



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

**Preisüberwachung PUE**

# **Die Wirkung des Grenzschutzes auf die Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen**

**Jörg Christoffel, Manuela Leuenberger**

Bern, Juni 2016

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Ziele dieser Untersuchung</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Vorgehen</b> .....	<b>4</b>
3.1 Ermittlung der direkten Preiswirkung von Zöllen .....	4
3.2 Ermittlung der indirekten Preiswirkung von Zöllen.....	4
3.3 Wahl der Erzeugnisse und Kreis der Begünstigten .....	4
3.4 Funktionsweise des Grenzschatzes – drei verschiedene Systeme .....	5
3.4.1 Drei-Phasen-System.....	5
3.4.2 Wein – hoch angesetzte Kontingente .....	6
3.4.3 Schwellenpreissystem – für Getreide und Mais .....	7
<b>4. Ergebnisse</b> .....	<b>8</b>
4.1 Exkurs: Tierische Erzeugnisse (Milchprodukte und Fleisch) .....	9
4.2 Auslegung und Interpretation der Daten .....	11
<b>5. Zusammenfassung</b> .....	<b>13</b>
<b>Anhang</b> .....	<b>15</b>
<b>Quellenangaben</b> .....	<b>19</b>

## 1. Einleitung

Die Agrarpolitik verfolgt in der Schweiz verschiedene Ziele. So soll der Bund für eine sichere Versorgung der Bevölkerung, für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft sorgen. Weitere Zwecke der Agrarpolitik bestehen darin, einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes zu leisten und das Tierwohl zu gewährleisten (LwG, Art. 1). Die Multifunktionalität der Landwirtschaft mit positiven Externalitäten wie Gestaltung und Erhalt der Kulturlandschaft oder der Förderung des sozialen Lebens im ländlichen Raum bilden zusammen mit der Vorstellung, dass in nachhaltig wirtschaftenden und ökonomisch leistungsfähigen Betrieben angemessene Einkommen erzielt werden sollen, Grundlagen für die staatliche Unterstützung der Landwirtschaftsbetriebe in verschiedenen Formen. Das wesentlichste Element stellt dabei ein drei Zahlungsrahmen umfassender Bundesbeschluss dar, mit jährlichen Beiträgen im Umfang von rund 3,3 Mia. Franken (BLW, 2015, S. II). Der weitaus grösste Teil der Mittel (2'747.9 Mio. Franken) wird dabei für Direktzahlungen (DZ) verwendet (BLW, 2015, S. 34ff). Sie dienen der Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Daneben gibt es einen Zahlungsrahmen für die Förderung von Produktion und Absatz (434.1 Mio. Franken) sowie einen dritten nochmals deutlich kleineren für die Verbesserung der Grundlagen (164 Mio. Franken), dessen Mittel in erster Linie für die Verbesserung der Basisinfrastruktur (Wege, Wasser, Elektrizität, etc.) eingesetzt werden. Die nachfolgende Tabelle weist die hauptsächlichen Verwendungszwecke der Bundesbeiträge aus. Daraus geht deutlich hervor, dass die staatlichen Massnahmen in erster Linie darauf abzielen, gemeinwirtschaftliche Leistungen abzugelten und nicht mehr auf die Stützung der Preise ausgerichtet sind, wie dies vor den Reformen der 90er Jahre noch der Fall war.

	in Mio. Franken	in % des Totals
Versorgungssicherheit (DZ)	1'085.7	32.5
Kulturlandschaftsbeiträge (DZ)	494.1	14.8
Produktionssystembeiträge (DZ)	458.8	13.7
Biodiversitätsbeiträge (DZ)	352.2	10.5
Milchwirtschaft	293.0	8.8
Übrige 11 Abgeltungen	661.7	19.8
Total	3'345.5	

Tabelle 1: Budgetierter Zahlungsrahmen 2016

Quelle: BLW 2015

Obwohl die produktpreisbezogenen Massnahmen zur Stützung der inländischen landwirtschaftlichen Produktion seit Anfang der 90er Jahre also an Bedeutung verloren haben, stellen namentlich Einfuhrzölle, die Gegenstand dieser Untersuchung sind, weiterhin ein wichtiges Element des Schutzes der inländischen Produzenten dar.

## 2. Ziele dieser Untersuchung

Die Importzölle dienen in erster Linie dazu, die inländischen Produzenten/Landwirte zu schützen, können diese doch dank des Grenzschutzes ihre Erzeugnisse im Inland zu höheren Preisen verkaufen als in einer Marktordnung ohne Zölle. Unter der Annahme, dass die höheren inländischen Produzentenpreise letztlich ebenfalls von den Konsumenten zu tragen sind, wird versucht, die damit verbundene Mehrbelastung der Konsumenten bei den wichtigsten inländischen landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu ermitteln. Insgesamt wird versucht abzuschätzen, mit welchen Mehrbelastungen durch Importzölle die Konsumenten direkt (teurere Importgüter) und indirekt (teurere Inlandgüter) zu rechnen haben.

### 3. Vorgehen

Die Preiswirkung der Zölle auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen setzen sich aus zwei Komponenten zusammen: Dem eigentlichen Zoll auf Importgütern (siehe Kapitel 3.1), welcher als Kosten auf die Konsumenten überwältigt wird sowie der indirekten Wirkung auf Inlandprodukte, welche aufgrund des Zollschatzes (bzw. der damit einhergehenden Verteuerung der konkurrierenden ausländischen Produkte) zu höheren Preisen verkauft werden können, als dies ohne Zollschatz der Fall wäre (siehe Kapitel 3.2). Nicht alle Erzeugnisse konnten in die Untersuchung miteinbezogen werden. Mit der getroffenen Produktauswahl werden allerdings rund 70% der Erlöse der Landwirte erfasst (siehe Kapitel 3.3). In Kapitel 3.4 schliesslich werden die verschiedenen Funktionsweisen des Grenzschatzes erläutert.

#### 3.1 Ermittlung der direkten Preiswirkung von Zöllen

Die Ermittlung der preislichen Wirkung von Zöllen auf Importgütern gestaltet sich relativ einfach. Die entsprechenden Angaben werden von der eidgenössischen Zollverwaltung in einem sehr hohen Detaillierungsgrad erhoben und ausgewiesen.

#### 3.2 Ermittlung der indirekten Preiswirkung von Zöllen

Als komplexer erwies sich die Ermittlung des indirekten Schutzes der inländischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch die Importzölle. Das Vorgehen bestand in einem ersten Schritt darin, die wichtigsten inländischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse gemäss Produktionskonto der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung zu ermitteln. Das Produktionskonto weist die Verkaufspreise der Erzeuger/Landwirte aus. Daraus resultierte vorerst eine Produktliste, die einen Grossteil der in der Schweiz produzierten landwirtschaftlichen Produkte zu Erzeugerpreisen umfasst. Als einfache Lösung zur Bestimmung der bei diesen Produkten ausgelösten Verteuerung durch Zölle erscheint auf den ersten Blick die Multiplikation des Zollansatzes mit der verkauften Menge des entsprechenden inländischen Produktes. Da übers Jahr verschiedene Zollansätze gelten und die zugehörigen Mengen nicht bekannt sind, erwies sich dieser Weg jedoch nicht als gangbar. Ausgewichen wurde deshalb auf einen Vergleich der Preise sich entsprechender Güter im Ausland und im Inland, unter der Hypothese, dass die gesamte Preisdifferenz durch Zölle hervorgerufen bzw. ermöglicht wird. Konzeptionell bestünde das weitere Vorgehen nun darin, die inländischen Produzentenpreise jenen der ausländischen - an der Grenze gemessenen Werte - gegenüber zu stellen und die Preisdifferenz mit der Inlandmenge zu multiplizieren. Diesem Vorgehen stand in erster Linie der Umstand im Wege, dass die an der Grenze erfassten Güter oftmals bereits abgepackt sind und die gemessenen Preise (ohne Zölle) damit eher Grossistenpreisen als Produzentenpreisen entsprechen.<sup>1</sup> Ausländische Produzentenpreise kennen wir (oftmals) nicht. Folglich musste auf der Inlandseite versucht werden, die Grossistenpreise der wichtigsten inländischen Erzeugnisse zu ermitteln. Für diesen Zweck musste auf eine Vielzahl von Quellen zurückgegriffen werden.<sup>2</sup> Das Produktionskonto selbst diente damit letztlich einzig der Bestimmung der wichtigsten inländischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse.

#### 3.3 Wahl der Erzeugnisse und Kreis der Begünstigten

Nicht alle der ursprünglich vorgesehenen Inlandprodukte konnten schliesslich berücksichtigt werden, weil zum Teil keine vergleichbaren Produkte auf der Importseite gefunden werden konnten. Mit den schliesslich berücksichtigten 22 inländischen landwirtschaftlichen Produkten wurden rund 70% der Werte zu Erzeugerpreisen abgedeckt.

Die im Rahmen dieser Untersuchung ausgewiesenen Kosten des Grenzschatzes betreffen auf Grund der unter 3.2 erwähnten Problematik nicht nur die Produzenten/Landwirte, sondern auch den Grosshandel. Welche Bedeutung den Grossisten in der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette zukommt, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Abklärungen. Anekdotisches betreffend die Kartoffeln zeigt, dass ein wesentlicher Teil des Verkaufserlöses auf der Handelsstufe anfällt (Gross- und Detailhandel):

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 5.

<sup>2</sup> Damit wird deutlich, dass Importzölle nicht zwingend nur die Produktionsstufe, sondern auch die Handelsstufe schützen/beeinflussen können.

Ein Kilo Kartoffeln kostet im Detailhandel im Durchschnitt Fr. 2.20. 45 Rappen dieses Erlöses entfallen dabei auf den Produzenten/Bauern und 75 Rappen auf den Grosshandel für die Konfektionierung der Güter und den Transport. Der verbleibende Franken fällt als Erlös im Detailhandel an. Er dient dazu, die Kosten für die Feinverteilung und den Verkauf in den Filialen zu decken.

• Produzent/Bauer	0.45 Franken
• Grossist (Transport, Konfektionierung)	0.75 Franken
• Detailhandel (Transport, Verkauf)	1.00 Franken
Total	2.20 Franken

Die Kosten eines Kilos Kartoffeln belaufen sich damit kumuliert auf den Stufen Produktion und Grosshandel auf Fr. 1.20 (siehe auch Tabelle A11 im Anhang).<sup>3</sup> Der Preis für das entsprechende ausländische Produkt (an der Grenze) beläuft sich auf Fr. 0.88. Werden noch die Transportkosten des Importproduktes von der Grenze ins Verteillager von ca. Fr. 0.10/kg und die Konfektionierungsdifferenz von rund Fr. 0.05/kg berücksichtigt, steigt der Preis des Auslandgutes auf Fr. 1.03.<sup>4</sup> Bei offenen Grenzen müsste der Grosshandelspreis stark sinken, was sowohl den inländischen Produzenten als auch den Grosshandel unter Preisdruck brächte. Deren beide Margen müssten wohl reduziert werden, um im Markt bestehen zu können. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass nicht nur der Produzent, sondern auch der Grossist vom Zollschutz profitiert. Weiter zeigt dieses Beispiel, dass die Transportkosten die Schweizer Produzenten und Grossisten schützen.

### 3.4 Funktionsweise des Grenzschutzes – drei verschiedene Systeme

#### 3.4.1 Drei-Phasen-System

Die Importregelungen sind nicht für alle landwirtschaftlichen Produkte gleich ausgestaltet. Die Mehrzahl der Importprodukte durchläuft zolltechnisch allerdings im Jahresverlauf verschiedene Phasen. In der ersten, freien oder grünen Phase findet keine sog. (staatliche) Bewirtschaftung statt. Der Zollansatz in dieser Phase ist zudem sehr niedrig.<sup>5</sup> Im restlichen Verlauf des Jahres werden die Importe bewirtschaftet, was impliziert, dass der Staat auf die Importmenge Einfluss nimmt. Die Einflussnahme erfolgt nicht über Einfuhrverbote, sondern über die Höhe der Zölle. Innerhalb dieser Phase mit grundsätzlich hohen Zöllen ist die Schweiz allerdings aufgrund von WTO-Verträgen verpflichtet, weiterhin bestimmte Mengen von Gütern zum sog. Kontingentszollansatz (KZA) einzuführen. Der Zollsatz für diese kontingentierte Mengen ist sehr niedrig.<sup>6</sup> Die Importe zum KZA stellen oftmals Ergänzungsimporte dar, in einer Phase, in welcher die inländischen Produzenten die Nachfrage noch nicht oder nicht mehr befriedigen können (Beginn und Ende der inländischen Erntesaison). In der verbleibenden Zeit, typischerweise die Phase in welcher die inländischen Produzenten eine Vollversorgung gewährleisten können, werden wenig oder keine Kontingente frei gegeben. Importe sind grundsätzlich weiterhin möglich, erfolgen aber zum sog. Ausserkontingentszollansatz (AKZA). Aufgrund der Höhe des Zollansatzes sind in dieser Phase die Importprodukte preislich oftmals kaum konkurrenzfähig und es finden bei der Mehrheit der beobachteten Produkte nur noch in sehr beschränktem Ausmass Importe statt.<sup>7</sup>

Die nachfolgende Tabelle 2 zeigt am Beispiel der Tafelkirschen, dass im Jahr 2012 rund 2'836'095 kg Kirschen importiert wurden. Das Gros der Importe (2'371'000 kg) erfolgte über Kontingente (rote Phase ZKA). 464'723 kg Kirschen wurden in der grünen, nicht bewirtschafteten Phase importiert. Die Zollerträge belaufen sich in diesen beiden Phasen auf rund Fr. 66'000.-, was im Vergleich zum

<sup>3</sup> In der Tabelle im Anhang wird für Vergleichszwecke ein Wert von Fr. 1.15 ausgewiesen. Der tiefere Wert reflektiert den Umstand, dass die inländischen Güter stärker konfektioniert sind.

<sup>4</sup> Die Konfektionierungsdifferenz zwischen einer losen Sendung von mehr als 10 kg auf Basis eines Kilos und einem Beutel à 1 kg beläuft sich auf 20 Rp. pro Kilogramm (Swisscofel (2012): Bulletin Nr. 04 2011/2012, S. 2). Es wird hier von einer Konfektionierungsdifferenz zwischen Importgütern und im Inland produzierten Kartoffeln auf Basis eines Kilos von 5 Rp. ausgegangen.

<sup>5</sup> Bei den Tomaten beispielsweise liegt der Zollansatz deutlich unter 2% des Warenwertes. Die grüne Phase erstreckt sich für Tomaten vom 21. Oktober bis am 30. April des Folgejahres. Ausser Acht gelassen werden hier die administrativen Kosten.

<sup>6</sup> Bei den Tomaten beläuft sich der ZKA durchschnittlich auf deutlich weniger als 4% des Warenwertes. Das Importkontingent für Frischgemüse, wozu die Tomaten gezählt werden, beläuft sich auf 166'076 Tonnen (Swisscofel 2012).

<sup>7</sup> Bei den Tomaten beispielsweise liegt der AKZA bei über 100% des Warenwertes.

Warenwert an der Grenze von 11 Mio. Franken einen vernachlässigbaren Wert darstellt. Der Zollansatz in der AZKA-Phase beläuft sich demgegenüber auf fast 70% des Warenwertes. Unter diesen Bedingungen finden fast keine Importe mehr statt (372 kg). Der inländische Grosshandelspreis beläuft sich auf Fr. 6.50/kg. Als Vergleichsgrösse für die ausländischen Güter dient der gewichtete Grosshandelspreis aller drei Phasen.<sup>8</sup> Dieser beläuft sich bei den Tafelkirschen auf Fr. 3.90/kg. Der Schutz der inländischen Produktion beläuft sich damit auf Fr. 2.60/kg. Multipliziert man diesen Wert mit der im Inland produzierten Menge von 1'403'000 kg, erhält man den Betrag von rund 3,7 Mio. Franken, um welchen die inländische Produktion von Tafelkirschen durch Zölle verteuert wird. Die Verteuerung der Importkirschen durch die Zölle fällt im Vergleich dazu mit insgesamt rund Fr. 67'000.- kaum ins Gewicht.<sup>9</sup> Die allermeisten Agrar-Importgüter unterliegen in qualitativer Hinsicht einer solchen Importregelung.<sup>10</sup>

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		464'723	2'371'000	372
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		1'533'271	9'520'898	1'383
5	Zollertrag in Fr.		6'113	60'122	965
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	0.40	0.63	69.78
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	3.30	4.02	3.72
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3 \cdot D7) + (E3 \cdot E7) + (F3 \cdot F7)) / (D3 + E3 + F3)$		3.90	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			6.50	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		2.60	
11	Inlandproduktion in kg			1'403'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11 * E10		3'653'082	

Tabelle 2: Direkte und indirekte Wirkung des Grenzschutzes – Tafelkirschen

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; BLW 2013, Anhang 5 und 9; Schweizer Obstverband (schriftliche Auskunft).

### 3.4.2 Wein – hoch angesetzte Kontingente

Die Importe von Wein unterliegen im Ergebnis einem anderen Regime: Die Kontingente sind so hoch angesetzt, dass diese nie ausgeschöpft werden. Der prohibitiv hohe AKZA-Zollansatz entfällt damit. Der Zollsatz bei den Weissweinen beläuft sich im Durchschnitt gemäss Swissimpex auf 17.2% des Warenwertes am Zoll, was Fr. 0.56/kg Wein (inkl. Gebinde) entspricht. Beim Rotwein betragen die entsprechenden Werte 11.6% oder Fr. 0.70. Der Grenzschutz für Weine ist damit gemessen am Konsumentenpreis eher gering. Da sich die Zollabgabe in der Schweiz nach dem Gewicht bemisst, werden günstige Weine jedoch verhältnismässig stärker belastet. Es dürfte deshalb zu einer Marktverzerrung zugunsten höherer Qualität kommen. Aufgrund der hohen eingeführten Mengen, namentlich auch beim Rotwein, fallen die Zollerträge und der indirekte Schutz der inländischen Weinproduzenten in absoluten Grössen im Vergleich zu anderen Importgütern allerdings vergleichsweise (sehr) hoch aus (Tabelle 3).

<sup>8</sup> Der gewichtete Durchschnitt wurde im Sinne einer einheitlichen Lösung für alle Produkte gewählt. Möglich wäre auch die Verwendung des tiefsten oder des höchsten Preises, da die Zollansätze die Preise und die importierte Menge je nach Phase und Produkt unterschiedlich variieren.

<sup>9</sup> Die entsprechenden detaillierten Berechnungen für weitere wichtige Früchte und Gemüsesorten (Äpfel, Erdbeeren, Aprikosen, Zwetschgen/Pflaumen, Tomaten und Karotten) sowie Nüsslisalat und Kartoffeln finden sich im Anhang.

<sup>10</sup> Nicht berücksichtigt werden hier die administrativen Kosten, die bei Importen anfallen, namentlich das Zollveranlagungsverfahren. Die entsprechenden Regulierungskosten belaufen sich auf rund Fr. 30.- pro Import (Meier, H.; Liechti, D., 2014). 2012 belief sich die Zahl der Zollanmeldungen für landwirtschaftliche Produkte auf 971'309 (Eidgenössischen Zollverwaltung; Mail vom 19. Mai 2016). Die regulatorischen Kosten für Importe beliefen sich damit auf Fr. 29'139'270.-.

			Trinkweine	
			Rotwein	Weisswein
(3)	Importmenge in kg		132'177'737	37'517'858
(4)	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		799'045'020	123'186'164
(5)	Zollertrag in Fr.		92'428'411	21'172'175
(6)	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	11.57	17.19
(7)	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	4/3	6.05	3.28
(8)	Zollschutz in Fr. pro kg/Preisdifferenz Inlandproduktion in Franken pro kg	5/3	0.70	0.56
(9)	Inlandproduktion in kg		50'503'000	49'883'500
(10)	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Produzent und Grosshandel in Fr.	8*9	35'315'418	28'150'386
(11)	Mehrkosten zulasten der Konsumenten auf Stufe Grosshandel Total	5+10	127'743'829	49'322'561

Tabelle 3: Direkte und indirekte Wirkung des Zollschutzes – Rot- und Weisswein

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; BLW 2013, Anhang A5.

### 3.4.3 Schwellenpreissystem – für Getreide und Mais

Beim Import von Getreide, Mais und weiteren Produkten wie Sojabohnen, Erbsen, Fetten und Ölen findet schliesslich das Schwellenpreis-System Anwendung. Dabei wird vom Staat ein Sollpreis für importierte Rohstoffe festgelegt. Dieser Preis liegt zum Schutze der inländischen Getreideproduzenten über dem Weltmarktpreis. Der Schwellenpreis entspricht dabei dem Sollpreis abzüglich der Transportkosten im Inland. Der Zoll ergibt sich also als Differenz aus dem stabilen Schwellenpreis oder Richtpreis und dem variablen Weltmarktpreis. Die Höhe des Zolles unterliegt damit gewissen Schwankungen. Die Grenzbelastungen für die drei wichtigen Produkte Futtergerste und –mais sowie Brotweizen werden in der nachfolgenden Tabelle 4 ausgewiesen. Auffallend ist der relativ hohe Schutz beim Brotweizen. Zu beachten ist, dass der Schwellenpreis beim Brotweizen aufgrund des Vergleichs der Mehlpreise ermittelt wird. Das heisst, der Zoll schützt nicht nur die Produzenten und Grossisten, sondern auch die Müllereibetriebe.<sup>11</sup> Der vergleichsweise hohe Schutz impliziert nicht zwingend, dass die effektiv erzielten Margen der Getreideproduzenten in der Schweiz höher sind als im Ausland. Der Unterschied könnte auch in erster Linie durch die kleinräumigeren Produktionsstrukturen und das allgemein hohe Kostenniveau in der Schweiz bedingt sein. Hinzu kommt, dass ein nicht quantifizierbarer Teil der durch die Zölle verursachten Mehrkosten beim Produzenten selber anfällt, namentlich dann, wenn er derlei betroffene Güter in seiner Produktion als Input einsetzt. Dies liesse sich durch die Beseitigung der Grenzbelastung einsparen. Welche Auswirkungen dies auf die Getreideproduktion in der Schweiz hätte, ist schwer abschätzbar.

<sup>11</sup> Telefonische Auskunft vom Schweizerischen Getreideproduzentenverband vom 4. Januar 2016.

	Zollbelastung in Fr./dt 1)	Garantiefondsbeitrag in Fr./dt 1)	Grenzbelastung (Zollbelastung, Garantiefondsbeitrag) in Fr./dt. 1) 3)	Importmenge in dt 1)	Inlandproduktion in dt. 2) 4)	Grenzbelastung in Fr.	Verteuerung Inlandproduktion durch Grenzbelastung in Fr.	Gesamtkosten des Landwirtschaftsschutzes in Fr.
Gerste	3.86	3.7	7.56	388'091	1'841'410	2'933'968	13'921'060	16'855'028
Futtermais	5.43	3.71	9.14	879'436	1'465'050	8'038'045	13'390'557	21'428'602
Brotweizen			17.7	830'000	3'930'000	14'700'000	69'603'614	84'303'614
Total								122'587'244

Tabelle 4: Direkte und indirekte Wirkung des Zollschatzes – Getreide

Quelle: 1) Bundesamt für Landwirtschaft (schriftliche Auskunft)  
2) BLW 2013, Anhang 5  
3) Schweizerischer Getreideproduzentenverband (telefonische Auskunft)  
4) Schweizerischer Getreideproduzentenverband (schriftliche Auskunft)

#### 4. Ergebnisse

Die nachfolgende Zusammenstellung (Tabelle 5) fasst die Ergebnisse quantitativ zusammen.

Unsere Untersuchung umfasst 22 landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die Zollerträge auf diesen Produkten belaufen sich auf rund 232 Mio. Franken. Die gesamten Zollerträge auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen belaufen sich im Untersuchungs jahr 2012 insgesamt auf rund 612 Mio. Franken, verteilt auf rund 65'000 Zolltarifnummern. Unsere Untersuchung deckt damit hinsichtlich Zollerträge mit 38% nur einen relativ kleinen Teil ab. Das liegt darin begründet, dass wir in erster Linie landwirtschaftliche Erzeugnisse mit hohen Inlandproduktionswerten zu Erzeugerpreisen berücksichtigt haben, d.h. Produkte, die für die Schweizer Landwirte einkommensmässig wichtig sind. Der Selbstversorgungsgrad bei diesen Produkten ist oftmals relativ hoch und Importe finden deshalb in eher geringem Ausmass statt, womit vergleichsweise wenig Zollerträge anfallen. Die Schutzwirkung, welche Zölle zugunsten der inländischen Produktion entfalten, übersteigt deshalb bei weitem die Zollerträge auf diesen Produkten.

Die drei zollertragsstärksten landwirtschaftlichen Erzeugnisse sind für knapp einen Fünftel der Zollerträge verantwortlich (Fr. 119 Mio.): Es sind dies Rot-, Weiss- und Schaumwein. Rot- und Weisswein fanden Eingang in unsere Untersuchung, weil die Werte der Inlandproduktion zu Erzeugerpreisen bei diesen Produkten relativ hoch ausfallen. Die zehn zollertragsstärksten Erzeugnisse sind für rund einen Drittel der Zollerträge (203 Mio. Franken) verantwortlich.<sup>12</sup>

Hinsichtlich der Verteuerung der inländischen Produkte (Tabelle 5) fällt insbesondere der Schutz der tierischen Erzeugnisse, namentlich der Milchprodukte (Tabelle 6) und des Fleisches (Tabelle 7) stark ins Gewicht.

Die in Tabelle 5 ausgewiesenen Erzeugnisse dürften gestützt auf Angaben eines Experten und basierend auf Berechnungen der Preisüberwachung knapp 70% des inländischen Gesamtproduktionswertes abdecken. Unter der Annahme, dass die Zusatzbelastungen durch Zölle bei den restlichen Produkten relativ in vergleichbarer Höhe ausfallen, belaufen sich die durch die Produzenten und den Grosshandel ausgelösten Mehrbelastungen für die Konsumenten auf rund 2,6 Mia. Franken jährlich (Tabelle 5). Zusammen mit der Zollbelastung auf den importierten Produkten von rund 0,6 Mia. Franken ergibt sich eine kumulierte Mehrbelastung der Konsumenten auf der Produktions- und Grosshandelsstufe von rund 3,2 Mia. Zu welchem Teil die Produzenten und zu welchem Teil der Handel von dieser Rente profitiert, war nicht Gegenstand der Untersuchung.

<sup>12</sup> Dazu gehören beispielsweise auch Eier, Schweinefleisch und Weizen.



	Zollerträge	Verteuerung der inländischen Produktion	Mehrbelastung insgesamt
Rotwein	92'428'411	35'315'418	127'743'829
Weisswein	21'172'175	28'150'386	49'322'561
Rindfleisch	31'938'620	397'743'780	429'682'400
Kalbfleisch	560'926	217'999'940	218'560'866
Schweinefleisch	34'399'043	309'048'187	343'447'230
Geflügel	13'484'057	n.V. 1)	13'484'057
Tafeläpfel	950'738	141'929'194	142'879'932
Kirschen	60'122	3'653'082	3'713'203
Aprikosen	483'978	7'194'079	7'678'057
Zwetschgen	189'678	3'203'753	3'393'431
Erdbeeren	213'401	24'218'747	24'432'148
Tomaten	1'630'522	54'947'961	56'578'483
Karotten	480'884	12'805'529	13'286'413
Nüsslisalat	122'842	42'647'131	42'769'973
Butter	353'886	122'190'651	122'544'537
Konsummilch	22'790	85'500'728	85'523'518
Rahm	112'654	58'040'341	58'152'995
Speisekartoffeln	1'288'538	35'816'434	37'104'972
Brotgetreide	12'052'268	69'603'614	81'655'882
Futtermais	4'474'156	13'390'557	17'864'713
Futtergerste	1'850'915	13'921'060	15'771'975
Eier	13'627'561	62'730'000	76'357'561
<i>Berücksichtigte Produkte</i>	<i>231'898'165</i>	<i>1'740'050'571</i>	<i>1'971'948'736</i>
Weitere Produkte	379'949'563	813'652'560	1'193'602'124
<i>Total</i>	<i>611'847'728</i>	<i>2'553'703'132</i>	<i>3'165'550'860</i>

Tabelle 5: Mehrbelastung der Konsumenten durch Zölle bei den wichtigsten landwirtschaftlichen Produkten in Fr., 2012 2)

- 1) keine ausländischen Produzentenpreise verfügbar
- 2) Bei den Früchten und beim Gemüse (inkl. Kartoffeln, aber ohne die Futtergetreidearten) betreffen die Angaben in der Spalte „Verteuerung der inländischen Produktion“ nicht nur die Produktionsstufe, sondern auch den Grosshandel

#### 4.1 Exkurs: Tierische Erzeugnisse (Milchprodukte und Fleisch)

Die Erzeugung von Milch und Fleisch ist für die Schweizer Landwirtschaft von besonderer Wichtigkeit. Käse ist zudem eines der wenigen inländischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse, das im grösseren Umfang exportiert wird und damit also offensichtlich exportfähig ist. Für diese Produkte verfügen wir zum Teil auch über ausländische Produzentenpreise, was die Möglichkeit eröffnet, den rechnerischen Grenzschutz alleine für die Produktionsstufe zu ermitteln. Diese beiden Gründe veranlassen uns vorliegend im Rahmen eines Exkurses vertiefter auf die preisliche Wirkung des Grenzschatzes bei tierischen Erzeugnissen einzugehen.

Der Produzentenpreis für die Milch belief sich in den Nachbarländern Frankreich, Österreich und Deutschland im Jahr 2012 im ungewichteten Durchschnitt auf 38.18 Rp./l.<sup>13 14</sup> Der entsprechende Wert

<sup>13</sup> BLW 2013, S. 246.

<sup>14</sup> Bei der Berechnungen der Preisdifferenz zum Ausland wurde im Sinne einer vorsichtigen Schätzung nicht der tiefste Preise, sondern ein Durchschnitt der Preise der drei Nachbarländer verwendet. Auf diese Weise wird verhindert, dass ein länderspezifisches, allenfalls kurzfristiges Phänomen für die Preisdifferenz Ausland-Schweiz verantwortlich gemacht werden kann.

für die Schweiz betrug Rp. 58.95/l<sup>15</sup>, was einer Differenz von rund 20.77 Rp./l<sup>16</sup> entspricht. Die nachfolgende Tabelle 6 zeigt auf, in welchem Ausmass die höheren Produzentenpreise die Produktion der verschiedenen Produkte verteuert. Da der weitaus grösste Teil der Milch in die Käseproduktion geht, verteuern die höheren inländischen Milchpreise in erster Linie die Herstellung von Käse. Die ausgewiesene Produzentenpreisdifferenz von rund Fr. 0.21/l Milch entspricht einem Durchschnittswert. Die Entschädigung der Schweizer Milchproduzenten hängt allerdings auch vom Verwendungszweck der produzierten Milch ab. Diese ist in der Käseproduktion höher als etwa in der Dauermilchproduktion. Das bedeutet, dass die effektiven Mehrkosten in der inländischen Käseproduktion den unten ausgewiesenen Wert von rund 300 Mio. Franken nochmals (deutlich) übersteigen dürften. Umgekehrt wird für die übrigen Milchprodukte auf Stufe Produktion dadurch die Preisdifferenz überschätzt. Bezüglich des Käses lässt sich weiter festhalten, dass im Vergleich zum Ausland Mehrkosten auf Stufe Verarbeitung und Detailhandel anfallen, sodass die Konsumenten insgesamt Mehrkosten in der Grössenordnung von 1 Mia. Franken tragen dürften.<sup>17</sup> Die daraus resultierenden höheren Preise dürften sich negativ auf die Absatzmenge auswirken. Der Käse erscheint damit nicht in Tabelle 5, dies obwohl er durchaus indirekte preisliche Nachteile aus der Zollproblematik (Grenzschutz Milch) trägt.

Tiefere Milchpreise würden sich umgekehrt positiv auf den Käseexport auswirken. Analoge Überlegungen dürften teilweise auch für die weiteren Milchprodukte gelten. Die ausgewiesenen Mehrbelastungen für die übrigen Milchprodukte stellen aufgrund der tendenziell überschätzten Produzentenpreisdifferenz eine Obergrenze dar.

Produkt	Verwendete Milchmenge in kg	Anteil in % am Total	Mehrkosten in der inländischen Produktion in Fr.
Käse	1'458'231'000	42.01	302'825'971
Quark	23'214'000	0.67	4'820'774
Konsummilch	411'721'000	11.86	85'500'728
Rahm	279'488'000	8.05	58'040'341
Jogurt	113'263'000	3.26	23'520'950
übrige Frischmilchprodukte	97'031'000	2.80	20'150'104
Dauermilchwaren	367'100'000	10.58	76'234'433
Butter	588'398'000	16.95	122'190'651
Andere Verwertung	132'385'000	3.81	27'491'952
Vermarktete Milchmenge in kg	3'470'831'000	100	720'775'904

Tabelle 6: Verwendung der inländischen Milch und Mehrkosten in der Produktion, 2012

1) Vereinfachend wird hier von einem spezifischen Gewicht für Milch von 1 ausgegangen, d.h. ein Liter Milch=1kg

Quelle: TSM/SMP/SCM/SBV 2013, S.33; BLW 2013, S.246

<sup>15</sup> BLW 2013, S. 246.

<sup>16</sup> eigene Berechnungen.

<sup>17</sup> Dies gemäss der gängigen Regel, wonach die beobachtbaren Preisdifferenzen im Detailhandel je zu einem Drittel von der Produktionsstufe, vom Grosshandel und vom Detailhandel verursacht werden.

Schliesslich finden sich in der nachfolgenden Tabelle 7 noch die detaillierten Berechnungen zu den Mehrkosten der Inlandproduktion beim Rind-, Kalb- und Schweinefleisch. Wie bei der Milch betreffen die Berechnungen einzig die Produktionsstufe.

	Produzentenpreis Schweiz in Fr./kg Schlachtgewicht	Produzentenpreis Ausland in Fr./kg Schlachtgewicht (ungewichteter Durchschnitt der Angaben für Deutschland, Österreich und Frankreich)	Produzentpreisdifferenz in Fr./kg Schlachtgewicht	Inländische Produktionsmenge in kg	Mehrkosten der Inlandproduktion in Fr.	Produzentenpreis Deutschland in Fr./kg Schlachtgewicht	Produzentenpreis Frankreich in Fr./kg Schlachtgewicht	Produzentenpreis Österreich in Fr./kg Schlachtgewicht
Rind (Muni)	8.21	4.67	3.54	112'357'000	397'743'780	4.69	4.63	4.69
Kalb	13.7	6.87	6.83	31'918'000	217'999'940	6.24	7.49	6.88
Schwein	3.3	2.03	1.27	242'708'000	309'048'187	2.05	1.95	2.08
Total				386'983'000	924'791'907			

Tabelle 7: Mehrkosten der Inlandproduktion bei Rind-, Kalb- und Schweinefleisch in Fr., 2012

Quelle: BLW 2013, S. 246 sowie Anhang A5, Tabelle 5 (Produktion)

#### 4.2 Auslegung und Interpretation der Daten

Die hier für die einzelnen Produkte rechnerisch ausgewiesenen Preisdifferenzen auf Stufe Produktion oder Grosshandel (Tabelle 5) stellen eine Näherung dar und könnten aus unterschiedlichen Gründen tiefer oder höher ausfallen:

- Unsere Berechnungen gehen davon aus, dass Preisunterschiede zwischen Gütern aus- und inländischer Produktion allein durch die Zölle bedingt seien. Gerade bei tierischen Produkten – deren preisliche Übertuerung gegenüber dem Ausland besonders ins Gewicht fallen – dürfte allerdings die Präferenz der Konsumenten für einheimische Produkte besonders ausgeprägt und die Zahlungsbereitschaft entsprechend höher sein. Ein Teil des Preisunterschiedes könnte somit durch diese Präferenzen bedingt sein und selbst nach vollständigem Abbau der Zollschränken weiter Bestand haben. Nebst der generellen Präferenz bei einem Teil der Konsumenten für inländische Produkte, spielen bei den tierischen Erzeugnissen weitere Argumente, wie tatsächlich oder vermeintlich tierfreundlichere Tierhaltung in der Schweiz beim Kaufentscheid eine Rolle. Der Konsument ist für diesen Mehrwert auch bereit mehr zu zahlen. Die Bezeichnung „Herkunft Schweiz“ ist etwa beim Pouletfleisch neben dem Preis die wichtigste Produktinformation beim Einkauf (Bollinger 2012, S. 249ff.). Zum gleichen Preis ziehen deshalb 90% der Konsumenten das Schweizer Poulet vor. Die Konsumenten scheinen bereit zu sein, einen Aufpreis im Vergleich zum Auslandprodukt in Kauf zu nehmen. In der Realität kann beim Pouletfleisch eine durchschnittliche Aufpreisbereitschaft von einem Drittel beobachtet werden. Bei den ebenfalls untersuchten Erdbeeren ist der entsprechende Wert etwas höher, bei den Äpfeln liegt er darunter (Bollinger 2012, S. 249ff.). Wie stark dieser in den Detailhandelspreisen sichtbare Effekt auf die Produzentenpreise zurückwirkt, konnten wir nicht eruieren.
- Die Preise der inländischen Erzeugnisse betreffen teilweise Güter franco Grossverteiler, d.h. Erzeugnisse, die gewaschen und verpackt sind inkl. Transport ins Verteilzentrum des Grossvertellers. Die Preise der ausländischen Güter gelten dagegen teilweise für Erzeugnisse franco Grenze. Der Inlandtransport von der Grenze ins Verteilzentrum des Grossvertellers ist nicht inbegriffen. Dieser dürfte sich bei Äpfeln und Produkten ähnlicher Dichte gemäss Angabe eines Experten in der Grössenordnung von Fr. 0.15/kg belaufen. Bei leichten Gütern wie Nüsslisalat ist dieser Wert allerdings deutlich höher. Bei den Äpfeln beispielsweise würde die Berücksichtigung der Kosten der Inlandtransporte von der Grenze ins Verteilzentrum die ausgewiesenen Mehrkosten der Inlandproduktion um rund 17.6 Mio. Franken reduzieren (117'022'000 kg multipliziert mit Fr. 0.15).

- In vielen Bereichen basieren unsere Berechnungen auf Richtpreisen, die von den jeweiligen Verbänden mit dem Ziel der Markträumung empfohlen werden. Die Marktpreise können von den Richtpreisen abweichen.
- Die Richtpreise beim Gemüse betreffen die Preise franco Grossverteiler und damit die Frischprodukte. Die anderen Kanäle (Gastronomie, Convenience, u.a.) konnten mangels verfügbarer Richtpreise nicht berücksichtigt werden. Die Mehrkosten der Inlandproduktion, die auf diese Absatzkanäle entfallen, können deshalb nicht ausgewiesen werden. *Dieser Effekt führt isoliert betrachtet zu einer Unterschätzung der Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel.* Ebenfalls zu erwähnen ist, dass die Marktpreise der verschiedenen Kanäle unterschiedlich sind. Die Preise der Frischprodukte (Grossverteiler) sind vergleichsweise hoch. Die Preise der Produkte in den Absatzkanälen Gastronomie, Convenience und Industrie sind dagegen tiefer. Weil die Importe alle Absatzkanäle (Frischkonsum, Gastronomie, Convenience, Industrie) betreffen, überschätzen wir die Preisdifferenz zum Ausland. *Dieser zweite Effekt führt isoliert betrachtet zu einer Überschätzung der Mehrkosten der Inlandproduktion.* Der Nettoeffekt der beiden sich widerstrebenden Effekte ist unklar.
- Beim Nüsslisalat finden Importe vor allem für den Convenience- und den Aktionsbedarf statt.<sup>18</sup> Der Richtpreis (Grosshandel) bei Aktionen liegt Fr. 2.- bis Fr. 4.- unter dem von uns ausgewiesenen Preis. Die Angaben zum Nüsslisalat stellen deshalb auch aus dieser Optik eine Obergrenze dar. Analoge Überlegungen gelten für die Tomaten, wobei der Inlandrichtpreis bei Aktionen 20-30 Rp. unter dem üblichen Richtpreis liegt.
- Die Importmengen werden brutto erfasst und betreffen damit auch die Gebinde. Die Gebinde fallen besonders bei leichten Gütern wie Nüsslisalat mit 20% bis 30% ins Gewicht.<sup>19</sup>
- Die Mengenangaben zur Inlandproduktion beim Gemüse (Karotten, Tomaten, Nüsslisalat) basieren auf Planverkäufen. Die effektiven Verkaufsmengen liegen zum Teil etwas darunter.<sup>20</sup> Das führt isoliert betrachtet zu einer gewissen Überschätzung der Inlandproduktion und damit der Mehrkosten der Inlandproduktion.
- Die Berechnungen in diesem Bericht basieren auf der Annahme, dass die Preisunterschiede zwischen identischen Gütern ausländischer und inländischer Produktion allein auf die Zölle zurückzuführen sind. Viele Importgüter werden in der Schweiz jedoch auch ohne Zollschranken teurer verkauft als im Ausland (Kaufkraftabschöpfung). So ist der Import von Sojaprodukten in der Schweiz trotz eines nur geringen Zollschatzes um rund einen Viertel teurer als in den vier Nachbarländern Frankreich, Italien, Österreich und Deutschland (BAK 2014, S. 97).<sup>21</sup>

Die durch Zölle bedingten finanziellen Mehrbelastungen der Konsumenten auf den Stufen Produzenten und Grosshandel in der Tabelle 5 überschätzen die Wirkung des Grenzschutzes vermutlich tendenziell. Die Ursachen dafür wurden erwähnt. Zwei Ursachen scheinen dabei vor allem ins Gewicht zu fallen: Zum einen die höhere Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für inländische landwirtschaftliche Erzeugnisse und zum andern die Tatsache, dass auch ohne Zollschranken oftmals eine Abschöpfung der hohen Kaufkraft in der Schweiz beobachtbar ist. Oftmals gelingt es Importeuren Güter ausländischer Herkunft in der Schweiz aufgrund der hier höheren Kaufkraft zu höheren Preisen abzusetzen als im Ausland.

Die relativ hohen Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die teilweise durch den Grenzschutz bedingt sind, beeinflussen umgekehrt aber auch das Preisniveau anderer Produkte, die im selben Rahmen gekauft werden. Zu denken ist hier beispielsweise an Kosmetika und Körperpflegeprodukte, die ebenfalls beim Detailhändler erworben werden. Deren Preise orientieren sich damit auch an einem Warenkorb, der auch landwirtschaftliche Produkte umfasst. Damit tragen die relativ teuren Lebensmittel dazu bei, dass Markenprodukte im sogenannten Nearfood-Bereich in der Schweiz ebenfalls vergleichsweise teuer sind (Preisüberwachung 2012, S. 16).

<sup>18</sup> Schreiben des Verbandes Schweizer Gemüseproduzenten vom 15. April 2016, S.2.

<sup>19</sup> Schreiben der Schweizer Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 18. April 2016, S. 2.

<sup>20</sup> Schreiben der Schweizer Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 18. April 2016, S. 2.

<sup>21</sup> Ein nicht quantifizierbarer Teil der Differenz erklärt sich dabei durch den in der Schweiz höheren Anteil an GVO-freien Sojaprodukten.

## 5. Zusammenfassung

Eine Vielzahl landwirtschaftlicher Erzeugnisse wird beim Import an der Grenze durch Zölle belastet. Das ermöglicht den inländischen Produzenten ihre Produkte teurer zu verkaufen als in einer Marktordnung ohne Zölle. Von diesem Agrarschutz profitieren nicht nur die Produzenten, sondern auch die den Landwirten vor- und nachgelagerten Stufen. Durch den Agrarschutz sind inländische Unternehmen nur eingeschränkt dem Wettbewerb ausgesetzt und damit auch weniger gezwungen, effizient zu produzieren.

Die Schweizer Landwirtschaftspolitik zielt in erster Linie darauf ab, gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirte abzugelten, wie etwa den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, die Pflege der Kulturlandschaft oder den Erhalt der dezentralen Besiedlung. Dafür werden jährlich Mittel in der Grössenordnung von 3,3 Mia. Franken aufgewendet. Die Agrarpolitik ist damit seit den Reformen in den 90er Jahren nicht mehr primär auf die Stützung der Preise ausgerichtet. Gleichwohl stellen namentlich Einfuhrzölle, die Gegenstand dieser Untersuchung sind, weiterhin ein wichtiges Element des Schutzes der inländischen Produzenten dar.

Unsere Abklärungen haben ergeben, dass die Zölle die Importgüter zulasten der Konsumenten um rund 600 Mio. Franken jährlich verteuern (Tabelle 8). Weit höher fällt die Zusatzbelastung der Konsumenten aus, welche Zölle indirekt bei den inländischen Erzeugnissen zeitigen. Wir haben eine jährliche Rente von rund 2,6 Mia. Franken ermittelt. Ob diese Rente wie vom Gesetzgeber vorgesehen bei den Landwirten anfällt oder ob diese, wie aufgrund theoretischer Überlegungen zu erwarten wäre, teilweise auch vom Gross- und Detailhandel abgeschöpft wird, war nicht Gegenstand dieser Abklärungen. Unser rechnerisches Ergebnis überschätzt tendenziell aufgrund verschiedener Effekte die effektiven Mehrbelastungen der Konsumenten.

In erster Linie zu erwähnen ist hier die höhere Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für inländische landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die Beseitigung von Zollschranken würde demnach nicht zur vollständigen Beseitigung der von uns für die verschiedenen Produkte ermittelten Preisdifferenz zwischen in- und ausländischen Gütern führen. Die Preisüberwachung geht deshalb grob geschätzt von zollbedingten Mehrkosten der Inlandproduktion auf den Stufen Produktion und Grosshandel in der Grössenordnung von 2 Mia. Franken aus. Dabei fallen Fleisch und Milchprodukte besonders ins Gewicht.

	Zollerträge	Verteuerung der inländischen Produktion	Mehrbelastung insgesamt
Wein	113'600'586	63'465'804	177'066'390
Fleisch	80'382'646	924'791'907	1'005'174'553
Früchte	1'897'917	180'198'854	182'096'771
Gemüse/Salat	2'234'248	110'400'621	112'634'869
Milchprodukte	489'330	265'731'720	266'221'050
Kartoffeln, Getreide	19'665'877	132'731'665	152'397'542
Eier	13'627'561	62'730'000	76'357'561
Übrige	379'949'563	813'652'560	1'193'602'124
Total	611'847'728	2'553'703'132	3'165'550'860

Tabelle 8: Mehrbelastung der Konsumenten durch Zölle nach Produktgruppen in Fr., 2012

## 6. Schlussfolgerungen

Zölle führen zu einer Verteuerung der importierten Güter. In erster Linie wird mit den Zöllen aber auf den Schutz der inländischen Produktion abgezielt, können die inländischen Produzenten doch dank des Grenzschatzes ihre Erzeugnisse im Inland zu höheren Preisen verkaufen als in einer Marktordnung ohne Zölle.

Die Differenzen zwischen inländischen und ausländischen Konsumentenpreisen stellen weiter eine Ursache für den beobachteten Einkaufstourismus dar. Bedeutende landwirtschaftliche Erzeugnisse, wie namentlich auch Getreide, stellen zudem Inputfaktoren für die Landwirtschaft dar. Die Differenzen bei den Lebensmittelpreisen zwischen der Schweiz und den Euroländern belaufen sich gemäss einer aktuellen Studie von Eurostat im Durchschnitt zu den Euro-Ländern auf 70% und im Vergleich zu den Nachbarländern auf 72% (D), 61% (F) und 47% (A).<sup>22</sup> Deren hohen Preise sind wiederum wesentliche Kostentreiber in der Produktion von tierischen Erzeugnissen (Fleisch, Eier, Milch). Dies mag mindestens teilweise erklären, weshalb gerade Fleischprodukte bei uns derart stark überteuert sind gegenüber ausländischen Preisen: Namentlich zahlen wir im Detailhandel gemäss der Eurostat-Untersuchung mehr als das Zweieinhalbfache für Fleischprodukte als im Durchschnitt der Euro-Länder. Die bereits sehr hohe mittlere Überteuering bei Nahrungsmitteln von gut 70 % wird damit beim Fleisch noch einmal sehr deutlich übertroffen.

Ebenfalls fallen durch den Zollschutz administrative Kosten an. Diese entstehen einerseits bei der Zollverwaltung und beim Bundesamt für Landwirtschaft, andererseits aber auch bei den Importeuren, denen der Verzollungsprozess einen zusätzlichen Aufwand generiert.<sup>23</sup> Selbst ein sehr tiefer Zollansatz stellt deshalb ein Handelshemmnis dar, das den Preiswettbewerb im Inland reduziert. Der regulatorische Aufwand alleine für Importeure von landwirtschaftlichen Gütern dürfte sich dabei auf rund 30 Mio. Franken pro Jahr belaufen.

Der Agrarschutz erweist sich weiter für Branchen wie den Tourismus, das Gastgewerbe oder die Lebensmittelindustrie, für welche die landwirtschaftlichen Erzeugnisse wichtige Vorleistungen darstellen, als Wettbewerbsnachteil im Verhältnis zu ausländischen Anbietern. Schliesslich erschwert die protektionistische Landwirtschaftspolitik den Abschluss von für die Exportwirtschaft wichtigen Freihandelsabkommen.

Zölle bedeuten somit eine beachtliche Belastung der Konsumenten und der heimischen Wirtschaft. Wie so oft bei regulatorischen Eingriffen in die freie Marktwirtschaft treten sie ausserdem mit Nebeneffekten auf, die grundsätzlich unerwünscht sind. So können etwa die Verpackungs- und Handelsindustrie vom Zollschutz mitprofitieren: Vorliegend kann nicht abgeschätzt werden, welcher Anteil der Preisüberhöhung tatsächlich wie gewünscht den Produzenten und welcher Anteil unerwünschterweise der vor- oder nachgelagerten Stufe zugutekommt. Es könnte sich dabei aber um einen wesentlichen Teil handeln, welcher insb. im Handel versickert.

Bereits aus diesem Grund sollte ernsthaft in Erwägung gezogen werden, die Zölle auf den Agrarprodukten abzuschaffen und die einheimische Produktion gegebenenfalls mit anderen Instrumenten zu unterstützen. Volkswirtschaftlich gesehen liesse sich die einheimische Produktion unterstützt durch Direktzahlungen günstiger finanzieren, weil in diesem Fall der Handel von der Marktabschottung nicht profitiert. Anders formuliert: würde derselbe Betrag in Direktzahlungen investiert, hätten die Landwirte mehr davon.

Hinzu kommt, dass durch den Abbau solcher Zölle auch exportorientierte Branchen, die sich mit einem erheblich erstarkten Schweizer Franken konfrontiert sehen, profitieren könnten. Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass die einheimische Produktion durch die Präferenz der Konsumenten für inländische Agrargüter und die damit verbundene höhere Zahlungsbereitschaft geschützt wird. Auch mit dem Wegfall des Agrarschatzes werden Preisdifferenzen zwischen ausländischen und inländischen Produkten bestehen bleiben, was zu deren Finanzierung beiträgt.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative\\_price\\_levels\\_for\\_food\\_beverages\\_and\\_tobacco#Main\\_statistical\\_findings](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative_price_levels_for_food_beverages_and_tobacco#Main_statistical_findings).

<sup>23</sup> Schätzungen Preisüberwacher, gestützt auf Meier, H.; Liechti, D. (2014): „Im Bereich Zollabfertigung sind einfachere Verfahren und Kostenreduktionen möglich“, in „Die Volkswirtschaft“ 1/2-14 und auf Mengenangaben der Oberzolldirektion.

## Anhang

### Direkte und indirekte Wirkung des Grenzschutzes bei verschiedenen landwirtschaftlichen Erzeugnissen

A	B	C	Phase		
			D	E	F
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		464'723	2'371'000	372
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		1'533'271	9'520'898	1'383
5	Zollertrag in Fr.		6'113	60'122	965
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	0.40	0.63	69.78
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	3.30	4.02	3.72
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3 \cdot D7) + (E3 \cdot E7) + (F3 \cdot F7)) / (D3 + E3 + F3)$		3.90	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			6.50	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		2.60	
11	Inlanproduktion in kg			1'403'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11 \cdot E10		3'653'082	

Tabelle A1: Tafelkirschen

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; BLW 2013, Anhang 5 und 9; Mail Schweizer Obstverband vom 1.9.2015

A	B	C	Phase		
			D	E	F
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		1'703'681	814'429	2'509'375
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		2'893'545	1'407'738	1'717'411
5	Zollertrag in Fr.		38'675	17'350	894'713
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	1.34	1.23	52.10
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	1.70	1.73	0.68
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3 \cdot D7) + (E3 \cdot E7) + (F3 \cdot F7)) / (D3 + E3 + F3)$		1.20	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			2.41	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		1.21	
11	Inlanproduktion in kg			117'022'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11 \cdot E10		141'929'194	

Tabelle A2: Tafeläpfel

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; BLW 2013, Anhang 5 und 9

A	B	C	Phase		
			D	E	F
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		12'627'521	1'958'230	11'772
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		43'420'824	7'562'403	67'919
5	Zollertrag in Fr.		88'547	60'595	64'259
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	0.20	0.80	94.61
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	3.44	3.86	5.77
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3 \cdot D7) + (E3 \cdot E7) + (F3 \cdot F7)) / (D3 + E3 + F3)$		3.50	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			7.09	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		3.59	
11	Inlanproduktion in kg			6'741'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11 \cdot E10		24'218'747	

Tabelle A3: Erdbeeren

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; BLW 2013, Anhang 5 und 9; telefonische Auskunft BLW vom 31.8.2015

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		6'361'092	1'372'305	132'091
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		14'612'137	3'092'329	257'941
5	Zollertrag in Fr.		145'757	45'629	292'592
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	1.00	1.48	113.43
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	2.30	2.25	1.95
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3*D7)+(E3*E7)+(F3*F7))/(D3+E3+F3)$		2.28	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			3.40	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		1.12	
11	Inlandproduktion in kg			6'440'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10		7'194'079	

Tabelle A4: Aprikosen

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; BLW 2013, Anhang 5 und 9; Jahresbericht Schweizer Obstverband 2012, S. 57 (Mail vom Schweizer Obstverband vom 1.9.2015)

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		3'150'335	4'346'620	17'625
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		5'545'497	6'561'325	25'027
5	Zollertrag in Fr.		78'829	91'348	19'501
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	1.42	1.39	77.92
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	1.76	1.51	1.42
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3*D7)+(E3*E7)+(F3*F7))/(D3+E3+F3)$		1.61	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			3.06	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		1.44	
11	Inlandproduktion in kg			2'218'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10		3'203'753	

Tabelle A5: Zwetschgen

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; BLW 2013, Anhang 5 und 9; Mail Schweizerischer Obstverband vom 1.9.2015

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		8'000'759	2'048'749	51'725
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		23'362'347	6'218'687	243'018
5	Zollertrag in Fr.		141'860	117'246	362'777
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	0.61	1.89	149.28
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	2.92	3.04	4.70
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3*D7)+(E3*E7)+(F3*F7))/(D3+E3+F3)$		2.95	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			4.82	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		1.87	
11	Inlandproduktion in kg			7'755'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10		14'504'511	

Tabelle A6: Cherry Tomaten

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; Mail Schweizerische Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 25.11.2015



A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		2'308'505	1'659'386	14'291
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		4'115'821	2'182'944	25'141
5	Zollertrag in Fr.		66'811	90'101	23'471
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	1.62	4.13	93.36
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	1.78	1.32	1.76
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3*D7)+(E3*E7)+(F3*F7))/(D3+E3+F3)$			1.59
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.				2.78
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8			1.19
11	Inlandproduktion in kg				2'475'000
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10			2'941'259

Tabelle A7: Peretti Tomaten

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; Mail Schweizerische Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 25.11.2015

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		1'011'758	405'417	19'197
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		1'827'998	712'010	30'178
5	Zollertrag in Fr.		27'243	22'090	33'744
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	1.49	3.10	111.82
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	1.81	1.76	1.57
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3*D7)+(E3*E7)+(F3*F7))/(D3+E3+F3)$			1.79
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.				2.91
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8			1.12
11	Inlandproduktion in kg				2'336'000
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10			2'609'602

Tabelle A8: Fleischtomaten

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; Mail Schweizerische Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 25.11.2015

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		17'583'941	4'434'080	75'634
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		26'532'505	6'665'813	165'967
5	Zollertrag in Fr.		356'139	213'716	175'324
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	1.34	3.21	105.64
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	1.51	1.50	2.19
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3*D7)+(E3*E7)+(F3*F7))/(D3+E3+F3)$			1.51
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.				2.49
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8			0.98
11	Inlandproduktion in kg				35'562'000
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10			34'892'588

Tabelle A9: Tomaten < 80 mm

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; Mail Schweizerische Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 25.11.2015

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		2'167'779	2'094'265	248'359
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		1'542'825	1'838'155	797'479
5	Zollertrag in Fr.		94'706	80'282	305'896
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	6.14	4.37	38.36
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	0.71	0.88	3.21
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3*D7)+(E3*E7)+(F3*F7))/(D3+E3+F3)$			0.93
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.				1.12
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8			0.19
11	Inlandproduktion in kg				66'061'000
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10			12'805'529

Tabelle A10: Karotten (frisch oder gekühlt)

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; E-Mail Schweizerische Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 25.11.2015.

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg		15'836	202'606	13'086
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.		100'853	1'714'300	88'492
5	Zollertrag in Fr.		2'262	28'072	122'842
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	2.24	1.64	138.82
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3	6.37	8.46	6.76
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3 \cdot D7) + (E3 \cdot E7) + (F3 \cdot F7)) / (D3 + E3 + F3)$		8.22	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			17.63	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		9.41	
11	Inlandproduktion in kg			4'534'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10		42'647'131	

Tabelle A11: Nüsslisalat

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; E-Mail Schweizerische Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 25.11.2015.

A	B	C	D	E	F
				Phase	
			grüne Phase (ZKA)	rote Phase ZKA	rote Phase AZKA
3	Importmenge in kg			10'648'884	1'617'054
4	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.			9'451'588	1'349'178
5	Zollertrag in Fr.			591'037	697'501
6	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4		6.25	51.70
7	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) pro Kilo in Fr.	4/3		0.89	0.83
8	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	$((D3 \cdot D7) + (E3 \cdot E7) + (F3 \cdot F7)) / (D3 + E3 + F3)$		0.88	
9	Grossistenpreis Inlandproduktion pro Kilo in Fr.			1.15	
10	Preisdifferenz pro Kilo auf Stufe Grosshandel in Fr.	E9-E8		0.27	
11	Inlandproduktion in kg			132'924'000	
12	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Grosshandel in Franken	E11*E10		35'816'434	

Tabelle A12: Kartoffeln

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; E-Mail Schweizerische Zentralstelle für Gemüsebau und Spezialkulturen vom 25.11.2015.

		Trinkweine	
		Rotwein	Weisswein
(3)	Importmenge in kg	132'177'737	37'517'858
(4)	Warenwert (ohne Zölle) in Fr.	799'045'020	123'186'164
(5)	Zollertrag in Fr.	92'428'411	21'172'175
(6)	Inzidenz, Zollaufwand in % des Warenwertes	5/4	11.57
(7)	Grossisten-Importpreis (ohne Zoll) gewichteter Durchschnitt pro Kilo in Fr.	4/3	6.05
(8)	Zollschutz in Fr. pro kg/Preisdifferenz Inlandproduktion in Franken pro kg	5/3	0.70
(9)	Inlandproduktion in kg		50'503'000
(10)	Mehrkosten der Inlandproduktion auf Stufe Produzent und Grosshandel in Fr.	8*9	35'315'418
(11)	Mehrkosten zulasten der Konsumenten auf Stufe Grosshandel Total	5+10	127'743'829

Tabelle A13: Rot- und Weisswein

Quelle: Auskunft OZD gestützt auf die Datenbank Swissimpex; BLW 2013, Anhang A5.

	Inlandeier	Auslandeier	Differenz
Produzentenpreis(differenz) in Fr./Stück	0.237	0.155	0.082
Anzahl produzierte Eier in Mio. Stück	765		
Mehrkosten der Inlandproduktion in Mio. Franken	62.73		

Tabelle A14: Schaleier

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (2013): Marktbericht Eier, September 2013, S. 5; www.gallosuisse.ch

## Quellenangaben

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

BLW/Bundesamt für Landwirtschaft (4. November 2015): Vernehmlassung zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021, erläuternder Bericht, S. II.

BLW/Bundesamt für Landwirtschaft (2013), Agrarbericht 2013.

Bollinger Maiolino, Conradin (2012): Ökonomische Analysen von Herkunftsbezeichnungen bei Agrarerzeugnissen – Präferenz und Zahlungsbereitschaft für die „Herkunft Schweiz“. Diss ETH Nr. 20415.

LwG; Bundesgesetz über die Landwirtschaft, Landwirtschaftsgesetz.

Meier, H.; Liechti, D. (2014): Im Bereich Zollabfertigung sind einfachere Verfahren und Kostenreduktionen möglich, in Die Volkswirtschaft 1/2-14.

Preisüberwachung (2012): Frankenstärke und Preise.

Swisscofel (2012): Früchte- und Gemüsemarkt der Schweiz.

Swissimpex: <https://www.swiss-impex.admin.ch/>.

TSM/SMP/SCM/SBV Statistik (2013): Milchstatistik 2012.