

GASTKOMMENTAR

Widersprüchliche Bundessubventionen für die Milchproduktion

Die Agrarpolitik mit ihrem unüberschaubaren Subventionsgeflecht ist mitverantwortlich für die Überproduktion an Milch. Das hat negative Folgen für Steuerzahler, Umwelt und Produzenten. Umso wichtiger ist es, dass jetzt nicht noch zusätzliche staatliche Anreize in die falsche Richtung gesetzt werden. Von Felix Schläpfer

Die Nachfrage nach Schweizer Milchprodukten im Ausland droht durch die Frankenstärke etwas zu sinken. Prompt verlangen die Direktoren von Bauernverband und Milchproduzenten eine Erhöhung der Exportsubventionen, zusätzliche Absatzbeiträge für Käse und zusätzliche Direktzahlungen für die Milchproduzenten in Millionenhöhe. Das ist seit Jahrzehnten der übliche Mechanismus: Treten Probleme auf, wird umgehend gejammert und gegenüber dem Staat die hohle Hand gemacht.

Fehlanreize

Zusätzliche Stützungen sind jetzt genau das falsche Signal. Denn die gegenwärtige Frankenstärke verdeutlicht nur die ohnehin bestehenden Probleme in der Milchproduktion. Die Milch für Exportprodukte wird schon heute zu fünfzig Prozent und mehr durch den Bund finanziert. Jede weitere Stützung sorgt dafür, dass sich die Produktion noch weiter vom Markt entfernt und Überkapazitäten bestehen bleiben oder weiter zunehmen. 2014 hat die Schweizer Milchproduktion die bisherige Rekordmarke erneut übertroffen. Eine sich immer mehr vom Markt entfernende Produktion freut Milchverarbeiter und andere vor- und nachgelagerte Industrien. Die Steuerzahler, die Umwelt und am Ende auch die Produzenten selbst jedoch kommt eine hoch subventionierte, nicht auf den Markt ausgegerichtete Milchproduktion teuer zu stehen.

Seit Aufhebung der Milchkontingentierung werden die selbstregulierenden Kräfte des Marktes durch eine Palette von Subventionen des Bundes und Massnahmen des Milchproduzentenverbandes (SMP) ausgehebelt: Die «Versorgungssicherheitsbeiträge» – mit 1,1 Milliarden Franken jährlich der weitaus grösste Posten unter den Direktzahlungen – verbilligen die Milch um rund 10 Rappen pro Kilogramm. Die Exportsubventionen des Bundes im Rahmen des «Schoggi-Gesetzes» senken den Milchpreis für verarbeitete Exportprodukte praktisch auf den Weltmarktpreis. Verarbeiter wie Emmi und Nestlé kaufen für 65 Rappen Schweizer Milch und erhalten vom Bund dafür 30 Rappen Subventionen. Für Milch, die verkäst wird, bezahlt der Bund 15 Rappen an die Käsereien. Fraglos übernommen werden weiter die Umweltkosten der Milchproduktion: Mit «Ressourceneffizienzbeiträgen» werden den Milchproduzenten emissionsmindernde Technologien finanziert. Eine Reduktion der Stickstoffverluste um die Menge, die bei der Produktion von 1 Kilogramm Milch anfällt, kostet den Bund 5 Rappen.

Umweltbelastungen

Weitere Bundesbeiträge fliessen in die Absatzförderung, in Beiträge für Stallbauten und andere Investitionen, in silagefreie Milch und über den Erlass der Mineralölsteuer. Auch diese Beiträge fördern die Mehrproduktion. Schliesslich subventioniert der Milchproduzentenverband (SMP) mit Abgaben seiner Mitglieder die Lieferanten von C-Milch, die auf dem Weltmarkt «entsorgt» werden muss, und unterläuft damit die Steuerung der Menge über den Preis. Alle diese Massnahmen zusammen bewirken, dass am Markt vorbeiproduziert wird, dass Mengen produziert werden, für die keine kostendeckende Nachfrage besteht.

Die staatlichen Stützungsbeiträge sind nicht nur jeder für sich schwer legitimierbar, sondern auch untereinander widersprüchlich. Die Käsezulagen und Exportbeiträge führen zu Milchmengen, die nur mit Futtermittelimporten möglich sind und zusätzliche Umweltbelastungen mit Ammoniak zur Folge haben. Weltweit gehört die Schweiz zu den Ländern mit den höchsten Ammoniak-Emissionen. Das Umweltgift, das zu über 90 Prozent aus der Landwirtschaft stammt, schädigt fast flächendeckend Moore, Wälder und artenreiche Trockenwiesen, wie eine kürzlich publizierte Studie der Kommission für Lufthygiene aufgezeigt hat. Die Ammoniak-Emissionen werden mit besagten Ressourceneffizienz-Beiträgen bekämpft, die ohne die produktionsfördernden Subventionen unnötig wären. Und erst die undifferenzierten Versorgungssicherheitsbeiträge, die auch den Exporten zugutekommen, geben den Milchproduzenten die Mittel in die Hand, um durch Quersubventionierung den Preismechanismus vollends ausser Kraft zu setzen.

Eine Verminderung der Milchproduktion und deren Ausrichtung auf den Markt würden den Bund entlasten und wären für Steuerzahler und Umwelt von weitreichendem Vorteil. Deshalb Finger weg von zusätzlichen Subventionen. Mittelfristig ist im Gegenteil der Abbau marktwidriger Subventionen in der Agrarpolitik unumgänglich. Würden nur schon 5 Prozent weniger Milch produziert, müssten jährlich 200 000 Tonnen weniger Kraftfutter importiert werden, es würden Tausende Tonnen weniger Stickstoff die Umwelt belasten, und viele Millionen Franken Ressourceneffizienz-Beiträge könnten eingespart werden. Das wären massgebliche Verbesserungen einer seit vielen Jahren nicht nur lamentablen, sondern gesetzeswidrigen Situation.

Weniger Geld

Die Agrarpolitik könnte die Probleme längst gelöst haben – nicht mit mehr, sondern mit weniger Geld. Insbesondere die mit der Giesskanne verteilten Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge müssen gezielter ausgerichtet oder – wenn dies nicht gelingt – ganz gestrichen werden. Auch die Beiträge nach «Schoggi-Gesetz» und die Verkäsungszulagen sollten schrittweise heruntergefahren werden, und Stickstoffemissionen sollten verursachergerecht mit Lenkungsabgaben gesteuert statt mit Fördermitteln bekämpft werden.

Nicht mehr, sondern weniger Subventionen bringen den Milchmarkt wieder ins Gleichgewicht. Daran sollten sich Bundesrat und Parlament angesichts der dreisten Forderungen aus der Branche orientieren.

Felix Schläpfer ist Volkswirtschaftler mit Schwerpunkt Umweltökonomie an der Kalaidos-Fachhochschule Schweiz. Er ist Privatdozent an der Universität Zürich und Vorstandsmitglied von Vision Landwirtschaft.