

Zollikofen, 3. September 2013

Kurzdokumentation zur Studie *Marktöffnung „Weisse Linie“*

Prüfung einer Marktöffnung für Milch und Milchprodukte zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

Studie im Auftrag der Schweizer Milchproduzenten SMP

Autoren: SCHWARZENBACH Roger, BLÄTTLER Thomas, DURGIAL Bruno, HALLER Therese
Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL

1. Hintergrund und Zielsetzungen

Seit 2007 ist der Käsemarkt zwischen der Schweiz und der EU vollständig liberalisiert. Gegenwärtig wird aufgrund von parlamentarischen Vorstössen eine weitergehende Marktöffnung für die sogenannte „Weisse Linie“, d.h. für Milch und Milchprodukte ohne Käse, diskutiert. Die vorliegende Studie hat das Ziel, Aufschluss über die ökonomischen Auswirkungen einer derartigen, vollständigen Öffnung des Milchmarktes zu geben. Dabei steht die direkt betroffene Wertschöpfungskette im Fokus; sie umfasst die Milchproduktion, den Milchhandel, die Milchverarbeitung und den Detailhandel.

2. Methode

Auf der Stufe Milchproduktion wurde ein fallstudienbasierter Ansatz gewählt. Dabei wurden 14 Landwirtschaftsbetriebe untersucht, die aus heutiger Sicht als gut aufgestellt und zukunftsfähig gelten. Dieser Ansatz erlaubt einen Einbezug betriebspezifischer Eigenheiten, wobei insbesondere auch die strategischen Handlungsoptionen mit den Betriebsleiterfamilien diskutiert werden konnten. Auf diesem Weg ist allerdings keine Aussage im Sinn einer Hochrechnung möglich, die Aufschluss über die zukünftig in der Schweiz produzierte Milchmenge geben könnte. Die Analyse der Betriebe basiert auf Simulationsrechnungen, für die verschiedene Preisszenarien verwendet wurden.

Die Untersuchung auf den nachfolgenden Wertschöpfungsstufen stützt sie sich auf eine umfassende Befragung von Vertretern der wichtigsten Unternehmen und Organisationen. Die für die erwähnten Simulationsrechnungen verwendeten Preisszenarien wurden ebenfalls mit diesen Akteuren diskutiert.

Als Grundlage für alle Preisszenarien dienten der OECD-FAO Agricultural Outlook 2012-2021 für den Europäischen Markt und aktuelle Marktpreise aus Deutschland und Frankreich. Entsprechend waren jeweils die Differenzen der Schweizer Preise zu dieser EU-Referenz zu definieren. Das Szenario „Status Quo“ geht von gleichbleibenden Preisdifferenzen zur EU aus (Produzentenpreis in der Schweiz rund 20 Rp./kg Milch höher als in Deutschland und Frankreich), das Szenario „Weisse Linie“ von einer Marktöffnung in einem Schritt per Anfang 2018.

3. Ergebnisse

Ohne Marktöffnung geht eine Mehrheit der befragten Akteure von ungefähr gleich bleibenden Preisdifferenzen zur EU aus. Eine Minderheit weist allerdings auf die Möglichkeit einer Annäherung der Produzentenpreise an das EU-Niveau hin (Abbildung 1). Eine vollständige Öffnung des Milchmarktes hätte, so sind sich die Akteure einig, deutlich sinkende Produzentenpreise in Richtung EU-Milchpreise zur Folge, wobei für die Milch, je nach Verarbeitungsweg und Vermarktung der Endprodukte ein etwas höherer Preis erzielt werden könnte (Abbildung 2). Bereits heute erzielen die Milchproduzenten je nach Abnehmer deutlich unterschiedliche Milchpreise.

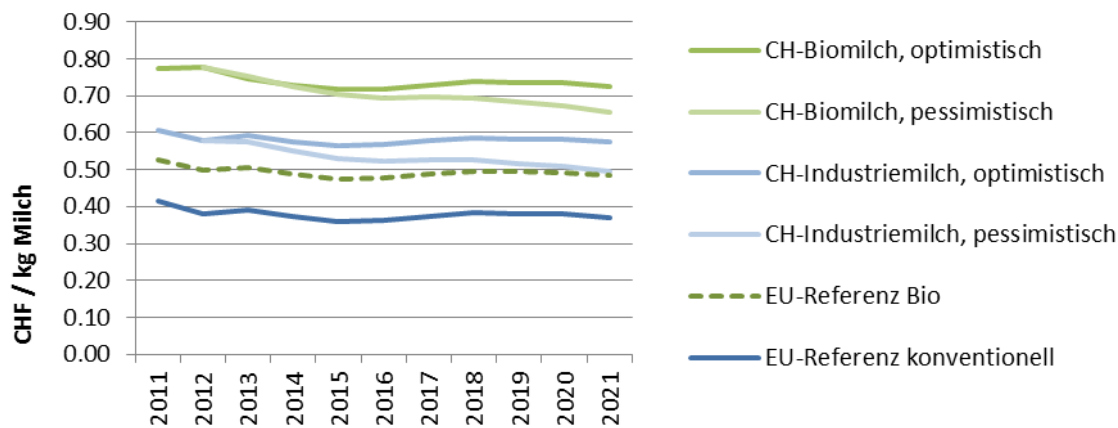


Abbildung 1: Szenario für die Entwicklung der Produzentenpreise ohne Marktöffnung („Status Quo“)

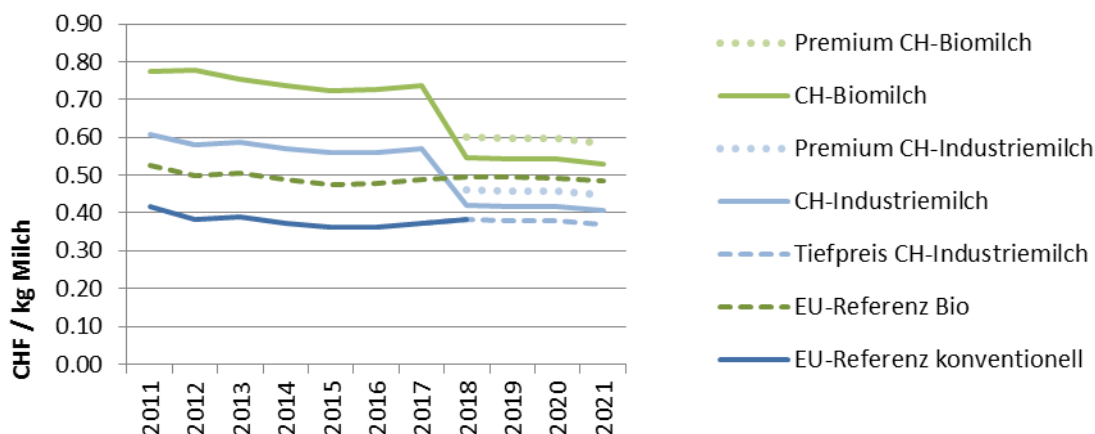


Abbildung 2: Produzentenpreise bei einer sektoriellen Marktöffnung (Szenario „Weisse Linie“)

Auf der Stufe Milchproduktion wäre vor allem von Bedeutung, dass der erwartete Milchpreisrückgang im Szenario „Weisse Linie“ mit weitgehend gleich bleibenden Produktionskosten verbunden wäre. Entsprechend würden die landwirtschaftlichen Einkommen der untersuchten Betriebe stark zurückgehen; ohne Begleitmassnahmen seitens der Agrarpolitik würden teilweise sogar negative Einkommen resultieren. Spezialisierte und intensiv produzierende Betriebe würden die höchsten Verluste erleiden, extensive Betriebe in den Bergzonen würden vergleichsweise weniger an Einkommen verlieren. Ohne Begleitmassnahmen würde eine Mehrzahl der befragten Betriebsleiter aus der Milchproduktion aussteigen und dafür andere Betriebszweige ausdehnen oder in paralandwirtschaftliche Tätigkeiten bzw. in den Nebenerwerb ausweichen (Abbildung 3). Nur zwei der Betriebsleiter würden in der Milchproduktion bleiben, einerseits weil sie nicht glauben, dass die Produzentenpreise langfristig auf einem derart tiefen Niveau bleiben würden, andererseits aber weil sie aufgrund ihrer geografischen Lage und der getätigten Investition keine Alternativen zur Milchproduktion sehen. Auf drei Betrieben, die nicht mehr weit von einer Hofübergabe entfernt sind, wird erst die nächste Generation entscheiden, ob sie weiter Milch produzieren will. Die heutigen Betriebsleiter werden unabhängig vom Szenario bis zur Hofübergabe weiter melken, aber keine grösseren Investitionen mehr vornehmen. Für alle anderen Betriebsleiter wäre eine definitive Entscheidung über die Milchproduktion abhängig von der Ausgestaltung allfälliger Begleitmassnahmen.

Auf der Stufe Milchhandel ist bei einer Marktöffnung mit einem Druck auf die Handelsmargen und damit mit einer Beschleunigung des Strukturwandels zu rechnen. Vor allem wenn vermehrt Betriebe aus der Milchproduktion aussteigen, treibt dies die Kosten der Milchsammlung in die Höhe (abnehmende Milchdichte). Es käme vermutlich zu Fusionen und zur Auflösung einzelner Milchvermarktungsorganisationen.

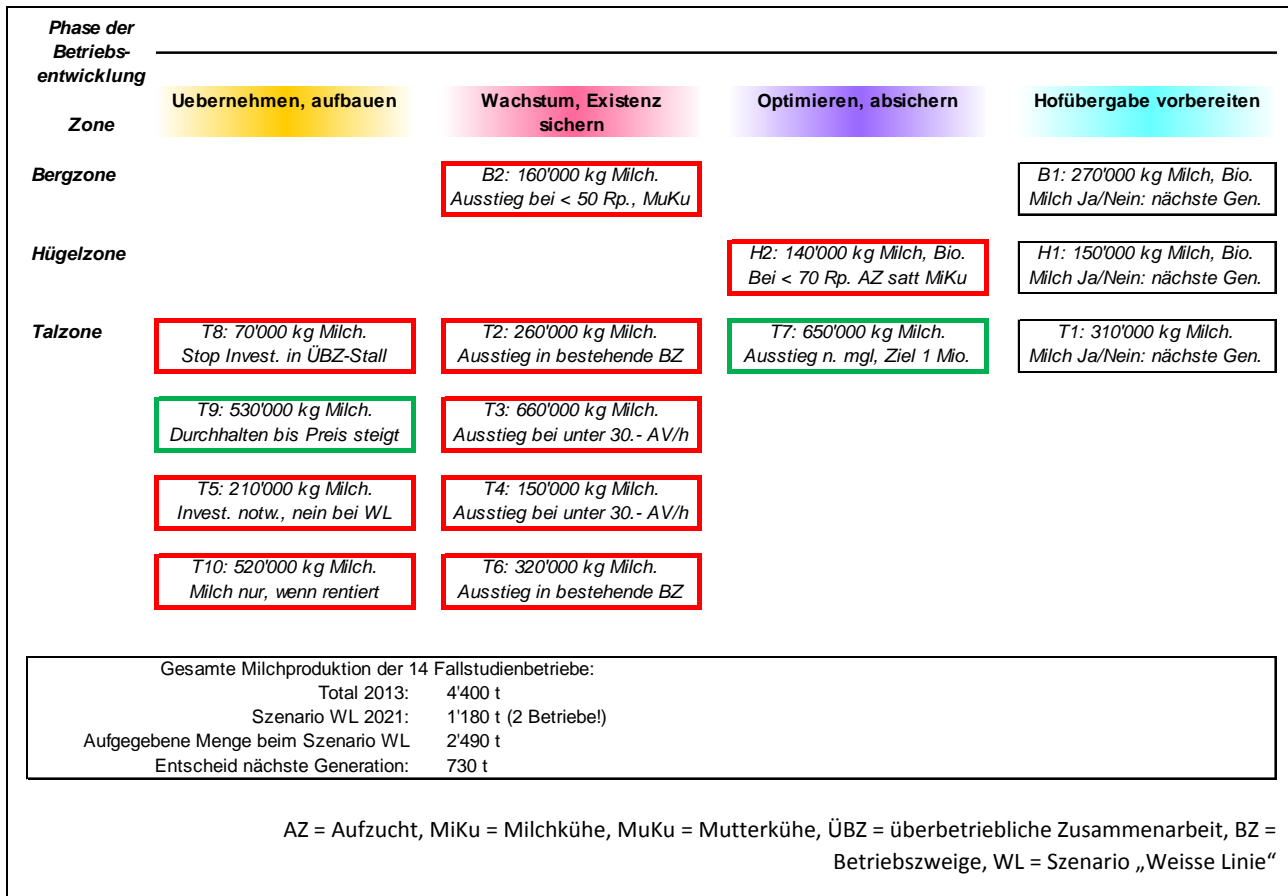


Abbildung 3: Einordnung der 14 untersuchten Fallstudienbetriebe im Generationenzyklus und gemäss ihrer Prognose zum Verbleib (grün) oder Ausstieg (rot) bezüglich der Milchproduktion bei einer Öffnung der weissen Linie und einer nicht vollständigen Kompensation der damit verbundenen Milchpreis-Rückgänge.

Für die Milchverarbeitungsindustrie stellt sich hinsichtlich einer möglichen Marktöffnung einerseits die Frage, welche Menge Milch sie zu welchem Preis beschaffen könnten, andererseits wären sie auch einem intensiveren Wettbewerb mit Konkurrenten aus dem EU-Raum ausgesetzt. Als wichtigste Chancen nennen die befragten Akteure den Export von Molkereiprodukten im Hochpreissegment und – allerdings auf einem ähnlich tiefen Preisniveau wie in der EU – den Export von Milchpulver und Milchproteinkonzentraten sowie Industriebutter.

Milchverarbeitende Unternehmen würden den Produzenten allenfalls höhere Preise für die Schweizer Herkunft bezahlen, wenn sie die Milch zu Produkten verarbeiten, in denen sich die Swisness ausloben lässt. Ein solcher „Swisness-Zuschlag“ wird auf 5-10% in Bezug zum EU-Produzentenpreis geschätzt. In Bereichen, wo die Herkunft des Rohstoffs Milch in der Vermarktung des Endprodukts keine Rolle spielt, sind in der Schweiz Produzentenpreise auf EU-Niveau zu erwarten. Bei zusätzlichen Mehrwerten (z.B. Regio- oder Biomilch) sind Preisdifferenzen zur EU zu erwarten, die deutlich über dem genannten „Swisness-Zuschlag“ liegen.

Im Fall von Molkereiprodukten drohen im Inland Marktanteilsverluste von 20-30%, die durch zusätzliche Exporte kompensiert werden müssten, was gemäss Aussagen der betreffenden Akteure nicht vollständig möglich wäre. Im Vergleich zum Käse ist der Aufbau von Exportbeziehungen für Molkereiprodukte noch viel weniger fortgeschritten und betrifft bisher nur wenige Produkte und Unternehmungen. In Bezug auf Milchpulver und andere Dauermilchwaren wird die Industrie darauf angewiesen sein, ausreichend Rohstoff zu EU-Preisen beschaffen zu können. Die entsprechenden Anlagen können langfristig nur wirtschaftlich betrieben werden, wenn eine hohe Auslastung der Kapazitäten möglich ist. Milchpulver wird an industrielle Abnehmer geliefert, die sehr sensibel auf Preiserhöhungen in der Beschaffung reagieren. In welchem Umfang diese Abnehmer, beispielsweise im Fall von Schokolade, bereit sind, „Swisness-Zuschläge“ für Schweizer Rohstoffe zu bezahlen, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzen.

Da die weisse und die gelbe Linie der Milchverarbeitung miteinander verflochten sind, wären auch Verän-

derungen in der Käseproduktion zu erwarten. So käme zum Beispiel die Käsereimilch für profilarme Käsesorten unter Druck.

Mittel- bis langfristig ist zu erwarten, dass in der Milchverarbeitung Strukturbereinigungen stattfinden würden, und dass sich die Verarbeitungskapazität an die im Inland produzierte Milchmenge anpassen würde. Der Import von verarbeiteten Produkten wird als wahrscheinlicher eingeschätzt als der Import von Rohmilch zur Weiterverarbeitung.

Auf der Stufe des Detailhandels ist bei einer Marktöffnung mit einer Veränderung des Sortiments zu rechnen. Der Import von Milchprodukten ist nicht nur in Bezug auf das Tiefpreissegment zu erwarten – wo den Konsumenten der Preis wichtiger als die Herkunft ist – sondern auch in Bezug auf Markenprodukte aus der EU, die dem Hochpreissegment zuzuordnen sind.

Konsumenten achten vor allem bei wenig verarbeiteten Produkten wie Konsummilch, Butter und Rahm auf die Herkunft – in diesen Bereichen werden die Detailhändler auch in Zukunft ein grosses Interesse an Schweizer Produkten haben. Wo sich aufgrund der Herkunft ein Zusatznutzen für die Konsumenten kommunizieren lässt, würden die Verkaufspreise deutlich über den EU-Preisen liegen, was einen entsprechenden Swisness-Zuschlag gegenüber Importprodukten ermöglicht, von dem die Wertschöpfungskette profitieren könnte.

Die befragten Akteure befürworten Begleitmassnahmen zugunsten der Milchproduzenten, da sie auf die Produktion einer ausreichenden Milchmenge angewiesen sind. Darüber, wie sich die dazu nötige Kompensation der Einkommensausfälle auf agrarpolitischer Ebene realisieren liesse, herrscht allerdings Unklarheit. Ein Zuschlag pro kg Milch ist wegen internationalen Verträgen sehr unwahrscheinlich. Für die Stufe Milchverarbeitung wird allenfalls ein einmaliger Abschreibungsbeitrag zur Abwertung von Lagerbeständen in Betracht gezogen.

4. Schlussfolgerungen

Ohne Begleitmassnahmen wäre eine Marktöffnung der weissen Linie für die in den Fallstudien untersuchten Milchproduktionsbetrieben betriebswirtschaftlich nicht tragbar. Die Ergebnisse legen nahe, dass gerade spezialisierte und hochprofessionelle Milchproduzenten existentiell bedroht wären. Es waren gerade solche Betriebe, die in Vergangenheit dafür gesorgt haben, dass die produzierte Milchmenge trotz einer Verringerung der Produzentenzahl insgesamt nicht zurückgegangen ist und tendenziell auch wettbewerbsfähiger wurde. Folglich wäre bei einer Marktöffnung eine weitgehende Kompensation der Einkommensausfälle nötig, um die Milchmenge auf dem heutigen Niveau zu halten. Da noch offen ist, wie die nötigen Begleitmassnahmen effizient und im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen gestaltet werden könnten, lassen sich die Auswirkungen einer Marktöffnung auf die Milchproduktion zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht genau abschätzen. Ein Rückgang der Milchmenge hätte tiefgreifende Konsequenzen für die ganze Wertschöpfungskette, verbunden mit Strukturanpassungen in der industriellen und gewerblichen Verarbeitung, Käsereien eingeschlossen.

Von grosser Bedeutung ist auch die Einordnung der vorgeschlagenen Teilmarktöffnung in den agrarpolitischen Kontext. So ändert sich die Entscheidungssituation auf Landwirtschaftsbetrieben zum Beispiel, wenn die Öffnung der weissen Linie nicht als abschliessender Liberalisierungsschritt, sondern als Etappe eines kurz bevorstehenden Agrarfreihandelsabkommens mit der EU zu verstehen wäre.

Die Beurteilungen der Marktöffnung der weissen Linie durch die befragten Akteure reichen auf den Stufen Milchhandel, Milchverarbeitung und Detailhandel, von desaströs und sinnlos für die ganze Branche bis schwerwiegend, aber notwendig um den Schweizer Milchsektor zukunftsfähig zu machen. Unklarheiten über die Begleitmassnahmen und die agrarpolitische Einordnung erschweren die Meinungsbildung.

Adresse für Rückfragen zur Studie:

Therese Haller, wissenschaftliche Mitarbeiterin; therese.haller@bfh.ch, Tel. direkt 031 910 21 16
Bernser Fachhochschule, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL
Länggasse 85, 3052 Zollikofen