

**10. Tagung – Landtechnik im Alpenraum
Feldkirch A**

5. Mai 2010

Bleibt die Milchproduktion im Berggebiet?

Ausstieg Milchkontingent Schweiz – was kann Österreich daraus lernen?

Peter Gfeller, Präsident SMP

Direktion

Zusammenfassung

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Schweiz mit verschiedenen regulatorischen Massnahmen in der Landwirtschaft und im speziellen im Milchmarkt dafür gesorgt, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sichergestellt werden konnte. Es war aber ebenso ein Ziel, das Berggebiet als Produktionsstandort von Nahrungsmitteln und damit auch als Wirtschafts- und Lebensraum für die übrige Bevölkerung zu erhalten. Mit der Aufhebung der Milchkontingentierung in der Schweiz per 1. Mai 2009 stellt sich jedoch berechtigterweise die Frage, ob und wie sich die Milchproduktion im Berggebiet in Zukunft verändern wird.

Weststrasse 10
Postfach
CH-3000 Bern 6

Telefon 031 359 51 11
Telefax 031 359 58 51
smp@swissmilk.ch
www.swissmilk.ch

Die Entwicklungen der schweizerischen Milchwirtschaft im Berggebiet zeigt im Zeitraum 1992 bis 2008 vier zentrale Entwicklungen:

- Die Strukturen der Berg-Milchwirtschaft haben sich wesentlich verändert.
- Die Milchproduzenten im Berggebiet haben das Produktionsvolumen halten können. Ein Abfluss der Milchproduktion ins Talgebiet hat nicht stattgefunden.
- Die Arbeitsproduktivität im Berggebiet ist heute so hoch wie 1992 im Talgebiet.
- Die Einkommen bleiben jedoch auf tiefem Niveau konstant.

Wie sich die Milchproduktion im Berggebiet an die neuen Veränderungen anpassen wird, hängt einerseits von der politischen Unterstützung für wirtschaftlich benachteiligte Regionen ab (Strukturmassnahmen, Direktzahlungen). Andererseits ist auch die einzelbetriebliche Erlös-Kostenrelation massgebend.

Einleitung und Fragestellung

Die landwirtschaftliche Nutzung des montanen und alpinen Raumes mit Tieren, insbesondere mit Milchvieh, ist eine traditionelle, standortangepasste Wirtschaftsform. Die Ko-Evolution von Natur und Mensch hat zu jeweils lokal typischen Wirtschaftsweisen und ökologisch wie auch soziokulturell wertvollen Lebensräumen geführt. In der Landwirtschaftsgeschichte sind jedoch auch mehrfach Verwerfungen beschrieben, welche die jeweils traditionelle Landwirtschaft in den Berggebieten massgebend unter Druck gesetzt hatten und damit auch nachhaltig veränderten. Als Beispiele erwähnt seien die Aufnahme der Käseproduktion im Talgebiet (in der Schweiz um zirka 1800), wie auch ein halbes

Jahrhundert später das Umschwenken vom Getreidebau auf die Milchproduktion als Folge des internationalen Getreidepreis-Zusammenbruchs. Mit der Aufhebung der Milchquote in der Schweiz trat nun ein Ereignis ein, das in seinen kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen ebenfalls ein hohes Verwerfungs-potential aufweist.

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Schweiz mit verschiedenen regulatorischen Massnahmen in der Landwirtschaft und im speziellen im Milchmarkt dafür gesorgt, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sichergestellt werden konnte. Es war aber ebenso ein Ziel, das Berggebiet als Produktionsstandort von Nahrungsmitteln und damit auch als Wirtschafts- und Lebensraum für die übrige Bevölkerung zu erhalten. Denn der Staat förderte nicht nur die Nutztierhaltung, sondern ebenso den Anbau von Brot- und Futtergetreide oder auch Kartoffeln im Berggebiet.

Mit der Aufhebung der Milchkontingentierung in der Schweiz per 1. Mai 2009 stellt sich jedoch berechtigterweise die Frage, ob und wie sich die Milchproduktion im Berggebiet in Zukunft verändern wird. Um die mangelnden hellseherischen Fähigkeiten zu kompensieren, scheint ein Rückblick auf die Entwicklung der vergangenen 20 Jahre, verbunden mit einem Ausblick in Form von Thesen, die geeignete Diskussionsform zu sein.

Überblick über die Agrarreformen in der Schweiz

Um die Veränderungen richtig einordnen zu können, ist ein kurzer Überblick über die Entwicklung der Milchpolitik in der Schweiz notwendig. Denn die Liberalisierung im Rahmen der schweizerischen Agrarreform ist in mehreren Phasen abgelaufen, die nachfolgend kurz beschrieben werden:

Meilensteine in der Schweizer Milchmarktordnung

Phase 1 1954	Umfassende Erneuerung des Landwirtschaftsgesetzes, aufbauend auf die kritische Ernährungssituation während der Kriegsjahre. Ernährungssouveränität in den Bereichen Milch, Fleisch, Getreide, Kartoffeln hat höchste Priorität. Förderung der Inlandversorgung mit Schutzzöllen, Preis- und Absatzgarantie, Beihilfen, Forschung, Beratung. Die Höhe der garantierten Produzentenpreise wird vom Bundesrat (Exekutive) jährlich festgesetzt. Damit soll das Einkommen der Landwirte paritätisch zu demjenigen vergleichbarer Berufsgruppen sein.
1960er Jahre	Die Fördermassnahmen wirken, der Selbstversorgungsgrad steigt. Beginn des Angebotsüberhangs. Einführung von Verwertungsbeiträgen und Exportsubventionen.
1977	Einführung der Milchkontingentierung, um die Kosten für die Butter-, Milchpulver- und Käseverwertung zu stabilisieren.
1992	Beginn einer neuen Ära in der Landwirtschaftspolitik. Die Einkommen der Landwirte setzen sich aus dem Produkterlös sowie den neu eingeführten Direktzahlungen zusammen. Die weiterhin staatlich festgesetzten Produzentenpreise sinken. Die Direktzahlungen werden aus der Umlagerung von Geldmitteln für die Marktstützung finanziert.
Phase 2 1999	Erster Liberalisierungsschritt aufgrund WTO I (Uruguay-Runde). Die staatliche Preis- und Absatzgarantie wird aufgehoben. Die Produzentenpreise sind neu Marktpreise, die zwischen Produzenten und Verarbeitern ausgehandelt werden. Einführung der vereinfachten Milchquotenübertragung durch „Miete“ bzw. „Kauf“. Weiterer Abbau der Milchmarktstützungen (Butter, Käse, Milchpulver) drückt auf die Höhe der Produzentenpreise.
2003	Das Parlament beschliesst die Aufhebung der Milchquote per 1. Mai 2009. Ab 1. Mai 2006 beginnt eine 3-jährige Übergangsfrist.
Phase 3 2006	2/3 aller Produzenten steigen mit rund 30 Organisationen aus der staatlichen einzelbetrieblichen Quotenregelung aus. Für den Ausstieg muss sich der Produzent einer neuen Marktorganisation anschliessen: Entweder einer PO (Produzenten-Organisation) oder einer PMO (Produzenten-Milchverarbeiter-Organisation). Diese Produzenten melken 3/4 der schweizerischen Milchmenge. Die Quote wird in ein Lieferrecht umgewandelt, zusätzlich zum Lieferrecht können unter gewissen Bedingungen so genannte „Mehrmengen“ gemolken werden. Die Übergangsfrist soll dazu dienen, dass die Branche „den freien Markt üben“ und gemeinsame Spielregeln entwickeln kann. Tatsächlich entsteht eine komplexe Ordnung, weil parallel zwei verschiedene Marktsysteme gelten (ausgestiegen / nicht ausgestiegen) und die Produzenten sehr unterschiedlich organisiert sind (PO/PMO).
Phase 4 2009	Aufhebung der Milchquote und Beihilfen für die Marktstützung. Privatrechtliche Regelung innerhalb der Branchenorganisation Milch.
In Diskussion	<ul style="list-style-type: none"> • Ev. WTO II • Ev. Abkommen über den Agrarfriedenhandel Schweiz – EU • Ev. Neuausrichtung des Direktzahlungssystems

Entwicklung der Berg-Milchwirtschaft seit 1992

Die Betrachtung des Zeitraums seit 1992 in Vierjahresschritten ist aus folgenden Gründen interessant. 1992 wurden in der Schweiz die Direktzahlungen eingeführt. Mit dem Jahr 1998 können zwei Zyklen untersucht werden, die vor dem Quotenhandel liegen. 1999 wurde der Milch-Quotenhandel eingeführt, in diese Periode fällt jedoch auch eine Veränderung bei den statistischen Erhebungen (insbesondere bei der Bemessung der Fläche). Dieser Datenbruch erschwert die Vergleichbarkeit. Jedoch können die Daten von 2004 und 2008 als Jahre mit dem Quotenhandel gut verglichen werden.

Das Resultat der Untersuchung kann in vier zentrale Aussagen zusammengefasst werden:

- Die Strukturen der Berg-Milchwirtschaft haben sich wesentlich verändert.
- Die Milchproduzenten im Berggebiet haben das Produktionsvolumen halten können. Ein Abfluss der Milchproduktion ins Talgebiet hat nicht stattgefunden.
- Die Arbeitsproduktivität im Berggebiet ist heute so hoch wie 1992 im Talgebiet.
- Die Einkommen bleiben jedoch auf tiefem Niveau konstant.

Die Entwicklung im Überblick

Die milchwirtschaftlich genutzte Fläche in den Schweizer Berggebieten ist im Zeitraum von 1992 bis 2008 um gut 73'000 Hektaren (Talgebiet 237'000 ha) beziehungsweise 17 Prozent (Talgebiet 21%) zurückgegangen. Dafür dürften drei Gründe verantwortlich sein: Der Siedlungsdruck, die Zunahme der Waldfläche als Folge der zurückgegangenen Mähnutzung und vermutlich als Hauptfaktor die Umstellung der Milchproduktion auf Vertragsaufzucht oder Fleischrinderproduktion. Dieser Flächenverlust wirkte sich erstaunlicherweise nicht auf die Milchproduktion aus. Im Gegenteil, die Menge konnte sogar leicht um 4 Prozent auf 1020 Millionen Kilogramm (Talgebiet 2271 Mio. kg) ausgedehnt werden. Dies entspricht unverändert knapp einem Drittel des schweizerischen Milchaufkommens. Die Anzahl Milchproduzenten hingegen ist im betrachteten Zeitraum um 7'500 Produzenten (Tal 13'000) zurückgegangen, dies entspricht einer Abnahme von 29 Prozent (Tal 37 %). Damit wird deutlich, dass der Strukturwandel auch im Berggebiet stattfindet, jedoch etwas langsamer (Grafik 1).

Einzelbetriebliche Strukturrentwicklungen

Betrachtet man die Durchschnittswerte der einzelbetrieblichen Strukturrentwicklung, so stellt man überrascht fest, dass das Berggebiet in der Vergangenheit durchaus ein grosses Entwicklungspotential ausschöpfen konnte. So hat die durchschnittliche Betriebsfläche um 4,3 Hektaren (Tal 5,0 ha) zugenommen, dies entspricht einen Flächenwachstum von 17 Prozent (Tal 20%). Ebenso zugenommen hat die Kuhzahl je Betrieb, und zwar um fast einen Viertel auf 15 Tiere (Talgebiet 20), und die Verkaufsmilchproduktion pro Betrieb hat sich von 49'000 kg auf 85'000 kg praktisch verdoppelt (Talgebiet von 72'000 auf 150'000 kg). Diesen Produktivitätsfortschritt würde man dem Berggebiet auf den ersten Blick so nicht zutrauen (Grafik 2).

Wirtschaftlichkeit der Berg-Milchproduktion

Betrachtet man jedoch die betriebswirtschaftlichen Kenndaten (leider waren die Daten vor 2000 nicht in vergleichbarer Qualität verfügbar), so macht sich wiederum Ernüchterung breit. Mit knapp 1,7 Jahresarbeitseinheiten (JAE) blieb die arbeitszeitliche Belastung im Zeitraum 2000 bis 2008 zwar konstant. Trotz der grossen Produktivitätssteigerung konnte das Landwirtschaftliche Einkommen nicht verbessert werden (Grafik 3 und Grafik 4). Es beträgt unverändert rund 50'000 Franken (Tal 80'000 CHF), oder 30'000 je Jahresarbeitseinheit (Tal 45'000 CHF). Um diese Produktivitätssteigerung erzielen zu können, haben die Betriebe in den letzten 8 Jahren im Durchschnitt viel Geld investiert. So nahmen die buchhalterisch ausgewiesenen Aktiven um 21 Prozent auf 675'000 Franken (Tal 925'000 CHF) zu. Dieses Wachstum wurde etwa hälftig mit Eigenkapital und Fremdkapital finanziert, denn die Fremdkapitalquote blieb über die 8 Jahre bei rund 45 Prozent konstant.

Entwicklungen für die Zukunft

Was heisst dies nun für die Zukunft der Milchwirtschaft in der Schweiz und im Speziellen für das Berggebiet? Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass der Druck auf die Milchbetriebe weiterhin hoch bleibt. Seit der Einführung der Direktzahlungen entwickeln sich die Betriebseinkommen im Dreieck „Direktzahlungen“, „Erlös aus dem Milch- und Tierverkauf“ sowie den „Produktionskosten“. In der Schweiz stehen die Direktzahlungen zur Diskussion, wobei insgesamt die heutige Höhe der Finanzmittel wankt, wie auch die Verteilung derselben. Die Produzentenpreise für Milch, Zucht- und Schlachtvieh stehen ebenfalls massiv unter Druck. Dafür sind nicht nur die internationalen Entwicklungen verantwortlich, sondern auch der Abbau der inländischen Stützungen wie auch das Überangebot als Folge der fehlenden staatlichen Regulierung. Bleibt zuletzt der Block der Produktionskosten. Milch günstig zu produzieren kann auf zwei verschiedene Wege erreicht werden: Investitionen vermeiden ist die eine Möglichkeit. Dies heisst aber auch, dem Betrieb langfristig die Existenz zu entziehen. Anderseits kann die Arbeitsproduktivität erhöht werden, indem Kapital eingesetzt wird.

Zusammenfassung und Thesen

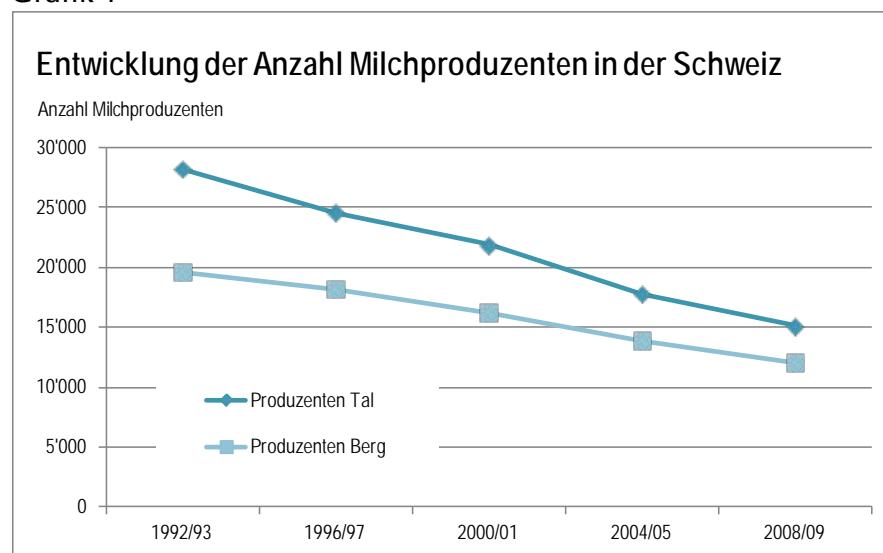
Die Folgen des Quotenausstiegs auf die Milchwirtschaft im Berggebiet sind also nur einer von vielen Parametern, welche die einzelbetrieblichen Entscheidungen der Milchbauern beeinflussen. Im Sinne einer Zusammenfassung und eines Ausblicks sollen folgende Thesen zur Diskussion gestellt werden:

- Strukturentwicklung: Unter der Voraussetzung, dass das notwendige Kapital beschafft werden kann, kann die Arbeitsproduktivität im Berggebiet in den nächsten 10 Jahren nochmals verdoppelt werden.
- Den Berggebieten fehlt der Nachwuchs an Betriebsleitern für die Milchproduktion. Im Generationenwechsel erfolgt die Umstellung von der Milch- auf Fleischproduktion. Die Betriebe werden verstärkt im Nebenerwerb bewirtschaftet.
- Das Interesse an der Milchproduktion hängt vom Erfolg als „Zuchtbetrieb“ ab. Die fehlenden Einkünfte aus dem Milcherlös können durch den

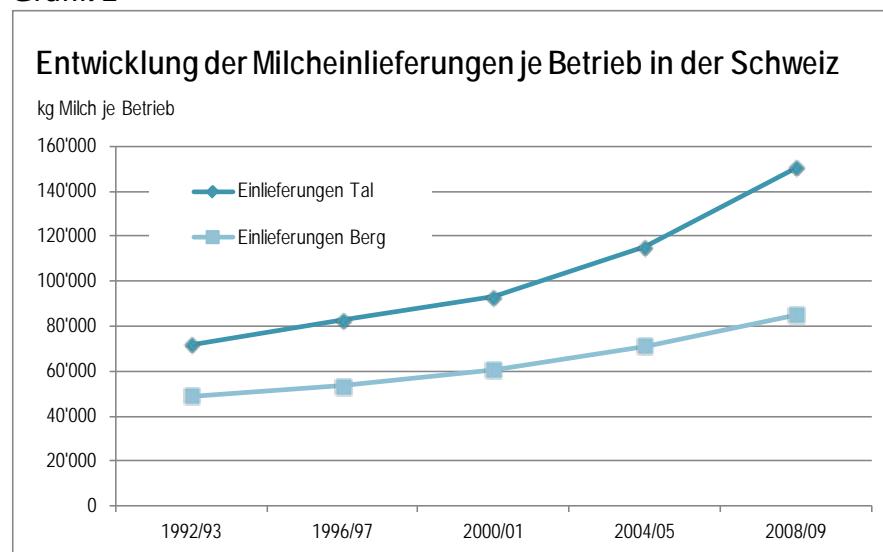
Zuchtviehverkauf kompensiert werden. Wo jedoch kein Züchterherz schlägt, fehlt die Leidensbereitschaft für die Milchproduktion.

- Bereits bei der heutigen Einkommensstruktur spielt der Erlös aus dem Milchverkauf eine untergeordnete Rolle. Bergbetriebe sind demnach viel „krisenstabilier“ als Talbetriebe.
- Wo mit dezentraler Milchverarbeitung, eventuell im Zusammenhang mit dem Tourismus, wertschöpfungsstarke Nischenmärkte erschlossen und gepflegt werden können, floriert die lokale Milchproduktion. Dasselbe gilt für Betriebe, die im Sommer Alpkäse produzieren.

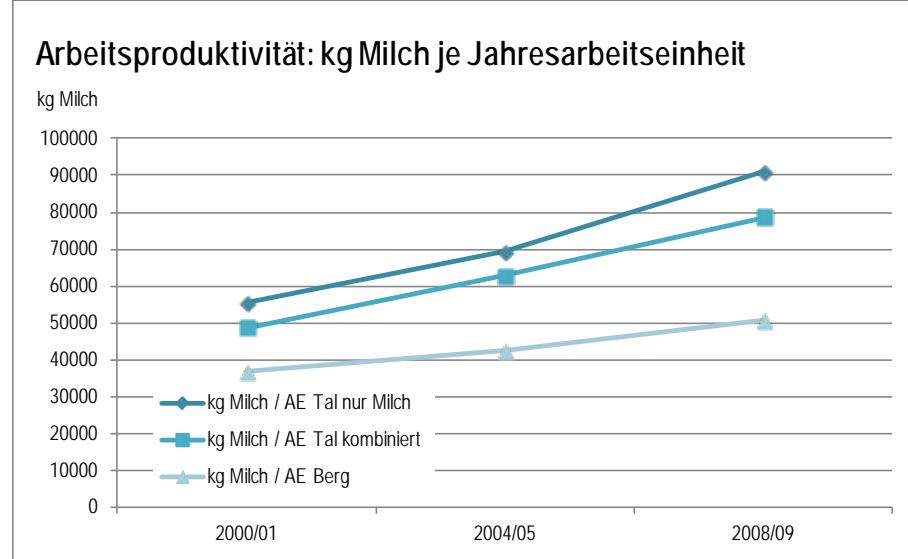
Grafik 1



Grafik 2



Grafik 3



Grafik 4

