

Anmerkungen zu den SECO-Studien

Eine Reihe von Studien im Auftrag des SECO untersuchte Fragestellungen zum Thema „Vor- und nachgelagerte Wertschöpfungsstufen der Landwirtschaft“. ¹ Kurzberichte dazu sind in der neuesten Ausgabe der Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“ publiziert. ²

Zum Übersichtsartikel in der Volkswirtschaft

Ein einleitender Artikel in der „Volkswirtschaft“ gibt eine Übersicht über die Studien. Aufgrund der Spezifität einzelner Produkte habe man sich auf Fallstudien konzentriert. „Im Fokus seien dabei sowohl typische Konsumgüter – Fleisch, Brot und Joghurt – als auch wichtige Vorleistungen der landwirtschaftlichen Produktion wie Futtermittel, Dünger und Pflanzenschutzmittel.“ Der Schluss des Artikels ist zweifellos richtig (wenn auch etwas tautologisch): „Eine wettbewerbsfähigere Landwirtschaft ist langfristig nur möglich, wenn Marktmechanismen vermehrt zum Tragen kommen.“ Der Artikel verliert sich aber in Details, die aus den Studien herausgepickt werden, und in verschiedenen problematischen Aussagen. Zudem werden wichtige neue Erkenntnisse nicht reflektiert:

Zum Grenzschutz schreiben die Autoren, dass dieser auch Auswirkungen habe, die nicht im Interesse der Landwirtschaft sind. Aufgrund des geschützten Marktes hätten wenige Anbieter, etwa im Detailhandel oder im Schweinefleischmarkt, eine grosse Marktmacht, wie zwei der SECO-Studien zeigen. Die eine Studie zeige etwa, dass die Detailhändler höhere Bruttomargen erzielen als im Ausland. Diese Feststellung ist sehr problematisch. Sie stimmt nur, wenn die Bruttomargen absolut betrachtet und nicht auf die (ebenfalls höheren) Konsumentenpreise bezogen werden.

Eine zentrale Aussage im Artikel ist, dass die zunehmende Komplexität des Schweizer Direktzahlungssystems dem Ziel entgegenlaufe, die Landwirtschaft stärker auf den Markt auszurichten. Diese Diagnose geht am Problem und auch an den Aussagen der Originalstudie vorbei. ³ Was die Autoren mit Bezug zu einer der Seco-Studien ansprechen – dass spezifische Schweizer Richtlinien im Zusammenhang mit Direktzahlungen den Wettbewerb unter Verkäufern von Vorleistungen behindern würden – ist nur einer von zahlreichen Gründen für die höheren Kosten, die im Originalartikel genannt werden.

Zudem werden im Artikel der Volkswirtschaft falsche Zahlen aufgeführt, welche die Lage der Landwirtschaft verharmlosen. Die Autoren bilanzieren die Subventionen an die Landwirtschaft, darunter 3,3 Milliarden Franken Marktpreisstützung (Grenzschutz und Exportstützung) und Direktzahlungen von „jährlich etwa 3,5 Milliarden Franken“. „Insgesamt macht die Unterstützung

¹ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Branchenanalysen.html

² <https://dievolkswirtschaft.ch/de/schwerpunkte/rund-um-die-landwirtschaft/>

³ Wenn Landwirte ein komplexe Leistungen für die Gesellschaft erbringen und für diese spezifisch entschädigt werden ist das für die Wettbewerbsfähigkeit kein Problem. Ein Problem für die Wettbewerbsfähigkeit entsteht erst, wenn Direktzahlungen (und andere Formen der Stützung) nicht spezifisch an Leistungen für die Gesellschaft gekoppelt sind, sondern die ganz normale Produktion für den Markt subventionieren.

der landwirtschaftlichen Produzenten in der EU etwa 20 Prozent von deren Einkommen aus, während dieser Anteil in der Schweiz fast 80 Prozent beträgt.“ Tatsächlich liegt dieser Anteil in der Schweiz aber nicht bei 80%, sondern bei 200% (!), während sich die Direktzahlungen auf 2,8 Milliarden Franken belaufen.

Zu den einzelnen Studien

(Zuerst jeweils der Titel und Lead des zusammenfassenden Artikels in der „Volkswirtschaft“)

1) Warum sind Dünger und Pestizide in der Schweiz teurer als in der EU?

Dünger und Pestizide kosten in der Schweiz deutlich mehr als in den Nachbarländern Frankreich, Deutschland und Italien. Verantwortlich dafür sind unter anderem die aufgrund des komplexen Direktzahlungssystems notwendigen Fachberatungen für Bauern.

(Studie Gentile et al. 2019a)

Die Studie zeigt auf, dass **Dünger in der Schweiz mehr als 20% teurer sind als in Deutschland, Frankreich und Italien. Bei den Pestiziden liegt der Preisunterschied bei 60-80%**. Ein genereller Grund für die Preisunterschiede sind die kleinen Mengen (und entsprechenden Verpackungen) in der Schweizer Landwirtschaft pro Betrieb abgesetzt werden. Die hohen Preisaufschläge bei den Pestiziden erklären sich dadurch, dass die Beratung nicht separat verrechnet wird, sondern im Preis inbegriffen ist, was bei den kleinstrukturierten und wenig spezialisierten Schweizer Betrieben stark ins Gewicht fällt. Als weiterer Grund wird die Marktmacht des führenden Vertreibers Fenaco genannt. Das enge Vertriebsnetz von Fenaco erschwert den Markteinstieg für Konkurrenten vor allem bei Pestiziden. Die „Komplexität des Direktzahlungssystems“, die in den Artikeln in der Volkswirtschaft herausgehoben wird, spielt in der zugrundeliegenden Studie eine untergeordnete Rolle.

Insgesamt lässt sich sagen: **Die Preisunterschiede haben plausible Gründe.**

Fairerweise ist wohl zu sagen, dass das engmaschige Vertriebsnetz von Fenaco nicht nur den Wettbewerb tendenziell behindert, sondern auch Effizienzvorteile hat.

2) Warum ist Tierfutter in der Schweiz so teuer?

Schweizer Landwirte zahlen für Tierfutter deutlich mehr als ihre Berufskollegen in Deutschland. Eine Studie hat nach den Gründen gesucht. (Studie Cerca et al. 2019)

Im Vergleich mit dem Grenzschutz für Fleisch und Milch ist der Grenzschutz für Tierfutter gering. Für Futtermittel, die in der Schweiz nicht angebaut werden, wie etwa Soja, gibt es schon heute keinen oder fast keinen Grenzschutz mehr. **Ein Abbau des verbleibenden Grenzschutzes würde gemäss der Studie den durchschnittlichen Preis von Kraftfutter von 60 Franken**

auf 50 Franken pro 100 Kilogramm senken. Der Anbau von Futtergetreide in der Schweiz, der heute mit Zöllen geschützt wird, würde zu einem grossen Teil durch Importe ersetzt.

Die Schlussfolgerung der Studie, dass die Schweizer Landwirtschaft mit hohen Futterkosten „zurechtkommen“ muss, wäre deshalb unter Berücksichtigung des **höheren Grenzschatzes bei den tierischen Produkten** zu relativieren.

3) Brot, Joghurt und Schinken: Der Mehrpreis steckt im Detailhandel

Produkte wie Brot, Joghurt und Rohschinken kosten in der Schweiz mehr als in Deutschland, Frankreich und Italien. Kostentreibend wirken in erster Linie die Verarbeitung und der Detailhandel, wie eine Analyse der Wertschöpfungsketten zeigt. (Studie Logatcheva et al. 2019)

Die Studie zeigt zuerst auf, wie das Zollsystem den Absatz der untersuchten inländischen Produkte wirksam schützt. Die Schweizer Preise sind weitgehend unabhängig von denjenigen im Ausland. Gründe für die Preisunterschiede sind gemäss den Autoren höhere Kosten für Vorleistungen, höhere Löhne sowie höhere Gewinnmargen auf gewissen Verarbeitungsstufen. Hinzu kommen Labeling-Vorschriften und Qualitätsunterschiede. (Letztere wären genau genommen nicht zu den Gründen für höhere Preise zu zählen, wenn nur Vergleichbares verglichen würde.) Anschliessend werden die Gründe für die höheren Preise von inländisch produzierten und ausländischen Lebensmittelprodukten anhand von drei Produkten – Weissbrot, Joghurt und Rohschinken – untersucht. Die wichtigsten Resultate gemäss der Studie: Beim Brot erklärt die Landwirtschaft nur 10% des Preisunterschieds zu Deutschland. Höhere Gewinne im Detailhandel tragen mit 12% zur Preisdifferenz bei. Beim Joghurt ist der Preisunterschied vor allem auf die Landwirtschaft und die Marge im Detailhandel zurückzuführen. Beim Schinken macht die Landwirtschaft einen Drittel des (relativ geringen) Preisunterschieds aus.

Die Studie „schießt ein paar Böcke“. **Problematisch ist einmal, dass sie untersucht, wie sich die Wertschöpfung absolut in Franken (statt prozentual) auf die Stufen verteilt.** Dass Verarbeitung und Detailhandel bei stark verarbeiteten Produkten wie Brot wesentlich zum Preisunterschied zum Ausland beitragen, ist banal. Dennoch erwähnen die Autoren die 10%, die der Weizen zum Brotpreis beiträgt, als zentrales Resultat, das vom „Schweizer Bauer“ dankbar aufgenommen wurde.⁴ **Zudem ist das präsentierte Resultat wohl falsch**, denn Weissbrot kostet in der Schweiz im Supermarkt nicht 6 Franken sondern eher 3 Franken.⁵ **Bei einem angenommenen Preisunterschied zu Deutschland von 1 Franken statt 3 Franken pro**

⁴ <https://www.bauernzeitung.ch/news-archiv/2019/landwirtschaft-zwischen-hammer-und-amboss> (abgerufen am 14.03.2019).

⁵ Eine Vertreterin der Migros monierte, dass teilweise unterschiedliche Qualitäten verglichen und bei den Preisen nicht fragwürdige Annahmen getroffen wurden. <https://www.nzz.ch/schweiz/migros-und-coop-warum-brot-in-der-schweiz-so-viel-teurer-ist-ld.1463152> (abgerufen am 14.03.2019).

So beruht die Analyse beim Brot auf der Annahme, dass 500g gewöhnliches Brot im Schweizer Supermarkt 3 Franken kostet. Wie dieser Preis ermittelt wurde, wird in der Studie nicht erläutert. Tatsächlich kostet es nur etwa halb so viel. Auf eine Anfrage bei Agroscope (am 13.3.2019), wie die Produkte gewählt und die Preise ermittelt wurden, haben wir bisher keine Auskunft erhalten (Stand 20.3.2019).

Kilogramm sieht das Resultat ganz anders aus: Da trägt der Weizen nicht mit 10%, sondern mit 27% zum Preisunterschied bei.

Vor allem aber wäre für das Verständnis der Marktgeschehens viel wichtiger, wie sich die Wertschöpfung anteilmässig auf die Stufen verteilt. Das untersucht die Studie leider nicht, obwohl die Zahlen vorhanden sind: In der Schweiz erhalten die Landwirte vom Preis für 1 kg Weissbrot 41 Rappen (10% von 4 Franken) und in Deutschland 14 Rappen (4,7% von 3 Franken). Vom Preis für 1 Kilogramm Joghurtpreis erhalten die Schweizer Bauern 28% und ihre französischen Kollegen 21%. **Die Schweizer Landwirtschaft hat bei den untersuchten Produkten also deutlich höhere Anteile am Konsumentenfranken.** Ebenso beim Rohschinken mit 11% statt 8% wie in Italien. Weitere Spekulationen, welche die Studie über mögliche Gründe der hohen Wertschöpfungsanteile im Schweizer Detailhandel (wie Marktmacht) anstellt, erübrigen sich damit eigentlich.

4) Spielt der Wettbewerb im Schweizer Food-Markt?

Lebensmittel sind in der Schweiz deutlich teurer als in den umliegenden Ländern. Eine Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und von BAK Economics hat die Wettbewerbsintensität auf dem Schweizer Binnenmarkt untersucht. (Studie Bokusheva et al. 2019).

Die Studie untersucht die Wertschöpfungskette von verschiedenen Branchen in der Schweiz, dies auch über die Zeit und im Vergleich mit dem Ausland. Weiter werden Konsumentenpreise mit denjenigen im Ausland verglichen und mögliche preistreibende Faktoren untersucht. Im Detail untersucht wird die Wettbewerbssituation auf dem Fleisch- und Milchmarkt. **Im Milchmarkt deuten die Ergebnisse auf einen starken Wettbewerb der Käufer hin, während beim Markt für Schweine Hinweise auf Marktmacht festgestellt werden.** Die geringe Wettbewerbsintensität wird mit der im Vergleich zum Rindfleisch hohen Marktstützung in Zusammenhang gebracht. **Naheliegend als Ursache sind allerdings auch zeitweise zu grosse Mengen,** die bei einem Inlandanteil von praktisch 100% nicht durch Anpassung der Kontingente ausgeglichen werden können.

Beim Vergleich der Wertschöpfungsstruktur mit derjenigen im Ausland stellt sich die Frage, **wie aussagekräftig die Ergebnisse sind, wenn die Produktion in der Schweiz zu den gestützten und insofern verzerrten Preisen bewertet wird.** Ob die so berechnete Wertschöpfungsanalyse die Beiträge der Branchen zur Volkswirtschaft aussagekräftig misst und mit den Analysen für andere Länder sinnvoll vergleichbar ist, wäre zu diskutieren.

5) Direktzahlungen beeinflussen die Ausgaben der Bauernhöfe

Zwischen den Bundesbeiträgen und den Ausgaben der Landwirtschaftsbetriebe besteht ein Zusammenhang. Höhere Direktzahlungen können zu einem Anstieg der Ausgaben von Inputfaktoren wie Dünger und Dienstleistungen führen. (Studie Gentile et al. 2019b).

Der Befund der Studie: Je höher die Direktzahlungen pro Franken Einnahmen, desto höher sind im Durchschnitt die Ausgaben für Inputfaktoren (wie Dünger oder Kraftfutter und Dienstleistungen wie Versicherungen oder Arbeiten durch Dritte). Die Autoren folgern daraus, dass **höhere Direktzahlungen im Durchschnitt zu einer Intensivierung und tiefere Direktzahlungen zu einer Extensivierung führen.**

Die Fragestellung ist gerade für Vision Landwirtschaft (VL) sehr relevant, denn VL argumentiert seit Jahren, dass pauschale Formen der Stützung, darunter auch gewisse Direktzahlungen, zu einem grossen Teil an die vorgelagerten Branchen weitergereicht würden („Durchlauferhitzer“-Landwirtschaft). Die Studie bestätigt dies. **Das Resultat bedeutet auch, dass die heutigen Direktzahlungen zu einem grossen Teil die Einkommen über eine Mehrproduktion fördern** und nicht Leistungen für die Gesellschaft, die eben gerade *nicht* am Markt verkauft werden können.

Ein Mangel der Studie ist es, dass nicht zwischen unterschiedlichen Direktzahlungen unterschieden wurde.⁶ Wie sich unterschiedliche Direktzahlungen auf die Inputmenge und damit auf die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion auswirken, wäre für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems besonders relevant. Weiter wäre es interessant, zu sehen, wie sich die Höhe der (unterschiedlichen) Direktzahlungen bei verschiedenen Betriebstypen auswirken. Da diese Unterscheidungen nicht gemacht wurden, erklärt möglicherweise, dass keine Unterschiede zwischen der Periode vor und ab 2014 (Übergang zur AP 2014/17) festgestellt werden konnte.

Zitierte Literatur

- Bokusheva, R., Fischer, S., Grass, M., Grau, A. (2019). Eine Analyse von Food-Wertschöpfungsketten auf Basis internationaler Vergleichsdaten und Fallstudien, BAK Economics und ZHAW, Studie im Auftrag des Seco.
- Bundesrat, 2017. Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Bern, November 2017.
- Cerca, M., Mann, S., Kohler, A., Wunderlich, A., Logatcheva, K., van Galen, M., Helming, J., van Berkum, S., Rau, M. L. und Baltussen, W. (2019). Concentrate Animal Feed as an Input Good in Swiss Agricultural Production, Wageningen Economic Research und Agroscope, Studie im Auftrag des Seco.
- Gentile E., Gentile M., Loi A. et al. (2019a). Fertilizers and pesticides: Price differences between Switzerland and neighbouring countries, Studie im Auftrag des Seco.

⁶ Sie listen zwar die Anteile verschiedener Direktzahlungen bei verschiedenen Betriebstypen auf (S. 40). In der Analyse wird aber nicht Effekte von pauschalen und an spezifische Leistungen gebundenen Direktzahlungen unterschieden.

- Gentile E., Loi. A., Esposti R. et al. (2019b): Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services, Areté, Studie im Auftrag des Seco.
- Logatcheva, Katja, Michiel van Galen, Bas Janssens, Marie-Luise Rau, Willy Baltussen, Siemen van Berkum, Stefan Mann, Ali Ferjani, Mariana Cerca (2019). Factors Driving Up Prices Along the Food Value Chain in Switzerland – Case Studies on Bread, Yoghurt, and Cured Ham, Wageningen Economic Research und Agroscope, Studie im Auftrag des Seco.
- OECD, 2017. Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. Report to the Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG), December 2017. Working Party on Agricultural Policies and Markets, OECD, Paris.

Felix Schläpfer, 20. März 2019