

POLICY EVALUATION OF TARIFF RATE QUOTAS

Commissioned by: Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG)

Final report
(Version 18/11/2016)

POLICY EVALUATION OF TARIFF RATE QUOTAS
NOVEMBER 2016

Commissioning body

Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG)

Project Manager

Enrica Gentile – Arété srl

CONTACT DETAILS

Areté srl

Via del Gomito 26/4

40127 Bologna – Italy

+39.051.4388500

egentile@areteonline.net

info@areteonline.net

www.areteonline.net

Study Team

Areté

Mauro Bruni

Alberico Loi

Annachiara Saguatti

Mario Gentile

Serena Berisio

Luca Cuppari

External experts involved in the study

Prof. Roberto Esposti

Prof. Maurizio Aragrande

Therese Haller

Prof. Martin Huber

Please quote as: Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), *Policy evaluation of tariff rate quotas*. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Arété srl, Bologna.

Die vollständige Version des Evaluationsberichts ist unter folgender Adresse verfügbar:

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.survey-id-761.html>

0 Zusammenfassung

0.1 Einleitung

Mit der vorliegenden Studie wurde zum ersten Mal eine umfassende Evaluation der Zollkontingente (ZK) als wichtigstes Instrument des Schweizer Grenzschutzsystems im Agrarbereich vorgenommen. Die Einführung von ZK war eine Folge der WTO-Uruguayrunde. Bis dahin wurde der Import von Agrarprodukten mengenmässig durch Importkontingente beschränkt. Die internationalen Verpflichtungen erforderten jedoch die Gewährung eines minimalen Marktzugangs pro Produktgruppe sowie die Möglichkeit, zu einem höheren Ausserkontingentszollansatz ohne Mengenbeschränkung zu importieren. Gegenwärtig basiert das System auf 28 ZK für den Import von lebenden Tieren sowie von tierischen und pflanzlichen Produkten, mit jeweils unterschiedlichen Verteilungsmethoden der Zollkontingentsanteile (z.B. Versteigerung, Inlandleistung, Importe in der Vergangenheit, Windhundverfahren).

Die Studie nimmt eine Beurteilung der Effektivität und Effizienz¹ des Systems anhand ausgewählter Produkte vor. Die folgenden Produkte wurden aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, der Verfügbarkeit von Daten sowie ihrer Repräsentativität bezüglich der Verwaltungsmethoden der ZK ausgewählt:

- **Fleisch:** Rindfleisch, Schweinefleisch;
- **Pflanzliche Produkte:** Kartoffeln, Tomaten, Äpfel, Erdbeeren

Im Rahmen der Studie wurden die Effektivität und Effizienz des Instruments in Bezug auf die folgenden in der Interventionslogik² festgelegten Sachziele geprüft: i) die Stützung der inländischen Produktion durch die Beschränkung der Importe und die daraus entstehende Preisdifferenz zwischen inländischen und ausländischen Produkten; ii) die Stützung der landwirtschaftlichen Produzentenrente (Einkommensstützung); iii) der Beitrag zu stabilen Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion und iv) die Sicherstellung einer angemessenen Versorgung des inländischen Marktes.

0.2 Das Zollkontingentsystem der Schweiz

Für **Rindfleisch** weist die Schweiz einen Selbstversorgungsgrad von über 80% auf – mit saisonalen Schwankungen. Innerhalb des Zollkontingents werden meist Edelstücke oder frische und gekühlte Schlachtkörper importiert. Für die Importe von Rindfleisch ist das ZK Nr. 05 relevant, welches in mehrere Teilzollkontingente unterteilt ist. Die Produktgruppe «Übriges Fleisch der Rindviehgattung», welche für die vorliegende Studie relevant ist, gehört zusammen mit den geniessbaren Schlachtnebenprodukten zum Teilzollkontingent 05.71. Das ZK wird vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) auf Antrag der Proviande (Branchenorganisation, in der Produzenten, Verarbeiter, Händler, Detailhändler und Importeure vertreten sind) entsprechend den Bedürfnissen des Marktes freigegeben. Bis 2004 wurden die Zollkontingentsanteile gemäss Inlandleistung verteilt. Von 2005 bis 2007 fand der Übergang hin zu einem Versteigerungssystem statt, wobei 2005 33%, 2006 66% sowie ab 2007 90% der Zollkontingentsanteile versteigert wurden. Die verbleibenden 10% der Zollkontingentsanteile werden wie zuvor entsprechend der Zahl der auf öffentlichen Märkten gekauften Tiere verteilt. Aufgrund einer Entscheidung der Bundesversammlung wurde diese Reform 2015 teilweise rückgängig gemacht.

Für **Schweinefleisch** deckt die inländische Produktion fast den gesamten Marktbedarf. Der Selbstversorgungsgrad liegt bei über 90%. ZK werden nur selten freigegeben und beschränken sich auf Schlachthälften, da es den Interessen der inländischen Wirtschaft entspricht, einen möglichst grossen Teil der Wertschöpfungskette selber abzudecken. Diese Freigaben, welche vom BLW auf Antrag der Proviande bewilligt werden, dienen hauptsächlich einer Stabilisierung des inländischen Angebots sowie der Preise. Da das betreffende ZK Nr. 06 auch das Geflügelfleisch beinhaltet, werden die Kontingente problemlos ausgefüllt (grösstenteils durch die Importe von Geflügelfleisch). Das ZK ist in Teilzollkontingente unterteilt. Für diese Studie ist das Teilzollkontingent 06.41 «Schweinefleisch in Hälften» relevant. Ähnlich wie beim Rindfleisch betrifft die einzige wesentliche Änderung im Bewirtschaftungssystem der letzten Jahre die Verteilung der Zollkontingentsanteile. Bis 2004 wurden die Zollkontingentsanteile aufgrund der Inlandleistung (Schlachtungen) verteilt. Ab 2005 fand der Übergang hin zu einem Versteigerungssystem statt: Im Jahr 2005 wurden 33% und im Jahr 2006 66% der Zollkontingentsanteile versteigert. Seit 2007 werden sämtliche ZK-Anteile für Schweinehälften versteigert.

Die Saisonalität der inländischen Produktion der für die Studie gewählten **pflanzlichen Produkte** (Kartoffeln, Tomaten, Äpfel, Erdbeeren) hat Auswirkungen auf die Ausgestaltung des politischen Instrumentariums. Die ZK sind grundsätzlich darauf ausgerichtet, die Importe während der Perioden mit inländischem Angebot zu steuern, und eine ausreichende Versorgung sicherzustellen, wenn zu wenig inländische Produkte auf dem Markt sind (dies betrifft auch die Erschöpfung der Lagerhaltung im Falle von lagerbaren

¹ Der Begriff der Effektivität bezieht sich auf den Grad der Zielerreichung einer Politikmassnahme, während der Begriff der Effizienz den Umfang der Kosten und des Nutzens im Fall der Zielerreichung sowie deren Verteilung beschreibt.

² Die Interventionslogik ist definiert als Set hypothetischer Kausalbezüge zur Beschreibung der Wirkungsweise einer Politikmassnahme (Intervention) hinsichtlich der Ziele.

Produkten wie Äpfeln und Kartoffeln). Die Methoden und die zeitliche Abstimmung der Verteilung der Zollkontingentsanteile sind folglich auf die Länge der inländischen Ernteperiode und die Lagermöglichkeiten jedes Produkts zugeschnitten. Für frisches Gemüse und Obst spricht man von einer bewirtschafteten und einer nicht bewirtschafteten Periode („Zweiphasensystem“). In der nicht bewirtschafteten Periode kommt der Ausserkontingentszollansatz (AKZA) nicht zur Anwendung und alle Importe erfolgen zum tieferen Kontingentszollansatz (KZA).

Kartoffelimporte sind nötig, wenn sich die Schweizer Ernte verzögert oder ihre Qualität nicht genügt. Normalerweise reichen die Lager bis zum Beginn der nachfolgenden Kampagne aus, weshalb in den meisten Jahren ausschliesslich Frühkartoffeln importiert werden. Für die vorliegende Studie sind nur Speisekartoffeln untersucht worden; es wird nicht nach Sorte oder Typ unterschieden. Einzig die Differenzierung nach Gebinde wird berücksichtigt: Während der KZA für alle Gebinde gleich hoch ist, kommt beim Import von Kartoffeln in loser Schüttung, in Transportsäcken oder in nicht verschlossenen Gebinden ausserhalb des Zollkontingents eine andere Zolltarifnummer zur Anwendung als für die anderen Gebinde. Kartoffeln und Kartoffelprodukte werden innerhalb des ZK Nr. 14 importiert, welches in mehrere Teilzollkontingente unterteilt ist. Seit 2009 wird das Teilzollkontingent für Speisekartoffeln für den Zeitraum von Januar bis Mai freigegeben. Zusätzliche Freigaben erfolgen entsprechend den Marktbedürfnissen. Das BLW erhöht in diesem Fall das Zollkontingent auf Antrag der Branchenorganisation³ Swisspatat.

Tomaten werden innerhalb des ZK Nr. 15 importiert. In der vorliegenden Studie wird einzig die Kategorie der „runden Tomaten“ untersucht. Vom 21. Oktober bis zum 30. April können Tomaten zum KZA importiert werden. Der AKZA kommt nicht zur Anwendung (das Zollkontingent ist «nicht bewirtschaftet»). Die bewirtschaftete Phase dauert vom 1. Mai bis zum 20. Oktober. Für runde Tomaten wird das ZK aber nur vom 1. Juni bis zum 30. September tatsächlich bewirtschaftet. Während der bewirtschafteten Phase können zweimal pro Woche ZK freigegeben werden. Die Branchenorganisation stellt auf Ersuchen der Importeure entsprechende Anträge ans BLW. Es wird jeweils ein ausreichend grosses Zollkontingent freigegeben, um sicherzustellen, dass die geforderte Menge auch tatsächlich importiert werden kann. Die Zollkontingentsanteile werden gemäss den Marktanteilen des Vorjahres verteilt. Dabei werden sowohl die Inlandproduktion als auch die Importe berücksichtigt.

Für **Äpfel** verfügt die Schweiz über ein grosses inländisches Angebot mit einer Tendenz zu Überschüssen. Dennoch sind wegen saisonaler Schwankungen und aus Qualitätsgründen Importe nötig, auch um den Markt ganzjährig mit einer Auswahl verschiedener Sorten zu versorgen. Daher werden die Importe, wie bei anderen Früchten und Gemüsen, durch ZK mit einem Zweiphasensystem reguliert. Die Phase, in der das ZK nicht bewirtschaftet wird, dauert daher nur einen Monat, vom 15. Juni bis zum 14. Juli. Wenn bedeutende Lagerengpässe vorliegen oder – was häufiger geschieht – die Ernte erst nach dem 15. Juli beginnt, kann sie ausgedehnt werden. In diesem Fall verlängert das BLW die nicht bewirtschaftete Phase, was bedeutet, dass keine Zollkontingentsanteile verteilt werden, und alle Importe zum KZA getätigt werden. Äpfel werden innerhalb des ZK Nr. 17 importiert, wobei zwischen offenen und anderen Gebinden unterschieden wird. Die Anteile werden entsprechend den Marktanteilen des Vorjahres verteilt, wobei sowohl die Inlandleistung als auch die Importe massgebend sind. Allerdings hängt die Allokation im Wesentlichen von der Inlandleistung ab, da die importierten Mengen im Vergleich dazu sehr viel kleiner sind.

Inländische **Erdbeeren** kommen grösstenteils innerhalb von dreieinhalb Monaten auf den Markt (zwischen dem 15. Mai und dem 31. August). Dies ist auch der Zeitraum, in dem das ZK für Erdbeeren (als Teil von ZK Nr. 19) bewirtschaftet wird. Ausserhalb dieser Phase sind unbeschränkt Importe zum KZA möglich. Während der bewirtschafteten Phase orientiert sich die Regulierung an den Marktbedürfnissen zum gegebenen Zeitpunkt. Freigaben können zweimal pro Woche erfolgen; die Entscheidung basiert auf Verbraucherdaten des Vorjahres und aktuellen Informationen zur Produktion. Ähnlich wie bei Äpfeln können Zeitphasen innerhalb der bewirtschafteten Phase definiert werden, innerhalb derer Importe zum KZA nicht limitiert werden (Verlängerungen der nicht bewirtschafteten Phase). Während der bewirtschafteten Phase können zweimal pro Woche ZK freigegeben werden. Die Branchenorganisation beantragt die Freigaben beim BLW auf Ersuchen der Importeure. Um sicherzustellen, dass die geforderte Menge tatsächlich importiert werden kann, wird jeweils ein ausreichend grosses Zollkontingent beantragt und freigegeben.

Bei den berücksichtigten Produkten werden die ZK in der Regel ausgefüllt oder sogar überfüllt (d.h. das Volumen der zum KZA bewilligten Importe übersteigt das bei der WTO notifizierte ZK).

0.3 Zusammenfassung der Methodik der Studie

Die Methodik der Studie basiert **sowohl auf quantitativen als auch auf qualitativen Ansätzen**.

Quantitative Analysen und ökonometrische Methoden wurden verwendet, um den Einfluss der ZK auf verschiedene Zielgrössen empirisch zu untersuchen, was der Beantwortung der Evaluationsfragen 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 und 3.1 diene (siehe Boxen im

³ Unter Branchenorganisation ist hier eine inter-Branchenorganisation zu verstehen, die alle Teilnehmer einer Wertschöpfungskette eines Produktes abdeckt; von den Produzenten bis hin zu den Einzelhändlern. Ihr Ziel ist es üblicherweise, eine Diskussionsplattform zur Verfügung zu stellen, mittels der die Akteure der Wertschöpfungskette sich in Fragen der vorbildlichen Praxis und der Markttransparenz austauschen können.

Abschnitt 0.4 für eine vollständige Übersicht zu den Evaluationsfragen). Allerdings schränkte die Verfügbarkeit geeigneter Datensätze die Anwendbarkeit dieser Methoden teilweise ein.

Quantitative Analysen sind in Bezug auf verschiedene Aspekte zur Anwendung gekommen. Die wichtigsten sind:

1. Definition der Kriterien, Indikatoren und (sofern anwendbar) Vergleichsgrößen für die quantitative Analyse.
2. Die Aufbereitung von Rohdaten zur Erstellung von Datensätzen, die für die jeweils vorgesehene Methodik geeignet sind.
3. Eine Visualisierung der Entwicklung relevanter Variablen bzw. Indikatoren während des untersuchten Zeitraumes (2000-2014) durch Serien graphischer Darstellungen.
4. Erste Beurteilungen durch visuelle Prüfung der graphischen Darstellungen.
5. Analyse der statistischen Eigenschaften der relevanten Zeitreihen durch eine Reihe von ökonometrischen Tests, dies um folgende Aspekte zu ermitteln: Präsenz und Art von Autokorrelation; Präsenz von Einheitswurzeln (Nicht-Stationarität); Präsenz von ARCH-Effekten (die auf Variationen der Preisvolatilität hinweisen); Präsenz saisonaler Muster; Präsenz von Strukturbrüchen.
6. Sofern die Eigenschaften der verfügbaren Datensätze ihre Anwendung erlaubten, wurden ökonometrische Schätzungen durchgeführt, um den Einfluss der Politikvariablen auf die Angebots- und Nachfragevariablen, auf die Beziehung zwischen ausländischen und inländischen Preisen sowie zwischen den Preisen auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette zu untersuchen. Die Abgeschlossenheit des Inlandmarktes wurde untersucht, indem anhand von vektorautoregressiven Modellen (VAR; im Niveau sowie ersten Differenzen) nach langfristigen Beziehungen zwischen den ausländischen und den inländischen Preisen gesucht wurde. Diese Beziehungen wurden durch einen expliziten Einbezug von Politikvariablen als exogene oder endogene Regressoren geschätzt.

In der vorliegenden Studie wurden die quantitativ-deskriptiven Analysen und die ökonometrischen Methoden **durch qualitative Ansätze ergänzt**. Qualitative Ansätze sind entweder für die Untersuchung der theoretischen Hintergründe der Evaluation zum Einsatz gekommen, oder, wenn sich zeigte, dass die statistischen Eigenschaften gewisser Datensätze eine Anwendung der vorgesehenen ökonometrischen Methoden nicht erlauben. Zudem ermöglichten sie eine Vertiefung und Differenzierung der Aussagen über quantitativ festgestellte Phänomene. Qualitative Analysen kamen insbesondere zur Anwendung für:

1. Die Untersuchung der Interventionslogik der ZK und deren Verwaltungsmethode
2. Die theoretische Analyse der Funktionsweise der ZK
3. Die Untersuchung der Wertschöpfungskette, insbesondere in Bezug auf die Struktur, Organisation und Funktionsweise

Die qualitativen Analysen basierten auf verschiedenen Ansätzen („*system approach*“; „*critical factor analysis*“) und Datenquellen (Sekundärforschung, Literaturanalyse und Experteninterviews).

0.4 Schlussfolgerungen

Die Resultate der Analyse zu den einzelnen Evaluationsfragen (Details siehe unten) geben einerseits Hinweise darauf, dass zwar **einige der politischen Ziele von ZK erreicht werden und das Instrument daher als teilweise effektiv angesehen werden kann, zeigen aber andererseits, dass das System der Zollkontingente ineffizient ist**. Neben dem Volumen der ZK und der Höhe des AKZA spielen dabei auch die **Verwaltungsmethoden** eine massgebliche Rolle. Allerdings sind verschiedene, für eine noch weitergehende Evaluation des Systems notwendige Informationen nicht verfügbar gewesen (zum Beispiel sind **keine Daten** zu den tatsächlichen Schweizer Produzentenpreisen für Obst und Gemüse verfügbar).

Einleitende Fragen

Frage 1.1: Was ist der Einfluss von ZK auf die Importe, die Produktion und den Konsum?

Frage 1.2: Was ist der Einfluss von ZK auf die Preise der importierten Produkte und die inländischen Preise auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette im Lebensmittelbereich?

Fragen zur Effektivität

Frage 2.1: Welches ist der Beitrag der ZK zu den bestehenden Preisdifferenzen zwischen den inländischen Preisen und den Weltmarktpreisen? Ist diese Differenz kleiner als der AKZA?

Frage 2.2: Welches ist der Beitrag der ZK zu stabilen inländischen Preisen?

Frage 2.3: Welches ist der Beitrag der ZK zur Sicherstellung einer angemessenen Versorgung des inländischen Marktes?

Zur einleitenden Frage 1.1 geht aus den Analysen hervor, dass die **ZK und ihre Verwaltungsmethode einen offensichtlichen Einfluss auf die Importe aller sechs in der Studie berücksichtigten Produkte haben**: Die AKZA sind in der Regel ausserordentlich hoch und das Importvolumen hängt stark von der Freigabe von ZK ab. ZK werden nur freigegeben, wenn die inländische Produktion nicht ausreicht, um die inländische Nachfrage zu decken. Dies ist konsistent mit der Absicht des Gesetzgebers, das inländische Angebot nur mit Importen zu ergänzen, wenn es notwendig ist. Was den Einfluss der Verwaltungsmethoden auf die inländische Produktion und Nachfrage betrifft, so zeigt die Untersuchung, dass sie keinen Einfluss auf die inländische Produktion und den Konsum haben, sondern **dass die Verwaltungsmethoden vielmehr so ausgestaltet sind, dass sie sich präzise an die Bedürfnisse der inländischen Produktion und Nachfrage anpassen lassen** (Zweiphasensystem zur Berücksichtigung der Saisonalität der Obst- und Gemüseproduktion; weniger Freigaben, wenn eine strukturelle Überversorgung festgestellt wird; sorgfältige Festlegung von Zeitpunkt und Volumina der Freigaben bei Fleisch zur Marktentlastung, ohne dass die Preise unter Druck gesetzt werden).

Hinsichtlich der einleitenden Frage 1.2 kann gesagt werden, dass **die ZK und deren Verwaltungsmethode einen Einfluss auf die inländischen Preise der meisten untersuchten Produkte haben** (die einzigen Ausnahmen sind Kartoffeln und Äpfel aufgrund der geringen Bedeutung der Importe im Vergleich zur Inlandversorgung). Sie bewirken, dass die Preise in der Schweiz höher sind als im Ausland. Der Einfluss auf die Preise **erweist sich im Allgemeinen als konsistent mit dem, was aufgrund der Konzeption des Instruments zu erwarten ist**. Während der Gesetzgeber allerdings höhere **landwirtschaftliche Produzentenpreise** im Auge hat (mit speziellem Fokus auf den Zeitraum, zu dem saisonale Produkte – Tomaten, Erdbeeren – auf den Markt kommen), zeigt die Analyse höhere Preise auf allen Stufen der Wertschöpfungskette, **besonders aber auf den Stufen des Gross- und Detailhandels**. Für **Fleisch** erfolgen die Freigaben von ZK typischerweise dann, wenn hohe Konsumentenpreise eine Knappheit auf dem inländischen Markt signalisieren (d.h. wenn das Angebot kleiner ist als die inländische Nachfrage). Dann wird das inländische Angebot mit Importen ergänzt. Bemerkenswert ist, dass die **inländischen Preise** bei der Freigabe von ZK entgegen den Erwartungen **auf allen Stufen der Wertschöpfungskette auf einem hohen Niveau bleiben**. Dies bestätigt, dass die Freigaben sehr sorgfältig gehandhabt werden, damit Preisdruck im Inland vermieden wird. Kartoffeln werden normalerweise zwischen Januar und Mai importiert, wenn das ZK offen ist. Für Obst und Gemüse sind die Konsumentenpreise während der bewirtschafteten Phase höher, entsprechend dem saisonalen Charakter der Verwaltung. In diesem Fall ist allerdings keine abschliessende Aussage möglich, da auf den Stufen des Grosshandels und der Produktion nur Richtpreise verfügbar sind. In den Wertschöpfungsketten für Rind- und Schweinefleisch wurde **asymmetrische vertikale Preistransmission** festgestellt. Dies weist auf Ungleichgewichte bezüglich der Verhandlungsmacht zwischen den Akteuren der verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette hin, wobei der Vorteil bei den nachgelagerten Stufen liegt, vor allem beim Detailhandel. Dies hat zur Folge, dass die höheren Konsumentenpreise, die auf die Verwaltung der ZK zurückzuführen sind, nur teilweise auf die Produzentenpreise übertragen werden.

Zur Frage der Effizienz im engeren Sinne (Frage 2.1) sticht die Präsenz **signifikanter bis substantieller Preisdifferenzen zwischen den inländischen und ausländischen Preisen auf den meisten bzw. allen Stufen der Wertschöpfungskette** hervor. Dies gilt für alle im Rahmen der Studie untersuchten Produkte. Für Obst und Gemüse konnte dieser Unterschied nur während der bewirtschafteten Phase beobachtet werden, da nur für diesen Zeitraum Preisdaten verfügbar sind. Die Untersuchung der Preisdifferenzen im Vergleich zum AKZA war mit grossen Herausforderungen verbunden. Die verfügbare Datengrundlage limitiert die Analysemöglichkeiten in diesem Bereich, insbesondere durch die Eigenschaften und Länge der Preiszeitreihen. Erkenntnisse zu anderen Evaluationsfragen geben aber Hinweise zu dieser Fragestellung (insbesondere deutet das geringe/vernachlässigbare Volumen der AKZA-Importe bei allen sechs untersuchten Produkten darauf hin, dass das System der ZK die Befriedigung der erhöhten inländischen Nachfrage durch AKZA-Importe nicht erlaubt). Als Schlussfolgerung daraus ist die Aussage vertretbar, dass die **Preisdifferenzen zwischen den inländischen und ausländischen Preisen in der Regel kleiner sind als die Höhe der AKZA**.

Die Erkenntnisse zu Frage 2.2 legen – wenn auch nicht abschliessend – nahe, dass die **ZK und deren Verwaltungsmethoden wahrscheinlich zu stabileren Preisen im Inland gegenüber Preisen im Ausland beitragen**. Dies wurde **für alle sechs Produkte auf fast allen Stufen der Wertschöpfungskette festgestellt**. Die einzigen signifikanten Ausnahmen sind die Konsumentenpreise für Rindfleisch und Erdbeeren. Die Analyse zu Obst und Gemüse ist auch hier stark eingeschränkt durch die Tatsache, dass für die Stufen des Grosshandels und der landwirtschaftlichen Produzenten nur Richtpreise verfügbar sind.

Die Frage 2.3 bezieht sich schliesslich auf den Beitrag der ZK und deren Verwaltungsmethoden an die Sicherstellung einer **angemessenen Versorgung des inländischen Marktes**. Es handelt sich dabei um ein ziemlich komplexes Konzept, welches als eine Kombination der folgenden Gegebenheiten definiert wird:

- i. Die Absenz von Knappheit bei den einzelnen Produkten (worauf eine geringere Häufigkeit von Preisspitzen in der Schweiz im Vergleich zu ausländischen Märkten hinweisen würde);
- ii. Eine ausgewogene Zusammensetzung der Herkunft der Importe (was eine bessere Versorgungssicherheit garantieren würde im Vergleich zu einer einseitigen Versorgung, die vor allem von einem einzigen dominanten Land abhängt).
- iii. Die Abwesenheit von Bedingungen (nicht vollständig genutzte Zollkontingentsanteile, insbesondere wenn gleichzeitig grosse Transfers von Zollkontingentsanteilen zwischen Marktteilnehmern stattfinden; bedeutende Mengen von AKZA-Importen durch Akteure, deren Zugang zu Zollkontingentsanteilen für Importe zum KZA eingeschränkt ist), die auf eine Präsenz von Marktrationierung durch die Importeure hinweisen.

Auch in diesem Fall waren die Untersuchungen mit einigen Herausforderungen und Einschränkungen verbunden, die mit den Eigenschaften und der Länge der Preiszeitreihen zusammenhängen. Die wichtigsten Schlussfolgerungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Es wurden keine eindeutigen Hinweise auf Versorgungsengpässe bezüglich der sechs untersuchten Produkte gefunden.
- Für Produkte, deren Importe eine sehr einseitig verteilte Herkunft aufweisen (Schweinehälften und in etwas geringerem Ausmass auch Kartoffeln und Erdbeeren), ist entweder eine Situation der Überversorgung festzustellen (Schweinefleisch), sind die Importe zur Versorgung des inländischen Marktes von untergeordneter Bedeutung (Kartoffeln) oder es sind keine weiteren Hinweise auf eine mögliche Bedrohung der Versorgungssicherheit erkennbar (Erdbeeren).
- **Bei Kartoffeln und (insbesondere) Tomaten wurde festgestellt, dass eine Rationierung des Marktes durch die führenden Importeure vorliegen könnte**, was mit dem Risiko einer suboptimalen Versorgung des inländischen Marktes verbunden wäre. Dies könnte auch die anderen Produkte betreffen, da die Freigaben von ZK (Volumen und Zeitpunkt) auf Entscheidungen von Marktteilnehmern basieren, welche negative Effekte auf inländische Preise vermeiden möchten.

Zusammenfassung der Schlussfolgerungen zur Effektivität

Die wichtigsten Schlussfolgerungen zur Effektivität der ZK können folgendermassen umrissen werden:

1. Bezüglich der Unterstützung der inländischen Produktion zeigt die vorliegende Analyse, dass Importe nur dann zugelassen werden, wenn die inländische Produktion nicht ausreicht, um die inländische Nachfrage zu decken. Dies stimmt mit der Absicht des Gesetzgebers überein. Sowohl die ZK (aufgrund der Höhe der AKZA) wie auch die Verwaltungsmethode (Zeitpunkt und Häufigkeit von Zollkontingentsfreigaben) haben einen offensichtlichen Einfluss auf die Importe aller sechs untersuchten Produkte. Diesbezüglich ist vielmehr die Verwaltungsmethode präzise auf die Bedürfnisse der Produktion und der Nachfrage ausgerichtet, als dass die Verwaltungsmethode Auswirkungen auf die inländische Produktion und den Konsum hätte.
2. Die ZK helfen auf allen Stufen der Wertschöpfungsketten mit, die im Vergleich zum Ausland höheren inländischen Preise zu erhalten. Die Verwaltung der ZK trägt dazu bei, dass die Preise sogar in den Phasen mit Freigaben von ZK höher bleiben. Dies trägt zur Einkommensstützung bei den landwirtschaftlichen Produzenten bei⁴. Zu beachten ist aber Folgendes:
 - a. Obwohl die Politik auf eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Produzentenpreise abzielt, zeigt die Analyse auf allen Stufen der Wertschöpfungskette höhere Preise, insbesondere auf den Stufen des Gross- und Detailhandels.
 - b. Die asymmetrische vertikale Preistransmission auf dem Rind- und Schweinefleischmarkt weist auf eine unausgeglichene Verhandlungsmacht hin, wobei die nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette im Vorteil sind. Dies führt dazu, dass sich eine Erhöhung der Konsumentenpreise nur teilweise auf die landwirtschaftlichen Produzentenpreise überträgt.
 - c. Die Preisdifferenzen zwischen den inländischen und ausländischen Preisen sind in der Regel auf allen Stufen der Wertschöpfungsketten tiefer als die Höhe der AKZA (d.h. es findet kein Ausgleich durch AKZA Importe statt).
 - d. Für Obst und Gemüse ist die vorliegende Analyse allerdings limitiert, da nur Richtpreise verfügbar sind.
3. Was die Preisstabilität betrifft, so haben die ZK und deren Verwaltungsmethoden wahrscheinlich zu einer Stabilisierung der inländischen Preise im Vergleich zu den ausländischen Preisen beigetragen. Dies gilt für alle sechs Produkte auf fast allen Stufen der Wertschöpfungskette. Auch hier ist die Analyse für Obst und Gemüse eingeschränkt, da nur Richtpreise verfügbar sind.
4. Bezüglich einer angemessenen Versorgung des inländischen Marktes wurden keine Hinweise auf Versorgungsengpässe für die sechs Produkte festgestellt. Es manifestiert sich aber vor allem für Kartoffeln und Tomaten die Gefahr einer Marktrationierung durch dominante Importeure. Dies wäre mit einer suboptimalen Versorgung des inländischen Marktes verbunden. Eine solche Gefahr könnte für alle Produkte bestehen.

Fragen zur Effizienz

Frage 3.1: Welche Kosten und Nutzen ergeben sich für die verschiedenen beteiligten Akteure (Wohlfahrtseffekte für Produzenten, Importeure, Verarbeiter, Händler, Detailhändler, Konsumenten und den Staat) unter Berücksichtigung der relevanten Eigenschaften des Weltmarktes und des inländischen Marktes? Was kann insbesondere über den Einfluss auf die Landwirte im Vergleich zum Einfluss auf die nachgelagerte Industrie gesagt werden? Welche Renten entstehen und wie sind sie verteilt?

Frage 3.2: Wie gross sind der Einfluss der ZK und deren Verwaltungsmethode auf die Struktur der Importe (Einfluss auf die Zusammensetzung der Importe bezüglich Preisen und Mengen, Struktur der Importeure)?

Frage 3.3: Beeinflusst die Schweizer Marktstruktur (unvollständiger Wettbewerb) die Verteilung der Kosten, Nutzen und Renten?

Frage 3.4: Welchen Einfluss haben ZK auf die Entwicklung der Marktstrukturen in der Wertschöpfungskette bzw. der vertikalen Produktionskette? Fördern sie die Bildung nicht wettbewerbsfähiger Marktstrukturen? In welchem Ausmass?

⁴ Es ist festzuhalten, dass eine detaillierte Analyse der Zusammensetzung von Kosten und Erträgen ausserhalb des Bereichs dieser Studie liegt.

Die Analysen zur Frage 3.1 zeigen, dass ZK mit Rentenbildung verbunden sind, denn durch den Grenzschutz werden die inländischen Preise im Vergleich zu Ausland erhöht. Eine Reihe von Hindernissen verunmöglichen jedoch eine Quantifizierung der gesamten Rente, die aus ZK entstehen. Verschiedene Studien und Artikel geben allgemeine Hinweise zur Grössenordnung der Renten: Die OECD⁵ schätzt den Wohlfahrtsgewinn der Produzenten auf ungefähr 1.01 Milliarden CHF, während – aufgrund von Effizienzverlusten im Zusammenhang mit den Grenzschutzmassnahmen – die totalen Kosten für die Schweizer Konsumenten auf etwa 1.7 Milliarden CHF geschätzt wird. Der Schweizer Preisüberwacher⁶ schätzt die zusätzlichen Kosten der Schweizer Konsumenten auf 2 bis 3 Milliarden CHF. Die vorliegende Studie zeigt, dass **die nachgelagerten Sektoren – insbesondere die Stufe des Detailhandels – für die meisten untersuchten Produkte im Vorteil gegenüber den Produzenten sind, wenn es um die Sicherstellung der Rente aus den ZK und deren Verwaltungsmethoden geht**. Dies hat verschiedene Gründe: Es bestehen unterschiedliche Dynamiken für die inländischen Preise an den beiden Enden der Wertschöpfungskette (Produzenten: flach; Konsumenten: zunehmend); Asymmetrische Preistransmission (für Fleisch); eine Dominanz der führenden Detailhandelsunternehmen verbunden mit einer eingeschränkten Bedeutung unabhängiger Akteure; sowie ein ziemlich stabiles Feld von Importeuren mit fehlender Partizipation der Produzenten am Importhandel. Mögliche Ausnahmen bezüglich der gemachten Aussage zur Rentensicherung bestehen für die Kartoffeln (wo die Produzenten einen im Vergleich zu den anderen Produkten grossen Anteil am Importhandel halten können, obwohl der Markt durch zwei grosse Detailhändler dominiert wird), sowie für Rind- und Schweinefleisch (wo die Einführung der Versteigerung der Zollkontingentsanteile es dem Staat erlaubt, einen Teil der Kontingentsrente abzuschöpfen). Die Auswirkung der **ZK und deren Verwaltung** auf die **Schweizer Konsumenten ist bei allen in der Studie berücksichtigten Produkte negativ**. Dies ist auf die höheren Detailhandelspreise (bzw. die entgangenen Einsparungen dank tieferer Preise ohne ZK und entsprechendem Verwaltungssystem) zurückzuführen. Für Rindfleisch und Erdbeeren ist das Potential der Rentenbildung auf den Zwischenstufen der Wertschöpfungskette über die Zeit gewachsen. Dies hängt mit den divergierenden Dynamiken der inländischen Konsumentenpreise (steigend) und Produzentenpreise (relativ flach) in Bezug auf die entsprechenden ausländischen Preise zusammen.

Als Antwort auf Frage 3.2 lassen sich folgende **Einflüsse der ZK und deren Verwaltungsmethode auf die Struktur der Importe** nennen:

- i. Es bestehen Auswirkungen auf die **Zusammensetzung der Importe bezüglich Qualität und Preis für alle Produkte ausser Äpfel** (wo kein signifikanter Einfluss auf die importierten Sorten und damit zusammenhängenden Preise gefunden wurde). Dies zeigt sich in der Förderung der Einfuhr bestimmter Typen von Produkten („*high quality beef*“, Schweinehälften, Frühkartoffeln) sowie einer strikten Regulierung der Importmengen mit sehr kleinen Importvolumina und Spitzen bei den Importwerten je Einheit⁷ während der bewirtschafteten Phase (Tomaten und Erdbeeren).
- ii. Zudem sind Einflüsse auf die **Zusammensetzung der Herkunft der Rindfleischimporte und Erdbeeren** festzustellen. Beim Rindfleisch ergibt sich aus der Abwesenheit von herkunftsbezogenen Kontingentsallokationen eine sehr vielfältige Gruppe exportierender Länder; bei den Erdbeeren führt das präferentielle ZK für EU-Länder zur Dominanz einiger weniger EU-Staaten als ausländische Lieferanten.
- iii. Es sind **für alle sechs untersuchten Produkte** Effekte auf die **Struktur der Importe und das Feld der aktiven Teilnehmer am Importhandel** erkennbar. Dies hängt vor allem mit der Möglichkeit des Handels von Zollkontingentsanteilen zwischen den Marktteilnehmern zusammen.

Der Wechsel zum Versteigerungssystem scheint bezüglich der Struktur des Akteure, die im Import- und Quotenanteils-handel von Rind- und Schweinefleisch innerhalb des Zollkontingents tätig sind von geringer praktischer Bedeutung gewesen zu sein. Dienstleistungsfirmen, sowie einige Firmen, in deren Auftrag die Dienstleistungsfirmen agieren, welche schon vor 2005 die Hauptakteure im System waren, haben ihre Rolle nach dem Wechsel zur Versteigerung erfolgreich gehalten. Dies ergab sich auch dank der bereits erwähnten Möglichkeit, Zollkontingentsanteile unter den Akteuren zu handeln. Dadurch war die Wirksamkeit des Wechsels zur Versteigerung hinsichtlich eines Ausgleichs der Marktkräfte unter den Importeuren beschränkt.

Die Einführung der Versteigerung als Verteilungsmethode der Zollkontingentsanteile für Fleisch liess zwar den Markteintritt neuer Importeure zu. Deren Relevanz bezüglich der Importrechte (sowie tatsächlich getätigter Importe) blieb jedoch klein (es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Rolle der Dienstleistungsfirmen eine Herausforderung darstellt, wenn es darum geht, nachzuvollziehen, was die verschiedenen Akteure, die hinter diesen Firmen stehen, tatsächlich importieren).

Letztlich kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Dienstleistungsfirmen, die – in konzentrierten Märkten wie beim Fleisch – eine Bündelung der Nachfrage, eine Minderung der Risiken und eine zentrale Steuerung der nötigen administrativen Prozesse zur Verteilung der Zollkontingentsanteile durchführen, auch eine zusätzliche Koordination von Importstrategien zwischen den Marktteilnehmer fördern. Diese zusätzliche Koordination der Importstrategien geht über das hinaus, was bereits durch die Verwaltungsmethode der ZK gefördert wird (siehe unten). Diese Firmen handeln im Auftrag vieler einzelner Akteure – wovon einige sehr

⁵ OECD Review of Agricultural Policies for Switzerland, 2015

⁶ Newsletter Nr. 04/16, <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/medieninformationen/newsletter/2016.html>

⁷ Der Wert pro importierter Einheit wird berechnet als Quotient zwischen dem Wert (in CHF) und der Masse (in kg netto) – in einem bestimmten Zeitraum (normalerweise ein Monat) - von Importen einer Tariflinie, die sich auf eine Zollkontingentsfreigabe bezieht. Im Prinzip handelt es sich um ein gewichtetes Mittel des Importwerts.

gross sind – und ihre Rolle in der Weiterverteilung der Zollkontingentsanteile unter ihren Mitgliedern ist nicht eindeutig. Ihr potentieller Einfluss auf die Struktur des gesamten Marktes könnte in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein. Hinsichtlich der potentiellen Effekte auf die Produzenten konnten anhand der vorliegenden Analysen keine Hinweise auf negative oder positive Auswirkungen des Wechsels zur Versteigerung bezüglich der landwirtschaftlichen Produzentenpreise und -renten gefunden werden.

Die Antworten auf die Fragen 3.3 und 3.4 hängen mit den Antworten auf die Fragen 3.1 und 3.2 zusammen.

Zur Frage 3.3 lässt sich sagen, dass **der unvollständige Wettbewerb, der in der Schweiz charakteristisch für die in der vorliegenden Studie untersuchten Märkte ist, einen Einfluss auf die Verteilung der Renten hat**. Diese Schlussfolgerung drängt sich für Rind- und Schweinefleisch besonders auf, wo sie auf ökonomischen Analysen zur Preistransmission beruht. Doch auch für Obst und Gemüse gilt diese Aussage, wo die Schlussfolgerung mangels quantitativen Analysen indirekt aus den Erkenntnissen zu den vorangehenden Fragen abgeleitet werden kann. Für alle sechs untersuchten Produkte sind die nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette besser positioniert, um sich Anteile an der Rente zu erschliessen.

Schliesslich führen die Analysen zu Frage 3.4 (die sich verglichen mit Frage 3.3 auf die Erfassung der kausalen Einflüsse in umgekehrter Richtung bezieht) zur Schlussfolgerung, dass **das System der Verwaltung der ZK für alle sechs in der Studie berücksichtigten Produkte** den Austausch von Information und – konkreter – von Zollkontingentsanteilen sowie die Kooperation zwischen den Akteuren innerhalb der jeweiligen Wertschöpfungskette fördert oder zumindest zulässt. Die Marktstruktur und -konzentration hängt neben den ZK von vielen anderen Faktoren ab. Es konnte – wenn alle anderen Faktoren konstant gehalten werden – kein direkter Beleg für einen geringeren Konzentrationsgrad ohne ZK gefunden werden. Trotzdem lässt sich folgendes feststellen: Solche selbstregulierte, gut aufeinander abgestimmte und konsensbasierte Prozesse **fördern fast sicher mehr oder weniger offizielle Allianzen und Partnerschaften zwischen den Akteuren selbst, was wiederum einen Einfluss auf die Gesamtstruktur des Marktes hat**. Es besteht ein Bedürfnis nach Konsensfindung, sowohl innerhalb einer Stufe der Wertschöpfungskette als auch zwischen den Stufen. Dies betrifft die Volumina und Zeitpunkte der Zollkontingentsfreigaben, die Möglichkeit, ersteigerte Zollkontingentsanteile zu handeln (Fleisch) oder eine zweite Verhandlungsrunde zu erreichen, um die Einfuhrrechte einer Firma fein abzustimmen (Obst und Gemüse). Es ist also naheliegend, dass konzertierte Aktionen und Dialog erfolgsrelevant für das Management der Importaktivitäten sind, gerade in einem bereits konzentrierten Markt wie in der Schweiz. Auf diese Weise wird die Marktstruktur beeinflusst, sowohl in ihrer formellen, als auch in ihrer praktischen, informellen Form. Die Anreize für einen aggressiveren Wettbewerb nehmen ab. Insgesamt ergibt dies fast sicher eine Förderung von nicht-kompetitiven Marktstrukturen, verbunden mit einer Abnahme der Gesamteffizienz des Systems.

Insgesamt weist die Studie auf folgende **besonders kritische Eigenschaften der Verwaltungsmethode der ZK** hin:

- i. Eine ausserordentliche **Komplexität**, vor allem was **gewisse Aspekte des Systems** betrifft (z.B. die Allokation der Zollkontingentsanteile oder den Handel der Zollkontingentsanteile zwischen den Akteuren).
- ii. Die Tatsache, dass **hochgradig relevante Entscheidungen zur Verwaltung der ZK** (Zeitpunkt und Volumen der Freigabe von ZK) **de facto von den betroffenen Akteuren** in einem koordinierten, konsensbasierten Prozess **entschieden werden**. Die Agro-Food-Branche der Schweiz ist charakterisiert durch zwei führende Detailhandelsfirmen, die auf verschiedenen Märkten bedeutende Marktanteile halten und die eine wesentliche vertikale Integration in der Wertschöpfungskette aufweisen. Das vorliegende System könnte zu einer weiteren Stärkung der dominanten Positionen dieser Akteure führen, mit möglicherweise negativen Auswirkungen auf die Gesamteffizienz des Systems. Hinzu kommt, dass die Strategien der verschiedenen Akteure, welche in den Entscheidungsprozess involviert sind, naturgemäss geheim gehalten werden. Die Funktionsweise des Zollkontingentsystems ist daher für externe Beobachter und die breite Öffentlichkeit nicht vollständig transparent.

Zusammenfassung der Schlussfolgerungen zur Effizienz

Die wichtigsten Schlussfolgerungen zur Analyse der Effizienz der ZK können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die relevante ökonomische Literatur lässt sich in der Aussage zusammenfassen, dass ZK durch Grenzschutz für Rentenbildung zugunsten der Produzenten sorgen. Dies ist allerdings mit einem negativen Effekt auf die Gesamtwohlfahrt verbunden. Die OECD und der Schweizer Preisüberwacher geben Hinweise auf die Grössenordnung dieser Renten. Laut OECD ist der Verlust für die Konsumenten grösser als der Nutzen zugunsten der landwirtschaftlichen Produzenten und der öffentlichen Hand.
2. Die nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette haben Vorteile gegenüber den landwirtschaftlichen Produzenten, wenn es um eine Sicherstellung von Renten aufgrund der ZK und deren Verwaltungsmethode geht. Dies gilt für die meisten untersuchten Produkte. Der Grund dafür liegt im unvollständigen Wettbewerb auf den Zwischenstufen der Wertschöpfungskette.
3. ZK und ihre Verwaltungsmethoden beeinflussen die Zusammensetzung der importierten Produkte hinsichtlich ihrer Qualität und Preise.
4. Die Einführung der Versteigerung der Zollkontingentsanteile hat es dem Staat erlaubt, durch die Verwaltung der ZK einen Teil der anfallenden Kontingentsrente abzuschöpfen. Der Einfluss der Einführung des Versteigerungssystems von Zollkontingentsanteilen auf die Struktur der Akteure, welche am Import und Handel mit Rind- und Schweinefleisch innerhalb des Zollkontingents beteiligt sind, war sehr begrenzt.

5. Zusätzlich zu diesen Erkenntnissen sind folgende Aussagen möglich:
- a. Wie bereits erwähnt beeinflusst die durch unvollständigen Wettbewerb charakterisierte Marktstruktur der Schweiz die Verteilung der Rente zum Vorteil des Gross- und Detailhandels. Das gilt für alle sechs untersuchten Produkte.
 - b. Gleichzeitig fördert das Verwaltungssystem fast sicher mehr oder weniger formalisierte Allianzen und Partnerschaften unter den Akteuren selbst, was die Gesamtstruktur des Marktes beeinflusst.

Frage 4: Welche Anpassungen können vor dem Hintergrund der Antworten zu den Fragen 1 bis 3 empfohlen werden, wenn es um eine Verbesserung der Effektivität und Effizienz des gegenwärtigen Zollkontingentssystems geht?

Frage 4 bezieht sich ausdrücklich auf mögliche Anpassungen des existierenden Zollkontingentssystems, mit dem Ziel, seine Effektivität und Effizienz zu verbessern. In diesem Zusammenhang darf erwähnt werden, dass aufgrund der vorliegenden Studie zwar ein allgemein gutes Effektivitätsniveau des Systems attestiert werden konnte, unter Vorbehalt einiger Schwachstellen aber hinsichtlich der Effizienz des Systems erhebliche Einschränkungen festgestellt wurden.

Mit der Anpassung von einzelnen Elementen des gegenwärtigen Systems könnten nur geringfügige Verbesserungen erreicht werden. Solche Anpassungen wären zum Beispiel die Vereinfachung des gesamten Systems, eine Reduktion der AKZA oder die Einführung von Begrenzungen und Auflagen zum Handel mit Zollkontingentsanteilen sowie zu deren Ausschöpfung. Für substantielle Effizienzsteigerungen müssten jedoch tiefgreifende Änderungen des Systems in Betracht gezogen werden.