

Die Milchkontingentierung – Evaluation eines staatlichen Marktlenkungsinstruments

Christian Rüefli | 1977 führte der Bund die einzelbetriebliche Milchkontingentierung ein. Heute strebt die Agrarpolitik die Aufhebung der Milchkontingentierung an, was in Landwirtschaftskreisen Unsicherheit und Widerstand ausgelöst hat. Hat die staatliche Steuerung der Milchmenge ihr Ziel erreicht? Wie hat sie sich auf die Entwicklungen der Milchwirtschaft ausgewirkt und was würde die Aufhebung der Milchkontingentierung für die Landwirtschaft bedeuten?

Die einzelbetriebliche Milchkontingentierung wurde 1977 vom Bund eingeführt, weil in den siebziger Jahren die Menge produzierter Milch die Absatzmöglichkeiten zunehmend überstieg, und sich die Verwertungskosten für den Bund stark erhöht hatten. Diese Entwicklung machte eine Beschränkung der Verkehrsmilchmenge notwendig. Weil die Milchproduktion den wichtigsten Einkommenszweig der schweizerischen Landwirtschaft darstellt, wurde darauf verzichtet, die der damaligen Marktordnung entsprechende Preis- und Absatzgarantie aufzuheben und stattdessen die Milchpreisgarantie auf eine einzelbetrieblich festgelegte Höchstmenge begrenzt, das heisst die Milchkontingentierung eingeführt.

Nach einer stetigen Ausdifferenzierung dieses staatlichen Steuerungsinstruments wurden 1999 im Rahmen der Agrarpolitik 2002 die Rahmenbedingungen des Milchmarkts stark gelockert. Mittlerweile steht die Agrarpolitik 2007 zur Diskussion, welche die Aufhebung der Milchkontingentierung anstrebt, um die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchwirtschaft im internationalen Umfeld zu erhöhen (vgl. Bundesrat 2002a). Das Vorhaben des Bundesrates, die staatliche Mengensteuerung den privaten Akteuren auf dem freien Markt zu übertragen, hat in Landwirtschaftskreisen Unsicherheit und Widerstand ausgelöst und zu einer intensiven parlamentarischen Debatte geführt.

Vor diesem Hintergrund geht der vorliegende Artikel¹ aus politologischer Sicht der Frage nach, ob die staatliche Steuerung der Milchmenge in den letzten 25 Jahren ihre Ziele erreicht und wie sie sich auf die Entwicklung der Milchwirtschaft ausgewirkt hat. Das methodische Vorgehen entspricht dem der Evaluationssynthese.²

1 Die schweizerische Milchmarktpolitik

Die Milchviehhaltung ist der bedeutendste Betriebszweig in der schweizerischen Landwirtschaft – rund ein Drittel des bäuerlichen Einkommens stammt aus der Milchproduktion (Koch/Rieder 2002, 1). Der Milchmarktpolitik kommt somit innerhalb der schweizerischen Agrarpolitik eine herausragende Bedeutung zu.

Wie die Agrarpolitik insgesamt steht auch die Milchmarktpolitik im grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen dem Schutz des Bauernstandes, das heisst der Einkommenssicherung, der Erhöhung der Produktivität zum Erreichen höherer Erträge und der rationellen Verwertung der Produktion zur Begrenzung der Belastungen der Bundeskasse und der Konsumenten (Linder 1987, 130). Zur Umsetzung dieser Ziele unterhielt der Bund lange ein imposantes Instrumentarium der agrarwirtschaftlichen Produktionslenkung (vgl. Spörri 1992, 30ff.), das er allerdings im Laufe der agrarpolitischen Reformen kontinuierlich abbaut (Bundesrat 1996 und 2002a).

Im Bereich der Milchwirtschaft stellt der Milchpreis die zentrale Ausgleichsgrösse zwischen Einkommenssicherung, Absatzförderung und Aufwandbegrenzung dar. So war und ist die Hauptzielsetzung der Milchmarktpolitik, die Milchproduktion und den Milchpreis auf einem möglichst hohen Niveau zu halten und damit das bäuerliche Einkommen zu sichern (Bundesrat 1984, 606; Bundesrat 1996, 128). Für die achtziger und neunziger Jahre können deshalb die folgenden Operationsachsen der schweizerischen Milchmarktpolitik identifiziert werden (Kälin 1989, 5ff.):

- Preisgarantie: Vom Bundesrat festgesetzter Grundpreis für kontingentierte Milch;
- Lenkung und Beschränkung der Produktion: Individuell festgelegte Ablieferungsmengen mit vollständiger Preisgarantie (Milchkontingentierung), prohibitive Überlieferungsabzüge;
- Einfuhrregelungen: Schutz des einheimischen Marktes vor ausländischer Konkurrenz via quantitativer Einfuhrbegrenzungen und Preissteuerung (Zölle und Zuschläge);
- Verwertungslenkung: Priorisierung von Frischmilchprodukten und Förderung der Käseproduktion;
- Absatzförderung: Verbilligungsbeiträge des Bundes bei der Vermarktung von Käse, Dauermilchwaren und Butter, Exportsubventionen und Qualitätsvorschriften;
- Flankierende Massnahmen: Diverse produktions- und verwertungslenkende Massnahmen.

Dieses Gesamtsystem erfuhr 1999 einige wesentliche Änderungen, als auf der Basis des neuen Landwirtschaftsgesetzes die neue Milchmarktordnung in Kraft trat. Im Rahmen der Agrarpolitik 2002 (vgl. Bundesrat 1996) wurden die milchwirtschaftlichen Rahmenbedingungen fundamental umgestaltet. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft angesichts der anstehenden Marktöffnung im Rahmen des bilateralen Agrarabkommens mit der EU zu erhöhen, reduzierte der Bund die Instrumente der staatlichen Regulierung und die finanziellen Mittel für die Milchpreisstützung und zog sich weitgehend aus der Verantwortung für die Vermarktung der Milchprodukte zurück. Der bisher garantierte und staatliche festgelegte Milchgrundpreis wurde durch einen Zielpreis als Orientierungsgrösse ersetzt. Mit dem vollständigen Wegfall von Preis- und Absatzgarantien sowie von Übernahme- und Ablieferungspflichten unterliegt die Milchverwertung seither grundsätzlich den Marktkräften (LID 1999). Nach wie vor wird jedoch wegen des anhaltenden Produktionsdrucks an der Milchkontingentierung festgehalten, um einen Preiszusammenbruch und damit eine Erosion der bäuerlichen Einkommen zu vermeiden (Bundesrat 1996, 139f.). Die Kontingentierung wurde allerdings administrativ vereinfacht und flexibler gestaltet. So sind zum Beispiel die Kontingente seit 1999 durch Kauf oder Miete übertragbar. Die neue Milchmarktordnung beruht auf drei Hauptelementen (Koch/Rieder 2002, 1):

- Angebotsbeschränkung im Inland durch Kontingentierung und Grenzschutz;
- Förderung des Käseabsatzes durch eine generelle Rohstoffverbilligung (Zulagen);
- Verbilligung von Butter und anderen Milchprodukten (Beihilfen).

Die neue Ordnung behält das Ziel der Produktions- und Preisstabilisierung bei, überträgt die Verantwortung dafür aber den Marktakteuren. Der Bund optimiert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Stützungsmaßnahmen und Direktzahlungen (Bundesrat 2002a, 4793). Um weiterhin möglichst viel Milch zu möglichst hohen Preisen absetzen zu können, muss die Wettbewerbsfähigkeit der Milchbranche verbessert werden (Bundesrat 1996, 128). Diese war jedoch stark von den staatlichen Eingriffen in die Milchproduktion beeinflusst (Lehmann et al. 2000, 44; Koch/Rieder 2002, 24). Deshalb strebt der Bundesrat den Ausstieg aus der Milchkontingentierung bis im Jahr 2007 an.³

2 Die Ziele und die Funktionsweise der Milchkontingentierung

2.1 Die Ziele der Milchkontingentierung

Die einzelbetriebliche Milchkontingentierung wurde 1977 vom Bund eingeführt, weil in den siebziger Jahren die Menge produzierter Milch die Absatzmöglichkeiten zunehmend überstieg und sich deshalb die Verwertungskosten für den Bund stark erhöht hatten (Hauser 1983, 114). Diese Entwicklung machte eine Beschränkung der Verkehrsmilchmenge notwendig. Weil die Milchproduktion der wichtigste Einkommenszweig der schweizerischen Landwirtschaft ist, wurde davon abgesehen, die der damaligen Marktordnung entsprechende Preis- und Absatzgarantie aufzuheben. Stattdessen wurde die Milchpreisgarantie auf eine einzelbetrieblich festgelegte Höchstmenge begrenzt.

Die staatliche Mengensteuerung durch die Milchkontingentierung verfolgte im Wesentlichen vier Ziele (Kälin 1989, 385):

- Stabilisierung der Verkehrsmilchmenge, Abstimmung auf Nachfrageentwicklung für Milch- und Milchprodukte;
- Sicherung des paritätischen Einkommens über den Milchpreis, Sicherung der realen Ertragskraft des Milchsektors;
- Begrenzung des Verwertungsaufwandes zulasten des Bundes;
- Verteilungs- und strukturpolitische Ziele: Minimierung der inner- und intersektoralen Umverteilungen unter den Milchproduzenten, Optimierung des Futtereinsatzes, Aufrechterhaltung einer hinreichenden Strukturflexibilität.

Das eigentliche kurzfristige Hauptziel der staatlichen Intervention bestand in der mengenmässigen Begrenzung des Produktionsanstiegs. Als längerfristige Hauptziele sind hingegen die Begrenzung des Verwertungsaufwandes und die Sicherung der realen Ertragskraft der Milchwirtschaft zu nennen – Ziele, die aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen von Bund und Landwirten miteinander in Konflikt stehen (Hauser 1983, 117). Die verschiedenen struktur- und verteilungspolitischen Nebenziele der Milchkontingentierung beziehen sich prinzipiell auf die Erhaltung der historisch gewachsenen landwirtschaftlichen Strukturen.

2.2 Die Kontingentsmechanik

Wie bei ähnlichen Marktinterventionen stellten sich auch bei der Begrenzung der bisher unbeschränkten Preisgarantie auf eine individuelle Höchstmenge verschiedene Fragen der Handhabung. Zum einen musste ein Sanktionsmechanismus installiert werden, der zur Durchsetzung der Mengen-

beschränkung geeignet ist. Zum anderen waren insbesondere die Zuteilung der Kontingente auf die Einzelbetriebe und die Anpassungsmöglichkeiten an veränderte Betriebsverhältnisse zu regeln.

2.2.1 Der Überlieferungsabzug als negativer Anreiz

Die Milchkontingentierung beschränkt nicht die Menge Milch, die ein Landwirt produzieren darf, sondern die Menge, die er in Verkehr setzen darf (vgl. Kälin 1989, 49f.). Wird diese überschritten, ist eine Abgabe zu entrichten (Art. 36 LwG⁴). Da sich dadurch der Produzentenerlös entsprechend verringert, kommt diesem so genannten Überlieferungsabzug die Funktion eines negativen finanziellen Anreizes zu. Er kann deshalb als eigentliches Kerninstrument der Produktionslenkung via Milchkontingentierung bezeichnet werden. Der Überlieferungsabzug wird vom Bundesrat festgelegt und wurde in der Vergangenheit mehrmals unter Berücksichtigung des Milchpreises und der abgelieferten Milchmenge angepasst, um die mengenbeschränkende Funktion der Kontingentierung zu gewährleisten und die Produktion auf die Entwicklung der Absatzmöglichkeiten abzustimmen.

Tabelle 1: Entwicklung des Milchpreises und des Überlieferungsabzuges 1977-2001

Milchjahr	1977	1979/80	1980/81	1981/82	1982	1985	1987/88	1988/89	1989/90	1990	1993	1996	1999-11/02	seit 11/02
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1979				1985	1987				1993	1996	1999		
Milchpreis (Rp./kg)	75	79	82	87	91	97	102	102	107	107	97	87	77 [*]	73 [*]
Überlieferungs-abzug (Rp./kg)	50	40	60	60	60	75	82	86	86	90	82	73	60	60
Prozent	66,7	50,6	73,2	69,0	65,9	77,3	80,4	84,3	80,4	84,1	84,5	83,9	77,9	82,2

Quellen: Spörri 1992: 75, APS, AbgV,⁵ MKV,⁶ BLW

* Zielpreis, nicht mehr staatlich garantiert. Der durchschnittliche Produzentenpreis betrug im Milchjahr 1999/2000 79,44 Rp./kg, im Milchjahr 2000/2001 78,65 Rp./kg (Bundesrat 2002a: 4800).

Eine erste massive Erhöhung des Überlieferungsabzuges von 40 auf 60 Rp./kg erfolgte auf das Milchjahr⁷ 1980/1981 infolge anhaltender Milchüberschüsse und eines neuen Rekordaufwandes für die Milchrechnung (APS 1980, 84). Um den erneuten Anstieg der Milchmenge stärker bremsen zu können, wurde 1985 der Überlieferungsabzug neu mit 80–85% des garantierten Milchgrundpreises definiert und danach mehrmals angepasst. Das neue Landwirtschaftsgesetz von 1999 setzt für die Abgabe eine Höchstgrenze von 85% des Zielpreises (Art. 36) fest. Zur Zeit beträgt sie 60 Rp./kg (Art. 17 MKV).

Es zeigt sich, dass ab 1985 die engere Anbindung der Abgabe an den Milchpreis mittels einer vorgegebenen Spannbreite eine restriktivere Handhabung ermöglichte. Nach einer fast konstanten Anhebung bewegte sich der Überlieferungsabzug bis 1999 nahe der gesetzten Obergrenze von 85%. Mit der Liberalisierung des Milchmarktes wurde auch der Sanktionsmechanismus wieder etwas gelockert, der Abzug betrug anfänglich rund 78% des Zielpreises von 77 Rp./kg bzw. rund 76% des durchschnittlichen Produzentenpreises. Nach der Senkung des Zielpreises per 1. November 2002 (Bundesrat 2002b, 7238) beträgt der Abzug wieder hohe 82,2%.

2.2.2 *Die Zuteilung und die Anpassung der Kontingente*

Die ursprüngliche Kontingenzuteilung erfolgte über ein aufwändiges Verfahren unter Mitwirkung der Milchproduzenten und ihrer Organisationen (vgl. Hauser 1983, 123ff.). Aufgrund der von den Genossenschaften erhobenen Betriebsdaten berechnete das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die einzelbetrieblichen Kontingente.

Für die Jahre 1977 bis 1979 wurden die Kontingente pro Betrieb auf der Basis ihrer durchschnittlichen Ablieferungen in den Jahren 1974 bis 1976 festgelegt (Kälin 1989, 18). 1979 wurden die einzelbetrieblichen Kontingente vollständig neu berechnet. Die Grundlage dafür bildeten hauptsächlich die Milcheinlieferungen des Produzenten in früheren Jahren, Flächenvariablen und die Berücksichtigung verschiedener Bewirtschaftungszonen (Hauser 1983, 142; Kälin 1989, 19ff.). Damit wurde versucht, der individuellen Situation jedes Betriebes möglichst gerecht zu werden und die Kontingente an die Futterbasis zu knüpfen.

Die Aufteilung der Basismenge auf die einzelnen Produzenten erfolgte bei der Einführung auf der Ebene der Milchgenossenschaften. Die Kontingentierung berücksichtigte zudem die unterschiedlichen Verhältnisse in den verschiedenen Landwirtschaftszonen (Tal- und Berggebiet), wobei die Bergzonen bis 1980 von der Kontingentierung weitgehend befreit waren und danach diverse Sonderregelungen erfuhren.

Ein Gesuchs- und Rekursverfahren ermöglichte die Anpassung der individuellen Kontingente an die betrieblichen Produktionsverhältnisse (Kälin 1989, 18; Spörri 1992, 93). Milchproduzenten konnten unter bestimmten Voraussetzungen beim regionalen Milchverband um eine Mengenausdehnung ersuchen (Hauser 1983, 172). Dieser Feinsteuerungsmechanismus ermöglichte eine gewisse Flexibilität des an sich starren Kontingentierungssystems.

Einmal erteilte Kontingente werden grundsätzlich von Milchjahr zu Milchjahr unverändert weitergeführt (Art. 2 MKV). Somit ergibt sich die Basismenge an Verkehrsmilch aus dem Total aller verteilten Kontingente. Der Bundesrat hat allerdings die Kompetenz, diese Gesamtmenge administrativ zu verändern, um auf die Marktentwicklung zu reagieren (Art. 31 LwG). Weil Mengenbeschränkungen die selbstverantwortliche betriebliche Entscheidungsfreiheit beschneiden und die Gefahr bergen, dass unwirtschaftliche Produktionsverhältnisse zementiert werden (Hauser 1983, 71), muss das Kontingentsregime eine gewisse Flexibilität beibehalten. Bis 1999 waren allerdings individuelle Anpassungen der Kontingentshöhe grundsätzlich nur in beschränktem Masse aufgrund betriebsspezifischer Veränderungen möglich. Die Veränderungsmöglichkeiten sollten jedoch den individuellen Produktionszuwachs auf ein Minimum beschränken und global zu keiner Produktionszunahme führen (Spörri 1992, 141). Die Gründe für Kontingentsanpassungen wurden im Laufe der Zeit stets reduziert. Neuzuweisungen konnten über ein eher restriktives Gesuchsverfahren erfolgen (vgl. Spörri 1992, 115ff.).

2.2.3 *Der Kontingentshandel*

Bis 1999 standen die Kontingente prinzipiell in direktem Zusammenhang mit der bewirtschafteten Fläche, das heisst der betrieblichen Futterbasis (Spörri 1992, 142f.). Die neue Milchmarktordnung hob die Flächenbindung auf und ermöglicht die beschränkte Übertragung von Kontingenten durch Miete bzw. Kauf (vgl. LID 1999). Mit dieser Lockerung erhielten die Landwirte grösseren Handlungsspielraum. Sie sollten die Möglichkeiten des technischen Fortschritts besser nutzen und die Kontingentsmengen flexibler den betrieblichen Verhältnissen anpassen können (Bundesrat 1996, 141). Der Handel ist allerdings an verschiedene Bedingungen gebunden (vgl. Art. 3–10 MKV). Es bestehen ökologische Auflagen und Höchstmengen bei der Miete. Die Übertragung von Kontingenten vom Berg- ins Talgebiet soll prinzipiell unterbleiben und ist nur in Ausnahmefällen zugelassen.

Die Möglichkeit zur Kontingentsübertragung wird rege genutzt. 1999 bis 2001 wurden 136,6 Mio. kg Kontingente verkauft und 458,1 Mio. kg vermietet (BLW 2001b und 2002a), was zusammen ungefähr 19% der gesamten Kontingentsmenge entspricht. Der Durchschnittspreis der gehandelten Kontingente wird auf 1,40 Fr. pro kg Milch beim Verkauf und 10 Rp. bei der Miete geschätzt (BLW 2002a).

3 Die Zielerreichung und die Auswirkungen der Milchkontingentierung

Im Folgenden werden die Auswirkungen der Milchkontingentierung in wirtschaftlicher, finanzieller und struktureller Hinsicht besprochen. Dabei interessiert zum einen, ob die staatliche Produktionslenkung ihre Ziele erreichen konnte, zum anderen, wie sich die Milchkontingentierung strukturell auf die Milchwirtschaft ausgewirkt hat. Um diesen Fragen nachzugehen wird die Entwicklung relevanter Indikatoren analysiert und auf die Ergebnisse verschiedener Evaluationsstudien (Hauser 1983; Kälin 1989; Lehmann et al. 2000 und 2001; Koch/Rieder 2002) zurückgegriffen.

Als primäres Hauptziel der Milchkontingentierung wurde bereits die Stabilisierung der Verkehrsmilchmenge identifiziert. Längerfristig sollte sie auch die Sicherung des paritätischen Einkommens der Landwirte und der realen Ertragskraft des Milchsektors ermöglichen sowie die finanzielle Belastung des Bundes für die Milchverwertung begrenzen. Gleichzeitig wurde bei der Gesetzgebung darauf geachtet, möglichst wenig in die traditionellen landwirtschaftlichen Strukturen einzugreifen. Als Zielgrößen sind somit in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht die Verkehrsmilchmenge, das bäuerliche Einkommen und die Milchrechnung des Bundes, in struktureller Hinsicht Umverteilungswirkungen und Strukturveränderungen in der Milchwirtschaft von Interesse.

3.1 Die Beurteilung der Zielerreichung

3.1.1 Mengenbeschränkung

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Kontingents- und der Verkehrsmilchmenge von 1977 bis 2002.⁸ Dabei wird deutlich, dass die Milchmenge insgesamt sehr viel stärker zugenommen hat als die Menge der aktiven Kontingente, die heute fast wieder den Stand von 1977 erreicht hat.

In den ersten vier Jahren der Kontingentierung stieg die Milchmenge um 8% an, weil die Kontingentsvorgaben über den massgeblichen Einlieferungen von 1974 – 1976 lagen und somit eine beträchtliche Produktionsreserve bestand (Hauser 1983, 51). Bis 1989 hatte sich der Produktionsdruck nicht verringert, wegen der Kontingentierung hatte sich jedoch die Milchmenge auf hohem Niveau stabilisiert. Die jährliche Zunahme betrug 0,9% (Kälin 1989, 425). Diese Entwicklung muss allerdings differenziert betrachtet werden. Während die Kontingentierung im Talgebiet zu einem leichten Produktionsrückgang führte, erhöhte sich die Verkehrsmilchmenge aufgrund verschiedener mengenwirksamer Konzessionen im selben Zeitraum im Berggebiet markant (Kälin 1989, 387f.).

Tabelle 2: Entwicklung der aktiven Kontingente und der Milchmenge 1977-2002

Milchjahr	77/78	81/82	84/85	89/90	93/94	99/2000	2001/02	Veränderung 1977-2002	durchschnittl. Veränderung 1977-2002 pro Jahr
Aktive Kontingente (Mio. t)	3,030	3,088	3,116	3,074	3,085	3,043	3,047	+ 0,6%	+ 0,02%
Verkehrsmilch (Mio. t)	2,790	3,039	3,140	3,074	3,067	2,976	3,107	+ 11,4%	+ 0,45%

Quellen: Bundesrat 1986, 98; Bundesrat 1996, 449; BLW 2001a und 2002b

1985 überschritten die Milchlieferungen erstmals die Kontingentmenge. Deshalb nahm der Bundesrat eine Reduktion der Basismenge vor, die durch Selbsthilfemassnahmen der Milchproduzenten ergänzt wurde (APS 1986, 99). Gleichzeitig wurde auch der Überlieferungsabzug von 60 auf 75 Rp./kg erhöht. Damit konnte die Milchmenge innert eines Jahres um 3% gesenkt werden (Bundesrat 1986, 990). Danach blieb die Verkehrsmilchmenge lange Zeit weitgehend konstant, ehe sie ab 2000 aufgrund der positiven Entwicklung der Absatzmärkte wieder stark zunahm. Aus diesem Grund gewährte der Bundesrat den Milchproduzenten auf Beginn des Milchjahres 2001/2002 eine Erhöhung der Gesamtmenge um 3% und im Januar 2002 um weitere 1,5% (Bundesrat 2002b, 7236). Nach einer dramatischen Veränderung der Marktlage wurde im Dezember 2002 die Milchmenge auf Begehren der Branche jedoch wieder um 2% gekürzt (Pressemitteilung des BLW vom 18.12.2002). Es ist somit unter der neuen Milchmarktordnung eine erhöhte Flexibilität der Bundesbehörden bei der Festlegung der Milchmenge festzustellen.

Die durchschnittliche jährliche Veränderung der Verkehrsmilchmenge betrug von 1977 bis 2002 +0,45%, wobei die Kontingentmenge einmal (1986) wegen starken Überlieferungen gekürzt, seit 1999 bei guter Absatzlage erhöht wurde. Damit wurde bisher dem Ziel, die Milchmenge zu stabilisieren und der Marktentwicklung anzupassen, weitgehend entsprochen.

3.1.2 Preisstützung bzw. Einkommenssicherung

Das bäuerliche Einkommen aus der Milchproduktion hängt einerseits von der produzierten Menge, andererseits vom dafür erzielten Preis ab. Bis 1999 waren beide Grössen staatlich festgelegt. Weil die Milchmenge gemäss der Marktlage fixiert blieb, wurde der Milchpreis im Laufe der Zeit der Teuerung angepasst, um die Einkommenssicherung zu gewährleisten (vgl. Tabelle 1). Zwischen 1977 und 1985 erhöhte sich so das reale Sektoreinkommen der Landwirtschaft um 20%; das mittlere Einkommen aus der Milch-

produktion stieg pro Betrieb von 1976 bis 1985 um 50% an (Kälin 1989, 390). Auch nach 1985 wurde der Milchpreis laufend etwas angehoben, was auch den nominalen Wert der Milchproduktion bis auf einen Höchststand von 3,4 Mrd. Fr. im Jahr 1990 ansteigen liess. In den neunziger Jahren ist – parallel zum sinkenden Milchpreis – ein abnehmender Ertrag der Milchproduktion, aber auch der landwirtschaftlichen Produktion insgesamt festzustellen (Tabelle 3). In der gleichen Zeit erhöhte sich allerdings der Anteil der Milchwirtschaft am landwirtschaftlichen Produktionsvolumen, was die zunehmende Abhängigkeit der Landwirte von diesem Bereich verdeutlicht. Wird der Endproduktionswert der Milchwirtschaft mit der Anzahl Milchproduzenten in Beziehung gesetzt, zeigt sich, dass das Einkommen pro Betrieb bis 1995 zunahm und sich danach unter den Stand von 1990 reduzierte.

Diese Beobachtungen führen zum Schluss, dass das Ziel der Einkommenssicherung auf aggregierter Ebene betrachtet weitgehend als erreicht bezeichnet werden kann. Die Milchkontingentierung hat dazu beigetragen, den Produzentenpreis zu stützen (vgl. Lehmann et al. 2000, 44). Die Abnahmegarantie zu einem festgelegten Preis stellte für die Milchproduzenten bis 1999 eine sichere und berechenbare Einnahmequelle dar. Der Einkommensrückgang der Milchproduzenten in den neunziger Jahren ist in Verbindung mit den generellen Ertragseinbussen der Landwirtschaft zu sehen (vgl. Bundesrat 2002a, 4735f.) und steht nicht in direktem Zusammenhang mit der Milchkontingentierung. Der Anteil der Milchwirtschaft an der Agrarproduktion hat sich im Gegenteil bis 1995 stetig erhöht.

Tabelle 3: Endproduktion der Landwirtschaft zu laufenden Preisen, in 1000 Fr.

Jahr	1985	1990	1995	2000*
Milchproduktion	2'979'490	3'407'158	3'154'171	2'566'908
Endproduktion Total	9'356'319	10'006'437	8'809'637	7'627'368
Anteil der Milchproduktion am Total	31,8%	34,0%	35,8%	33,7%
Anzahl Milchproduzenten	57'295	50'334	44'360	38'082
Einkommen aus Milchproduktion pro Produzent in Fr.**	52'003	67'691	71'104	67'405

Quelle: Schweizerischer Bauernverband, BLW

* Provisorische Angaben

** Annäherungsgrösse, eigene Berechnung

Allerdings hat die Preisstützung bei den Milchproduzenten nur beschränkt zu besseren Einkommen geführt, weil das bis 1999 relativ starre System der einzelbetrieblichen und flächengebundenen Milchkontingentierung die Entwicklung effizienter Strukturen in der Schweizer Milchproduktion und damit Produktivitätssteigerungen verhinderte (Koch/Rieder 2002, 41). Die Einführung der beschränkten Kontingentsübertragung 1999 sollte dies vermehrt ermöglichen. In einer ersten Einschätzung vermag der Kontingentshandel aufgrund seiner Transaktionskosten allerdings nur einen bedingten Beitrag an die Sicherung der bäuerlichen Einkommen zu leisten. Expansionswilligen Produzenten entstehen für den Zukauf oder die Miete von Kontingenten zusätzliche Kosten von rund 116 Millionen Franken pro Jahr. Das BLW prognostiziert, dass bei gleicher Entwicklung bis in fünf Jahren mehr als die Hälfte der kontingentierten Milchmenge mit Kosten für Miete oder Kauf belastet ist (Bundesrat 2002a, 4796) und stellt fest, «dass die durch die Milchkontingentierung und die eingesetzten Bundesmittel erreichte Preisstützung in zunehmendem Mass als Preis für Kauf und Miete von Kontingenten von den Milchproduzenten wegfließt» (Bundesrat 2002a, 4800).

3.1.3 Entlastung der Bundeskasse

Während die Ziele der Mengenbeschränkung und der Einkommenssicherung weitgehend erreicht wurden, ist hinsichtlich der Eindämmung der Bundesausgaben für die Milchverwertung ein anderes Fazit zu ziehen. Wie Tabelle 4 zeigt, stieg der Aufwand der Milchrechnung auch nach Einführung der Milchkontingentierung stetig an und konnte erst ab Mitte der neunziger Jahre wieder gesenkt werden. In den ersten acht Jahren der Milchkontingentierung (1977–1985) nahmen die Bundesaufwendungen für die Milchrechnung um real 22% zu (Kälin 1989, 427). Anhand von Tabelle 1 ist ersichtlich, dass diese Entwicklung zu einem Teil auf die stetige Erhöhung des Milchpreises von 75 auf 97 Rappen im selben Zeitraum zurückzuführen ist. Die wachsenden Bundesausgaben waren der Grund dafür, dass der Bundesrat 1986 die Basismenge der Kontingente kürzte und den Überlieferungsabzug erhöhte. Mit diesen Massnahmen konnten die Milcheinlieferungen um rund 3% reduziert werden (Bundesrat 1986, 989f.), auf die Bundesausgaben hatten sie jedoch keinen nachhaltigen Einfluss, wie der bis 1990/1991 steigende Aufwand zeigt.

Die Beschränkung der Produktionsmenge müsste eine weitgehende Kontrolle des Verwertungsaufwands ermöglichen (Koch/Rieder 2002, 25). Trotzdem stiegen die Bundesausgaben für die Milchverwertung bis in die neunziger Jahre weiter an. Der Grund für diese Entwicklung liegt nicht in

der Milchkontingentierung, sondern ist darin zu sehen, dass die Milchrechnung die Differenz zwischen dem staatlich garantierten Produzenten- und dem vom Markt bestimmten Konsumentenpreis für Milchprodukte deckt (Bundesrat 1986, 987). Weil einerseits der Milchgrundpreis bis 1993 laufend erhöht wurde, um die bäuerliche Einkommenssicherung zu garantieren, andererseits sinkende Marktpreise für Käse und Butter eine Erhöhung der Bundesmittel zur Absatzförderung nötig machten, öffnete sich die Schere zwischen den beiden Preisen zunehmend, was die Bundesausgaben entsprechend erhöhte.

Tabelle 4: Aufwand für die Milch- und Milchprodukteverwertung (Milchrechnung)

Milchrechnung	1970/71	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1994/95	1998/99*
Totalaufwand (in Mio. Fr.)	236,2	588,8	661,1	906,0	1339,6	1240,7	567,6
Davon allg. Bundesmittel	126,7	375,7	409,8	582,7	958,8	955,2	436,6

Quelle: BLW

* Die pro-rata-Milchrechnung für das Milchjahr 1998/99 erfolgte teilweise nach altem, teilweise nach neuem Recht und ist deshalb nur bedingt mit den übrigen Zahlen vergleichbar.

Das stetige Wachstum des Aufwandes für die Milchrechnung hat damit keine direkte Auswirkung auf die Milchkontingentierung. Allerdings hat die Milchkontingentierung auch nicht vermocht, die Bundesausgaben für die Milchverwertung zu reduzieren. Zwar trug ihre mengenbeschränkende Wirkung dazu bei, den Anstieg der Bundesbeiträge in Grenzen zu halten, gleichzeitig hat aber die stetige Erhöhung des Milchpreises zu Produktionsanreizen und damit zu Überlieferungen geführt, für deren Verwertung der Bund zusätzliche Mittel aufwenden musste. Eine Aufwandreduktion wäre nur durch eine längerfristige Preisstabilisierung, eine Milchpreissenkung, eine Erhöhung der Konsumentenpreise oder durch eine generelle Kontingentskürzung möglich gewesen (Bundesrat 1986, 989). Dadurch hätten aber die Landwirte Einkommensverluste hinnehmen müssen. Bei der Beurteilung der Milchrechnung gilt es ausserdem anzumerken, dass ihr Anteil an den gesamten Bundesausgaben in den siebziger und achtziger Jahren stets ungefähr gleich hoch (ca. 4%) blieb und sich danach sogar reduzierte.

Mit dem Übergang zur neuen Milchmarktordnung 1999 veränderte sich die Zusammensetzung der Bundesausgaben im Bereich der Milchwirtschaft beträchtlich. Die staatliche Milchpreisstützung entfiel und der Bund zog sich aus der Vermarktung der Milchprodukte weitgehend zurück, erhöhte jedoch gleichzeitig seine Inlandbeihilfen (LID 1999). Im Jahr 2000 gab der

Bund nunmehr 716,2 Mio. Franken für die Marktstützung aus, 2001 noch 666,1 Mio. Franken. Für 2002 waren 600,7 Mio. Franken budgetiert (BLW 2001b und 2002a). Um die bäuerlichen Einkommen aus der Milchproduktion weiter sichern zu können, wird der Rückzug des Bundes aus der Preisstützung über einen Ausbau der produktionsunabhängigen landwirtschaftlichen Direktzahlungen kompensiert.

3.2 Strukturelle Auswirkungen der Milchkontingentierung

Die vorangehenden Betrachtungen beziehen sich auf die Milchwirtschaft als Ganzes, sagen jedoch nichts über die Auswirkungen der Milchkontingentierung innerhalb dieses Sektors aus. Im Folgenden soll deshalb ein differenzierter Blick auf die strukturellen Veränderungen der Milchproduktion geworfen werden.

Die Mengenbeschränkung und die stetige Anhebung der Produzentenpreise führten zu einem aufgestauten Anpassungsdruck in der Milchbranche (Hauser 1983, 69). Die Milchkontingentierung sicherte zwar kleinen und mittleren Milchbetrieben die Existenzgrundlage (Kälin 1989, 425ff.), da sie aufgrund der Preisgarantie vor dem Wettbewerb mit Grossbetrieben geschützt waren und über ein staatlich garantiertes Einkommen verfügten. Gleichzeitig erhöhte sich jedoch auch ihre Abhängigkeit von der Milchproduktion, weil die eingeschränkte Dispositionsfreiheit insbesondere Kleinbetriebe ohne Produktionsalternative bei der Anpassung der betrieblichen Strukturen an sich ändernde Produktions- und Marktverhältnisse hemmt. Dasselbe gilt auch für expansionswillige Betriebe, die aufgrund der Mengenbeschränkung in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt sind. Dadurch wurde der landwirtschaftliche Strukturwandel stark gebremst. Die Kontingentierung schützt demnach Produzenten mit ineffizienten Strukturen, während die effizienten Produzenten Einkommenseinbussen hinnehmen müssen (Koch/Rieder 2002, 27).

Ein gewisser Strukturwandel hat dennoch im Sinne eines Konzentrationsprozesses stattgefunden. Zum einen erhöhte sich der Anteil kollektiver Betriebsformen (Spörri 1992, 121), zum anderen nahmen viele Betriebe Ausweichmöglichkeiten im Ackerbau wahr und zogen sich aus der Milchproduktion zurück (Bundesrat 1992, 307) oder gaben die Landwirtschaft ganz auf. Das Ausmass des Strukturwandels ist dank der weitgehend konstanten Kontingentsgesamtmenge anhand des durchschnittlichen Milchkontingents pro Betrieb abzulesen. Tabelle 5 zeigt eine laufende Erhöhung dieser Grösse, die von 1985 bis 2002 um 54% zugenommen hat. Gleichzeitig hat die Anzahl Milchproduzenten um 43% abgenommen und ist die durchschnitt-

liche Betriebsgrösse gewachsen, was auf einen Ausstieg kleinerer Betriebe aus der Milchproduktion und auf eine Verlagerung hin zu grösseren Betrieben hinweist.

Tabelle 5: Die Entwicklung betrieblicher Kennzahlen der Milchkontingentierung

Milchjahr	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96	2001/2002
Produzenten*	63'670	57'295	50'334	44'360	36'231
Durchschnittliches Kontingent	54'230 kg **	52'475 kg	58'861 kg	66'341 kg	83'407 kg
Durchschnittliche Betriebsgrösse	-	14,8 ha	16,5 ha	19,1 ha	19,6 ha

Quelle: BLW (2001a, 2; 2002b, 2)

* Weil bis 1999 Betriebszweiggemeinschaften als ein Produzent gezählt wurden, ab 1999 alle Mitglieder einzeln, sind die Produzentenzahlen nur beschränkt miteinander vergleichbar.

** nur Talgebiet, Bergzonen II-IV von Kontingentierung befreit

Der landwirtschaftliche Strukturwandel verstärkte sich in den neunziger Jahren markant und war von zwei Kräften geprägt: zum einen fand eine Entwicklung zu einer ökologischen und effizienten Produktion statt, zum anderen stellte die zunehmende internationale Integration die Schweizer Landwirtschaft vor grosse Herausforderungen und rückte ihre Wettbewerbsfähigkeit stärker ins Blickfeld. Ende der neunziger Jahre stellten Lehmann et al. (2000, 43f.) fest, dass die staatliche Preisstützung und die Mengenbeschränkung dazu geführt haben, dass die schweizerische Milchwirtschaft auf Grund hoher Produktionskosten international nicht konkurrenz fähig ist.

Der Übergang zur neuen Milchmarktordnung und die Einführung des Kontingentshandels sollten eine gewisse Strukturbereinigung ermöglichen, die Schaffung effizienter Produktionsverhältnisse erleichtern und damit die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Die vorläufige Bilanz des Kontingentshandels fällt jedoch ambivalent aus: Für die Einzelbetriebe ist der Zukauf von Kontingenten prinzipiell lohnend, weil sie damit die Durchschnittskosten der Milchproduktion senken können. Andererseits ist eine Produktionsausdehnung mit hohen Transaktionskosten verbunden, was das Kostensenkungspotenzial des Kontingentshandels beschränkt (Lehmann et al. 2000, 45, Bundesrat 2002a, 4800). Während expansionswilligen Einzelbetrieben zusätzliche Kosten entstehen, wenn Kontingente hinzugekauft oder gemietet werden, verdienen aussteigende Milchproduzenten am Verkauf ihrer – einst kostenlos zugesprochenen – Kontingente (Lehmann et al. 2001, 38). Wie Koch/Rieder (2002, 39) zeigen, profitieren vor allem diejenigen Betriebe vom Kontingentshandel, die bereits über hohe Kontingente verfügen. Benachteiligt werden hingegen diejenigen Betriebe, die zur Einkommenssicherung an der Milchproduktion festhalten wollen und auf ihre kleinen

Kontingente angewiesen sind, aus Kostengründen aber keine weiteren zukaufen können. Weil die allgemein sinkenden Produktionskosten auch zu einem tieferen Milchpreis führen, sehen sich viele Kleinbetriebe in ihrer Existenz bedroht. Für sie lohnt sich die Milchproduktion nicht mehr, sobald der Erlös die Produktionskosten nicht mehr zu decken vermag.

3.3 Fazit

Gesamthaft kann das Fazit gezogen werden, dass die Milchkontingentierung zwei ihrer drei Hauptziele erreichen konnte: zum einen stabilisierte sich die Milchmenge, zum anderen blieben die bäuerlichen Einkommen zumindest qualitativ gesichert. Die angestrebte Reduktion der Bundesausgaben konnte jedoch aufgrund der Preisentwicklung auf den Absatzmärkten und den steigenden Verwertungskosten für die anfallende Milch nicht verwirklicht werden.

Strukturell betrachtet ist die Wirkung der Milchkontingentierung ambivalent zu beurteilen. Das starre Kontingentierungsregime hat den Strukturwandel gebremst und dadurch die Existenz vieler Betriebe, die dem Spiel der freien Marktkräfte zum Opfer gefallen wären, gesichert. Gleichzeitig bot das System den Milchproduzenten weder Anreize noch Möglichkeiten, ihre Produktivität zu erhöhen. Somit ist die schweizerische Milchwirtschaft einerseits von Überkapazitäten, andererseits von zu hohen Produktionskosten geprägt, was ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit stark einschränkt.

An den Zieldimensionen zeigt sich, wie sich der Stellenwert der Milchkontingentierung im Laufe der Zeit gewandelt hat. Die ursprünglichen Zielsetzungen der Mengenbeschränkung und der Reduktion der Bundesausgaben für die Milchverwertung haben infolge der Entwicklung des Absatzmarkts und des Rückzugs des Staates aus der Milchverwertung an Bedeutung verloren. Die zunehmende Spezialisierung der Landwirtschaftsbetriebe, die Rationalisierung der Milchproduktion und das festgestellte Ausmass des Kontingentshandels weisen auf den laufenden Anpassungsprozess der agrarwirtschaftlichen Produktionsstrukturen hin. Der Strukturwandel fordert jedoch auch seine Opfer, insbesondere unter denjenigen Agrarbetrieben, deren einzige Existenzgrundlage die Milchproduktion ist, und die weder über Produktionsalternativen noch über Expansionsmöglichkeiten verfügen. Für diese Betriebe stellt die Milchkontingentierung eine überlebenswichtige Einkommenskomponente dar, weil sie ein Absinken des Milchpreises nicht verhindert, aber bremst. Das Ziel der Einkommenssicherung hat somit stark an Bedeutung gewonnen, ist aber unter heutigen Marktbedingungen schwieriger zu erreichen, weil die Verwertung der pro-

duzierten Milch nicht mehr im bisherigen Umfang garantiert werden kann.

Somit zeigt sich eine deutliche Ambivalenz der milchwirtschaftlichen Produktionslenkung: Einerseits wurden viele Betriebe von der Milchkontingentierung geschützt, weil sie ihnen ein sicheres Einkommen garantierte und den Anpassungsdruck an ein sich wandelndes agrarpolitisches und internationales Umfeld abfederte, andererseits hemmte das starre Kontingentsregime die Produzenten gleichzeitig daran, ihre Wettbewerbsfähigkeit den Erfordernissen des liberalisierten Marktes anzupassen (vgl. Lehmann et al. 2001, 38). Koch/Rieder (2002, 88) kommen deshalb zum Schluss, die Milchkontingentierung könne ihre Funktion zur Einkommenssicherung der Milchproduzenten nur noch bedingt erfüllen, weil sie den Strukturwandel behindere und die Anpassungen an den zukünftig geöffneten Schweizer Milchmarkt verteuere. Die Effizienz der staatlichen Mittel sei deshalb in Frage zu stellen. Der eingangs (Abschnitt 1) erwähnte agrarpolitische Zielkonflikt zwischen Einkommenssicherung, Produktivitätssteigerung und Ausgabenreduktion wurde somit bislang auf Kosten der Bundeskasse und der Produktivität zugunsten der bäuerlichen Existenzsicherung entschieden. Damit kommt der Milchkontingentierung eine hier nicht weiter diskutierte, aber nicht zu vernachlässigende soziale Funktion zu.

4 Ausblick: Ein Milchmarkt ohne Kontingente?

Noch 1996 vertrat der Bundesrat die Position, dass die Milchkontingentierung als produktionsbeschränkende Massnahme nötig sei und weitergeführt werden müsse, solange der Milchproduktion eine einkommenspolitische Funktion zukomme (Bundesrat 1996, 140). Mittlerweile hat er seine Sichtweise geändert und ist der Meinung, die aus der Zeit der Preis- und Absatzgarantie stammende Milchkontingentierung entspreche den Anforderungen des Marktes nicht mehr (Pressemitteilung des BLW vom 16.10.2002). Deshalb beabsichtigt er im Rahmen der Agrarpolitik 2007, die staatliche Kontingentierung durch ein privatrechtliches Mengenmanagement zu ersetzen (vgl. Bundesrat 2002a).

Die Milchwirtschaft ist, wie die Landwirtschaft insgesamt, einer starken Veränderungsdynamik ausgesetzt, welche sich als Folge der zunehmenden ökonomischen Integration der Schweiz (GATT bzw. WTO, bilaterale Abkommen mit der EU) vor allem durch eine verstärkte Liberalisierung auszeichnet. Dadurch rückt zunehmend die Frage nach dem Ausmass an Staatsinterventionismus ins Blickfeld. Vor diesem Hintergrund hat das BLW die Frage des Ausstiegs aus der Milchkontingentierung aufgeworfen und dessen Auswirkungen prospektiv evaluieren lassen (Lehmann et al. 2000 und 2001).

Die Studien kommen zum Schluss, unter den aktuellen Rahmenbedingungen schliesse eine Milchwirtschaft ohne Kontingentierung bezüglich agrarpolitischer Zielerreichung und volkswirtschaftlicher Effizienz besser ab als bei Aufrechterhaltung der Mengenbeschränkung. Ergänzt mit flankierenden Übergangsmassnahmen führe die Aufhebung schneller zu wettbewerbsfähigen und rentablen betrieblichen Produktionsstrukturen (Lehmann et al. 2001, 58). Die Autoren schlagen den Übergang zu einem privatrechtlichen Milchmengenmanagement vor. Dadurch könnten effizientere Produktionsstrukturen geschaffen und die Transaktionskosten gesenkt werden. Ein solcher Schritt hätte eine Zunahme der Milchproduktion um 31% und eine Senkung des Milchpreises auf 60 bis 63 Rappen zur Folge (Lehmann et al. 2001, 22). Die Produzentenrente würde sich um 115 Mio. Franken reduzieren und der Bundeshaushalt um 190 Mio. Franken entlastet. Insgesamt resultierte aus der Aufhebung der Milchkontingentierung ein Nettowohlfahrtsgewinn von 298 Mio. Franken (Lehmann et al. 2001, 37).

Auf der anderen Seite hätte ein Ausstieg aus der Milchkontingentierung einen markanten und beschleunigten landwirtschaftlichen Strukturwandel mit entsprechenden Anpassungskosten zur Folge. Während vor allem grosse Betriebe im Talgebiet die Milchproduktion ausdehnen würden, müssten kleine und Bergbetriebe aus diesem für sie nicht mehr rentablen Bereich aussteigen und sich entweder neu positionieren oder sich bei fehlenden Alternativen ganz aus der Landwirtschaft zurückziehen. Als Folge wird eine Spezialisierung der Agrarproduktion zu tieferen Kosten, aber gleichbleibenden Preisen skizziert (Lehmann et al. 2001, 76).

Mit der Verlagerung der staatlichen Einkommenssicherung auf produktionsunabhängige Direktzahlungen verschärft sich der Wettbewerb in der Landwirtschaft, wodurch der Zielkonflikt zwischen Produktivitätssteigerung und Einkommenssicherung eine neue Dimension erhält. Der nach wie vor zentrale Milchpreis unterliegt mittlerweile den Marktkräften, was den Anpassungsdruck auf die Produzenten erhöht. Dies beschleunigt nicht nur den landwirtschaftlichen Strukturwandel, sondern verschärft auch die agrarpolitische Diskussion. Die laufenden Debatten um Zeitpunkt und Modalität der Aufhebung der Milchkontingentierung (vgl. Amtliches Bulletin [SR] vom 11. Dezember 2002) zeugen bereits davon.

Welche Rolle der Milchkontingentierung nach wie vor zukommt, zeigt sich anhand der jüngsten Entwicklung auf dem Milchmarkt. Aufgrund der positiven Marktlage ersuchten die schweizerischen Milchverarbeiter den Bundesrat 2001 und 2002 erfolgreich darum, die Kontingentmenge um 3% bzw. 1,5% zu erhöhen. Ein drastischer Rückgang des Käseexports um 10% in

der ersten Hälfte 2002 führte jedoch zu Absatzeinbussen und hohen Lagerbeständen an Butter und Milchpulver und hatte den Konkurs des Milchverarbeiters Swiss Dairy Food im Herbst 2002 zur Folge (Bundesrat 2002b, 7236ff.). Die angestrebte Produktionsausdehnung hätte den Marktanteil des Schweizer Käses erhöhen und so künftig höhere Einkommen generieren sollen. Der Absatzrückgang führte stattdessen zu massiven Überbeständen. Um diese nicht weiter anwachsen zu lassen, kürzte der Bundesrat die Milchmenge für das Milchjahr 2002/2003 wieder um 2% (Pressemitteilung des BLW vom 18.12.2002). Zudem senkte er den für den Markt unverbindlichen Zielpreis per 1. November 2002 von 77 auf 73 Rp./kg (Bundesrat 2002b, 7238).

Das Beispiel deutet zum einen darauf hin, dass eine marktgerechte Regulierung der Milchmenge eine weitere Flexibilisierung des Kontingentregimes erfordert. Deshalb erarbeitete der Bundesrat im Herbst 2002 Regelungen für ein gelockertes Milchmengenmanagement, das der Marktentwicklung besser folgen kann und den Branchenorganisationen mehr Handlungsspielraum einräumt (Bundesrat 2002b). Diese dringliche Vorlage wurde in der Wintersession 2002 vom Parlament verabschiedet.

Zum anderen zeigt sich jedoch auch, wie die Kontingentierung die Produzenten weiterhin vor dem Markt schützt. Diese mussten wegen des Produktionsüberhangs eine Senkung des Milchpreises in Kauf nehmen und forderten deshalb eine Senkung der Kontingentmenge, um weitere Überschüsse zu vermeiden. Der Konkurs eines von zwei grossen Milchverarbeitungskonzernen führte ausserdem zu grosser Verunsicherung, da die Abnahmegarantie der produzierten Milch nicht mehr gewährleistet war. In diesem Kontext kommt dem Ziel der bäuerlichen Einkommenssicherung durch die von der Kontingentierung gewährleistete Abnahmegarantie nach wie vor ein hoher und aufgrund des anstehenden Strukturwandels noch wachsender Stellenwert zu.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Milchkontingentierung wegen der verstärkten Marktöffnung an ökonomischer Bedeutung verliert, weil sie zur Aufrechterhaltung ineffizienter Produktionsstrukturen beiträgt, gleichzeitig aber wegen des zunehmenden Strukturwandels an sozialer und politischer Bedeutung gewinnt. In ihrer heutigen Form stellt die Milchkontingentierung einen Mittelweg zwischen Marktöffnung und Flexibilisierung auf der einen und dem Schutz der kleinräumlichen Agrarwirtschaft auf der anderen Seite dar. Der Zielkonflikt zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Einkommenssicherung wird dadurch nicht aufgelöst und wird auch künftig zu politischen Auseinandersetzungen führen.

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Fallstudie, die der Autor im Auftrag des IDHEAP Lausanne für ein Weiterbildungsseminar des Eidgenössischen Personalamts verfasst hat (vgl. Rüefli 2002).
- 2 Evaluationssynthesen beruhen auf Sekundärdaten und stützen sich auf bereits vorhandene Evaluationsstudien ab (Bussmann et al. 1997, 117f.).
- 3 Der Ständerat beschloss in der Wintersession 2002, die Milchkontingentierung erst im Jahr 2009 aufzuheben. Das Geschäft muss noch vom Nationalrat behandelt werden.
- 4 Bundesgesetz über die Landwirtschaft (SR 910.1).
- 5 Verordnung über die Erhebung von Abgaben und Beiträgen der Milchproduzenten (SR 910.350.11).
- 6 Verordnung über die Kontingentierung der Milchproduktion (Milchkontingentierungsverordnung; SR 910.350.1).
- 7 Ein Milchjahr dauert jeweils vom 1. Mai bis zum 30. April (Art. 1 Abs. 1 MKV).
- 8 Die unsystematisch erscheinende Auswahl der präsentierten Milchjahre erfolgte auf Grund der uneinheitlich verfügbaren Datenquellen.

Literatur

Année Politique Suisse (APS), (diverse Jahrgänge), Schweizerische Politik im Jahre ..., Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft, 2000, Agrarbericht 2000, www.blw.admin.ch/agrarbericht/mass/d/absatz/milch.htm#milch.

Bundesamt für Landwirtschaft, 2001a, Auswertung der Daten über die Milchkontingentierung – Milchjahr 1999/2000.

Bundesamt für Landwirtschaft, 2001b, Agrarbericht 2001, www.blw.admin.ch/agrarbericht2/d/produktion/milchwirt.htm.

Bundesamt für Landwirtschaft, 2002a, Agrarbericht 2002, www.blw.admin.ch/agrarbericht3/d/produktion/milch.htm.

Bundesamt für Landwirtschaft, 2002b, Auswertung der Daten über die Milchkontingentierung – Milchjahr 2001/2002.

Bundesrat, 1984, Sechster Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, BBl 1984 III 469.

Bundesrat, 1986, Botschaft über den Milchwirtschaftsbeschluss 1987, BBl 1986 II 974.

Bundesrat, 1992, Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, BBl 1992 II 130.

Bundesrat, 1996, Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), BBl 1996 IV 1.

Bundesrat, 2002a, Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007), BBl 2002 4721.

Bundesrat, 2002b, Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2007) und Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes auf dem Dringlichkeitsweg, BBl 2002 7234.

Bussmann, Werner et al., 1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.

Hauser, Heinz, 1983, Die Einführung der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung in der Schweiz, Bern.

Kälin, Emil, 1989, Die Milchkontingentierung in der Schweiz. Volkswirtschaftliche Aspekte, Erfahrungen und Ideen für die Weitergestaltung, Konstanz.

Koch, Benedikt/Rieder, Peter, 2002, Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft, Zürich.

Landwirtschaftlicher Informationsdienst (LID), 1999, Neue Milchmarktordnung. Herausforderung für die ganze Branche, LID-Dossier Nr. 373 vom 27. April 1999.

Lehmann, Bernard et al., 2000, Evaluation der Milchkontingentierung – Vorstudie mit Schwerpunkt Wirkungsanalyse, Zürich.

Lehmann, Bernard et al., 2001, Evaluation des Milchmengenmanagements, Zürich.

Linder, Wolf, 1987, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern.

Rüefli, Christian, 2002, Milchkontingentierung als Steuerungsinstrument der schweizerischen Agrarpolitik, in: Knoepfel, Peter (Hg.), 2002, Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik, Bern, S. 27–105.

Spörri, Philipp, 1992, Milchkontingentierung. Darstellung des rechtlichen Instrumentariums der Produktionslenkung, Bern/Stuttgart/Wien.

Résumé

Mis en place en 1977, le contingentement du lait devait permettre de stabiliser la production croissante de lait, d'endiguer les dépenses de Confédération pour la transformation du lait et de garantir le revenu des paysans. Après une phase d'affinement continue de cet outil de pilotage, les conditions générales du marché du lait ont été libéralisées en 1999, dans le cadre de la politique agricole 2002, et le commerce des contingents laitiers a été introduit. Dans l'intervalle, la discussion s'est engagée au sujet de la politique agricole 2007; elle tend notamment à la suppression du contingentement afin de renforcer la compétitivité internationale de l'économie laitière suisse. La présente synthèse d'évaluation remet en question la capacité du contingentement du lait à atteindre ses objectifs et examine les conséquences qu'il a eues pour l'économie laitière. Elle parvient à la conclusion que s'il a été possible de stabiliser pour une bonne part la production de lait et de garantir les revenus, les dépenses fédérales n'ont en rien diminué. En même temps, la restriction des quantités a fortement contribué à freiner la réforme des structures agricoles et empêché l'amélioration de la productivité. La garantie du revenu agricole a pris une importance qui va se renforcer davantage encore dans l'optique du changement des structures en préparation, comme le montrent les derniers développements dans la branche laitière.