und 2 ist ebenfalls eine leichte Zunahme zu verzeichnen. Aufgrund des zunehmenden Nebenerwerbs fällt die Abnahme des landwirtschaftlichen Einkommens für den Haushalt weniger stark ins Gewicht.

Tabelle 14: Einkommens- und Strukturentwicklung aller Betriebe mit Milchkühen in der Talzone

Jahre	06/08	2017	R		S_0		S_1		S_2		S_3	
			2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025
Anzahl Betrieb mit Milchkühen in Talzone	12994	11583	10763	-17.2%	10374	-20.2%	10620	-19.0%	10654	-18.8%	10459	-19.5%
Fläche												
Ackerfläche ha	12.64	13.23	14.18	+12.2%	14.71	+16.3%	14.64	+15.8%	14.32	+13.2%	14.46	+14.3%
Ackerfutter* ha	5.68	5.89	6.03	+6.2%	6.03	+6.3%	6.10	+7.5%	5.97	+5.3%	5.97	+5.2%
Spezialkulturen ha	0.39	0.44	0.44	+10.9%	0.48	+20.9%	0.47	+19.4%	0.47	+19.1%	0.48	+20.8%
LN ha	21.46	22.64	24.29	+13.2%	24.86	+15.8%	24.76	+15.4%	24.77	+15.4%	24.94	+16.2%
Tierbestand												
Milchkühe GVE	18.41	19.79	20.79	+13.0%	20.44	+11.0%	20.75	+12.7%	20.69	+12.4%	20.50	+11.3%
Milchkühe/Aufzucht GVE	22.19	23.85	25.02	+12.7%	24.62	+10.9%	24.99	+12.6%	24.93	+12.3%	24.69	+11.2%
Sonst. RGVE	1.52	1.46	1.41	-6.9%	1.57	+3.3%	1.54	+1.6%	1.54	+1.4%	1.57	+3.8%
Schweine/Geflügel GVE	4.93	5.28	5.18	+6.2%	5.49	+11.4%	5.43	+10.3%	5.43	+10.1%	5.43	+10.2%
Total GVE	28.64	30.60	31.61	+10.4%	31.67	+10.6%	31.96	+11.6%	31.89	+11.4%	31.69	+10.7%
Jahresarbeits-einheiten (JAE)	1.77	1.76	1.74	-1.9%	1.71	-3.2%	1.72	-2.8%	1.72	-2.9%	1.71	-3.3%
davon familieneigene JAE	1.34	1.30	1.29	-3.5%	1.28	-4.2%	1.28	-4.0%	1.28	-4.0%	1.28	-4.2%
davon familienfremde JAE	0.44	0.46	0.45	+3.1%	0.43	-0.4%	0.44	+0.8%	0.44	+0.4%	0.43	-0.5%
JAE Nebenwerb	0.17	0.21	0.22	+29.9%	0.22	+33.5%	0.22	+31.8%	0.22	+31.3%	0.22	+32.5%
Milchmenge	114	135	152	+33.5%	149	+30.6%	152	+33.0%	151	+32.5%	149	+30.9%
Rohleistung Milch Fr.	85312	86717	98113	+15.0%	72452	-15.1%	81717	-4.2%	73525	-13.8%	72617	-14.9%
Rohleistung Fleisch* Fr.	40709	41162	40584	-0.3%	40742	+0.1%	40480	-0.6%	40321	-1.0%	40490	-0.5%
Rohleistung Ackerbau Fr.	33087	34900	40253	+21.7%	37788	+28.3%	42245	+27.7%	41492	+25.4%	41997	+26.9%
Direktzahlungen Fr.	42930	48053	50897	+18.8%	52000	+21.4%	51841	+21.0%	61877	+44.5%	57831	+35.0%
Rohleistung Fr.	274573	288058	312624	+13.9%	287474	+4.7%	295753	+7.7%	296682	+8.1%	292491	+6.5%
Fremdkosten Fr.	204589	221316	238788	+16.7%	235495	+15.1%	235957	+15.3%	234986	+14.9%	234862	+14.8%
Landw. Einkommen Fr.	69984	66742	73836	+6.5%	51979	-25.7%	59796	-14.6%	61896	-11.8%	57628	-17.7%
Haushaltseinkommen Fr.	88426	92072	103997	+17.6%	81118	-8.3%	88700	+0.3%	90591	+2.4%	86612	-2.1%

*Silomais, Futtermitteln und Kunstwiese
 **Rohleistung Fleisch Fr.: Schlachtvieh- und Eierverkäufe

Quelle: SWISSland.

Hügelzone

Auch in der Hügelzone nimmt die Anzahl Betriebe mit Milchkühen bei einer gegenseitigen Milchmarktöffnung stärker ab als im Referenzszenario (Tabelle 15). Beim Strukturwandel gibt es zwischen der Talzone und der Hügelzone gewisse Parallelen. So gibt es auch in der Hügelzone ein stärkeres Wachstum an Spezialkulturen und die Ackerfläche nimmt ebenfalls in allen Liberalisierungsszenarien stärker zu. Zudem verändert sich die Gesamtmenge an Grossvieheinheiten nur leicht, und auch in der Hügelzone wird in den Liberalisierungsszenarien vermehrt auf Schweine und Geflügel fokussiert. Die Abnahme der Arbeitskräfte geht in den Liberalisierungsszenarien schneller voran als im Referenzszenario – auch hier sind besonders die familienfremden Arbeitskräfte betroffen.

Die Milchmenge wächst in allen Liberalisierungsszenarien etwa gleich schnell, wobei jedoch die Rohleistung aus Milchverkäufen stark abnimmt. Auch in der Hügelzone ist besonders in den Szenarien 0, 2 und 3 eine starke Abnahme sichtbar. Die Direktzahlungen steigen in den Szenarien 2 und 3 besonders stark – noch ausgeprägter als in der Talzone. Die gestiegenen Direktzahlungen gleichen dabei den Rückgang der Erlöse relativ gut aus. Im Gegensatz zur Talzone verzeichnen in der Hügelzone jedoch nicht alle Liberalisierungsszenarien einen Rückgang des landwirtschaftlichen Einkommens. In Szenario 2, welches die Grünlandbeiträge vorsieht, wird eine leichte Zunahme des landwirtschaftlichen Einkommens bis 2025 prognostiziert.

Beim Haushaltseinkommen verzeichnen alle Liberalisierungsszenarien einen Anstieg bis zum Jahr 2025, wenn auch nicht so stark wie im Referenzszenario. Auch hier spielt der Nebenerwerb eine starke Rolle. In der Hügelzone liegt das Einkommensniveau des Basisjahres leicht unterhalb des landesweiten Durchschnitts. Wie in der Talzone erzeugt Szenario 1 auch in der Hügelzone ein höheres Einkommen als Szenario 3, wobei die Einkommenseinbußen in der Hügelzone geringer sind.

Tabelle 15: Einkommens- und Strukturentwicklung aller Betriebe mit Milchkühen in der Hügelzone

Jahre	R		S_0		S_1		S_2		S_3			
	06/08	2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025		
"Anzahl Betriebe mit Milchkühen in Hügelzone"	5094	4510	4148	-18.6%	4019	-21.1%	4043	-20.6%	4085	-19.8%	4055	-20.4%
Fläche												
Ackerfläche ha	7.15	7.87	8.36	+16.9%	8.73	+22.2%	8.61	+20.6%	8.46	+18.4%	8.49	+18.8%
Ackerfutter* ha	4.46	4.76	4.82	+8.0%	4.91	+10.1%	4.88	+9.6%	4.82	+8.0%	4.80	+7.8%
Spezialkulturen ha	0.07	0.09	0.09	+28.1%	0.10	+36.8%	0.10	+35.0%	0.10	+33.6%	0.09	+31.3%
LN ha	17.00	18.95	20.91	+23.0%	21.42	+26.0%	21.31	+25.4%	21.41	+26.0%	21.32	+25.4%
Tierbestand												
Milchkühe GVE	16.61	17.59	18.35	+10.5%	18.15	+9.3%	18.30	+10.2%	18.31	+10.3%	18.18	+9.5%
Milchkühe/Aufzucht GVE	20.57	21.85	22.77	+10.7%	22.54	+9.6%	22.72	+10.5%	22.71	+10.4%	22.57	+9.7%
Sonst. RGVE	1.19	1.28	1.32	+10.8%	1.43	+19.4%	1.39	+16.5%	1.40	+17.4%	1.42	+18.5%
Schweine/Geflügel GVE	4.11	4.40	4.44	+8.1%	4.83	+17.4%	4.84	+17.8%	4.77	+16.1%	4.80	+16.7%
Total GVE	25.87	27.54	28.54	+10.3%	28.80	+11.3%	28.95	+11.9%	28.89	+11.6%	28.79	+11.3%
Jahresarbeits-einheiten (JAE)	1.62	1.58	1.57	-3.1%	1.55	-4.2%	1.55	-4.1%	1.55	-4.0%	1.55	-4.4%
davon familieneigene JAE	1.30	1.26	1.25	-4.1%	1.24	-4.5%	1.24	-4.6%	1.24	-4.6%	1.24	-4.6%
davon familienfremde JAE	0.32	0.32	0.32	+1.1%	0.31	-2.9%	0.31	-2.0%	0.31	-1.6%	0.31	-3.7%
JAE Nebenerwerb	0.19	0.23	0.25	+27.1%	0.25	+29.1%	0.25	+29.6%	0.25	+28.6%	0.25	+27.7%
Milchmenge†	94	110	124	+32.8%	123	+31.1%	124	+32.4%	124	+32.3%	123	+31.1%
Rohleistung Milch Fr.	69964	70935	80412	+14.9%	59843	-14.5%	67052	-4.2%	60467	-13.6%	59845	-14.5%
Rohleistung Fleisch** Fr.	37812	37680	39931	+5.6%	40384	+6.8%	40572	+7.3%	39943	+5.6%	40244	+6.4%
Rohleistung Ackerbau Fr.	9247	10692	12946	+40.0%	12057	+50.3%	13675	+47.9%	13319	+44.0%	13470	+45.7%
Direktzahlungen Fr.	40337	46846	50992	+26.4%	51988	+28.9%	51769	+28.3%	62679	+55.4%	58312	+44.6%
Rohleistung Fr.	213708	229455	252750	+18.3%	232575	+8.8%	239444	+12.0%	242789	+13.6%	238131	+11.4%
Fremdkosten Fr.	159222	173400	190029	+19.3%	187175	+17.6%	187614	+17.8%	186824	+17.3%	186360	+17.0%
Landw. Einkommen Fr.	54485	56054	62721	+15.1%	45400	-16.7%	51830	-4.9%	55965	+2.7%	51771	-5.0%
Haushaltseinkommen Fr.	75084	83037	95228	+26.8%	76714	+2.2%	83238	+10.9%	87233	+16.2%	82806	+10.3%

*Silomais, Futtermittel und Kunstwiese
 **Rohleistung Fleisch Fr.: Schlachtvieh- und Eierverkäufe

Quelle: SWISSland.

Bergzone I

In der Bergzone I liegt das Einkommensniveau aufgrund der geringeren Produktionsleistung bzw. der höheren Kosten nochmals tiefer als in der Hügelzone (vgl. Tabelle 16). Insgesamt sinkt das landwirtschaftliche Einkommen weniger stark als in der Talzone, da das Einkommen stärker von den Stützbeiträgen als von der Produktionsleistung abhängt.

In Szenario 2 ist mit 10,2 % der grösste Anstieg des Einkommens erkennbar, welcher aufgrund der stark grünlandbasierten Milchproduktion zu Stande kommt.

Tabelle 16: Einkommens- und Strukturentwicklung aller Betriebe mit Milchkühen in der Bergzone I

Jahre	R				S_0		S_1		S_2		S_3	
	06/08	2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025
Anzahl Betriebe mit Milchkühen in Bergzone I	5525	4832	4218	-23.7%	4024	-27.2%	4133	-25.2%	4193	-24.1%	4168	-24.6%
Fläche												
Ackerfläche ha	3.93	4.28	4.62	+17.5%	4.74	+20.5%	4.72	+20.0%	4.65	+18.2%	4.75	+20.7%
Ackerfutter* ha	2.75	2.90	2.96	+7.6%	2.92	+6.3%	2.98	+8.3%	3.00	+9.0%	3.02	+9.6%
Spezialkulturen ha	0.01	0.01	0.01	+32.0%	0.01	+55.3%	0.01	+51.9%	0.01	+25.3%	0.01	+31.9%
LN ha	18.88	20.63	22.48	+19.1%	23.16	+22.7%	22.91	+21.4%	22.86	+21.1%	23.09	+22.4%
Tierbestand												
Milchkühe GVE	16.09	16.62	17.29	+7.4%	17.06	+6.0%	17.31	+7.6%	17.41	+8.2%	17.22	+7.0%
Milchkühe/Aufzucht GVE	21.38	22.14	22.93	+7.2%	22.67	+6.1%	22.95	+7.3%	23.08	+7.9%	22.82	+6.8%
Sonst. RGVE	1.52	1.73	1.92	+26.5%	2.00	+31.9%	2.03	+34.1%	2.00	+32.0%	2.05	+35.3%
Schweine/Geflügel GVE	2.46	2.63	2.61	+6.1%	2.61	+6.1%	2.69	+9.4%	2.73	+11.2%	2.75	+11.8%
Total GVE	25.35	26.50	27.45	+8.3%	27.28	+7.6%	27.67	+9.1%	27.81	+9.7%	27.62	+9.0%
Jahresarbeitsseinheiten (JAE)	1.57	1.52	1.51	-3.5%	1.50	-4.4%	1.50	-4.1%	1.51	-3.9%	1.50	-4.2%
davon familieneigene JAE	1.36	1.29	1.29	-5.1%	1.28	-5.8%	1.29	-5.4%	1.29	-5.1%	1.29	-5.2%
davon familienfremde JAE	0.20	0.22	0.22	+7.2%	0.22	+5.1%	0.22	+5.0%	0.21	+3.9%	0.21	+2.2%
JAE Nebenwerb	0.19	0.25	0.26	+36.8%	0.27	+41.3%	0.26	+38.2%	0.26	+35.8%	0.26	+36.7%
Milchmenge t	87	99	112	+29.2%	110	+26.8%	112	+29.3%	113	+30.1%	111	+28.2%
Rohleistung Milch Fr.	64'810	63'789	72'683	+12.1%	53'696	-17.1%	60'702	-6.3%	55'175	-14.9%	54'333	-16.2%
Rohleistung Fleisch** Fr.	30'748	32'253	33'679	+9.5%	32'774	+6.6%	33'078	+7.6%	33'039	+7.4%	33'464	+8.8%
Rohleistung Ackerbau Fr.	2'941	3'724	4'991	+69.7%	4'389	+84.2%	5'212	+77.2%	4'972	+69.1%	5'169	+75.8%
Direktzahlungen Fr.	46'537	50'525	54'080	+16.2%	55'304	+18.8%	54'836	+17.8%	68'012	+46.1%	63'191	+35.8%
Rohleistung Fr.	195'111	209'742	230'991	+18.4%	211'384	+8.3%	217'942	+11.7%	225'293	+15.5%	220'232	+12.9%
Fremdkosten Fr.	143'924	157'675	171'693	+19.3%	167'718	+16.5%	168'735	+17.2%	168'885	+17.3%	168'756	+17.3%
Landw. Einkommen Fr.	51'186	52'066	59'298	+15.8%	43'667	-14.7%	49'207	-3.9%	56'428	+10.2%	51'476	+0.6%
Haushaltseinkommen Fr.	71'232	81'023	93'912	+31.8%	77'318	+8.5%	82'355	+15.6%	89'126	+25.1%	84'347	+18.4%

*Silomais, Futtermühen und Kunstwiese

**Rohleistung Fleisch Fr.:

Schlachtvieh- und Eierverkäufe

Quelle: SWISSland.

Bergzone II

In der Bergzone II verändert sich die Landnutzung in den Liberalisierungsszenarien im selben Masse wie in der Tal- oder Hügelzone (vgl. Tabelle 17). Bei der Tierhaltung nimmt besonders die Anzahl RGVE und Schweine und Geflügel GVE stärker zu. Dieser Trend ist auch in den anderen Zonen beobachtbar. Ein spezielles Bild zeichnet sich bei den Arbeitskräften in der Bergzone II ab. Die familienfremden Arbeitskräfte nehmen im Referenzszenario nicht zu, wie in den anderen Zonen, sondern verzeichnen eine Abnahme von 11.3%. Diese Abnahme wird durch die Liberalisierungsszenarien leicht verstärkt. Auch bleibt die Abnahme der familieneigenen Arbeitskräfte in allen Szenarien konstant.

Die Milchmenge verzeichnet in allen Liberalisierungsszenarien einen ähnlichen Anstieg, jedoch fällt dieser in der Bergzone II nicht ganz so stark aus wie in den anderen Zonen. Bei der Rohleistung aus Milchverkäufen ist in der Bergzone II eine Abnahme zu verzeichnen. Nur im Referenzszenario ist ein Anstieg zu beobachten. Auch in der Bergzone II nehmen die Direktzahlungen zu, jedoch nicht so stark wie in der Hügelzone.

In der Bergzone II verzeichnen drei von vier Liberalisierungsszenarien ein wachsendes landwirtschaftliches Einkommen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass aufgrund der extensiveren Milchproduktion der Rückgang der Milcherlöse weniger stark ins Gewicht fällt als in den tieferen Zonen. Auch das Haushaltseinkommen ist in allen Szenarien positiv, in Szenario 2 ist der Anstieg sogar noch stärker als im Referenzszenario. Die untersuchten Massnahmen haben demzufolge geringere Auswirkungen auf das Einkommen im Berggebiet, die Landwirtschaft in der Talzone ist hingegen stärker betroffen.

Tabelle 17: Einkommens- und Strukturentwicklung aller Betriebe mit Milchkühen in der Bergzone II

Jahre	06/08	2017	R		S_0		S_1		S_2		S_3	
			2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025
*Anzahl Betriebe mit Milchkühen in Bergzone II	6728	6190	5601	-16.8%	5436	-19.2%	5537	-17.7%	5694	-15.4%	5575	-17.1%
Fläche												
Ackerfläche ha	1.20	1.38	1.48	+23.7%	1.51	+25.6%	1.53	+27.4%	1.48	+23.0%	1.48	+23.2%
Ackerfutter* ha	1.02	1.12	1.16	+14.3%	1.15	+13.4%	1.16	+14.3%	1.16	+14.6%	1.14	+11.8%
Spezialkulturen ha	0.00	0.00	0.00	+38.5%	0.00	+43.2%	0.00	+41.4%	0.00	+34.1%	0.00	+33.9%
LN ha	19.66	21.37	23.42	+19.1%	24.09	+22.6%	23.82	+21.2%	23.61	+20.1%	23.81	+21.1%
Tierbestand												
Milchkühe GVE	14.12	14.05	14.70	+4.1%	14.61	+3.5%	14.77	+4.6%	14.79	+4.8%	14.54	+3.0%
Milchkühe/Aufzucht GVE	19.43	19.40	20.25	+4.3%	20.16	+3.8%	20.38	+4.9%	20.38	+4.9%	20.05	+3.2%
Sonst. RGVE	1.68	1.63	1.73	+2.8%	1.90	+13.3%	1.85	+10.2%	1.80	+7.3%	1.88	+12.0%
Schweine/Geflügel GVE	1.58	1.70	1.73	+8.1%	1.89	+19.6%	1.85	+17.2%	1.79	+13.3%	1.84	+16.2%
Total GVE	22.69	22.72	23.71	+4.5%	23.96	+5.6%	24.08	+6.1%	23.97	+5.7%	23.77	+4.8%
Jahresarbeitsseinheiten (JAE)	1.62	1.56	1.53	-6.0%	1.52	-6.4%	1.52	-6.2%	1.52	-6.6%	1.51	-6.8%
davon familieneigene JAE	1.36	1.32	1.29	-5.0%	1.30	-4.8%	1.29	-5.2%	1.29	-4.9%	1.29	-4.9%
davon familienfremde JAE	0.26	0.24	0.23	-11.3%	0.23	-14.7%	0.23	-11.7%	0.22	-15.1%	0.22	-16.6%
JAE Nebenwerb	0.22	0.28	0.30	+34.8%	0.30	+36.1%	0.30	+36.5%	0.29	+32.3%	0.30	+34.9%
Milchmenge	66	73	84	+26.8%	82	+24.5%	84	+26.6%	84	+27.5%	82	+23.5%
Rohleistung Milch Fr.	50537	48139	55365	+9.6%	40950	-19.0%	46172	-8.6%	41953	-17.0%	40647	-19.6%
Rohleistung Fleisch** Fr.	26204	25633	26733	+2.0%	27774	+6.0%	27162	+3.7%	26150	-0.2%	27173	+3.7%
Rohleistung Ackerbau Fr.	352	480	621	+76.6%	562	+91.9%	704	+100.0%	601	+70.9%	657	+86.8%
Direktzahlungen Fr.	52709	55199	59099	+12.1%	60580	+14.9%	60208	+14.2%	73954	+40.3%	68891	+30.7%
Rohleistung Fr.	178578	187986	206544	+15.7%	194161	+8.7%	198003	+10.9%	206875	+15.3%	200821	+12.5%
Fremdkosten Fr.	133105	140067	153180	+15.1%	150731	+13.2%	150921	+13.4%	149308	+12.2%	149239	+12.1%
Landw. Einkommen Fr.	45473	47919	53385	+17.4%	43430	-4.5%	47082	+3.5%	56567	+24.4%	51582	+13.4%
Haushaltseinkommen Fr.	67302	78561	90106	+33.9%	78512	+16.7%	82223	+22.2%	90835	+35.0%	86382	+28.4%

*Silomais, Futtermühen und Kunstwiese
 **Rohleistung Fleisch Fr.: Schlachtvieh- und Eierverkäufe
 Quelle: SWISSland.

Bergzone III

Das landwirtschaftliche Einkommen in der Bergzone III entwickelt sich ähnlich wie in der Bergzone I, jedoch mit höherem prozentualen Anstieg im Jahr 2025 im Vergleich zum Basisjahr (vgl. Tabelle 18). Vor allem in Szenario 2 ist ein markanter Anstieg des landwirtschaftlichen Einkommens in der Bergzone III zu verzeichnen.

Tabelle 18: Einkommens- und Strukturentwicklung aller Betriebe mit Milchkühen in der Bergzone III

Jahre	06/08	2017	R		S_0		S_1		S_2		S_3	
			2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025
*Anzahl Betriebe mit Milchkühen in Bergzone III	3693	3400	2923	-20.8%	2842	-23.0%	2880	-22.0%	3009	-18.5%	2963	-20.0%
Fläche												
Ackerfläche ha	0.03	0.03	0.04	+32.9%	0.04	+45.9%	0.04	+42.8%	0.04	+32.0%	0.04	+31.6%
Ackerfutter* ha	0.01	0.01	0.01	+32.4%	0.01	+39.9%	0.01	+37.6%	0.01	+31.2%	0.01	+27.3%
Spezialkulturen ha	0.01	0.01	0.01	+24.5%	0.01	+30.7%	0.01	+27.0%	0.01	+20.6%	0.01	+23.2%
LN ha	17.47	18.20	20.45	+17.0%	20.80	+19.0%	20.79	+19.0%	20.74	+18.7%	20.91	+19.6%
Tierbestand												
Milchkühe GVE	10.72	10.34	10.75	+0.3%	10.72	0.0%	10.83	+1.0%	10.85	+1.2%	10.72	0.0%
Milchkühe/Aufzucht GVE	15.91	15.30	15.90	0.0%	15.89	-0.1%	16.02	+0.7%	16.12	+1.3%	15.89	-0.1%
Sonst. RGVE	1.41	1.35	1.31	-7.2%	1.45	+2.3%	1.40	-1.0%	1.38	-2.7%	1.46	+3.0%
Schweine/Geflügel GVE	0.20	0.21	0.23	+16.6%	0.25	+26.8%	0.25	+26.3%	0.25	+26.9%	0.24	+21.9%
Total GVE	17.52	16.86	17.45	-0.4%	17.58	+0.4%	17.66	+0.8%	17.75	+1.3%	17.59	+0.4%
Jahresarbeitsseinheiten (JAE)	1.57	1.49	1.48	-5.8%	1.48	-6.0%	1.48	-6.1%	1.48	-6.3%	1.47	-6.4%
davon familieneigene JAE	1.37	1.30	1.28	-6.3%	1.28	-6.3%	1.28	-6.4%	1.29	-6.0%	1.28	-6.4%
davon familienfremde JAE	0.21	0.19	0.20	-2.5%	0.20	-4.0%	0.20	-4.5%	0.19	-7.9%	0.19	-6.1%
JAE Nebenwerb	0.26	0.33	0.34	+29.7%	0.34	+29.9%	0.34	+30.8%	0.34	+29.6%	0.34	+30.0%
Milchmenge	40	42	49	+22.2%	47	+17.5%	48	+21.1%	50	+26.3%	47	+18.7%
Rohleistung Milch Fr.	32468	29996	34989	+7.8%	25321	-22.0%	28993	-10.7%	27161	-16.3%	25492	-21.5%
Rohleistung Fleisch** Fr.	24929	23122	23186	-7.0%	24033	-3.6%	23383	-6.2%	22285	-10.6%	24051	-3.5%
Rohleistung Ackerbau Fr.	78	88	111	+42.6%	94	+43.1%	113	+44.2%	105	+34.7%	107	+36.7%
Direktzahlungen Fr.	57860	57780	61577	+6.4%	62723	+8.4%	62446	+7.9%	74014	+27.9%	70976	+22.7%
Rohleistung Fr.	152071	155675	169803	+11.7%	161860	+6.4%	164542	+8.2%	172929	+13.7%	170023	+11.8%
Fremdkosten Fr.	115432	119317	129005	+11.8%	126067	+9.2%	126062	+9.2%	125714	+8.9%	126305	+9.4%
Landw. Einkommen Fr.	36640	36358	40798	+11.3%	35793	-2.3%	38480	+5.0%	47215	+28.9%	43718	+19.3%
Haushaltseinkommen Fr.	59244	68449	78520	+32.5%	71702	+21.0%	74562	+25.9%	82804	+39.8%	79413	+34.0%

*Silomais, Futtermühen und Kunstwiese
 **Rohleistung Fleisch Fr.: Schlachtvieh- und Eierverkäufe
 Quelle: SWISSland.

Bergzone IV

Anders als in den vorangehenden Regionen wird in der Bergzone IV das landwirtschaftliche Einkommen in Szenario 0 von einer Marktöffnung kaum beeinflusst, obschon keine Stützungsmaßnahmen getroffen wurden und im Vergleich zur Talzone der Vorteil von geringeren Vorleistungskosten weniger ausgeschöpft werden kann (vgl. Tabelle 19). Dies zeigt, wie wenig die Landwirte in Bergzone IV von den Marktpreisen abhängig sind.

Tabelle 19: Einkommens- und Strukturentwicklung aller Betriebe mit Milchkühen in der Bergzone IV

Jahre	06/08	R			S_0		S_1		S_2		S_3	
		2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025
Anzahl Betriebe mit Milchkühen in Bergzone IV	2225	1856	1633	-26.6%	1633	-26.6%	1615	-27.4%	1663	-25.2%	1650	-25.8%
Fläche												
Ackerfläche ha	0.01	0.01	0.02	+11.9%	0.02	+11.9%	0.02	+13.1%	0.01	+0.1%	0.02	+5.1%
LN ha	16.11	17.76	19.80	+22.9%	20.58	+27.8%	20.71	+28.6%	20.52	+27.4%	20.90	+29.7%
Tierbestand												
Milchkühe GVE	9.89	9.28	9.62	-0.7%	9.73	+0.4%	9.91	+2.2%	9.86	+1.7%	9.65	-0.4%
Milchkühe/Aufzucht GVE	13.93	13.48	13.83	-0.7%	14.00	+0.5%	14.22	+2.1%	14.22	+2.1%	13.92	-0.1%
Sonst. RGVE	2.67	2.72	2.91	+8.9%	3.14	+17.6%	3.16	+18.2%	2.96	+10.7%	3.10	+16.0%
Schweine/Geflügel GVE	0.07	0.08	0.09	+26.0%	0.10	+36.0%	0.10	+37.0%	0.10	+33.3%	0.10	+36.2%
Total GVE	16.67	16.28	16.83	+0.9%	17.24	+3.4%	17.47	+4.8%	17.27	+3.6%	17.11	+2.6%
Jahresarbeits-einheiten (JAE)	1.61	1.54	1.53	-4.9%	1.53	-4.6%	1.55	-3.8%	1.54	-4.4%	1.54	-4.5%
davon familieneigene JAE	1.40	1.37	1.36	-3.1%	1.37	-2.6%	1.38	-1.8%	1.37	-2.2%	1.37	-2.3%
davon familienfremde JAE	0.20	0.17	0.17	-17.0%	0.17	-18.7%	0.17	-17.1%	0.17	-19.2%	0.16	-19.6%
JAE Nebenwerb	0.22	0.29	0.31	+41.6%	0.31	+39.8%	0.30	+37.4%	0.30	+38.3%	0.30	+38.5%
Milchmenge t	32	36	41	+29.3%	40	+24.8%	41	+30.0%	46	+43.1%	40	+24.3%
Rohleistung Milch Fr.	26'827	24'944	29'315	+9.3%	21'139	-21.2%	24'621	-8.2%	24'547	-8.5%	21'078	-21.4%
Rohleistung Fleisch** Fr.	27'350	24'577	24'685	-9.7%	25'936	-5.2%	25'479	-6.8%	21'664	-20.8%	25'651	-6.2%
Rohleistung Ackerbau Fr.	89	106	125	+40.5%	115	+40.3%	126	+42.1%	125	+40.4%	122	+37.6%
Direktzahlungen Fr.	59'810	62'791	66'525	+11.2%	68'140	+13.9%	68'629	+14.7%	81'493	+36.3%	77'209	+29.1%
Rohleistung Fr.	149'430	157'448	170'926	+14.4%	165'340	+10.6%	169'089	+13.2%	177'688	+18.9%	173'996	+16.4%
Fremdkosten Fr.	110'804	116'379	125'986	+13.7%	123'936	+11.9%	124'024	+11.9%	121'683	+9.8%	123'538	+11.5%
Landw. Einkommen Fr.	38'626	41'069	44'940	+16.3%	41'404	+7.2%	45'064	+16.7%	55'985	+44.9%	50'458	+30.6%
Haushaltseinkommen Fr.	60'387	73'320	84'372	+39.7%	78'450	+29.9%	81'587	+35.1%	92'512	+53.2%	87'118	+44.3%

*Silomais, Futtermühen und Kunstweise
 **Rohleistung Fleisch Fr.:
 Schlachtvieh- und Eierverkäufe

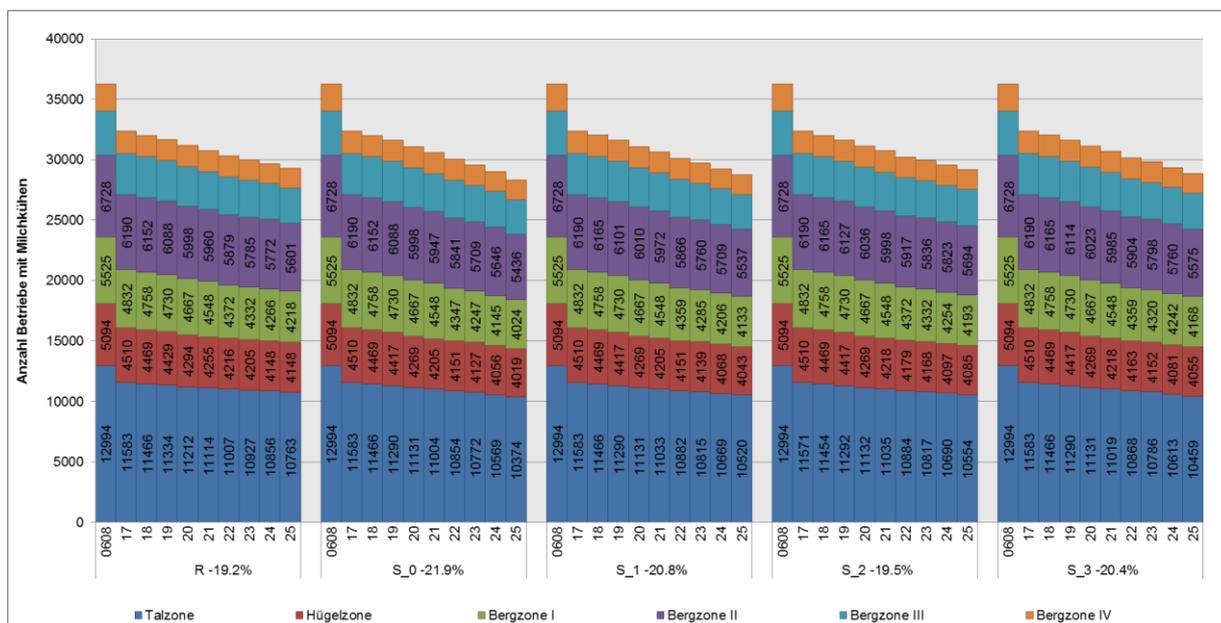
Quelle: SWISSland.

3.2.6 Strukturentwicklung

In der Talzone nimmt im Szenario 0 erwartungsgemäss die Anzahl der Betriebe am stärksten ab, dasselbe gilt auch für die Anzahl Betriebe in der Hügellzone. Grund dafür ist, dass die Milchwirtschaft im Szenario 0 nicht zusätzlich unterstützt wird (vgl. Abbildung 13).

Am geringsten ist der Rückgang der Anzahl Betriebe im Szenario 2. Die Unterstützung der Grünlandbeiträge hat hier die stärkste Wirkung. Die direkte Milchpreisstützung in Szenario 1 sowie die Erhöhung der Versorgungssicherungsbeiträge in Szenario 3 zeigen eine vergleichbare Abnahme der Betriebe.

Abbildung 13: Anzahl Betriebe mit Milchkühen (Verkehrsmilch- und Nichtverkehrsmilchkühe)



Prozentänderungen: 2025 bezogen auf Basisjahr (Basisjahr = Mittelwert 2006–2008)

Quelle: SWISSland.

Literaturverzeichnis

BLW (2008): Agrarinformationssystem AGIS 2007; nicht veröffentlicht.

Britz W. und Witzke H.P. (2012): CAPRI model documentation 2012.
Verfügbar unter: www.capri-model.org.

Happe K. (2004): Agricultural policies and farm structures. Agent-based modelling and application to EU-policy reform. Dissertation, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle, Deutschland.

Listorti G. und Tonini A. (2014): Wirkungsanalyse der Verkäsungszulage auf den Milchmarkt. Agrarforschung, 5(5).

Listorti G., Tonini A., Kempen M. und Adenauer M. (2013): How to implement WTO scenarios in simulation models: linking the TRIMAG tariff aggregation tool to CAPRI. 135th EAAE Seminar: Challenges for the Global Agricultural Trade Regime After Doha. 28. -30. August 2013, Belgrad, Serbien.

Mack G. und Mann S. (2008): Defining Elasticities for PMP Models by Estimating Marginal Cost Functions Based on FADN Data: the Case of Swiss Dairy Production. 107th EAAE Seminar 'Modelling of Agricultural and Rural Development Policies', Paper presentation, 29. Januar – 1. Februar 2008, Sevilla, Spanien.

Meier B. (2005): Analyse der Repräsentativität im schweizerischen landwirtschaftlichen Buchhaltungsnetz. ETH Zürich Diss. No. 15868.

Möhring A., Zimmermann A., Mack G., Mann S., Ferjani A. und Gennaio M.P. (2010): Modelling structural change in the agricultural sector – An Agent-based approach using FADN data from individual farms. 114th EAAE Seminar 'Structural Change in Agriculture', Paper presentation, 15 – 16. April 2010, Berlin, Deutschland.

Reissig L., Ferjani A. und Zimmermann A. (2009): Ausstieg aus dem Biolandbau - steigende Tendenz in der Schweiz. Agrarforschung, 16 (3).

Rossier R. und Wyss B. (2006): Determinanten der Hofnachfolge. Agrarforschung, 13 (4).

Schweizerischer Bundesrat (2012): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 (Agrarpolitik 2014-2017) vom 1. Februar 2012, BBl 2012 2075, Bern.

Wooldridge M. (2002): Intelligent Agents: The Key Concepts. Liverpool, UK.