



Bern, 20.03.2020

Einfluss des Grenzschutzes auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen und Industrien

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 18.3380 Kommission
für Wirtschaft und Abgaben NR vom 27. März
2018

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehensweise	3
2	Beschrieb Grenzschutz.....	3
2.1	Grenzschutz auf Stufe landwirtschaftliche Vorleistung	3
2.2	Grenzschutz auf Stufe landwirtschaftliche Produktion	4
2.3	Grenzschutz in der ersten Verarbeitungsstufe.....	4
2.4	Grenzschutz in der zweiten Verarbeitungsstufe.....	5
2.5	Fazit und grundsätzliche Bewertung des Grenzschutzes	6
3	Effekte des Grenzschutzes auf vorgelagerte Branchen.....	7
3.1	Einführung und Vorgehensweise.....	7
3.2	Evidenz aus bestehenden Studien zu Teilmärkten	7
3.3	Wettbewerbsökonomische Analyse	8
3.4	Fazit der Studien zu den vorgelagerten Branchen.....	9
4	Effekte des Grenzschutzes auf nachgelagerte Branchen	10
4.1	Einführung und Vorgehensweise.....	10
4.2	Evidenz aus bestehenden Studien zu Teilmärkten	10
4.3	Wettbewerbsfähigkeit der nachgelagerten Branchen.....	13
4.4	Fazit der Studien zu den nachgelagerten Branchen	14
5	Schlussfolgerungen	15

1 Auftrag und Vorgehensweise

Der Nationalrat hat am 4. Juni 2018 das Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR 18.3380 *Gesamtschau Agrarpolitik. Einfluss des Grenzschutzes auf der Landwirtschaft vor- und nachgelagerte Branchen* angenommen. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, «*die Gesamtschau (...) durch einen Zusatzbericht zum Einfluss des Grenzschutzes auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen und Industrien zu ergänzen*». Generell führt der Grenzschutz zu stabileren Marktbedingungen für landwirtschaftliche Produkte. Resultierende Nebeneffekte sind allerdings höhere Kosten der landwirtschaftlichen Produktion und Konsumentenpreise sowie marktverzerrende Renten. Das lässt darauf schliessen, dass der Grenzschutz volkswirtschaftlich nicht effizient ist.

Der vorliegende Bericht untersucht Gründe für diese Problematik und beschreibt dazu in Kapitel 2 den bestehenden Grenzschutz für die verschiedenen Stufen der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette. In Kapitel 3 wird die Wirkung des Grenzschutzes auf die der Landwirtschaft vorgelagerten Branchen und Industrien aufgezeigt, Kapitel 4 beschreibt die Wirkung des Grenzschutzes auf die der Landwirtschaft nachgelagerten Branchen. Kapitel 5 schliesst mit einem Fazit und strategischen Handlungsachsen. Für die Erstellung dieses Berichtes werden zahlreiche, in jüngerer Vergangenheit erarbeitete Studien und Evaluationen sowie ein bundesextern mandatiertes Gutachten einbezogen. Der Betrachtungsrahmen wurde wie folgt abgegrenzt:

- vorgelagerte Branchen decken die Hersteller, Importeure und Händler von landwirtschaftlichen Vorleistungen ab – insbesondere Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel, Saatgut und Futtermittel. Nicht oder nur eingeschränkt berücksichtigt werden Gebäude, Maschinen und Dienstleistungen aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit;
- nachgelagerte Branchen decken Verarbeitungsbetriebe sowie den Gross- und Detailhandel von Lebensmitteln ab.

2 Beschrieb Grenzschutz

Unter Grenzschutz werden für diesen Bericht Marktzugangs- und Markteintrittshürden sowie Handelshemmnisse (1) in Form von Zöllen und Zollkontingenten sowie zollähnlichen Abgaben wie Garantiefondsbeiträge, (2) Registrierungs- und Zertifizierungsverfahren sowie (3) andere technisch und ökonomisch relevante Hürden, die den Zugang zum Schweizer Markt für landwirtschaftliche Vorleistungen sowie landwirtschaftliche Produkte (Rohstoffe und Verarbeitungserzeugnisse) erschweren, verstanden. Damit geht der Begriff des Grenzschutzes in diesem Bericht über seine normale Bedeutung hinaus und beinhaltet auch Elemente, wie beispielsweise Zertifizierungsverfahren für Pflanzenschutzmittel, die nicht aus protektionistischen Gründen implementiert wurden, den Markteintritt jedoch trotzdem erschweren können.

2.1 Grenzschutz auf Stufe landwirtschaftliche Vorleistung

Auf Stufe der landwirtschaftlichen Vorleistungen, also jenen Gütern, die in der landwirtschaftlichen Produktion benötigt werden wie beispielsweise Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel, Saatgut oder Futtermittel, kommen verschiedene Instrumente des Grenzschutzes zum Einsatz. Für Futtermittel und Saatgut werden weitgehend wie für andere landwirtschaftliche Produkte Zölle erhoben. Auf Industrieprodukte wie Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel, Maschinen und Maschinenteile oder Stalleinrichtungen, die als landwirtschaftliche Vorleistungen dienen, werden ebenfalls Zölle angewandt. Mit der Botschaft zur Aufhebung der Industriezölle¹ schlägt der Bundesrat jedoch deren Aufhebung vor. Damit könnten diese Vorleistungen günstiger importiert werden und Parallelimporte wären einfacher

¹ BBI 2019 8479.

möglich. Von der Aufhebung der Industriezölle sind hier eine Intensivierung des Wettbewerbs und sinkende Preise zu erwarten. Technische Handelshemmnisse bestehen bei Pflanzenschutzmitteln, die einem separaten Registrierungsverfahren unterstehen.

2.2 Grenzschatz auf Stufe landwirtschaftliche Produktion

Das Grenzschatzsystem auf Stufe der landwirtschaftlichen Produkte (worunter auch ein Teil der landwirtschaftlichen Vorleistungen wie Saatgut oder Futtermittel fällt) ist ein sehr komplexes und weitreichendes agrarpolitisches Instrumentarium. Es zielt darauf ab, durch eine Verteuerung und / oder mengenmässige sowie zeitliche Limitierung der Einfuhren ein höheres Inlandpreisniveau und den Absatz der Schweizer Produktion zu ermöglichen. Dies gilt für die meisten in der Schweiz hergestellten Landwirtschaftsprodukte und auch andere Produkte, welche üblicherweise als deren Substitute bezeichnet werden. Die Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO und der Freihandelsabkommen sowie die entsprechende landesrechtliche Umsetzung stellen einen rechtlichen Rahmen für den Grenzschatz dar. Ein wichtiges, von der Schweiz genutztes Instrument ist das System der Zollkontingente mit einem häufig prohibitiv hohen Zollsatz («Ausserkontingentszollansatz») und der Möglichkeit bestimmte, auf einer historischen Basis berechnete Mengen zu einem relativ tiefen Zollsatz («Kontingentszollansatz») einzuführen. Neben den völkerrechtlich vereinbarten Mengen führt insbesondere die autonome Erhöhung bestehender Kontingente dazu, dass die Versorgungslage im Inland gewährleistet werden kann. Die Berechtigung, Einfuhren im Kontingent vorzunehmen, wird für agrarpolitisch relevante Produkte in der Regel durch Versteigerung, durch Bezug zur inländischen Produktion oder zum Handel mit inländischer Ware erteilt. Im Ausnahmefall (z.B. bei Brotgetreide oder Wein) erfolgt die Berechtigung ohne zusätzliche Hürde durch ein sogenanntes «Windhundverfahren» in der Reihenfolge des Eingangs der Anträge. Den Vertretern der Produzenten, des Handels und der Verarbeitung kommt eine gewichtige Rolle bei der zeitlichen Staffelung und der Festlegung der freizugebenden Kontingentsmenge zu.

Exkurs: Grenzschatzmassnahmen am Beispiel Speisekartoffeln

Der Zugang zum Zollkontingent für Speisekartoffeln im Umfang von 6'500 Tonnen wird zur Hälfte durch Versteigerung und zur anderen Hälfte gemäss Inlandleistung, d. h. entsprechend den Marktanteilen der Akteure erteilt. Dabei werden die Marktanteile basierend auf den Mengen der direkt beim inländischen Produzenten übernommenen und bezahlten Speisekartoffeln sowie Importen berechnet. Die meisten Einfuhren werden ausserhalb der Schweizer Produktionssaison getätigt und unterstehen einem tiefen Zoll von 6 CHF je hundert Kilo. Bei ungenügender inländischer Versorgung kann die Kontingentsmenge unter Anhörung der betroffenen Kreise erhöht werden. Ausserhalb dieses Kontingentes wird ein prohibitiv hoher Zoll von 64 CHF je 100 kg erhoben. Dieses System erlaubt den weitgehenden Absatz der inländischen Kartoffelernte, die die Qualitätskriterien für Speisekartoffeln erfüllt. Nicht marktfähige Ware wird im Inland in der Nutztierfütterung eingesetzt. Die Vergabe von Zollkontingentsanteilen nach Marktanteilen schafft eine wirtschaftlich bedeutende Rente, indem der Verkaufspreis der Einfuhren auf das Niveau des höheren Schweizer Marktpreises angehoben wird. Problematisch bezüglich dieser Rente ist die Möglichkeit marktmächtiger Akteure, diese zu ihren Gunsten abzuschöpfen. Benachteiligt werden letztendlich die Konsumenten, die während der administrierten Periode massiv höhere Preise zahlen müssen (Hillen, 2019).

2.3 Grenzschatz in der ersten Verarbeitungsstufe

Die erste Verarbeitungsstufe wird hier als der Teil der Wertschöpfungskette definiert, der Erzeugnisse der landwirtschaftlichen Produktion einer ersten Weiterverarbeitung unterzieht. Beispielhaft erwähnt seien hier die Verarbeitung von Zuckerrüben zu Zucker oder die Verarbeitung von Getreide zu Mehl. Die Produkte der ersten Verarbeitungsstufe unterstehen in der Regel einem agrarpolitisch motivierten

Grenzschatz. Dieser soll ein Unterlaufen des Grenzschatzes für landwirtschaftliche Erzeugnisse durch Einfuhr der Produkte der ersten Verarbeitungsstufe unterbinden. Hierfür kommt in der Regel ein sogenannter «Einzoll» zur Anwendung. Die Höhe des Zolls wird in der Regel unter Nutzung von technischen Faktoren, die die Ausbeute des landwirtschaftlichen Produktes bei der Verarbeitung (z.B. der Koeffizient von Öl aus Sonnenblumensaat) berücksichtigen, errechnet. Zu Verzerrungen beim Grenzschatz und somit beim Markteintritt in die Schweiz könnte es kommen, wenn:

- die technischen Faktoren nicht mehr den aktuellen lebensmitteltechnologischen Verfahren entsprechen (also beispielsweise heute mehr Speiseöl je kg Ölsaak gewonnen werden könnte).
- die Absatzmöglichkeiten von Nebenprodukten (beispielsweise solchen der Müllereiindustrie) in einem durch Zölle geschützten Markt (beispielsweise dem Futtermittelmarkt) ökonomisch nicht adäquat berücksichtigt werden.

Diese Verzerrungen werden zwar nicht explizit in diesem Bericht behandelt, sie spielen aber in den hier genutzten Studien und Evaluationen eine Rolle. Der schweizerische Grenzschatz bei unverarbeiteten Agrarprodukten und solchen der ersten Verarbeitungsstufe kennt Ausnahmen, die der verarbeitenden Nahrungsmittelindustrie Rohstoffzugang zu international wettbewerbsfähigen Preisen ermöglicht. Im Vordergrund stehen dabei der aktive Veredelungsverkehr und die Zollbegünstigungen. Während beim aktiven Veredelungsverkehr die zollfreie Einfuhr bedingt, dass die verarbeiteten Waren wieder ausgeführt werden, kommen bei den Zollbegünstigungen reduzierte Zollansätze für bestimmte Verwendungszwecke zur Anwendung unabhängig davon, ob die verarbeiteten Waren exportiert werden. Beide Verfahren gelten jedoch als administrativ aufwändig.

2.4 Grenzschatz in der zweiten Verarbeitungsstufe

Die zweite Verarbeitungsstufe wird hier als jener Teil der Wertschöpfungskette definiert, der Produkte herstellt, die unter das Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten² fallen und deren Zoll somit einem Preiskompensationsmechanismus untersteht. Dies sind typischerweise Produkte, bei denen der landwirtschaftliche Rohstoff mehrfach bearbeitet wurde (z.B. Schokolade, Speiseeis, Biskuits). Bei diesen Produkten setzt sich der Grenzschatz aus einem (fixen) Industrieschutzelement (siehe Kasten) und einem (variablen) Agrarschutzelement, das auf demselben Prinzip wie der Grenzschatz für die erste Verarbeitungsstufe (siehe Kapitel 2.3) beruht, zusammen. Das variable Agrarschutzelement wird basierend auf Standardrezepturen³ und Preisdifferenzen festgelegt und periodisch angepasst. 2017 wurden entsprechende Produkte im Wert von rund 1.5 Mrd. Franken eingeführt, die allermeisten Importe stammten dabei aus der EU (94%). Mit 30% sind Backwaren die wichtigste Kategorie, gefolgt von Schokolade und anderen Nahrungsmittelzubereitungen mit je 16%. Auf die entsprechenden Produkte wurden im Jahr 2017 Zölle in der Höhe von 4.9 Mio. Franken (Industrieschutzelement) und 119.6 Mio. Franken (Agrarschutzelement) erhoben.

Industrieschutzelemente in beweglichen Teilbeträgen: Ein Fremdkörper im agrarpolitisch motivierten Grenzschatz

Industrieschutzelemente sind im agrarpolitisch bedingten Grenzschatz ein Fremdkörper. Die überwiegende Mehrheit der Produkte wird bereits heute im Rahmen von Freihandelsabkommen ohne die Erhebung eines Industrieschutzelements eingeführt. Die Schutzwirkung des Industrieschutzelementes kann gesamtwirtschaftlich somit als vernachlässigbar angesehen werden. Eine potentielle Aufhebung der Industrieschutzelemente hätte nur einen geringfügigen direkten Einfluss auf die Nahrungsmittelindustrie und hätte wohl auch keine spürbare Senkung der Konsumentenpreise zur Folge.

Eine Abschaffung des Industrieschutzelementes würde allerdings die Verhandlungsposition der Schweiz für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte in Freihandelsabkommen verändern. Angesichts

² SR 623.111.72

³ Im Anhang der Verordnung über die Industrieschutzelemente und die beweglichen Teilbeträge bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.722) ist die Standardrezeptur für jede Tariflinie festgelegt.

der höheren inländischen Rohstoffpreise sind die Schweizer Konzessionsmöglichkeiten bei verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten eingeschränkt, weil Konzessionen auf dem Agrarschutzelement die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie auf dem Inlandmarkt schwächen würden, sofern das Preisniveau für entsprechende Rohstoffe nicht nach unten angepasst würde. Eine generelle Aufhebung der Industrieschutzelemente dürfte seitens künftiger und bestehender Freihandelspartner die Forderung nach Konzessionen auf dem Agrarschutzelement nach sich ziehen.

Der Grenzschutz für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte verfolgt also grundsätzlich die Ziele, (1) die Preisdifferenzen für die Agrarrohstoffe in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten zum Ausland auszugleichen und (2) durch den Industrieschutz in nachrangigem Umfang die Wertschöpfungskette durch eine Anhebung des Preises für Einfuhren zu schützen.

2.5 Fazit und grundsätzliche Bewertung des Grenzschutzes

Der Grenzschutz der landwirtschaftlichen Vorleistungen und der landwirtschaftlichen Produktion setzt sich aus verschiedenen Instrumenten wie Zöllen, zollähnlichen Abgaben, Zollkontingentsystemen und Registrierungsverfahren zusammen. Der Grenzschutz bewirkt einerseits eine Erhöhung der Kosten für die landwirtschaftliche Produktion (Futtermittel, Saatgut) und andererseits eine Preiserhöhung der Einfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die dadurch verursachten, gegenüber dem Ausland höheren und stabileren Marktpreise für landwirtschaftliche Produkte erfüllen ein agrarpolitisches Ziel: Sie sollen günstige Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse schaffen. Jedoch resultiert dies in höheren Konsumentenpreisen. Die Ausgestaltung des Systems (beispielsweise durch die Anwendung der Inlandleistung bei der Zuteilung von Importkontingentsanteilen) sowie Nebeneffekte, die durch die praktische Umsetzung resultieren (beispielsweise die Zertifizierungsprozesse bei Pflanzenschutzmitteln) können Verzerrungen in der Höhe des tatsächlich wirksamen Grenzschutzes und die Möglichkeit der Abschöpfung oben beschriebener wirtschaftlicher Renten durch marktmächtige Akteure begünstigen. Zudem ist das System zumindest in Teilen volkswirtschaftlich nicht effizient und führt zu einer reduzierten Gesamtwohlfahrt, da Handelshemmnisse die Preisangleichung zwischen dem In- und Ausland verhindern, indem sie den Austausch der Güter zusätzlich verteuern und den Markt abschirmen. Gemäss Müller (2018) führt Letzteres dazu, dass es sowohl für inländische wie auch für ausländische Anbieter einfacher wird, im abgeschotteten Markt höhere Preise zu verlangen. Weiterhin schützen Handelshemmnisse etablierte Vertriebsstrukturen und erschweren oder verhindern günstigere Parallelimporte. Diese negativen Auswirkungen des Grenzschutzes schwächen schliesslich die Konkurrenz beziehungsweise den Wettbewerbsdruck. Entsprechend ist es in einem abgeschotteten Markt einfacher, Preise zu differenzieren und – im Fall der Schweiz – die hohe Kaufkraft der Konsumenten abzuschöpfen.

Bezüglich des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte lassen sich verschiedene Schlussfolgerungen ziehen. Einerseits soll das System mit den auf periodisch aktualisierten Preisdifferenzen beruhenden Zöllen einen agrarpolitisch notwendigen Zollschutz für Landwirtschaftserzeugnisse in Verarbeitungsprodukten sicherstellen. Dies ist damit begründet, dass die Produkte der Schweizer Verarbeitungsindustrie, die Rohstoffe zu Schweizer Preisen beziehen, gegenüber Importen keinen Wettbewerbsnachteil haben sollen. Der komplizierte sowie vor sehr langer Zeit geschaffene Mechanismus entspricht zumindest in Teilen nicht mehr den heutigen Produktionsmethoden. Damit dürfte es im Rahmen des Preisausgleichs für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte teilweise zu Über- oder Unterkompensationen im Zollschutz kommen. Andererseits ist die Wirkung des Industrieschutzelements von geringer wirtschaftlicher Bedeutung und wird typischerweise gegenüber Freihandelspartnern aufgehoben.

Neben der Erreichung der agrarpolitischen Ziele, führt der Grenzschutz also zu verschiedenen negativen Auswirkungen. Am deutlichsten ist dies bei den Konsumenten, die viel höhere Preise bezahlen, als im angrenzenden Ausland. Die Produzenten profitieren grundsätzlich vom Grenzschutz,

da dieser ihre Absatzmöglichkeit sichert. Sie sind langfristig aber ebenfalls negativ betroffen, da der Grenzschutz sie vom Wettbewerbsdruck abschirmt und damit eine Entwicklung hin zu einer wettbewerbsfähigen, nahe am Markt produzierenden Landwirtschaft hemmt. Dies ist insbesondere zu bedauern, da der Grossteil der Renten von den nachgelagerten Akteuren abgeschöpft wird und nicht bei den Produzenten landet.

Einkaufstourismus als Folge der hohen Preisunterschiede zu den Nachbarländern

Die hohen Preise in der Schweiz schmälern nicht nur die internationalen Absatzmöglichkeiten, sondern setzen auch bei den Konsumenten in der Schweiz Anreize zum Einkauf im Ausland. Gemäss einer Studie von GfK (2015) ist der Preis das wichtigste Argument dafür. Betreffend den sogenannten Einkaufstourismus gibt es bisher keine offizielle Statistik. Schätzungen von GfK (2015) oder der Credit Suisse (2017) gehen von Ausgaben in der Höhe von ca. CHF 10 Mrd. (inkl. Reiseverkehr und Onlinehandel) aus, was etwa 10% des Detailhandelsumsatzes in der Schweiz entspricht. Gezielte Einkäufe im Ausland (ohne Reiseverkehr) werden auf CHF 4.8 Mrd. geschätzt. Gemäss Credit Suisse haben sich die Auslandeinkäufe seit 2016 auf relativ hohem Niveau stabilisiert. Laut einer Umfrage der Universität St. Gallen von 2017 wurden 75% der gezielten Auslandseinkäufe durch Einwohner der Grenzregionen getätigt. Die Ergebnisse dieser Umfrage zeigen zudem, dass 60% der Befragten Lebensmittel gekauft haben.

Im Zusammenhang mit allgemeinen Forderungen zum Thema „Hochpreisinsel Schweiz“ und vor dem Hintergrund der Frankenüberbewertung⁴ hat der Bundesrat im Dezember 2017 eine Reihe von Massnahmen beschlossen⁵. Hierzu zählen das unilaterale Aufheben von Importzöllen für Industriegüter sowie eine Reduktion von Importzöllen für ausgewählte Landwirtschaftsprodukte, die nicht in der Schweiz hergestellt werden. Zudem möchte der Bundesrat das Cassis-de-Dijon-Prinzip stärken, indem die Anzahl der Ausnahmen verringert wird und das Bewilligungsverfahren von Lebensmitteln durch ein Meldeverfahren abgelöst wird. Der Bundesrat erwartet von diesen Massnahmen substantielle Kosteneinsparungen von rund 900 Millionen Franken, welche sowohl bei Unternehmen als auch beim Privatkonsum anfallen sollten.

3 Effekte des Grenzschutzes auf vorgelagerte Branchen

3.1 Einführung und Vorgehensweise

Um die Effekte des Grenzschutzes auf die vorgelagerten Industrien zu identifizieren, dienen bestehende Studien und ökonomische Theorien teilweise als Grundlage. Ergänzt wurde dieses Wissen durch eine zusätzliche Studie, die den Wettbewerb in der vorgelagerten Branche untersuchte. Diese Studien konzentrieren sich auf direkten Vorleistungen wie Pflanzenschutzmittel, Düngemittel oder Futtermittel. Maschinen, Gebäude sowie die Arbeitskräfte werden wegen der schwierigen Vergleichbarkeit gegenüber den Nachbarländern nur beschränkt berücksichtigt.

3.2 Evidenz aus bestehenden Studien zu Teilmärkten

BAKBASEL (2014) zeigt, dass beim Einkaufspreis eines repräsentativen Warenkorbs bestehend aus verschiedenen Vorleistungen für die Landwirtschaft erhebliche Preisdifferenzen zum umliegenden

⁴ Bundesrat (2019). [Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer](#). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.3360, Finanzkommission des Nationalrates, 18. Mai 2017.

⁵ Bundesrat (2017). [Bundesrat beschliesst Massnahmen gegen Hochpreisinsel](#). Medienmitteilung 20.12.2017, inkl. Synthesebericht «Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel Berichterstattung an den Bundesrat».

Ausland bestehen. Der indexierte Einkaufspreis dieses Warenkorbs lag im Jahr 2011 in der Schweiz um ganze 32 indexierte Prozentpunkte höher als in den Nachbarländern, insbesondere landwirtschaftliche Maschinen⁶ mit plus 26 und Saat- und Pflanzgut mit plus 47 Prozentpunkten sind hier erwähnenswert. Die Autoren kommen zum Schluss, dass die bestehenden Einkaufspreisunterschiede zwischen der Schweiz und den umliegenden Ländern auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sind. Grundsätzlich fallen dabei angebots- und nachfrageseitige Gründe ins Gewicht. Die relativ ungünstige Kostenstruktur für die Produktion in der Schweiz (Arbeitskosten, Bodenpreise etc.) sowie der Grenzschutz bei landwirtschaftlichen Vorleistungen spielen eine grosse Rolle. Daneben können auch Unterschiede in der Wettbewerbsintensität oder der Marktstruktur in der Schweiz im Vergleich zu den umliegenden Ländern einen Einfluss auf die Preisgestaltung haben. Die relativ höhere Kaufkraft in der Schweiz, inklusive der Landwirte, ist ebenfalls zu beachten.

Gentile et al. (2019a) untersuchten im Speziellen die Märkte für Düngemittel und Pflanzenschutzmittel und kamen dabei zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie BAKBASEL (2014). Auch sie konnten feststellen, dass es bei diesen Vorleistungen eine Preisdifferenz zum umliegenden Ausland gibt. Als Gründe für diese Preisdifferenzen geben die Autoren insbesondere vom Ausland abweichende regulatorische Anforderungen an. Dazu gehören zum Beispiel unterschiedliche Grenzwerte für Schwermetall im Dünger oder die Notwendigkeit einer Zulassung für Pflanzenschutzmittel für den Schweizer Markt. Dies zusammen mit dem sehr gut ausgebauten Distributions- und Beratungsangebot der etablierten Anbieter stellt sehr hohe Anforderungen an ausländische Mitbewerber für einen erfolgreichen Markteintritt in die Schweiz.

Cerca et al. (2019) legten den Fokus ihrer Studie auf den Markt für Futtermittel. Die Studie hatte das Ziel, die Mehrkosten für Futtermittel in der Schweiz im Vergleich zum benachbarten Ausland zu erklären. Mittels Preisanalysen und Expertengesprächen entlang der Wertschöpfungskette konnte gezeigt werden, dass neben den Einfuhrzöllen auch die höheren Kostenstrukturen und fehlende Skaleneffekte in den Verarbeitungsbetrieben (also heute eine relativ tiefe Effizienz durch geringe Produktionsvolumina) einen Einfluss auf die Kosten haben. Im Rahmen der Studie wurde mittels eines Sektormodells die vollständige, autonome Aufhebung der Einfuhrzölle für Futtermittel simuliert. Diese Simulationen zeigen, dass die Produktionskosten für Mischfuttermittel um 17% sinken, die Marktpreise für Getreide um 30% und für Ölsaaten um 10% sinken und die tierische Produktion leicht ausgedehnt wird (jeweils rund +2% für die Schweine- und Geflügelproduktion). Gleichzeitig ist eine Reduktion der inländischen Produktion von maximal -18% für Weizen, -8% für Gerste und -26% für Körnermais mit entsprechender Ausdehnung der Importe zu erwarten.

3.3 Wettbewerbsökonomische Analyse

Die im Kapitel 3.2 gezeigten Erkenntnisse gehen auf verschiedene Studien mit teilweise isolierten Fragestellungen zurück. Wiederholt wurden die Marktstrukturen sowie die Wettbewerbssituation als wichtiger, aber schwer messbarer Faktor für die entsprechende Marktdynamik identifiziert. Um dem Auftrag des Postulates gerecht zu werden, erscheint es notwendig, die vorliegende Evidenz mittels eines wettbewerbsökonomischen Ansatzes kohärent zu untersuchen und zu bewerten. Hierfür wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, das eine externe Bewertung des Marktgeschehens mit Fokus auf (a) die Wettbewerbslage und die vertikale Verschränkung, (b) die Rolle des Grenzschutzes für die vorherrschende Situation sowie (c) die Konsequenzen für landwirtschaftliche Produzenten untersucht. Das von Wey und Gösler (2019) verfasste Gutachten mit Fokus auf die der Landwirtschaft vorgelagerten Wertschöpfungsstufen kommt zum Schluss, dass der Grenzschutz im Zusammenspiel mit den Direktzahlungen eine Rente schafft, die aber kaum bei den landwirtschaftlichen Betrieben verbleibt, sondern zu einem Grossteil vorgelagerten Produktions- beziehungsweise Wertschöpfungsstufen zu Gute kommt. Zusammen mit den resultierenden höheren Konsumentenpreisen führt das zu einer Minderung der Gesamtwohlfahrt.

⁶ Aufgrund von Datenschutzbestimmungen bezieht sich der ausgewiesene Wert auf den Bereich Stahl- und Leichtmetallbau.

Die Angebotsseite der Märkte der vorgelagerten Produktionsstufen weist oft eine hohe Konzentration auf, sodass ein wirksamer Wettbewerb nicht zu erwarten ist. Insbesondere existiert ein dominanter vertikal integrierter Marktakteur, der zudem auch auf den der Landwirtschaft nachgelagerten Stufen aktiv ist. Er akkumuliert damit Margen und damit auch Gewinne über alle Stufen der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette und profitiert vom Grenzschutzregime.

Eine Reihe von Indizien sprechen – trotz genossenschaftlicher Organisationsstruktur – für ein gewinnorientiertes Verhalten dieses Marktakteurs zu Lasten der landwirtschaftlichen Produzenten. So werden viele Produktionsmittel aus unterschiedlichen Gründen zu erheblich höheren Preisen als in der EU verkauft und diverse Unternehmenszukäufe haben die Marktdominanz weiter ausgebaut. Das Ausmass der Abschöpfung der Rente landwirtschaftlicher Betriebe durch die vorgelagerten Produktionsstufen wird nicht nur durch die hoch konzentrierte Angebotsstruktur begünstigt, sondern hängt insbesondere auch vom Nachfrageverhalten der Landwirte ab. Die Marktstrukturen der landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz sind stark fragmentiert mit vielen kleinen Betrieben. Daraus folgt, dass der einzelne Betrieb kaum unternehmerisch auf dem Beschaffungsmarkt aktiv werden kann und die Organisation der Beschaffung folglich auslagert. Das Nachfrageverhalten der Landwirte kann daher als preisunelastisch bezeichnet werden, was Preissteigerungen im hohem Masse profitabel macht. Der Grenzschutz und insbesondere das in der Schweiz praktizierte System der Zollkontingentsadministration stabilisiert zudem die Marktverhältnisse durch zusätzliche Markteintrittshürden. Zusammen mit dem im internationalen Vergleich ausserordentlich hohen Niveau an Direktzahlungen senkt das System den Wettbewerbs- und Kostendruck auf die landwirtschaftlichen Betriebe, sodass diese bereit sind, mehr für ihre Vorleistungen zu bezahlen. Die Beziehung zwischen den Direktzahlungen und der Zahlungsbereitschaft der Landwirte für Waren und Dienstleistungen war auch Gegenstand einer Arbeit von Gentile et al. (2019b), die zeigt, dass:

- (1) eine Verbindung zwischen der staatlichen Unterstützung der Landwirte (vor allem in Form von Direktzahlungen) und der Zahlungsbereitschaft der Landwirte für variable Vorleistungen besteht;
- (2) die Richtung des Effektes (also steigende oder sinkende Ausgaben für variable Vorleistungen) vorwiegend unterproportional positiv ist, also steigende Ausgaben der Landwirte nachgewiesen werden können.

3.4 Fazit der Studien zu den vorgelagerten Branchen

- Vorleistungen sind in der Schweiz signifikant teurer als im umliegenden Ausland;
- Bei den Vorleistungen spielen tarifäre Handelshemmnisse nur eine beschränkte Rolle (vor allem bei Futtermittel und Saatgut);
- Wichtige Markteintrittshürden sind der relativ kleine Markt und die spezifischen Schweizer Anforderungen / technischen Handelshemmnisse wie zum Beispiel andere Grenzwerte als im umliegenden Ausland;
- Die Angebotsseite der betrachteten Vorleistungen weist oft eine hohe Konzentration aus, was für einen wirksamen Wettbewerb zumindest nicht förderlich ist und Margenakkumulation durch marktmächtige Akteure entlang der Wertschöpfungsketten begünstigt;
- Das hohe Niveau der Direktzahlungen und das damit verbundene preisunelastische Nachfrageverhalten der Landwirte macht Preissteigerungen landwirtschaftlicher Vorleistungen in hohem Masse profitabel;
- Während der Grenzschutz günstige Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Schweiz schafft, verhindert er weitestgehend den Wettbewerbsdruck im Markt. Letztendlich hat dies auch negative Auswirkungen auf Konsumenten, die höhere Preise zahlen müssen, wodurch die Gesamtwohlfahrt sinkt.

4 Effekte des Grenzschutzes auf nachgelagerte Branchen

4.1 Einführung und Vorgehensweise

Der lebensmittelverarbeitende Sektor in der Schweiz, der rund 11% der Industriearbeitsplätze generiert, ist sehr heterogen⁷. Er umfasst sowohl grosse industrielle Betriebe wie auch gewerbliche Betriebe mit nur wenigen Beschäftigten. Weiter haben manche Branchen und Betriebe ihre Produktion auf den Inlandmarkt ausgerichtet und setzen damit ihre Produkte auf einem Markt ab, dessen Preise wesentlich vom Grenzschutz der Schweiz beeinflusst sind. Demgegenüber stehen Unternehmen, welche primär für den Export oder für Bereiche mit einem nur geringen Grenzschutz produzieren, wo sie direkt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Für exportorientierte Branchen stellen die grenzschutzbedingt höheren Preise für Agrarrohstoffe primär einen Wettbewerbsnachteil dar. Relevant sind also neben der Unterscheidung zwischen Branchen, die für den Heimmarkt produzieren und solchen, die ihren Absatz primär im Export haben auch die unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Produkte.

Um die Effekte des Grenzschutzes auf die der Landwirtschaft nachgelagerte Branchen zu bestimmen, wird auf bereits vorliegende Untersuchungsergebnisse aufgebaut. In einer Reihe von in den letzten Jahren erstellten Studien wurden die Wertschöpfungsketten verschiedener Teilmärkte des Nahrungsmittelsektors hinsichtlich Grenzschutz, Margenverteilung, Preistransmission und Marktmacht untersucht. Der Fokus lag auf Fallstudien, um den Differenzen zwischen den Produkten Rechnung zu tragen und die Mechanismen der Preisbildung und die Auswirkungen des Grenzschutzes für jeden Teilmarkt gesondert zu betrachten. Der Fokus liegt dabei auf Branchen und Betrieben, die Erzeugnisse der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe weiterverarbeiten, um diese auf dem Inlandmarkt zu verkaufen. Die exportierende Nahrungsmittelindustrie der Schweiz wird in einem separaten Exkurs behandelt.

4.2 Evidenz aus bestehenden Studien zu Teilmärkten

Milchmarkt: Im Milchbereich unterscheiden sich die Zölle stark nach Produkt. Produkte, die bei der Einfuhr prohibitiv hohen Zöllen in Kombination mit sehr kleinen Kontingentsanteilen unterstellt sind (z.B. Butter), stehen dem Käse gegenüber, der zollfrei aus der EU eingeführt werden kann. Die Einfuhrstatistiken zeigen, dass es auf der ersten Verarbeitungsstufe (insbesondere Butter und Milchpulver) faktisch keine Importe gibt und zudem die Kontingente nur teilweise genutzt werden (im Fall von Butter erfolgt eine Ersteigerung der Kontingentsanteile durch die Branchenorganisation nur, um anschliessend die Ware nicht einzuführen). Der Grenzschutz führt hier zu einer weitgehenden Marktabschottung. Bokusheva et al. (2019) kommen zur Schlussfolgerung, dass bei Milchprodukten mit hohen Zöllen davon ausgegangen werden kann, dass der Ausserkontingentszollansatz den Maximalrahmen für das Schweizer Preisniveau vorgibt und darin vor allem Kosten und Marktstrukturen der Schweiz entscheidend für den tatsächlichen Produktpreis sind. Der Grenzschutz ermöglicht den wenigen Verarbeitungsbetrieben Margen, die in offenen Märkten nicht möglich wären. Ein anderes Bild zeigt sich bei der Untersuchung der Bruttowertschöpfung für verschiedene Milchprodukte, insbesondere für Käse, welche gemäss Bokusheva et al. (2019) zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2012 tendenziell gesunken ist. Die aufgezeigten Entwicklungen seien vor allem auf eine deutliche Reduktion der Konsumentenpreise für die analysierten Milchprodukte zurückzuführen und deuten auf einen verstärkten Wettbewerb auf dem Milchmarkt hin. Von 2012 bis 2017 ist hingegen ein Anstieg der Bruttowertschöpfung für Vollmilch UHT, Mozzarella und Gruyère zu beobachten, wobei im Durchschnitt pro Jahr der Rückgang in den Konsumentenpreisen für Gruyère am geringsten war. Dies deutet gemäss

⁷ Bundesrat (2017). Massnahmen gegen eine Deindustrialisierung in der Lebensmittelbranche. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3928, Baumann, 23. September 2017.

den Autoren darauf hin, dass «Die Hersteller von regionalen Käsespezialitäten wie Gruyère [...] in Anbetracht einer relativ kleinen Grösse des Marktes über eine gewisse Marktmacht verfügen und diese ausüben». Der Zollschatz für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, die Milchgrundstoffe enthalten, war Gegenstand einer Studie von Chavaz et al. (2017). Darin folgern die Autoren, dass unter Berücksichtigung des Schutzniveaus für Basisagrarprodukte der Zollschatz für milchhaltige verarbeitete Landwirtschaftsprodukte gekürzt werden könnte, wenn mit dem Zoll lediglich die Differenzen der landwirtschaftlichen Preise ausgeglichen werden sollten (impliziter Industrieschutz). Eine Untersuchung zur Preisdifferenz Schweiz-Ausland für Naturjogurts zeigt gemäss Logatcheva et al. (2019) auf, dass die Ursache für die Preisdifferenz in den höheren Kosten für Milch und den höheren Margen im Detailhandel zu suchen ist, nicht aber aufgrund der Verarbeitung⁸. Angesichts des unterschiedlich hohen Grenzschutzes im Milchbereich wirkt der Grenzschutz hier insgesamt wesentlich schwächer als in anderen Branchen, da die einzelnen Subbranchen im Milchbereich eng miteinander verlinkt sind. Dies führt zu einer besseren Wettbewerbssituation im Milchbereich, welche die grenzschutzbedingten Margen der nachgelagerten Branchen sinken lässt.

Getreidemarkt: Chavaz et al. (2017) kommen zum Schluss, dass beim Getreide auf der ersten Verarbeitungsstufe (Müllerei) wenig Transparenz und Wettbewerb herrschen. Die Verarbeitungsmargen der ersten Stufe in der Schweiz haben sich aber gemäss den Autoren jenen der EU angenähert, was auf die Reduktion des Grenzschutzes für Mehl zwischen 2008 und 2011 zurückgehen dürfte. Die Zollreduktion auf Stufe Müllerei wurde nicht an die landwirtschaftlichen Produzenten weitergegeben. Brot ist gemäss einer Untersuchung von Logatcheva et al. (2019) im Vergleich zu Deutschland doppelt so teuer. Die Studienautoren zeigen, dass die Preisdifferenzen auf Stufe Landwirtschaft nur 10 Prozent der Endpreisdifferenz erklären können. Die restliche Preisdifferenz geht auf Bäckereien und den Detailhandel zurück. Angesichts der primär durch diese Stufen getriebenen Kosten in der Schweiz, den Kosten in Deutschland und des eher tiefen Zollansatzes für Brot, sollte sich der Import von Brot eigentlich lohnen. Obwohl zwar zunehmend Mehl enthaltende Verarbeitungsprodukte in die Schweiz importiert werden, verbleibt der Anteil von importiertem Brot mit total rund 10'000 Tonnen (im Jahr 2018) auf einem tiefen Niveau. Die Autoren erklären dies mit der leichten Verderblichkeit von Brot sowie mit der konzentrierten Marktstruktur auf Stufe Detailhandel beziehungsweise der vertikalen Integration in der Branche. Die Aussenhandelsstatistik zeigt allerdings die Zunahme der Einfuhr von Teiglingen und Aufbackprodukten, die bezüglich Haltbarkeit weniger problematisch sind.

Ölmarkt: Auch im Falle des Ölmarkts beobachten Chavaz et al. (2017) eine hohe Marktkonzentration in der ersten Verarbeitungsstufe und zweifeln entsprechend an der Repräsentativität der verfügbaren Preise. Der Mangel an effektiv zwischen Landwirt und der Verarbeitung verrechneten Preisen ist ein oft beobachtbares Phänomen in Märkten mit stark eingeschränktem Wettbewerb. Die Autoren machen eine sogenannte Zolleskalation⁹ zwischen den Rohölen, den raffinierten Ölen und den Ölen für den Detailhandel als Indiz aus, dass der Grenzschutz nicht nur die landwirtschaftliche Produktion, sondern auch die Verarbeitung schützt. Darauf weisen auch die im Vergleich zur EU hohen Verarbeitungsmargen hin. Zudem wurden in den letzten Jahren relevante Mengen von Rohölen zollfrei aus den am wenigsten entwickelten Ländern in die Schweiz eingeführt. Anders als in einem Markt mit starkem Wettbewerb hatten diese Einfuhren jedoch keinen Einfluss auf die Ölpreise in der Schweiz. Es dürfte somit eine Rentenbildung seitens der Verarbeiter in der Schweiz stattfinden, welche durch den Grenzschutz sowie Marktkonzentration ermöglicht wird.

Fleischmarkt: Bokusheva et al. (2019) stellen eine hohe Marktkonzentration im Bereich Schlachten und Fleischverarbeitung fest. Marktmacht wird auf allen Teilmärkten der Fleischwertschöpfungskette identifiziert, insbesondere beim Schweinefleisch, wo ein Zweikäufermarkt beobachtet wird. Etwas geringer ist die Marktmacht beim Rind- und Kalbfleisch. Angesichts des unelastischen Angebots kann der Einkaufspreis gemäss Studie aber selbst bei geringer Marktmacht durch die Verarbeiter deutlich gedrückt werden. Zudem liegen die Bruttomargen der nachgelagerten Stufen «Fleisch für

⁸ Wobei dieser Befund gemäss der Studie auch damit zusammenhängen könnte, dass bedingt durch die vertikale Integration die Verarbeitung in der Schweiz weniger Marketingkosten zu tragen hat.

⁹ Eine Zolleskalation bedeutet, dass die Zölle pro Einheit landwirtschaftliches Produkt ansteigen, je weiter dieses verarbeitet ist, beziehungsweise dass die verarbeitende Industrie- und nicht nur die landwirtschaftliche Produktion – geschützt wird.

Verarbeitung/Detailhandel» höher als im Absatzkanal «Fleisch für Verarbeitung Gastronomie». Die Autoren vermuten, dass dies mit dem höheren Anteil an Label-Fleisch im ersten Vertriebskanal zusammenhängt. Aufgrund des eingeschränkten Wettbewerbs wird der für diese Produkte höhere Preis nicht vollständig an die Produzenten weitergegeben. Die Marktmacht bei Rind- und Schweinefleisch hat im Laufe der Zeit etwas abgenommen, während sie bei Kalbfleisch konstant geblieben ist. Die abnehmende Marktmacht wird mit dem zunehmenden Einkaufstourismus oder mit dem Markteintritt neuer Detailhändler erklärt. Bei den untersuchten Produkten konnte festgestellt werden, dass der Detailhandel deutlich höhere Kosten und auch höhere Margen als der Detailhandel in Nachbarländern der Schweiz aufweist. Dieser Befund ist angesichts der Marktkonzentration im Schweizer Detailhandel nicht überraschend. Die Studie von Logatcheva et al. (2019) verweist insbesondere auch auf die vertikale Integration zwischen Verarbeitung und Detailhandel, was die Auswirkungen der Marktkonzentration auf die Landwirtschaft noch erhöht. In allen Beispielen profitieren die nachgelagerten Bereiche in einem relevanten Ausmass von den durch Zölle geschützten höheren Preisen in der Schweiz. Dass die durch den Grenzschutz entstehenden Renten nur zu einem wenigen Ausmass den Landwirten zu Gute kommt, zeigt sich auch in verschiedenen anderen Arbeiten. So zeigen Loi et al. (2016), dass das System der Zollkontingente für höhere Preise in der Schweiz entlang der gesamten Wertschöpfungskette sorgt; dies aber insbesondere auf Stufe der Grossverteiler und Detailhändler. Für die in der Studie untersuchten Rindfleisch- und Schweinefleischmärkte wird eine asymmetrische vertikale Preistransmission identifiziert, die eine Ungleichheit in der Verhandlungsmacht zu Gunsten der nachgelagerten Stufe nahelegen. Erhöhte Konsumentenpreise werden so nur teilweise an die landwirtschaftlichen Produzenten weitergegeben. Dies ist eine Einschätzung, zu der auch die OECD (2003, bestätigt in Gray et al., 2017) kommt und den Anteil des Grenzschutzes, der der landwirtschaftlichen Stufe zu Gute kommt, auf rund 25% schätzt. Christoffel und Leuenberger (2016) schlussfolgern, dass Zölle eine beachtliche Belastung für die Konsumenten und die heimische Wirtschaft bedeuten. Gemäss dieser Studie verteuern Zölle die Importgüter zulasten der Konsumenten um rund 600 Mio. Fr jährlich. Zudem erweist sich der Agrarschutz für andere Branchen (Lebensmittelindustrie, Gastgewerbe und Tourismus) als Wettbewerbsnachteil im Verhältnis zu ausländischen Anbietern, Grund hierfür ist, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse wichtige Vorleistungen darstellen.

Exkurs: Die exportierende Nahrungsmittelindustrie

Die Exporte der Nahrungsmittelindustrie haben 2017 ein Niveau von 7.2 Mrd. CHF erreicht, was seit 2005 einer Zunahme von über 170% entspricht¹⁰. Gemäss der Studie von Bösch et al. (2011) stellen die exportorientierten Subbranchen der Nahrungsmittelindustrie 60 % der Beschäftigten der Branche. Durch die Exporte erzielen die Unternehmen Skalenerträge, die allein im Inlandmarkt nicht möglich wären. Die Rohstoffkosten stellen einen Teil der gesamten Kosten dar und können bei margenschwachen Produkten von überproportionaler Relevanz sein. Verwendet die exportierende Nahrungsmittelindustrie Schweizer Rohstoffe, können die grenzschutzbedingt höheren Preise für Agrarrohstoffe einen relevanten Wettbewerbsnachteil gegenüber den ausländischen Konkurrenten begründen. Für Exportprodukte haben Unternehmen die Möglichkeit, unter dem sogenannten Veredelungsverkehrsverfahren, Rohstoffe zur Verarbeitung aus dem Ausland zollfrei einzuführen. Die Attraktivität dieser Möglichkeit ist geschmälert durch die administrativen Voraussetzungen. Dazu setzen die Swissness-Bestimmungen, die dem Schutz und der Verteidigung von Schweizerischen Herkunftsangaben im In- und Ausland dienen, einen Anreiz für die Nahrungsmittelindustrie Schweizer Agrarrohstoffe zu beziehen. Die Ausgestaltung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen ist komplex, weil sie Rücksicht auf die vielfältigen und besonderen Bedürfnisse des lebensmittelverarbeitenden Sektors nimmt¹¹.

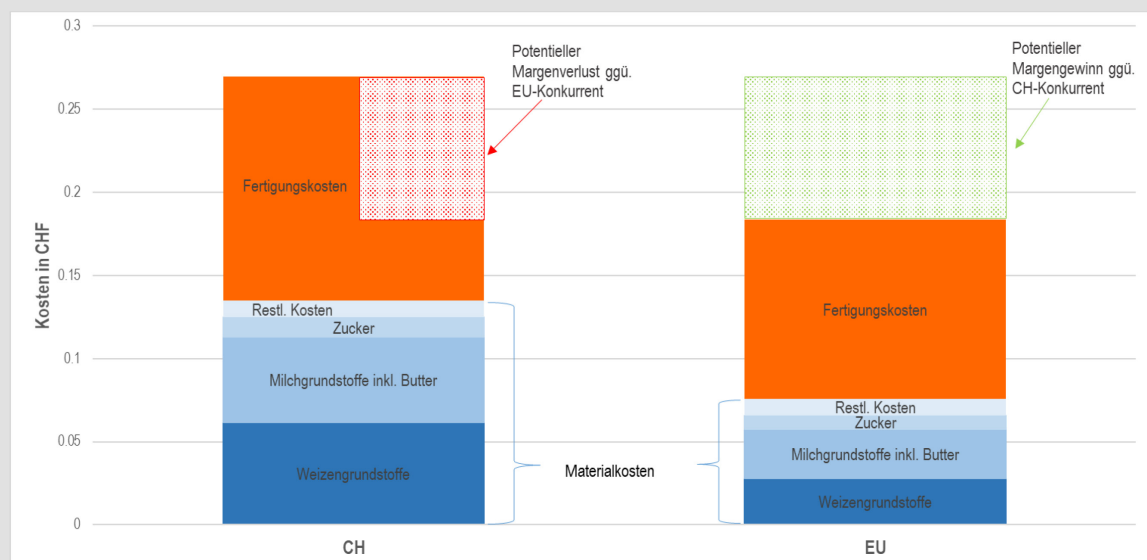
¹⁰ Diese Zahlen beziehen sich auf die Exporte der zweiten Verarbeitungsstufe. Exportierte Basisagrarprodukte, wozu zum Beispiel auch Käse zählt, sind hier nicht eingerechnet.

¹¹ Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten im Jahr 2020 einen Evaluationsbericht zu den Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung unterbreiten.

Aufgrund der Schweizer Rohmaterialpreise (und ihrer Einschätzung, dass basierend auf der politischen Diskussion eine Verminderung des Rohstoffpreishandicaps nicht absehbar ist) passen die Unternehmen ihre Strategie an, um ihr Potential auf ausländischen Märkten ausschöpfen zu können. Dazu gehören auch Produktionsauslagerungen ins Ausland. Im Frühjahr 2019 gab bei einer nicht repräsentativen Umfrage bei 10 Unternehmen der zweiten Verarbeitungsstufe der Grossteil an, dass die interne Diskussion über eine mögliche Verlagerung der Produktion ins Ausland stark zugenommen habe. In der Umfrage gaben zudem alle befragten Unternehmen an, der Preisunterschied zwischen den Rohstoffen aus der Schweiz und jenen aus dem Ausland sei ein gewichtiger Nachteil gegenüber ausländischen Konkurrenten. Die Möglichkeit durch das Verfahren des Veredelungsverkehrs ausländische Rohstoffe zollfrei zu importieren, in der Schweiz zu verarbeiten und das Endprodukt wieder zu exportieren wird aber aufgrund der administrativen Hürden häufig verworfen. Die höheren Kosten der Produktion mit Schweizer Rohstoffen lassen sich nur zu einem kleinen Teil auf den Verkaufspreis umwälzen.

Die Wettbewerbsnachteile der Schweizer Nahrungsmittelindustrie gegenüber ausländischen Konkurrenten lassen sich anhand eines Produktebeispiels für die Fertigung von Biskuits der Sorte «Petit Beurre» illustrieren. Wie die Grafik zeigt, sind es vor allem die Materialkosten (Weizen- und Milchgrundstoffe), die Schweizer Produzenten gegenüber den EU-Konkurrenten benachteiligen.

Abbildung 1: Produktebeispiel – Vergleich der Herstellungskosten für ein Biskuit der Sorte «Petit Beurre» zwischen Produzenten in der Schweiz und der EU¹²



Quelle: Berechnung SECO

4.3 Wettbewerbsfähigkeit der nachgelagerten Branchen

Die Studien zu den einzelnen Teilmärkten haben gezeigt, dass die durch den Grenzschutz mitresultierenden höheren Preise in der Schweiz der Nahrungsmittelverarbeitung und dem Detailhandel in verschiedenen Branchen höhere Margen erlauben. Obwohl die nachgelagerten Branchen auf diese Weise vom Grenzschutz profitieren, wird damit die längerfristige Wettbewerbsfähigkeit oder die geordnete Umstrukturierung eben dieser Branchen gefährdet. Die Fähigkeit, sich unter kompetitiveren Bedingungen anzupassen wird damit eingeschränkt und die Risiken im Falle einer späteren Marktöffnung nehmen zu. Bezogen auf die Situation der Arbeitsplätze in der Schweiz gibt es aus einer statischen Betrachtung keine klarer Indizien dafür, dass der Grenzschutz und die daraus resultierende

¹² Annahme: Fertigungskosten und Materialkosten machen je 50% der Herstellungskosten aus. Fertigungskosten in der EU werden als 20% tiefer als in der Schweiz eingeschätzt. Quelle Rohstoffpreise: Referenzpreise CH-EU, Eidg. Zollverwaltung; CH Zuckerpreis gemäss Schweizer Zucker AG, EU-Zuckerpreis gem. EU Sugar Market Observatory; Quelle Rezeptur: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW): Erläuternder Bericht zum «Swissness»-Ausführungsrecht, S.17

tiefe Wettbewerbsfähigkeit eine negative Auswirkung haben¹³. Jedoch, gemäss ökonomischer Theorie, bestätigt durch Modellsimulationen, steigt die Wirtschaftsleistung durch einen Zollabbau. Das führt unter anderem zu einer höheren Nachfrage des Produktionsfaktors Arbeit. Infolgedessen erhöhen sich die Preise für Arbeit, das heisst die Löhne¹⁴. Baur et al. (2017) kommen zum Schluss, dass obwohl ein Abbau des Grenzschatzes zwischenzeitlich zu sinkender Beschäftigung führen würde, langfristig mit einer Verschiebung der Beschäftigung in wettbewerbsfähigere Aktivitäten zu rechnen wäre. Greenville et al. (2019a) zeigen mit ihrer Studie, dass staatliche Eingriffe negative Auswirkungen auf die Arbeitserträge aus Primärsektorexporten und damit indirekt auch auf jene aus den Exporten des Verarbeitungssektors haben.

Eine Untersuchung der OECD (2015) schätzt denn auch die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie höher als diejenige anderer untersuchter Länder ein. Dafür verantwortlich sind vor allem Produkte aus Rohstoffen, die nicht aus der Schweiz stammen (z.B. Schokolade) oder auf Wasser basieren (z.B. Getränke) und somit nicht vom Grenzschatz beeinflusst sind. Die Wettbewerbsfähigkeit von Sektoren, die agrarpolitisch bedingt geschützte Rohstoffe (z.B. Fleisch) verwenden, ist hingegen wesentlich schwächer. Die gute internationale Wettbewerbsfähigkeit bestimmter, in der Regel nicht auf Schweizer Rohstoffe angewiesener Branchen lässt sich auch an der Entwicklung der Ausfuhren solcher Produkte erkennen.

Die Rahmenbedingungen der Schweiz – abgesehen vom Grenzschatz – erlauben also eine wettbewerbsfähige Nahrungsmittelverarbeitung. Aus dieser Perspektive kann der hohe Grenzschatz für die Nahrungsmittelindustrie als verpasste Chance beschrieben werden, ihr Potential vollständig zu nutzen. Zum gleichen Ergebnis kommen auch aktuelle Studien von Greenville et al. (2019b & 2019c), welche durch eine Modellierung aufzeigen, dass es bei einem weltweiten Abbau des Grenzschatzes zu einer überdurchschnittlich starken Zunahme von Exporten der Schweizer Nahrungsmittelindustrie kommen würde.

4.4 Fazit der Studien zu den nachgelagerten Branchen

- Der Grenzschatz und dessen Bedeutung für die Verarbeitungsstufen ist für die betrachteten Produktgruppen sehr unterschiedlich. Jedoch profitieren die nachgelagerten Bereiche bei der Produktion für den Inlandmarkt in allen Beispielen in einem relevanten Ausmass von den durch Zölle geschützten höheren Preisen in der Schweiz;
- Der Grenzschatz schränkt den Wettbewerb ein und festigt stark konzentrierte Marktstrukturen. Daraus entstehen Verzerrungen bei Produktionsentscheiden, wirtschaftliche Ineffizienzen sowie Wettbewerbsdefizite, welche einen negativen Effekt auf die Gesamtwohlfahrt haben, unter anderem in Form von höheren Konsumentenpreisen;
- Nur ein Teil der Preisunterschiede für Nahrungsmittel in der Schweiz lassen sich durch den Grenzschatz erklären. Wichtig ist auch die begrenzte Marktgrösse, die zu konzentrierten Marktstrukturen führt. Diese wird durch den Grenzschatz, der die Konkurrenz durch Importe vermindert, noch verstärkt;
- Sofern sie für ihre Produkte Schweizer Rohstoffe verwendet, stellt der Grenzschatz für die exportorientierte Nahrungsmittelindustrie in der Schweiz ein Handicap dar und schränkt ihre internationale Konkurrenzfähigkeit ein. Massnahmen wie der Veredelungsverkehr oder Zollbegünstigungen, die unter bestimmten Bedingungen den Zugang zu wettbewerbsfähigen Rohstoffen ermöglichen, sind in der Regel administrativ aufwändig. Ein Abbau des Grenzschatzes hätte längerfristig die Verschiebung der Beschäftigung in wettbewerbsfähigere Subbranchen des nachgelagerten Sektors zur Folge.

¹³ Der Bundesrat hält beispielsweise fest, dass sich die Swissness-Bestimmungen nicht negativ auf den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz auswirken. In: (Bundesrat (2017)). [Massnahmen gegen eine Deindustrialisierung in der Lebensmittelbranche](#). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3928, Baumann, 23. September 2015).

¹⁴ Ecoplan (2017). [Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz](#). Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

5 Schlussfolgerungen

Der Grenzschutz, bestehend aus Zöllen, zollähnlichen Abgaben, Quotensystemen und technischen Handelshemmnissen für Waren, beeinflusst in relevanter Weise die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen. Zölle spielen vor allem bei landwirtschaftlichen Produkten (inklusive Futtermittel) und Verarbeitungserzeugnissen eine bedeutende Rolle. Technische Handelshemmnisse prägen hingegen den Marktzutritt für Vorleistungen. Die durch den Grenzschutz entstandene Marktsituation hat im Zeitablauf die wettbewerbsökonomische Situation zunehmend beeinflusst. Auf der Angebotsseite der betrachteten Vorleistungen hat die oft hohe Konzentration zur Folge, dass Margenakkumulation durch marktmächtige Akteure entlang der Wertschöpfungsketten begünstigt wird. Die Margenakkumulation findet ihre Fortsetzung im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, wo teilweise dieselben Akteure sowie dominante Gross- und Detailhändler gleichzeitig als Händler, Verarbeiter, Importeure und Detaillisten tätig sind.

Den Vorteilen für die landwirtschaftlichen Produzenten (im internationalen Vergleich hohe und teils relativ stabile Marktpreise) stehen verschiedene Nachteile zu Lasten der landwirtschaftlichen Produzenten gegenüber. So sehen sich die landwirtschaftlichen Produzenten mit erhöhten Preisen für Vorleistungen und – gemessen am Niveau der Konsumentenpreise – tiefen Verkaufspreisen für ihre Erzeugnisse konfrontiert. Zudem befinden sich die Landwirte in einer relativ ungünstigen Verhandlungsposition, um aus den ökonomischen Renten des Importregimes für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu profitieren. Aus dieser Gesamtansicht lassen sich verschiedene strategische Handlungsachsen ableiten, welche geeignet wären, die Defizite im bestehenden System zu verbessern. Selbstverständlich müssen bei jeder Handlungsachse aber auch allfällige Nebeneffekte berücksichtigt werden. Aus der Perspektive eines Ernährungssystems gilt es daher, eine Balance zwischen auftretenden Zielkonflikten und Synergien zu finden, verschiedene Politikbereiche zu koordinieren, gesellschaftliche Anliegen zu berücksichtigen und kurzfristige Verlierer zu vermeiden.

- 1) Verbesserung der Markttransparenz: Die Verfügbarkeit von Informationen zu tatsächlichen Marktpreisen (statt Richtpreisen und Preisindikatoren) und relevanten aggregierten Margen entlang der Wertschöpfungskette würde die Position der Landwirte gegenüber den Partnern auf der Beschaffungsseite und der Abnahmeseite verbessern. Eine Betrachtung produkt- und unternehmensspezifischer Einzelmargen würde dagegen ein verzerrtes Bild der Unternehmenssituation zeigen, da Unternehmen häufig Mischkalkulationen über mehrere Produktgruppen machen.
- 2) Eröffnung von Alternativen im Einkauf: Die Marktmacht auf den der Landwirtschaft vorgelagerten Produktionsstufen könnte reduziert werden, wenn insbesondere neue digitale Instrumente in Verbindung mit administrativen Vereinfachungen beim Direkt- / Parallelimport gefördert würden. Der Bund unterstützt solche Bestrebungen mit dem Ziel, die Digitalisierung gewinnbringend zu nutzen. Dies ist im Einklang mit der digitalen Chancengleichheit, wie sie der Bundesrat in der Strategie Digitale Schweiz propagiert;
- 3) Förderung der Kooperation zwischen Landwirtschaftsbetrieben beim Einkauf: In bestimmten Regionen und bei bestimmten Produktionssystemen könnte eine verbesserte überbetriebliche Zusammenarbeit ausserhalb der bestehenden genossenschaftlichen Organisationsstruktur zur Senkung der Kosten für die landwirtschaftliche Produktion führen;
- 4) Verbesserung der Verhandlungssituation der Landwirte im Verkauf: Mehr kooperative Ansätze zwischen den Landwirten und ein höherer Grad an direkten Absatzkanälen würde die Absatzmöglichkeiten und die Teilhabe der Landwirte an der erzielbaren Marge erhöhen;
- 5) Verstärkte Nutzung bestehender und neuer Instrumente der Agrarpolitik: Ziel ist eine stärkere Marktausrichtung durch ein gezieltes Fördern von unternehmerischen Handeln (ziel- statt massnahmenorientiert) und Innovationen, um die Produktivität im Sektor zu verbessern;
- 6) Konsequente Anwendung beziehungsweise Anpassungen am bestehenden Kartellgesetz: Kurzfristig soll das Kartellgesetz weiterhin auch im Bereich der Landwirtschaft konsequent

- angewendet werden. Mittel- bis langfristig hat der Bundesrat bei der Fusionskontrolle einen Revisionsbedarf festgestellt. Entsprechend hat er das WBF bereits beauftragt eine Vernehmlassungsvorlage zur Modernisierung und Stärkung der Fusionskontrolle zu erarbeiten.
- 7) Anpassungen am Grenzschutz: Die Aufhebung von technischen Handelshemmnissen und Anpassungen am tarifären System (z.B. Aufhebung der Inlandleistung oder Abbau der Dominanz relevanter Marktakteure bei der Festlegung von Freigabemengen, Einfuhrprodukten sowie Zeitfenster für Einfuhren) würde die Wettbewerbsfähigkeit und die Wahrnehmung und Umsetzung von Marktsignalen durch landwirtschaftliche Betriebe erhöhen. Bezüglich verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten könnte eine vereinfachte Handhabung des Preisausgleichsmechanismus eine administrative Entlastung bringen. Die Industrieschutzelemente wie der implizite Industrieschutz in manchen Agrarschutzelementen bei landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten stehen aus ökonomischer Sicht ebenfalls zur Disposition.
- 8) Administrative Vereinfachungen im Veredelungsverkehr: Im Rahmen des Transformations- und Digitalisierungsprogramms DaziT der Eidgenössischen Zollverwaltung werden die Prozesse vereinfacht und digitalisiert. Dies wird eine Reduktion des administrativen Aufwands mit sich bringen. Bei einem späteren Absinken der Preise für Schweizer Agrarrohstoffe wären somit wettbewerbsfähige Verarbeitungskapazitäten im Inland vorhanden.

Literaturverzeichnis

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

Baur, P. et al. (2017): Auswirkungen verschiedener Ausserhandelsszenarien auf die Nahrungsmittelindustrie. Studie zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft

Bokusheva, R. et al. (2019): Eine Analyse von Food-Wertschöpfungsketten auf Basis internationaler Vergleichsdaten und Fallstudien. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO; Strukturberichterstattung Nr. 60/4.

Bösch, I. et al. (2011): Folgen unterschiedlicher Öffnungsszenarien für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Untersuchung zuhanden von Economiesuisse, Migros, Nestlé (Schweiz) und IGAS; ETH/HTW Chur.

Cerca, M. et al. (2019): Concentrate animal feed as an input good in Swiss agricultural production – The effects of border protection and other support measures. Study on behalf of the State Secretariat for Economic Affairs SECO; Strukturberichterstattung Nr. 60/2.

Chavaz, J. et al. (2017): Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire. Étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie SECO; Strukturberichterstattung Nr. 57/5.

Credit Suisse (2017): Retail Outlook 2017. Schweizer Detailhandel im Umbruch.

Christoffel, J. und Leuenberger, M., (2016): Die Wirkung des Grenzschatzes auf die Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Preisüberwachung PUE

Gentile E. et al. (2019a): Fertilizers and pesticides: Price differences between Switzerland and neighbouring countries. Report mandated by the Swiss State Secretariat of Economic Affairs. Areté srl, Bologna; Strukturberichterstattung Nr. 60/1.

Gentile E. et al. (2019b): Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services. Report mandated by the Swiss State Secretariat of Economic Affairs. Areté srl, Bologna; Strukturberichterstattung Nr. 60/5.

GfK (2015): Auslandeinkäufe – Endbericht 2015. Studie im Auftrag der IG DHS.

Gray, E. et al. (2017): Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 109, OECD Publishing, Paris.

Greenville, J. et al. (2019): Employment in Agriculture and Food Trade: Assessing the Role of GVCs, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 124, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5ed3b181-en>.

Greenville, J. et al. (2019b): Influencing GVCs through Agro-Food Policy and Reform, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 125, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ce888e0-en>.

Greenville, J. et al. (2019c): Dynamic Changes and Effects of Agro-Food GVCS, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 119, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/43b7bcec-en>.

Hillen, J. (2019): Market Integration and Market Efficiency under Seasonal Tariff Rate Quotas. *Journal of Agricultural Economics*, 70(3), 859-873.

Logatcheva, K. et al. (2019): Factors driving up prices along the food value chain in Switzerland – Case studies on bread, yoghurt, and cured ham. Study on behalf of the State Secretariat for Economic Affairs SECO; Strukturberichterstattung Nr. 60/3.

Loi A. et al. (2016): Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna.

Müller, L. (2018): Handelshemmnisse stützen hohe Preise. In: *Die Volkswirtschaft* 4 / 2018.

OECD (2003): *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*. OECD Publishing.

OECD (2015): *OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015*. OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168039-en>.

Rudolph, T. et al. (2017): *Einkaufstourismus Schweiz 2017/2018*. St. Gallen: Forschungszentrum für Handelsmanagement.

Wey, C. et al. (2019): *Eine Bewertung der Rolle des Grenzschatzes auf die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz und ihre vorgelagerten Industrien*. Studie im Auftrag des BLW.