

EINE BEWERTUNG DER ROLLE DES GRENZSCHUTZES AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE IN DER SCHWEIZ UND IHRE VORGELAGERTEN INDUSTRIEN

Eine Studie im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft, Bern, Schweiz

Düsseldorf, den 20. August 2019

RECHTLICHER HINWEIS

Diese Studie wurde von der DICE Consult GmbH („DICE Consult“) im Auftrag des schweizerischen Bundesamtes für Landwirtschaft („BLW“) erstellt. Die abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen erfolgten nach bestem Wissen von DICE Consult und nach den anerkannten Regeln der wissenschaftlichen Praxis. Diese Studie dient ausschließlich dem Auftraggeber, es hat keine Schutzwirkung gegenüber Dritten und begründet daher keinerlei Haftung von DICE Consult für Ansprüche oder Schäden Dritter gleich aus welchem Rechtsgrund, die aus der Kenntnis oder Nutzung dieser Studie oder daraus resultierenden Handlungen entstehen können.

AUTOREN

Prof. Dr. Christian Wey
Niklas Gösser

KONTAKTPERSON

Niklas Gösser
Tel: +49 211 130 666 32
E-Mail: goesser@dice-consult.de

EXECUTIVE SUMMARY

Die vorliegende Studie analysiert mittels eines wettbewerbsökonomischen Ansatzes die Auswirkungen des Grenzschutzes auf die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz und ihre vorgelagerten Produktionsstufen. Der Grenzschutz im Zusammenspiel mit den Direktzahlungen schafft eine Rente, die aber kaum bei den landwirtschaftlichen Betrieben verbleibt, sondern zu einem Großteil vorgelagerten Produktions- bzw. Wertschöpfungsstufen zu Gute kommt. Zentrales Ziel ist es, die Gründe für diese asymmetrische Verteilung der Rente zwischen Landwirten und ihren vorgelagerten Produktionsstufen herauszuarbeiten.

Die Angebotsseite der Märkte der vorgelagerten Produktionsstufen weist oft eine hohe Konzentration auf, sodass ein wirksamer Wettbewerb nicht zu erwarten ist.¹ Insbesondere existiert ein dominanter vertikal integrierter Marktakteur, der zudem auch auf den der Landwirtschaft nachgelagerten Stufen aktiv ist und als Genossenschaftsverband auftritt. Er akkumuliert damit Margen (Gewinne) über alle Stufen der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette, sodass er ein Hauptnutznießer des Grenzschutzregimes ist.

Eine Reihe von Indizien sprechen für ein gewinnorientiertes Verhalten des Genossenschaftsverbands. 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 auch kritisch vom Nachfrageverhalten der Landwirte ab. Diese Nachfrage kann vernünftigerweise als preisunelastisch unterstellt werden, was Preissteigerungen im hohen Maße profitabel macht. Der Grenzschutz schafft zudem nicht nur Renten, sondern stabilisiert die Marktverhältnisse durch zusätzliche Markteintrittsbarrieren und senkt zusammen mit den Direktzahlungen den Wettbewerbs- und Kostendruck auf die landwirtschaftlichen Betriebe, sodass diese bereit sind mehr für ihre Inputs zu bezahlen.

Handlungsempfehlungen für eine wettbewerbsorientierte Marktliberalisierung

1. **Überwindung von Kleinteiligkeit** zur Schaffung effizienter Betriebsgrößen und unternehmerischer Handlungsspielräume seitens der Landwirte. Dies erfordert eine grundlegende Reform des Systems der Direktzahlungen.
2. **Förderung wettbewerblicher Strukturen im Einkauf** zur Reduzierung der Marktmacht auf den der Landwirtschaft vorgelagerten Produktionsstufen.
3. **Förderung wettbewerblicher Strukturen im Verkauf** zur Verbesserung der Absatzmöglichkeiten der Landwirte.
4. **Stärkung der wettbewerblichen Aufsicht** um den Missbrauch von Marktmacht zu unterbinden und funktionierenden Wettbewerb zu gewährleisten.
5. **Abbau des Grenzschutzes** als finaler Schritt hin zu einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft (mit Ausnahmen für Berggebiete und Sömmerungen), die durch unternehmerisches Handeln der Landwirte und effiziente Betriebsstrukturen auf allen Wertschöpfungsstufen gekennzeichnet ist.

¹ Bei den betrachteten Inputs handelt es sich um Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Saatgut sowie Futtermittel. Weitere Inputfaktoren wie landwirtschaftliche Maschinen und Dienstleistungen spielen in der folgenden Betrachtung nur eine untergeordnete Rolle.

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	5
1. Einleitung	6
2. Marktstrukturen	7
3. Ökonomische Analyse und Bewertung	13
4. Fazit und Handlungsempfehlungen	21
Literaturverzeichnis	24
Glossar	25

ABBILDUNGS - UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1: Schematische Wertschöpfungskette.....	7
Abbildung 2: Margendekomposition	13
Abbildung 3: Auswirkungen des Grenzschatzes auf die Landwirtschaft und vorgelagerte Märkte.....	20
Tabelle 1: Marktanteile – Vorgelagerte Produktionsstufen	11

1. EINLEITUNG

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit den Auswirkungen des Grenzschutzes auf die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz und ihre vorgelagerten Produktionsstufen. Zentraler Untersuchungsgegenstand ist hierbei die Frage nach der Verteilung der durch den Grenzschutz bewirkten volkswirtschaftlichen Rente entlang der Wertschöpfungskette. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) formuliert die Vermutung, dass die landwirtschaftlichen Betriebe nur in geringem Ausmaß profitieren und die höheren Konsumentenpreise vielmehr den vor- und nachgelagerten Produktionsstufen zu Gute kommen (vgl. BLW, 2017, S. 34). Ziel der Studie ist es, mittels wettbewerbsökonomischer Ansätze Gründe für die asymmetrische Verteilung der Rente zwischen Landwirten und ihren vorgelagerten Produktionsstufen zu identifizieren.

Basierend auf den bereits durch das BLW beauftragten und veröffentlichten Studien werden zunächst die Marktstrukturen auf den relevanten Wertschöpfungsstufen zusammenfassend dargestellt (Kapitel 2). Hierbei liegt der Fokus auf der Identifizierung von hoch konzentrierten Marktstrukturen sowie den vertikalen Verflechtungen zwischen einzelnen Wertschöpfungsstufen. Auch werden die wichtigsten Ausgestaltungsmerkmale des Grenzschutzes kurz aufgezeigt. Im Anschluss widmet sich Kapitel 3 der ökonomischen Bewertung der Marktstrukturen. In diesem Zuge werden zunächst die Auswirkungen der gegebenen Wettbewerbssituation dargestellt. Das Kapitel schließt mit einer Analyse der Ursachen der identifizierten Strukturen und der Rolle des Grenzschutzes in diesem Zusammenhang. Abschließend werden in Kapitel 4 Vorschläge für zukünftige politische Zielsetzungen sowie Handlungsempfehlungen formuliert.

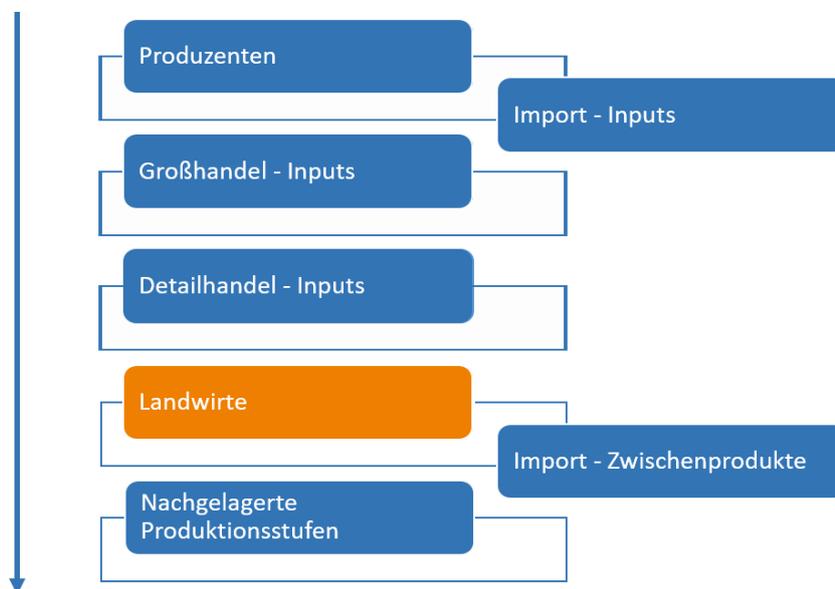
Die Betrachtung umfasst überwiegend jene Inputfaktoren, die auch in den bisher veröffentlichten Studien im Mittelpunkt stehen. Hierbei handelt es sich um Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Saatgut sowie Futtermittel. Weitere Inputfaktoren wie landwirtschaftliche Maschinen und Dienstleistungen spielen in der folgenden Betrachtung nur eine untergeordnete Rolle. Darüber hinaus müssen die Ergebnisse dieser Studie stets im Rahmen der Sonderstellung der Landwirtschaft im Wettbewerbsrecht interpretiert werden. Diese erlaubt es, Verhandlungen über Preis- und Mengenziele zwischen allen Akteuren der Wertschöpfung zu führen. Aus diesem Grund werden auch konzentrationsfördernde Zusammenschlüsse und vertikal integrierte Genossenschaften mit Verweis auf die nationale Versorgungssicherheit geduldet.

Die Studie zielt in ihrer Argumentation und den abgeleiteten Handlungsempfehlungen insbesondere auf die Wertschöpfung im Mittelland und den Talregionen, da sich in den Bergregionen aufgrund topografischer Besonderheiten keine effizienten Betriebsstrukturen verwirklichen lassen.

2. MARKTSTRUKTUREN

Die nachstehende Beschreibung der Marktstrukturen dient als Ausgangspunkt für die ökonomische Analyse. Aus diesem Grund fokussiert dieser Abschnitt auf eine Betrachtung der Marktanteile sowie auf vertikale Verflechtungen zwischen den einzelnen Wertschöpfungsstufen. Dabei liegt das Augenmerk auf den Landwirten und ihren vorgelagerten Produktionsstufen, wohingegen nachgelagerte Produktionsstufen nur kurz dargestellt werden. Die folgende Abbildung skizziert eine schematische landwirtschaftliche Wertschöpfungskette, bei der die Landwirte ihre Produktionsfaktoren (kurz: Inputs) zumeist über den Detailhandel beziehen. Sofern die Inputs aus dem Ausland bezogen werden, treten Zoll-Regelungen für den Import in Kraft. Ebenso werden die landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Zollmaßnahmen vor Importkonkurrenz aus dem Ausland geschützt.

ABBILDUNG 1: SCHEMATISCHE WERTSCHÖPFUNGSKETTE



Quelle: Eigene Darstellung.

Da die landwirtschaftlichen Betriebe in dieser Wertschöpfung als zentrale Akteure agieren, wird zunächst die Marktstruktur auf dieser Ebene dargestellt. Im Anschluss werden die Marktgegebenheiten auf den vor- und nachgelagerten Stufen aufgezeigt.

Landwirtschaftliche Betriebe

Die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz waren in den letzten Jahren deutlichen Konsolidierungstendenzen unterworfen. Zwischen 1997 und 2010 ging die Anzahl der Betriebe um rund ein Viertel zurück (vgl. BAKBASEL, 2014, S. 14). Der Vorgang der Konsolidierung in der schweizerischen Landwirtschaft ist

insbesondere an den Veränderungen der Betriebsgrößen abzulesen. Während die Anzahl kleiner Betriebe (<5 Hektar) um knapp 50 % abgenommen hat, hat sich die Anzahl großer Betriebe (>50 Hektar) mehr als verdoppelt (vgl. BAKBASEL, 2014, S. 15). Insgesamt liegt die durchschnittliche landwirtschaftlich genutzte Fläche je Betrieb aktuell bei ca. 20 Hektar. Dennoch existieren noch knapp 51.600 Betriebe, sodass die landwirtschaftliche Produktionsstufe weiterhin hoch fragmentiert ist. So zeigt der Vergleich mit den Nachbarländern Deutschland (-47 %) und Österreich (-32 %), dass dort der Rückgang unabhängiger landwirtschaftlicher Betriebe zwischen 1995 und 2010 deutlich stärker ausgeprägt war (vgl. BAKBASEL, 2014, S. 14).

Landwirtschaftliche Betriebe werden durch Direktzahlungen vom Staat unterstützt. Während ein großer Teil dieser Zahlungen lediglich an die Bewirtschaftung des Landes und einen ökologischen Leistungsnachweis geknüpft ist (Zahlungen zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit und Kulturlandschaftsbeiträge), sind andere an weitere Auflagen gebunden, wie z. B. die Zahlungen zur Biodiversität und Landschaftsqualität (vgl. Grey et al., 2017, S. 14f.). In 2015 lagen die Direktzahlungen bei 2,81 Mrd. Franken und machten ca. 50 % der Beihilfen für die Landwirtschaft aus (vgl. Grey et al., 2017, S. 14).²

Grenzschutz

Das schweizerische Grenzschutzsystem für landwirtschaftliche Erzeugnisse ist ein komplexes Regelwerk. Vereinfachend betrachtet ist es ein Quotensystem, bei dem eine gewisse Menge an Importen nahezu zollfrei in die Schweiz eingeführt werden kann. Unterstellen wir ein bestimmtes Preisziel für ein landwirtschaftliches Produkt in der Schweiz, so ergibt sich die Importmenge als die Menge, die Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht bringt. Ein hoher Zollsatz für darüber hinausgehende Importe schützt die heimische Landwirtschaft vor zu großer Konkurrenz aus dem Ausland, da die schweizerischen Landwirte nicht zum Weltmarkt- bzw. EU-Preiseniveau produzieren können. Das Beispiel Saat- und Speisekartoffeln fasst das gesamte Grenzschutzsystem gut zusammen. Für Importe innerhalb des Teilzollkontingentes 14.3 (Speisekartoffeln) fallen lediglich 6 Franken je 100 Kilogramm an Einfuhrzölle an. Für Importe außerhalb des Kontingentes werden allerdings 64 Franken je 100 Kilogramm an Zöllen fällig. Dies korrespondiert de facto mit einem prohibitiv hohen Zollsatz. Die Importe innerhalb des Teilzollkontingentes werden zudem je zur Hälfte versteigert bzw. nach Marktanteilen zugeteilt. Der Bemessung der Marktanteile werden die Einfuhrmengen und die Menge der direkt beim inländischen Produzenten übernommenen und bezahlten Speisekartoffeln zu Grunde gelegt. Die Zollkontingente werden saisonal vom BLW freigegeben und können abhängig von der inländischen Produktionsleistung erhöht werden. Für Speisekartoffeln gilt jedoch, dass mindestens 6.500 Tonnen pro Jahr freigegeben werden müssen, da es sich hierbei um ein WTO-Zollkontingent handelt. Diese Kontingente wurden bereits 1995 fixiert. Im Falle witterungsbedingter Produktionsausfälle sind sie zu klein, sodass das BLW die Kontingente für eine ausreichende Versorgung mit marktfähigen Qualitäten erhöhen muss. Dies geschieht in enger Abstimmung mit interessierten Parteien. Hierzu zählen insbesondere die Branchenverbände, die Erweiterungsanträge an das BLW stellen, denen in aller Regel stattgegeben wird.

² Die OECD definiert die Beihilfen (im Englischen Producer Support Estimate – PSE) als Summe aus der Marktpreisstützung durch den Grenzschutz und den Direktzahlungen (vgl. Grey et al., 2017, S. 13).

Vorgelagerte Produktionsstufen

Bei der Betrachtung der Marktanteile auf den vorgelagerten Produktionsstufen muss nach Herkunft des landwirtschaftlichen Inputs unterschieden werden. Während der Import mancher Inputs im Vergleich zur inländischen Produktion vernachlässigbar ist, werden andere Inputs vollständig importiert. Die folgende Betrachtung umfasst die zuvor genannten Inputs Dünge- und Pflanzenschutzmittel, verschiedenes Saatgut sowie Futtermittel. Es zeigt sich, dass das Angebot landwirtschaftlicher Produktionsmittel vielfach von einem unangefochtenen dominanten Genossenschaftsverband (im Folgenden kurz: „der Genossenschaftsverband“) kontrolliert wird, der sich zudem vertikal über die gesamte Wertschöpfungskette ausbreitet. Auf der Wirtschaftsstufe des Lebensmitteldetailhandels hingegen beobachten wir ein ausgeglichenes Genossenschaftsduopol mit erheblichem Randwettbewerb (insbesondere durch neue Discounter).

Für Düngemittel ergibt sich, dass der überwiegende Anteil der genutzten Inputs importiert wird, insbesondere nachdem die Lonza AG und die CU Uetikon AG die Produktion von Düngemitteln zuletzt eingestellt haben.³ Am Import der Düngemittel hat der Genossenschaftsverband einen Anteil von über 50 % in den Jahren 2013 bis 2017, während die drei nächstgrößten Importeure auf lediglich ca. 15 % Marktanteil kommen (vgl. Gentile et al., 2018, S. 63ff.).

Für die Produktion und den Import von Pflanzenschutzmitteln zeigt sich hingegen, dass die Produktion zwar zu großen Teilen von schweizerischen Produzenten geleistet wird, diese jedoch zumeist im Ausland stattfindet und die Güter durch Tochtergesellschaften der Produzenten importiert werden. Zu den größten Produzenten zählen die heimischen Unternehmen Syngenta AG und Stähler Suisse SA, aber auch internationale Unternehmen wie die BASF SE und die Bayer AG. Diese Unternehmen gehören zu den größten Importeuren von Pflanzenschutzmitteln. Im Gegensatz zum Düngemittelmarkt kann für die Produktion und den Import von Pflanzenschutzmittel keine hohe Marktkonzentration festgestellt werden (vgl. Gentile et al., 2018, S. 66).

Die Vermehrung unterschiedlicher Saatgutarten ist sehr heterogen bezüglich der Importquoten. Während die meisten Getreidearten nahezu vollständig innerhalb der Schweiz vermehrt werden, werden Raps- und Rübensaat nahezu vollständig importiert.⁴ Diese Heterogenität lässt sich durch den Grenzschutz erklären, der grundsätzlich die schweizerische Produktion durch tarifäre Hemmnisse schützt. Daher werden Inputs, die nicht in der Schweiz produziert werden, auch nicht mit einem Zollsatz belegt (vgl. BAKBASEL, 2014, S. 110). Die schweizerische Vermehrung von Saatgut findet zumeist über die Genossenschaft swissem statt, einem Verbund von mehreren Vermehrungsorganisationen, in denen ca. 1.400 Landwirte organisiert sind. Die größte Vermehrungsorganisation ist die SEMAG, an der wiederum der Genossenschaftsverband 23 % der Aktien hält.⁵ Da die Importe ebenso überwiegend durch die swissem Genossenschaft durchgeführt werden, sind die Marktverhältnisse hier vereinfachend als spiegelbildlich zu betrachten.⁶

³ Vgl. <https://www.fenaco.com/artikel/einmarkenstrategie-neues-vollsortiment-bei-landor>, abgerufen am 20. Mai 2019.

⁴ Vgl. https://www.swissem.ch/fileadmin/sites/swissem/files/documentation/rapports_activite/Rapport_17-18_low.pdf, abgerufen am 20. Mai 2019.

⁵ Vgl. <https://www.swissem.ch/de/ueber-uns/vermehrungsorganisationen/semag/>, abgerufen am 20. Mai 2019.

⁶ Vgl. <https://www.agrarbericht.ch/de/produktion/produktionsmittel/gvo-in-importiertem-saatgut> & https://www.swissem.ch/fileadmin/sites/swissem/files/documentation/rapports_activite/Rapport_17-18_low.pdf, abgerufen am 20. Mai 2019.

Die Produktion von Futtermitteln wird durch den Genossenschaftsverband dominiert. Der größte Akteur ist die UFA AG, die eine 100-prozentige Tochter des Genossenschaftsverbands ist. Sie hat einen Marktanteil von ca. 53 % auf Ebene der Futtermühlen. Weitere 41 % der Marktanteile sind im Besitz der im VSF (Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten) organisierte Fabrikanten (vgl. Cerca et al., 2019, S. 17). Hierzu zählen allerdings auch die BV Landi March Genossenschaft und die Meliofeed AG sowie die Swiss Grana Group AG, sodass zu vermuten ist, dass der tatsächliche Marktanteil des Genossenschaftsverbands deutlich über 53 % liegt.⁷ Die Konzentrationsraten auf Ebene des Imports können wieder spiegelbildlich zur Produktion gesehen werden, sodass der Genossenschaftsverband auch hier größter Marktakteur ist (vgl. BAKBASEL, 2014, S. 100).

Auf Ebene des Groß- und Detailhandels (d. h. dem der Landwirtschaft direkt vorgelagerten Markt) zeigt sich, dass der Genossenschaftsverband über alle betrachteten Inputs hinweg sowohl im Groß- als auch im Detailhandel eine unangefochtene dominante Stellung inne hat. Für Düngemittel leitet sich diese Stellung im Großhandel aus dem 60-prozentigen Marktanteil des Unternehmen Landor (100-prozentige Tochter) ab, während im Detailhandel die Dominanz der Mitgliedsorganisationen des Genossenschaftsverbandes kritisch ist (vgl. Gentile et al., 2018, S. 67). Auch im Bereich der Pflanzenschutzmittel hat der Genossenschaftsverband dank des engen Vertriebsnetzes seiner Mitgliedsorganisationen einen Marktanteil von über 50 % (vgl. Gentile et al., 2018, S. 69). Während der Genossenschaftsverband im Bereich des Saatgutes (exklusive Maissaatgut und Saatgut für den Futterbau) praktisch eine Monopolstellung inne hat, liegt der Marktanteil bei Saatgut für Mais und Futterbau bei rund 50 % (vgl. Raaflaub und Genoni, 2005, S. 33f.). Da Futtermittel entweder direkt von den Futtermühlen an die Landwirte verkauft werden oder der Detailhandel zwischengeschaltet ist und die im Detailhandel starken Mitgliedsorganisationen über den Genossenschaftsverband zudem vertikal mit dem Futtermittelhersteller UFA AG verbunden sind, ist anzunehmen, dass der Marktanteil im Verkauf der Futtermittel an die landwirtschaftlichen Betriebe mindestens so konzentriert ist wie die Produktion (vgl. Cerca et al., 2019, S. 15ff.).

Während die Einfuhr von Futtermitteln und Saatgut zu einem großen Teil durch tarifäre Barrieren gehemmt ist, können Dünge- und Pflanzenschutzmittel zollfrei in die Schweiz importiert werden. In letzteren Fällen existieren allerdings technische Handelshemmnisse wie zusätzliche Zulassungs- und Registrierungs-vorschriften (vgl. Gentile et al., 2018, S. 55ff.).

⁷ Vgl. <https://www.vsf-mills.ch/de/ueber-vsf/mitglieder/?oid=82&lang=de>, abgerufen am 20. Mai 2019.

TABELLE 1: MARKTANTEILE – VORGELAGERTE PRODUKTIONSSTUFEN

Wertschöpfungsstufe	Marktanteile des Genossenschaftsverbandes je Wertschöpfungsstufe				
	Düngemittel	Pflanzenschutzmittel	Saatgut*	Saatgut für Mais und den Futterbau	Futtermittel
Inländische Produktion	-	-	beteiligt	beteiligt	>50 %
Import	>50 %	<10 %	beteiligt	beteiligt	>50 %
Großhandel	>60 %	>50 %	100 %	30-60 %	n.a.
Detailhandel	>60 %	>50 %	100 %	>50 %	50 %
Einkaufspreise**	+ 31 %	+ 30 %	+ 47 %		+ 41 %

* exkl. Mais und Saatgut für Futterbau.

** Einkaufspreise landwirtschaftlicher Vorprodukte im Vergleich zum EU-Durchschnitt (vgl. BAKBASEL, 2014).

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachgelagerte Produktionsstufen

Zwar sind die der Landwirtschaft nachgelagerten Produktionsstufen nicht zentrales Thema dieser Studie, dennoch sind direkt nachgelagerte Wertschöpfungsstufen für die folgende wettbewerbsökonomische Analyse von Bedeutung, da sie ebenfalls Renten abschöpfen können. Zusammenfassend lässt sich darstellen, dass Sammelstellen, verarbeitende Betriebe und der Handel keine monopolistische Struktur aufweisen, wie wir sie in Form der unangefochtenen dominanten Stellung des Genossenschaftsverbandes in den Vorleistungsstufen antreffen. Dennoch ist der Genossenschaftsverband auch in den nachgelagerten Wirtschaftsstufen teilweise ein dominanter Akteur (z. B. im Bereich der Sammelstellen für Getreide und in manchen Verarbeitungsstufen). So stellt er über seine Tochter Frigemo als Exklusivlieferant Pommes frites für McDonalds her.⁸ Außerdem erlangt er – laut eigenen Angaben – einen Wettbewerbsvorteil um die Marktführerschaft im Bereich Tiefkühlprodukte aufgrund vertikaler Integration mit dem Detailhändler VOLG.⁹ Im Bereich der Lebensmittelindustrie gehören u. a. auch der Getränkehersteller Ramseier und das Fleischverarbeitungsunternehmen Ernst-Sutter AG, eine „der bedeutendsten Schweizer Firmengruppen im Bereich Fleischverarbeitung und Fleischwarenproduktion“, zur Unternehmensgruppe.¹⁰

Neben dem Genossenschaftsverband sind auf den nachgelagerten Produktionsstufen zudem weitere vertikal integrierte Unternehmen und Genossenschaften tätig. Hierzu zählen die Emmi AG, die Detailhändler Migros und Coop sowie eine Vielzahl spezialisierter Verarbeitungs- und Vertriebsgenossenschaften, wie z. B. die Genossenschaft Laiterie de Gruyères.

⁸ Vgl. https://www.ufarevue.ch/files/d_pb5_stucki_021120ok.pdf, abgerufen am 20. Mai 2019.

⁹ Vgl. <https://www.fenaco.com/media/504/download>, abgerufen am 20. Mai 2019.

¹⁰ Vgl. <https://www.fenaco.com/unternehmen/ernst-sutter-ag>, abgerufen am 22. Mai 2019.

Dominante Akteure

Auf den der Landwirtschaft vorgelagerten Produktionsstufen ist, wie zuvor dargelegt, ein Genossenschaftsverband als unangefochtener dominanter Marktakteur in nahezu allen betrachteten Bereich anzusehen. Der Genossenschaftsverband besteht im Kern aus der Dachorganisation, ihren Mitgliedern, insbesondere den weiteren Mitgliedsgenossenschaften, und den über Beteiligungen kontrollierten Gesellschaften. Genossenschaftler der Mitgliedorganisationen sind die schweizerischen Landwirte, die indirekt mit den anderen Mitgliedern die Eigentümer des Genossenschaftsverbandes sind. Dieser besitzt 20 Tochterunternehmen und eine Vielzahl weiterer Beteiligungen.¹¹ Auf Seiten der Mitgliedsorganisationen ist in den letzten Jahren eine Konsolidierung zu erkennen. Heute hat der Genossenschaftsverband noch 192 Mitglieder, wovon 162 einer Geschäftstätigkeit nachgehen.¹² Im Zuge der Konsolidierung ist der Detailhandel der Mitgliedsgenossenschaften häufig in AGs ausgegliedert worden, die zu 100 % Tochterunternehmen der Dachorganisation sind. Nach eigenen Angaben liegen die Haupttätigkeiten der Mitgliedsgenossenschaften in Geschäftsbereichen und Funktionen, die von der geographischen Nähe und der regionalen Verankerung profitieren, wie zum Beispiel Kundenbetreuung und Organisation. Die Dachorganisation hingegen konzentriert sich auf Geschäftsbereiche und Funktionen, die durch Skaleneffekte der Gruppe gekennzeichnet sind, wie z. B. Beschaffung, Produktion und Vermarktung.

Weitere wichtige Akteure sind die Branchenorganisationen. Diese sind historisch gewachsen und sollen neben der Sicherung der Versorgung den Landwirten zu einem planbaren und gesicherten Absatz ihrer Erzeugnisse verhelfen. Innerhalb der Branchenorganisationen wird von Vertretern aller Wertschöpfungsstufen regelmäßig über Zielpreise und Produktionsmengen, im Sinne von bewirtschafteter Fläche, verhandelt. Zudem wird in Abhängigkeit der Inlandproduktion über die Ausdehnung von Zollkontingenten verhandelt. Da hier bereits Vertreter des BLW beteiligt sind, werden die getroffenen Absprachen bezüglich der Teilzollkontingente in aller Regel umgesetzt. Zudem respektieren die nicht in der Branchenorganisation vertretenen Außenseiter die getroffenen Absprachen bezüglich der Zielpreise und Erweiterungen der Zollkontingente. Generell steht allen Akteuren entlang der Wertschöpfung die Mitgliedschaft offen.

¹¹ Vgl. <https://www.fenaco.com/unternehmen-marken>, abgerufen am 20. Mai 2019.

¹² Vgl. <https://www.fenaco.com/ueber-fenaco/organisation-aufbau>, abgerufen am 20. Mai 2019.

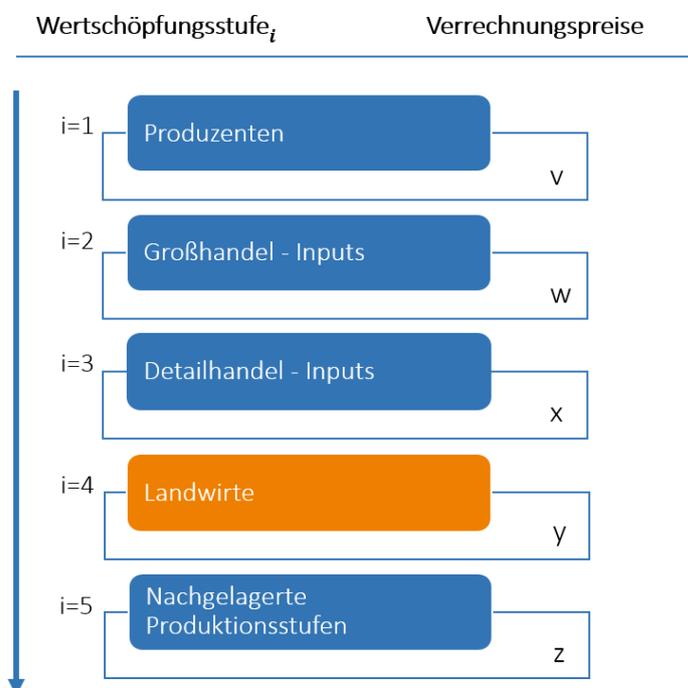
3. ÖKONOMISCHE ANALYSE UND BEWERTUNG

Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage nach der Verteilung der durch den Grenzschutz entstehenden volkswirtschaftlichen Rente aus der landwirtschaftlichen Produktion. Der Ausgangspunkt unserer Analyse ist die Dekomposition der Gesamtmenge der landwirtschaftlichen Wertschöpfung (vom Inputproduzenten bis zum Endverbraucher) in die Margen der einzelnen Wirtschaftsstufen. Sodann betrachten wir die Bestimmungsfaktoren der Höhe der Marge der landwirtschaftlichen Betriebe (wozu auch der Zollschutz und das staatliche Transfersystem zählen) und stellen diese anschließend in Bezug zur Gesamtmenge des dominanten Genossenschaftsverbands. Die Analyse fokussiert auf die Frage, inwiefern die Rente aus der landwirtschaftlichen Produktion dort verbleibt bzw. durch vorgelagerte Produktionsstufen abgeschöpft werden kann. Wir beantworten diese Frage mit einer Analyse der Ausweichmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Betriebe auf alternative Angebote, wobei auch angebotsseitige Reaktionen (wie Markteintritte) berücksichtigt werden.

Dekomposition der Wertschöpfungsmarge

Abbildung 2 stellt nochmals die einzelnen Stufen der landwirtschaftlichen Wertschöpfung dar. Jede Stufe $i=1, \dots, 5$ stellt der nachstehenden Stufe einen Preis in Rechnung und hat bestimmte Stückkosten der Produktion, die wir mit k_i für die jeweilige Stufe bezeichnen.

ABBILDUNG 2: MARGENDEKOMPOSITION



Quelle: Eigene Darstellung.

Die gesamte volkswirtschaftliche Produzentenrente entlang der schematisch dargestellten Wertschöpfung¹³ ergibt sich aus dem Endkundenpreis abzüglich der Summe aller Stückkosten; also

$$z - \sum_{i=1}^5 k_i \quad (1)$$

Aus Abbildung 2 ist direkt ersichtlich, dass die Marge der Landwirte durch

$$y - x - k_4 \quad (2)$$

(in Worten: Verkaufspreis minus Inputpreis minus Stückkosten) gegeben ist. Damit können wir bereits einfache Überlegung über die Höhe der Marge der Landwirte anstellen¹⁴, die auch für die Gesamtgewinnsituation der Landwirte gelten, wenn wir von einer konstanten Ausbringungsmenge ausgehen.

- Eine Erhöhung (Senkung) des Verkaufspreises y (oder auch des Endkundenpreises z bei Konstanz der Margen anderer Wertschöpfungsstufen) erhöht (senkt) die Marge der Landwirte. Der Verkaufspreis y wird maßgeblich durch die schweizerische Endkundennachfrage bestimmt. Ein erhöhter Zollschatz (insbesondere eine Reduktion der Importquote) erhöht die Nachfrage nach inländischen Produkten und wirkt sich positiv auf die Marge der Landwirte aus.
- Eine Erhöhung (Senkung) des Inputpreises x (oder auch der Inputpreise v und w bei Konstanz der Margen der anderen Wertschöpfungsstufen) senkt (erhöht) die Marge der Landwirte. Zur Bestimmung des Inputpreises kommen wir weiter unten.
- Eine Senkung der Stückkosten k_4 erhöht die Marge der Landwirte. Direktzahlungen reduzieren die Produktionskosten der Landwirte (genauer: die Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Produktion) und erhöhen die Marge.

Offensichtlich wird die Gewinnsituation der Landwirte nicht nur durch die erzielbaren Absatzpreise und die Produktionskosten, sondern auch durch die Inputpreise bestimmt. Betrachten wir nun die Marge des Genossenschaftsverbands, der vereinfachend angenommen über die gesamte Struktur vertikal integriert ist. Die Marge eines vertikal integrierten (hypothetischen) Monopolisten ist die Differenz aus der gesamten volkswirtschaftlichen Produzentenrente (siehe Ausdruck 1) und der landwirtschaftlichen Marge (siehe Ausdruck 2); also

$$\left(z - \sum_{i=1}^5 k_i\right) - (y - x - k_4).$$

Die Landwirte befinden sich damit gewissermaßen in der „Zange“ des Genossenschaftsverbands, deren Marge sowohl durch eine Senkung des Verkaufspreises y für landwirtschaftliche Erzeugnisse als auch durch eine Erhöhung des Inputpreises x erodiert. In umgekehrter Logik kann der Genossenschaftsverband seine Marge auf Kosten der Landwirte erhöhen. Nehmen wir an, dass die Einkaufspreise und Stückkosten auf der ersten Wertschöpfungsebene sowie die Absatzpreise auf dem Endkundenmarkt fix sind und mehr oder weniger vom Genossenschaftsverband als gegeben angenommen werden müssen, dann verbleibt

¹³ Konkret unterstellen wir hier auf jeder Stufe eine lineare Produktionstechnologie mit einem Input-Output-Verhältnis von 1:1. Letzteres Verhältnis kann leicht verallgemeinert werden, aber die Berücksichtigung von Multi-Faktor-Technologien würde die Darstellung erheblich komplizieren.

¹⁴ Alle folgenden Aussagen sind ceteris paribus-Aussagen, wobei wir alle anderen ökonomisch relevanten Variable (wie Verkaufsmengen) konstant halten.

die landwirtschaftliche Wertschöpfungsstufe als Haupteinnahmequelle des Genossenschaftsverbands. An die hier entstehenden Renten kann er in erster Linie durch eine gewinnorientierte Preissetzung landwirtschaftlicher Produktionsmittel zugreifen, weil er hier eine einzigartige marktbeherrschende Stellung innehat.

In diesen Zusammenhängen spielen die Branchenorganisationen eine wichtige Rolle. In ihnen werden Verhandlungen über Zielpreise und Anbauflächen zwischen allen Akteuren entlang der Wertschöpfung geführt. Somit ergibt sich, dass die Landwirte, vertreten durch ihre eigenen Verbände, als Einheit gegenüber den marktmächtigen Akteuren verhandeln können. Zudem besteht auf allen Seiten ein Anreiz, die Zusammenarbeit langfristig stabil aufrecht zu erhalten. Schlussendlich muss ein vertikal integriertes Unternehmen zudem beachten, dass ein höherer Einkaufspreis für landwirtschaftliche Erzeugnisse y dazu führt, dass die Zahlungsbereitschaft und Nachfrage der Landwirte für die bereitgestellten Inputs ansteigen.

Wir fokussieren nun auf die Inputpreissetzung der der Landwirtschaft vorgelagerten Wertschöpfungsstufe. Wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, dominiert unangefochten auf den der Landwirtschaft vorgelagerten Produktionsstufen der Genossenschaftsverband im Groß- und Detailhandel. Dieser ist zudem in der Produktion und dem Import von landwirtschaftlichen Inputs aktiv. Darüber hinaus ist er auch auf den nachgelagerten Stufen der Wertschöpfung vertikal integriert und agiert somit als Schlüsselspieler im Markt, ohne den die gesamte Wertschöpfung mehr oder weniger zum Erliegen kommen würde.

Zwar präsentiert sich der Genossenschaftsverband nach Außen als kooperative Organisation, die den Landwirten „Hilfe zur Selbsthilfe“ bietet und diverse Leistungen für die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Betriebe bereitstellt.¹⁵ Dennoch können wir eine Gewinnerzielungsabsicht bei der Setzung der für die Landwirte relevanten Input- und Absatzpreise unterstellen. Das gewinnorientierte Geschäftsverhalten zeigt sich sowohl im Bestreben der Monopolisierung der gesamten Wertschöpfungskette als auch in der Vielzahl von Unternehmenszukaufen. Zu den wirtschaftlich durchaus umfangreichen Übernahmen der letzten Jahre zählen: Fertag AG und Bison AG (2014), Solvatec (2015), Dousset Matelin (2016), Cadar AG und Krenger FGT AG (2017) sowie Swiss Grana Group AG (2018). Unter dieser Prämisse hat sich innerhalb von weniger als drei Jahrzehnten ein genossenschaftliches Konglomerat aus Beteiligungen an Herstellern landwirtschaftlicher Inputs, der Lebensmittelindustrie, der Energiewirtschaft, dem Detailhandel und diversen anderen Branchen entwickelt.¹⁶

Ein derartiger Ausbau vertikaler Marktmacht ist für die Gewinnsituation der Landwirte und die Konsumentenpreise nicht schädlich, solange entlang der Wertschöpfung keine Akkumulation der Margen stattfindet. Die dominante Stellung von Eigenmarken im Sortiment der vertikal integrierten Detailhändler sowie stetige Umsatz- und Gewinnsteigerungen in allen Unternehmensfeldern des Genossenschaftsverbands deuten allerdings darauf hin, dass zwischen den vertikal verflochtenen Akteuren keine Verrechnung zu gerade kostendeckenden Preisen stattfindet. Dies spiegelt sich auch in den in Tabelle 1 dargestellten Einkaufspreisen landwirtschaftlicher Inputs wider. Diese sind für die betrachteten Inputs aufgrund tarifärer und nicht tarifärer Hemmnisse, erhöhter Produktionskosten im Vergleich zur EU und nicht zuletzt aufgrund der Wettbewerbsverhältnisse in der Schweiz um 30 % bis 50 % höher als im EU-Durchschnitt (vgl. BAKBASEL, 2014). Die Gewinnsituation des Genossenschaftsverbands spiegelt sich auch in Zinsausschüttungen an die Mitgliedgenossenschaften wider, die allerdings nicht oder nur zu einem sehr geringen Teil

¹⁵ Vgl. fenaco Geschäftsbericht 2017: <https://www.fenaco.com/aktuelles-themen/downloads>, abgerufen am 20. Mai 2019.

¹⁶ Vgl. <https://www.fenaco.com/unternehmen-marken>, abgerufen am 20. Mai 2019.

an die Landwirte weitergeben werden.¹⁷ Auch der ehemalige Preisüberwacher Rudolf Strahm kritisierte bereits 2007 im Zuge der Diskussion um den Freihandel und die Zulassung von Parallelimporten die abschottende Haltung des Genossenschaftsverbandes. Dieser ignoriere, „dass der Freihandel – zugunsten der Bauern – auch die vor- und nachgelagerte Stufe unter Preisdruck setzen würde“.¹⁸

Aus der Standard-Monopoltheorie ist bekannt, dass ein Monopolist einen Preissetzungsspielraum hat, der im Wesentlichen durch das Nachfrageverhalten der Marktgegenseite beschränkt wird. Zentral ist hier das Konzept der Preiselastizität der Nachfrage, das besagt, dass die Preissetzungsmacht sinkt (steigt), wenn die Nachfragemenge elastisch (unelastisch) reagiert.¹⁹ Das ist ein sehr intuitives, allgemeingültiges Prinzip: Wenn die Marktgegenseite gute Ausweichmöglichkeiten hat, dann reagiert sie relativ stark (also: elastisch) auf eine Preiserhöhung, was eine Preiserhöhung unprofitabel macht. Oder anders gewendet: Wenn die Nachfrageseite im Falle einer Preiserhöhung nicht leicht auf andere Angebote ausweichen kann (also quasi „abhängig“ vom Anbieter ist), dann reagiert sie kaum auf die Preiserhöhung (sie ist also unelastisch), was Preiserhöhungen sehr profitabel für den Anbieter macht.

Es gibt eine Reihe fundierter Gründe anzunehmen, dass die Nachfrage der Landwirte sowohl individuell und insbesondere im Aggregat nur sehr wenig auf Inputpreiserhöhungen reagiert (also unelastisch ist), sodass Inputpreiserhöhungen durch einen gewinnorientierten und marktmächtigen Anbieter vernünftigerweise zu erwarten sind.

Unelastische Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produktionsmitteln

Aus der hoch fragmentierten Marktstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz folgt direkt, dass der einzelne Betrieb kaum unternehmerisch auf dem Beschaffungsmarkt aktiv werden kann. Vielmehr ergibt sich, dass der einzelne Landwirt die Organisation der Beschaffung an die Genossenschaft auslagert und dann so einkauft, wie von der Genossenschaft bezüglich Auswahl und Preisen vorgegeben. Es ergibt sich eine hohe Beratungsabhängigkeit der Landwirte, die sie im Bündel mit den Inputs von der vorgelagerten Wirtschaftsstufe quasi unelastisch nachfragen. Die Abhängigkeit von der Beratung durch die Händler spielt insbesondere im Bereich Dünge- und Pflanzenschutzmittel eine gewichtige Rolle, da ein erheblicher Teil der Direktzahlungen an Umweltauflagen geknüpft ist. Die Direktzahlungen bewirken in Kombination mit den durch den Grenzschutz entstehenden Renten und der durch die Branchenorganisationen gesicherten Planbarkeit des Absatzes, dass landwirtschaftliche Betriebe einem verminderten Wettbewerbsdruck und unternehmerischen Risiko ausgesetzt sind. Somit entwickelt sich ein träges Marktumfeld, welches sich in Form einer unelastischen Nachfrage positiv auf die Rentenabschöpfungsmöglichkeiten der vorgelagerten Produktionsstufen auswirkt.

Diese unelastische Nachfrage trifft auf dem vorgelagerten Markt auf Ebene des Detailhandels für landwirtschaftliche Inputs auf ein hochkonzentriertes Angebot. Während die Landwirte im Umkreis größerer

¹⁷ Vgl. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/erfolg-der-landwirtschaft-die-landi-kann-9-millionen-franken-zinsen-ausschuetten>, abgerufen am 20. Mai 2019.

¹⁸ Vgl. https://www.nzz.ch/der_heimliche_riese-1.583097, abgerufen am 20. Mai 2019.

¹⁹ Die Monopolpreisformel besagt, dass die Marge umgekehrt proportional zum Betrag der Preiselastizität der Nachfrage ist. Die Preiselastizität der Nachfrage gibt an, um wie viel Prozent die Nachfrage sinkt, wenn der Preis um ein Prozent steigt. Sie ist immer negativ, weil die Nachfrage fällt (das ist das der „Gesetz der Nachfrage“: ein höherer Preis reduziert die nachgefragte Menge). Die Nachfrage ist umso elastischer, je größer betragsmäßig der Wert der Elastizität ist.

Städte ein paar wenige Alternativen zur Beschaffung über die Detailhändler des Genossenschaftsverbandes besitzen, so zeichnet sich in ländlichen Regionen ab, dass diese Händler mehr und mehr eine Monopolstellung innehaben, je abgelegener sie liegen.

Abschöpfung der durch den Grenzschutz bewirkten Renten

Diese Marktsituation lässt erhebliche Preissetzungsspielräume auf Seiten des dominanten Anbieters erwarten, eben weil die Marktnachfrage nach den Inputs hoch unelastisch ist. Insbesondere ist zu erwarten, dass die durch den Grenzschutz bewirkten Renten der landwirtschaftlichen Produktion zugunsten der vorgelagerten Wertschöpfungsstufe verschoben werden können. Wenn z. B. Direktzahlungen für die Versorgungssicherheit oder andere Agrarsonderziele auf Seiten der Landwirte eingehen, kann der monopolistische Anbieter die hierfür notwendigen Inputs in einem gewissen Umfang verteuern, ohne dass er fürchten muss, dass die Landwirte ihre Nachfrage erheblich reduzieren (vgl. Gentile et al. 2019, S. 58). Geradezu kontraproduktiv wirkt sich der Grenzschutz in Form von Zollkontingenten aus. Die Fixierung der importierten Menge an landwirtschaftlichen Erzeugnissen bewirkt, dass Inputpreiserhöhungen durchgeführt werden können, ohne eine Erhöhung der Importmenge (und damit zunehmenden Wettbewerb) fürchten zu müssen. Ohne ein Zollkontingent würde von einer möglichen Importausweitung im Falle einer Inputpreiserhöhung ein disziplinierender Effekt ausgehen, da die Landwirte vermutlich elastischer auf die Preiserhöhung reagieren würden.²⁰

Markteintrittsbarrieren

Allein eine elastischere Marktnachfrage nach Inputs seitens der Landwirte wird aber nicht zu einem verbesserten Gefüge der Verhandlungsmacht zwischen Landwirten und vorgelagerten Produktionsstufen führen. Eine Veränderung der Nachfrageelastizität kann insbesondere dann ihr volles wettbewerbsförderndes Potenzial entfalten, wenn gleichzeitig die Angebotsvielfalt erhöht wird. Allerdings bestehen im schweizerischen Markt erhebliche Markteintrittsbarrieren, die eben dies verhindern. Hierzu zählen insbesondere regulatorische Hemmnisse beim Import von Inputgütern sowie die bereits angesprochene Kleinteiligkeit des Marktes. Zusammen mit einem hohen Beratungsaufwand seitens der Händler führt letzteres zu einem teuer aufrecht zu erhaltendem Händlernetz, sodass auf Seiten des Detailhandels kein Konkurrent ein zusätzliches und flächendeckendes Netz errichten kann. Auch spezielle, kleinere Gebinde, die auf die fragmentierte Struktur der schweizerischen Landwirtschaft ausgelegt sind, erschweren den Markteintritt.

Zu den regulatorischen Hemmnissen beim Import von landwirtschaftlichen Inputfaktoren zählen insbesondere Registrierung- und Zulassungsvorschriften. So müssen viele chemische Produkte, die bereits für den EU-Markt zugelassen sind, ein erneutes Zulassungsverfahren für die Schweiz durchlaufen (vgl. Gentile et al., 2018, S. 16ff.). Da dieses teuer und zeitaufwändig ist, sind viele dieser Produkte erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung in der Schweiz erhältlich. Der direkte Import von Landmaschinen durch die Landwirte aus dem Ausland erweist sich als ebenso schwierig, obwohl die Preise dort häufig deutlich niedriger sind. Dies liegt daran, dass die im Anschluss zu erbringenden Dienstleistungen des Händlers, wie War-

²⁰ Dieser Zusammenhang ist von Brander und Spencer (1988) herausgearbeitet worden.

tungs- und Reparaturen, bei anstehenden Feldarbeiten zeitnah erfolgen müssen. Da von Ausländern erbrachte Dienstleistungen allerdings bereits acht Tage im Voraus angemeldet werden müssen, bleibt dieser alternative Beschaffungsweg den Landwirten zumeist verschlossen.²¹

Wie bereits zuvor angedeutet, tut der dominante Genossenschaftsverband einiges, um diese für sich komfortable Situation aufrecht zu erhalten. So werden im konzerneigenen Detailhandel zumeist die Inputfaktoren der eigenen Produzenten angeboten. Als vertikal integrierter Akteur internalisiert er den gesamten Wertschöpfungsgewinn, sodass er durch eine Marktliberalisierung die wertmäßig höchsten Gewinneinbußen hinnehmen müsste. Die Warnung von Posner (1975), dass die größten sozialen Kosten eines Monopols durch Rent-seeking-Aktivitäten (politische Einflussnahme, um die eigenen Monopolrenten zu schützen) entstehen, gilt hier im Besonderen.²² Somit werden Markteintrittsbarrieren aufrechterhalten, sodass die Auswahl der Landwirte stark eingeschränkt ist und sie von den Produzenten und Detailhändlern des Genossenschaftsverbandes abhängig sind. Neben den fehlenden alternativen Beschaffungswegen wird die Abhängigkeit der Landwirte insbesondere durch ihre fragmentierte Marktstruktur bedingt. Diese wird auch durch prioritäre Förderung von kleinen Betrieben in abgelegenen Regionen und Hanglagen zementiert.

Durch das Regime der Direktzahlungen und des Grenzschutzes steigen zudem die Opportunitätskosten eines Ausstiegs aus der Landwirtschaft enorm an. Somit verweilen einige Landwirte schlussendlich länger im Markt, da es sich für sie trotz ineffizienter Produktion weiterhin lohnt aktiv zu bleiben. Die Quote der Betriebsaufgaben liegt somit unterhalb von 2,5 %, sodass der Strukturwandel nur langsam voranschreitet. Zudem verbleiben die landwirtschaftlichen Flächen auch nach dem Ausscheiden eines Landwirts meist innerhalb der Erben, auch wenn diese selber keiner landwirtschaftlichen Tätigkeit mehr nachgehen. Die Direktzahlungen ermöglichen wesentlich höhere Pachtgewinne als durch den Verkauf des Betriebes und spätere Zinsen möglich wären. Somit werden die Möglichkeiten von Neueinsteigern mit innovativen Ideen, die die Landwirtschaft in der Schweiz im Allgemeinen weiterbringen könnten, konterkariert.

Ausschlusspotentiale

Wie zuvor dargestellt, ist die hohe Marktkonzentration auf Ebene des Detailhandels für landwirtschaftliche Inputs einer der Hauptgründe für die unelastische Nachfrage. Während die Landwirte im Umkreis größerer Städte ein paar wenige Alternativen zur Beschaffung über die Detailhändler des Genossenschaftsverbandes besitzen, so zeichnet sich in ländlichen Regionen ab, dass diese Händler mehr und mehr eine Monopolstellung innehaben, je abgelegener sie liegen. Ein Markteintritt auf Stufe des Detailhandels ist daher aus unterschiedlichen Gründen nur sehr stark eingeschränkt möglich. Entscheidend ist hierbei insbesondere die fragmentierte Marktstruktur gepaart mit den hohen Anforderungen an Beratungsdienstleistungen Seitens der Händler. Der Aufbau einer parallelen Infrastruktur mit einem engmaschigen Versorgungsnetz wie dem des dominanten Genossenschaftsverbandes ist daher nicht praktikabel. Dieser operiert hier ähnlich einem natürlichen Monopol, wie es aus Versorgungs- und Infrastrukturmärkten bekannt ist. Die Regulierung natürlicher Monopole umfasst zumeist die Auflage, dass Wettbewerbern der Zugang zur kritischen Infrastruktur gewährt werden muss, da ansonsten ein effektiver Wettbewerb auf den vor- und nachgelagerten Stufen verhindert wird. Übertragen auf die schweizerische Landwirtschaft

²¹ Vgl. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/fza/weisungen-fza-anh-d.pdf>, Anhang 5, abgerufen am 24. Mai 2019.

²² Vgl. https://www.nzz.ch/der_heimliche_riese-1.583097, abgerufen am 20. Mai 2019.

bedeutet dies, dass die vertikal integrierte Genossenschaft Wettbewerbern der vorgelagerten Produktionsstufen einen diskriminierungsfreien Zugang zum Detailhandel gewähren müsste. Nur dann kann effektiv Wettbewerb zwischen Produzenten der landwirtschaftlichen Inputs bestehen. Allerdings gibt es Indizien dafür, dass genau dies nicht stattfindet und Regalfläche bevorzugt mit Produkten aus dem eigenen Konzern belegt wird.²³

Weiteres Ausschlusspotenzial von Konkurrenten zeigt sich am Beispiel der Futtermittel. Hier steht der Genossenschaftsverband in Konkurrenz zu anderen Futtermittelherstellern in der Beschaffung von in der Schweiz produziertem Getreide, da Labelorganisationen teils einen gewissen Anteil heimisch produzierten Getreides im Futtermittel verlangen. Der VSF befürchtet, dass wegen des tiefen Selbstversorgungsgrades mit Futtergetreide infolge begrenzter Ackerflächen und Wirtschaftlichkeit der dominante Genossenschaftsverband auf Grund seiner vertikalen Integration dazu in der Lage sein wird, große Teile der heimischen Produktion selbst zu übernehmen und den Markt für Dritte zu verschließen. Zudem hat der Genossenschaftsverband gerade erst angekündigt, dass er grundsätzlich in Zukunft den Schweizer Anteil in seinen Futtermitteln erhöhen will.²⁴

Stabilisierende Wirkung des Grenzschutzes

Abbildung 3 fasst die bisherigen Ergebnisse bezüglich der Auswirkungen des Grenzschutzes auf die landwirtschaftlichen Betriebe und ihre vorgelagerten Produktionsstufen übersichtlich zusammen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Grenzschutz durch die Abwehr von Importkonkurrenz auf Ebene der landwirtschaftlichen Output-Produkte zum Erhalt der kleinteiligen Marktstrukturen beiträgt, indem er auch kleinen und ineffizient arbeitenden Betrieben Planungssicherheit bietet. Außerdem bewirkt er eine sehr unelastische Nachfrage nach Inputs seitens der Landwirte und erleichtert somit die Möglichkeit der Rentenabschöpfung durch vorgelagerte Produktionsstufen. Hinsichtlich des Grenzschutzes und nicht tarifärer Handelshemmnisse bezüglich der landwirtschaftlichen Inputs ergeben sich Markteintrittsbarrieren für neue Produzenten aus dem Ausland. Dies stärkt die dominante Stellung des Genossenschaftsverbandes und trägt zur Erhaltung monopolistischer Marktstrukturen bei. Schlussendlich wirkt der Grenzschutz stabilisierend auf Verhandlungen und Absprachen innerhalb der Branchenorganisationen. Die Akteure profitieren von der resultierenden langfristigen Planbarkeit und Transparenz der Preise. Durch die Ausschaltung des preislichen Unterbietungswettbewerbs wird den vor- und nachgelagerten Produktionsstufen die Rentenabschöpfung zusätzlich erleichtert.

²³ Am Beispiel der Landi Furt- und Limmattal und anhand des Inputfaktors Maissaatgut zeigt sich, dass die online verfügbaren Preislisten lediglich Produkte der Ufa enthalten. Konkurrenzprodukte der Eric Schweizer AG werden nicht aufgelistet. Vgl. <http://www.landifurt-limmattal.ch/landi-agro/dokumente>, abgerufen am 20. Mai 2019.

²⁴ Vgl. <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=baa1f045-c7b3-44cd-9951-a4f78dd1eccf&startTime=1.619>, abgerufen am 20. Mai 2019.

ABBILDUNG 3: AUSWIRKUNGEN DES GRENZSCHUTZES AUF DIE LANDWIRTSCHAFT UND VORGE-
LAGERTE MÄRKTE

Wirkungen des Grenzschatzes	Landwirtschaft	Vorgelagerte Märkte
Absatzgarantie für Landwirte durch Abwehr von Importkonkurrenz	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt kleinteiliger Strukturen • Planungssicherheit • Kein unternehmerisches Risiko 	<ul style="list-style-type: none"> • „Hohe“ Preise wegen unelastischer Nachfrage der Landwirte
Markteintrittsbarriere auf Anbieterseite	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Alternativen zu den Angeboten des Genossenschaftsverbandes • Verstärkung der Abhängigkeit vom Genossenschaftsverband 	<ul style="list-style-type: none"> • Abwehr von Markteintritten • Erhalt der monopolistischen Angebotsstruktur
Schutz des Systems zentralisierter Preissetzung für landwirtschaftliche Produkte	<ul style="list-style-type: none"> • Stabile einheitliche Preise • Ausschaltung des preislichen Unterbietungswettbewerbs • Transparenz der Preise 	<ul style="list-style-type: none"> • Erleichterte Rentenabschöpfung wegen transparenter Ertragssituation der Landwirte

Quelle: Eigene Darstellung.

Um diese gefestigten Strukturen aufzubrechen, bedarf es grundlegender Veränderungen in der Dynamik des Wettbewerbs. An erster Stelle stehen hierbei die Schaffung und der Ausbau unternehmerischen Handels auf Seiten der Landwirte. Im Zusammenspiel mit einer höheren Intensität des Wettbewerbs auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe kann so die Nachfrage nach Inputs elastischer gestaltet werden, sodass Rentenabschöpfungspotenziale der vorgelagerten Stufen eingedämmt werden. Diese Entwicklung kann aber nur zielführend sein, wenn es gelingt, Anreize für alternative Beschaffungskanäle für die Landwirte zu kreieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Landwirte gegenüber dem hoch konzentrierten Angebot aufgrund ihrer fragmentierten Marktstruktur als Preisnehmer auf den Beschaffungsmärkten verhalten. Auf den Absatzmärkten ist ihre Verhandlungsposition gegenüber ihren Abnehmern innerhalb der Branchenorganisationen etwas besser, da durch das System der Zielpreise und der geplanten Anbauflächen eine gewisse Planbarkeit für die Landwirte gegeben ist. Eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen Landwirten, wie z. B. durch einen Abbau des Grenzschatzes, macht die Nachfrage der schweizerischen Landwirte nach Inputs elastischer, was die Inputpreise senkt und sogar die Gewinne der Landwirte erhöhen kann. Eine Wettbewerbsintensivierung reduziert somit die Rentenabschöpfungsmöglichkeiten vorgelagerter Produktionsstufen.

4. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Wie aus der ökonomischen Theorie bekannt, schafft der Grenzschutz in einer statischen Betrachtung für heimische Produzenten die Möglichkeit, nahezu ohne Wettbewerbsdruck aus dem Ausland, unternehmerische Gewinne zu realisieren. Insgesamt beziffert das BLW den durchschnittlichen Wert des gesamten Grenzschutzes in den Jahren 2014 bis 2016 auf 3,5 Mrd. Franken (vgl. BLW, 2017, S. 20). Diese Renten können aber in einem erheblichen Maße von der vorgelagerten Produktionsstufe abgeschöpft werden, da das Angebot hoch konzentriert ist und angenommen werden kann, dass die Nachfrage der Landwirte nach Inputs hoch unelastisch ist. Angebotsseitig wird diese Marktsituation durch Markteintrittsbarrieren auf der Angebotsseite stabilisiert, die sowohl auf die umfassende vertikale Integration des dominanten Genossenschaftsverbands als auch auf den Grenzschutz selbst und die Kleinteiligkeit des Marktes zurückzuführen sind.

Ein gewinnorientierter Angebotsmonopolist wird seinen Verkaufspreis an der Elastizität der Marktnachfrage der Landwirte ausrichten. Je unelastischer die Marktnachfrage der Landwirte nach Inputs ist, desto höher wird der Verkaufspreis. Eine unelastische Nachfrage gegenüber einem Lieferanten bedeutet dabei, dass die Landwirte nicht profitabel auf alternative Lieferanten zurückgreifen können. Mit anderen Worten, es besteht eine große Abhängigkeit von einem einzelnen Lieferanten. Wenn Unterstützungsprogramme für Landwirte, zu denen die Direktzahlungen zu zählen sind, nicht strukturell ihre Einkaufsmöglichkeiten ändern, kann der monopolistische Lieferant einen beträchtlichen Teil dieser Transfers abschöpfen. Unsere Handlungsempfehlungen basieren auf dieser Einsicht und zielen daher auf die Stärkung von unternehmerischen Handlungsspielräumen und wettbewerbsfähigen Strukturen in der landwirtschaftlichen Wertschöpfung.

Wie die Studie, zielen die abgeleiteten Handlungsempfehlungen insbesondere auf die Wertschöpfung im Mittelland und den Talregionen ab, da sich in den Bergregionen aufgrund topografischer Besonderheiten keine effizienten Betriebsstrukturen verwirklichen lassen.

1. Überwindung der Kleinteiligkeit

Bedingt durch die kleinteilige Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe entsteht unmittelbar das Problem, dass eine unternehmerische Organisation der Beschaffung kaum möglich ist und wesentliche Elemente hiervon an eine Genossenschaft ausgegliedert werden. Während diese Auslagerung der Beschaffung an sich ökonomisch unabdingbar ist, so wird hieraus ein Problem, wenn ein Genossenschaftsverband – in Kooperation mit den Mitgliedsgenossenschaften – den Markt in Sachen Auswahl, Preise und Beratungsdienste unangefochten dominiert. Konsolidierungen oder Zusammenarbeitsformen können Nachfragemengen schaffen, die eine eigenständige unternehmerische Beschaffung außerhalb des etablierten Systems ermöglichen. Soweit das Bodenrecht der Konsolidierung von Betriebsstrukturen entgegensteht, sollte eine Liberalisierung geprüft werden. Vorschläge hierzu wurden bereits vom BLW (2017, S. 70) und der Avenir Suisse Denkfabrik erarbeitet (vgl. Dümmler und Roten, 2018, S. 72ff.).

2. Schaffung wettbewerblischer Strukturen im Einkauf

Die Eröffnung von Alternativen im Einkauf ist von kritischer Bedeutung für eine nachhaltige Verbesserung der Marktstellung der Landwirte im Einkauf. Daher sollte die zukünftige Agrarpolitik

darauf abzielen, Markteintrittsbarrieren auf Seiten der vorgelagerten Produktionsstufen zu reduzieren und alternative Bezugsmöglichkeiten zu schaffen. Ein Beispiel wäre eine vereinfachte Anerkennung von in der EU zertifizierten Chemikalien für den landwirtschaftlichen Gebrauch. Auch kann eine Regulierung für freien Zugang zum stationären Detailhandel auf Ebene der landwirtschaftlichen Inputs eine sinnvolle Möglichkeit sein, einer Diskriminierung nicht-konzerneigener Produzenten entgegenzutreten. In vielen EU-Ländern existiert zudem neben dem stationären Handel noch ein umfangreicher Onlinehandel mit landwirtschaftlichen Inputs, der gezielt gefördert werden könnte. Hier bestände die Möglichkeit, einen Onlinehandel zu etablieren, der sich zunächst explizit nicht in genossenschaftlicher Hand befindet und somit Wettbewerbsdruck auf den dominanten Genossenschaftsverband aufbauen könnte. Damit ein oder mehrere neue Onlinehändler eine kritische Größe erreichen, könnte eine Förderung ins Auge gefasst werden. Auch ein Schutz vor einer Übernahme durch den Genossenschaftsverband durch wettbewerbsrechtliche Regelungen erscheint sinnvoll.

3. Schaffung wettbewerblicher Strukturen im Verkauf

Spiegelbildlich zum Einkauf, muss auch die Verhandlungssituation der Landwirte im Verkauf verbessert werden. Möglichkeiten bestünden hier in der Schaffung differenzierter Verarbeitungs- und Vermarktungsgenossenschaften, die sich auf einige wenige Produkte spezialisieren, die möglicherweise trotz vergleichsweise hoher Preise aber durch hohe Qualität auch auf dem Weltmarkt einen Absatz finden. Die Genossenschaft Laiterie de Gruyères bildet hier ein erfolgreiches Beispiel. Der Landwirt hat nun die Möglichkeit seine Milch entweder an die spezialisierten Genossenschaften oder an eine gemeine Molkerei zu verkaufen. Somit ergeben sich für ihn alternative Absatzmöglichkeiten.

Schließlich könnten allgemein Zollkontingente privilegiert an Wettbewerber des dominanten Marktakteurs (oder zumindest via Auktionsverfahren) vergeben werden, sodass die Kopplung zwischen Inlandsleistung und Zuteilung beendet wird.

4. Stärkung der wettbewerbsrechtlichen Aufsicht

Auf vielen Märkten der landwirtschaftlichen Wertschöpfung verfügt der Genossenschaftsverband über eine marktbeherrschende Stellung und zudem ist er umfassend vertikal integriert. Es eröffnen sich damit für ihn eine Vielzahl von Möglichkeiten, den Wettbewerb und die Wettbewerber zu schädigen sowie wettbewerbliches Verhalten bei seinen Kunden (z. B. im Falle des Anbieterwechsels eines Landwirts) durch disziplinierende Maßnahmen „abzustrafen“. Eine solche Marktstellung bedarf einer Missbrauchsaufsicht, was Teil des Wettbewerbsrechts ist. Hier ist zu prüfen, inwiefern die Eingriffsmöglichkeiten auch im Bereich der Fusionskontrolle im Bereich der Landwirtschaft anzupassen sind, damit ein funktionierender Wettbewerb auch in Gegenwart eines dominanten Genossenschaftsverbands möglich ist.

5. Abbau des Grenzschutzes

Durch den Abbau des Grenzschutzes werden die Anreize der Landwirte nachhaltig gestärkt, die geschaffenen unternehmerischen Freiheiten effizient auszunutzen. Ein Abbau des Grenzschutzes wird folglich die Nachfrage der Landwirte nach Inputs nochmals deutlich preissensitiver und damit elastischer gestalten und somit die Rentenabschöpfungspotenziale der vorgelagerten Produktionsstufen erheblich senken. In diesem Umfeld ist zudem damit zu rechnen, dass die Direktzahlungen nicht wie bisher die Zahlungsbereitschaft der Landwirte erhöhen, da nun auch auf

dieser Stufe Wettbewerb herrscht. Insbesondere sollten zunächst Zollkontingente für landwirtschaftliche Produkte abgeschafft werden, weil diese Wettbewerbseffekte mit ausländischen Anbietern durch Inputpreiserhöhungen ausschließen. Daher sind (nicht-prohibitive) Zölle zu bevorzugen, die Wettbewerbseffekte (wenn auch abgeschwächt) zulassen.

LITERATURVERZEICHNIS

BAKBASEL (2014), Landwirtschaft – Beschaffungsseite: Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen, Basel.

BLW- Bundesamt für Landwirtschaft (2017), Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern.

Brander, J.A.; Spencer, B.J. (1988), Unionized oligopoly and international trade policy, *Journal of International Economics*, Vol. 24, S. 217-234.

Cerca, M.; Mann, S.; Kohler, A. et al. (2019), Concentrate animal feed as an input good in Swiss agricultural production – The effects of border protection and other support measures, Bern.

Dümmler, P. und Roten, N. (2018), Eine Agrarpolitik mit Zukunft. *Avenir Suisse*, Zürich.

Gentile, M.; Loi, A.; Esposti, R. et al. (2019), Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services. Studie im Auftrag des schweizerischen Staatssekretariats für Wirtschaft. Areté srl, Bologna.

Gentile, M.; Loi, A.; Gentile, E. et al. (2018), Fertilizers and pesticides: Price differences between Switzerland and neighbouring countries. Studie im Auftrag des schweizerischen Staatssekretariats für Wirtschaft. Areté srl, Bologna.

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.

Posner, R. (1975), The social costs of monopoly and regulation, *Journal of Political Economy*, Vol. 83 (4), S. 807-828.

Raaflaub, M.; Genoni, M. (2005), Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel in der Schweiz und in den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW. Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft SHL, Zollikofen.

GLOSSAR

Grenzschutz

Unter den Begriff des Grenzschutzes werden in der vorliegenden Studie sowohl die monetären Zollsätze als auch Zollkontingente und technische Handelsbarrieren (z. B. Registrierungsvorschriften für Dünge- und Pflanzenschutzmittel) subsummiert.

Marge

Als Marge bezeichnen wir die Differenz zwischen Absatzpreis und Stückkosten.

Preiselastizität der Nachfrage

Die Preiselastizität der Nachfrage gibt die prozentuale Veränderung der nachgefragten Menge bei einer ein-prozentigen Preissteigerung an. Eine elastische (unelastische) Nachfrage bedeutet, dass die Nachfrage überproportional (unterproportional) auf die Preisänderung reagiert. Eine ein-prozentige Preissteigerung führt somit zu einem mehr (weniger) als ein-prozentigen Rückgang der Nachfrage.

Produzenten

Als Produzenten werden in dieser Studie die den landwirtschaftlichen Betrieben vorgelagerten Hersteller der eingesetzten Inputgüter bezeichnet. Hierunter fallen z. B. die Hersteller von Chemikalien für den Einsatz in der Landwirtschaft oder auch Vermehrungsorganisationen von Saatgut.

Produzentenrente

Die Produzentenrente ist Teil der gesamten volkswirtschaftlichen Wohlfahrt und bezeichnet die realisierten Margen der vorgelagerten Produktionsstufen.

(Nicht-) Tarifäre Handelshemmnisse

Unter tarifären Handelshemmnissen werden monetäre Zollabgaben auf die Einfuhr von Waren in ein Land bezeichnet. Unter den nicht-tarifären Hemmnissen werden jene Handelsbarrieren zusammengefasst, die den zwischenstaatlichen Handel trotz zollfreier Einfuhr der Waren behindern. Hierzu zählen gesetzliche und regulatorische Vorschriften, die den freien Handel behindern. Der schweizerische Grenzschutz für landwirtschaftliche Produkte zählt somit zu den tarifären Handelshemmnissen.

Wohlfahrt

Die gesamte volkswirtschaftliche Wohlfahrt ergibt sich aus der Summe von Produzenten- und Konsumentenrente.