Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (2002)

Heft: 2

Artikel: Transparenz durch Wettbewerb : Reform der Fleischimportregelung

Autor: Jörin, Robert

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966255

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Transparenz durch Wettbewerb: Reform der Fleischimportregelung

Robert Joerin, Institut für Agrarwirtschaft, ETH-Zürich

Dominantes Instrument der Schweiz beim Agrarimport sind die Zollkontingente. Im Beitrag wird gezeigt, dass die Versteigerung von Zollkontingenten auf dem Fleischmarkt die Transparenz erhöht und den Wettbewerb verstärkt. Die Erfahrungen mit den Versteigerungen der Zollkontingente für Weisswein und bestimmte Fleischspezialitäten zeigen, dass dadurch eine wettbewerbskonforme Verteilung der Zollkontingente erreicht wurde, die den Prinzipien von „Transparenz und Nicht-Diskriminierung" entspricht. Von besonderem Interesse ist das Spannungsfeld von Unternehmenskonzentration und Wettbewerb, das in einem kleinen Land erfahrungsgemäss leicht zu Absprachen unter den wenigen Firmen führen kann. Im Artikel wird ein Auktionsverfahren vorgestellt, das der Gefahr der Kollusion unter den Bietern bestmöglich entgegenwirkt.

1. Problematische Zollkontingente: Kontingentsrenten und unvollkommener Wettbewerb

Entgegen der ursprünglichen Absicht im GATT gelang es in der Uruguay-Runde nicht, die zahlreichen Importquoten im Agrarhandel abzuschaffen. An ihre Stelle traten die Zollkontingente, die bei agrarpolitisch sensiblen Produkten angewandt werden. Als eines der wenigen Länder hat die Schweiz 1996 begonnen, Zollkontingente zu versteigern. Nach den Erfahrungen mit der Versteigerung der Zollkontingente für bestimmte Fleischspezialitäten und Wurstwaren (z.B. Parma-Schinken), stellt sich nun die Frage, ob das Versteigerungsverfahren in Zukunft auf den ganzen Fleischimport ausgedehnt werden soll.

Zwei Probleme stehen im Zusammenhang mit Zollkontingenten im Vordergrund:

1. **Die Bildung von Kontingentsrenten:** Breite Kreise in der Bevölkerung beurteilen Importregelungen, die Kontingentsrenten ermöglichen, zunehmend kritischer. Ökonomen haben deshalb stets auf die Möglichkeit hingewiesen, Importquoten zu versteigern, um die Kon-

tingentsrenten vom Handel zum Staat zu transferieren. (Bergsten 1987, Skully 1998). Tangermann (1996) beurteilt Auktionen als „the most transparent method" zur Verteilung der Zollkontingente. In den Verhandlungen des GATT/WTO-Agrarabkommens hat man die Rentenfrage als verteilungspolitisches Problem erachtet und es den betreffenden Ländern überlassen, den Modus zur Verteilung der Kontingente festzulegen. Diese politisch sensible Frage konnte im Agrarabkommen nicht geregelt werden. Debatten über pro und contra von Auktionen werden daher ganz im Zeichen verteilungspolitischer Konflikte zwischen dem Staat und den verschiedenen Akteuren im Markt geführt.

2. **Zollkontingente und unvollkommener Wettbewerb:** In der politischen Diskussion etwas in den Hintergrund getreten ist die volkswirtschaftlich zentrale Frage, wie die Anwendung von Zollkontingenten den Wettbewerb beeinträchtigen kann. Gemeint ist die Erkenntnis von Bhagwati (1965), wonach unter unvollkommenem Wettbewerb Zölle und Quoten nicht die gleiche Wirkung haben. Das Theorem der „Non-Equivalence of Tariffs and Quotas" geht von der Erfahrung aus, dass unter dem Regime von Quoten der Wettbewerb unter den Akteuren auf den geschützten Märkten behindert wird. Je weniger der Wettbewerb unter den importberechtigten Firmen in Handel und Verarbeitung spielt, desto höher sind die Margen, die zwischen der Konsumenten- und Produzentenstufe entstehen (Joerin 2001). Die neuere Forschung hat inzwischen auch auf das Problem der asymmetrischen Preistransmission hingewiesen, die für den Schweizer Fleischmarkt charakteristisch ist. So hat Abdulai (2002) am Beispiel des Schweinemarktes gezeigt, dass "... *increases in producer prices that lead to declines in marketing margins are passed on more quickly to retail prices than decreases in producer prices that result in increases in the marketing margins*". Diese Asymmetrie in der Preisbildung ist ein Hinweis auf unvollkommenen Wettbewerb auf dem Fleischmarkt. Da Zölle wettbewerbspolitisch weniger problematisch sind, erreichen sie das Ziel der Preisstützung im Inland mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten als Zollkontingente. Mangelnder Wettbewerb als Folge von Quoten führt somit zu Ineffizienz und beeinträchtigt den Handel. Aus diesem Grund war es stets ein Ziel im GATT, mengenmässige Importrestriktionen durch Zölle zu ersetzen.

Wir wollen in Kapitel 2 näher auf die Grundsatzfrage von Importregelungen eingehen und die Wirkungsweise von Zöllen und Zollkontingenten miteinander vergleichen. Aufgrund der bereits erwähnten Hauptproble-

me der intransparenten Kontingentsrenten und des unvollkommenen Wettbewerbs stellt sich die Frage, wie Auktionen zur Lösung dieser Probleme beitragen können. Wir zeigen in Kap. 3 welche Erfahrungen die Schweiz bereits mit der Versteigerung von Zollkontingenten gemacht hat. Als Beispiele dienen die Auktionen beim Weisswein 1997-2000 und bei Fleischspezialitäten und Wurstwaren seit 1996. Aufgrund dieser Erfahrungen gehen wir in Kap. 4 davon aus, dass die Versteigerung der Zollkontingente auf den ganzen Fleischimport ausgedehnt werden soll. Dabei stellt sich in Anbetracht der hohen Konzentration beim Import von Fleisch die Frage, ob der Wettbewerb unter den Bietern in einer Auktion noch spielen wird. Wir stellen deshalb ein Auktionsverfahren vor, das der Gefahr der Kollusion unter Bietern bestmöglich entgegenwirkt.

Im vorliegenden Artikel geht es um diejenigen Probleme, die sich im Spannungsfeld zwischen Konzentration und Wettbewerb zeigen. Entscheidend ist dabei die Frage, welche handelspolitischen Rahmenbedingungen insbesondere bei einer Annäherung an den EU-Markt gelten werden. Aus der Sicht des Wettbewerbs stellt sich die Frage nach dem „relevanten Markt". In dieser Frage befindet sich die Schweiz in einem Dilemma: mit Blick auf den kleinen Schweizermarkt sind verstärkte Unternehmenskonzentrationen problematisch, mit Blick auf eine Öffnung der Märkte erscheinen sie hingegen geradezu notwendig. Abbildung 1 soll dieses Dilemma veranschaulichen und zum Ausdruck bringen, wie wichtig der politische Entscheid über den zukünftigen Kurs der Marktöffnung ist.

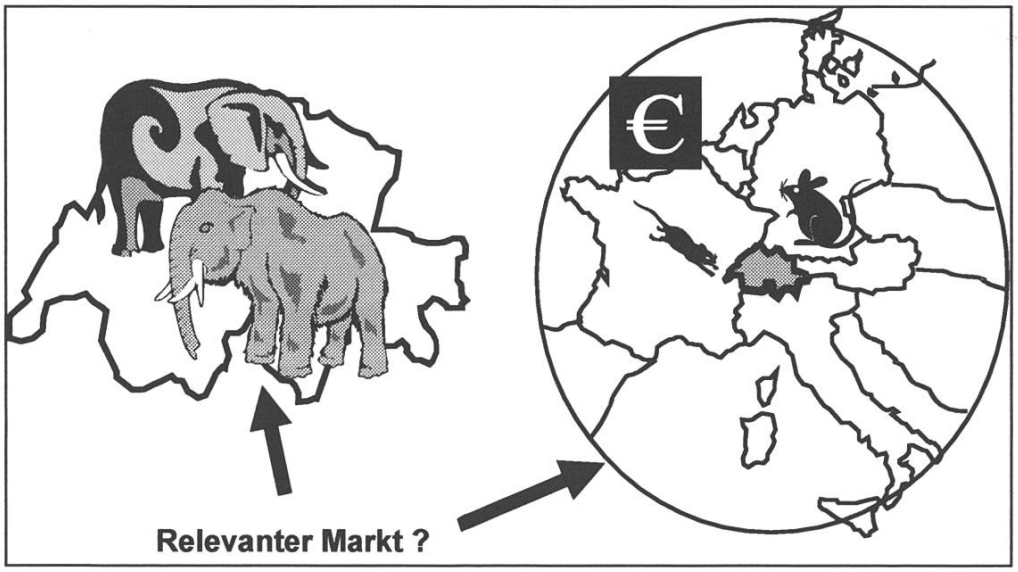

Abb. 1: Wettbewerbspolitisches Dilemma der Schweiz

2. Zollkontingente oder Zölle? Grundsatzfragen zur Gestaltung von Importregelungen

2.1 Vergleich von Zöllen und Zollkontingenten: Aspekte des Wettbewerbs

Der Vergleich der Wirkungsweise von Zöllen und Zollkontingenten soll hier am einfachsten Fall gezeigt werden: wir nehmen an, dass der Wettbewerb unter den Akteuren vollständig funktioniert[1].

Abbildung 2 zeigt die typische zwei-stufige Tarifstruktur von Zollkontingenten: Innerhalb der Kontingentsmenge gilt der tiefe Satz, der Kontingents-Zollansatz (KZA). Sobald die in der WTO festgelegte Menge Q* überschritten wird, gilt der höhere Ausser-Kontingents-Zollansatz (AKZA). Beide Zollsätze definieren den Preis, den der Importeur für eine bestimmte Importmenge bezahlen muss (Import-Angebotsfunktion A_{IMP}). Analog dazu zeigt die Import-Nachfragefunktion (D_{IMP}), welche Menge bei einem bestimmten Preis zur Versorgung des Inlandmarktes importiert wird. Der gestützte Preis im Inland ergibt sich im Schnittpunkt der Importangebots- und Importnachfragefunktion: für die Kontingentsmenge Q* resultiert der Preis P*. Wer Zollkontingente zugeteilt bekommt, importiert zum tiefen Tarif und kann die Ware zum höheren Preis P* verkaufen. Die Differenz zwischen dem Einkaufspreis (Weltmarktpreis+Kontingents-Zollansatz) und dem Verkaufpreis im Inland P* entspricht der sog. Kontingentsrente. Als Alternative zum Zollkontingent liesse sich der Preis P* auch durch einen Zoll erreichen, dessen Höhe der Differenz zwischen P* und dem Weltmarktpreis entspricht. Beide Instrumente führen agrarpolitisch zum selben Ergebnis (P*), aber es gibt einen wichtigen Unterschied: beim Zoll entstehen keine Kontingentsrenten, sondern die ganze Differenz zwischen Inlandpreis und Weltmarktpreis geht als Zolleinnahmen zum Staat.

Ein weiterer Unterschied zwischen Zöllen und Zollkontingenten betrifft die Stabilität der Preise. Die Grafik zeigt, dass der gestützte Preis von der Lage der Import-Nachfragefunktion abhängig ist: Produkte mit einem sinkenden Konsumtrend geraten bei einem unverändert hohen Zollkontingent unter einen Preisdruck (z.B. Rindfleisch). Im Extremfall ist eine Rückbildung der Nachfrage denkbar, die nur noch den tiefen Ast

[1] Weitere Annahmen sind: homogene Güter und der Fall des "kleinen Landes".

der Importangebotsfunktion schneidet. Dieser minimale Schutz liegt aufgrund der tiefen KZA beim Fleisch teilweise sogar unter dem EU-Preisniveau. Die Produzenten und ihre Organisationen neigen gerne dazu, mengenmässige Importinstrumente als sicheren Schutz zu betrachten. Die Grafik zeigt jedoch, dass bereits kleine Veränderungen der Importnachfrage im senkrechten Ast der Importangebotsfunktion relativ grosse Preisschwankungen bewirken. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Produzentenpreise für Muni in Deutschland und der Schweiz. Neben den bereits erwähnten Preisschwankungen ist der Trend der Annäherung des Schweizer Preises an das EU-Niveau deutlich erkennbar. Mit ein Grund für diese Entwicklung sind die in den letzten zehn Jahren erhöhten Direktzahlungen und Produktivitätsfortschritte. Problematisch aus der Sicht der Produzenten ist der rückläufige Konsum bei Rindfleisch: Der Pro-Kopf-Konsum betrug 1990 noch 13,5 kg und fiel 2001 auf ca. 10 kg. Wenn sich dieser Trend fortsetzt und das festgelegte Zollkontingent weiterhin ausgenutzt werden soll, wird der Preisdruck immer stärker. Es ist in der gegenwärtigen angespannten Situation sehr wichtig, dass sich alle Beteiligten im Klaren sind, woher der Preisdruck kommt. Er liegt im speziellen Mechanismus der Zollkontingente. Im Unterschied dazu bewirkt eine rückläufige Importnachfrage bei einem Zoll keine Preissenkung sondern eine Reduktion der Importmenge. Vereinfacht ausgedrückt: Zollkontingente sind für die Produzenten nur solange vorteilhaft, als der Konsum steigt. Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich dies jedoch deutlich geändert.

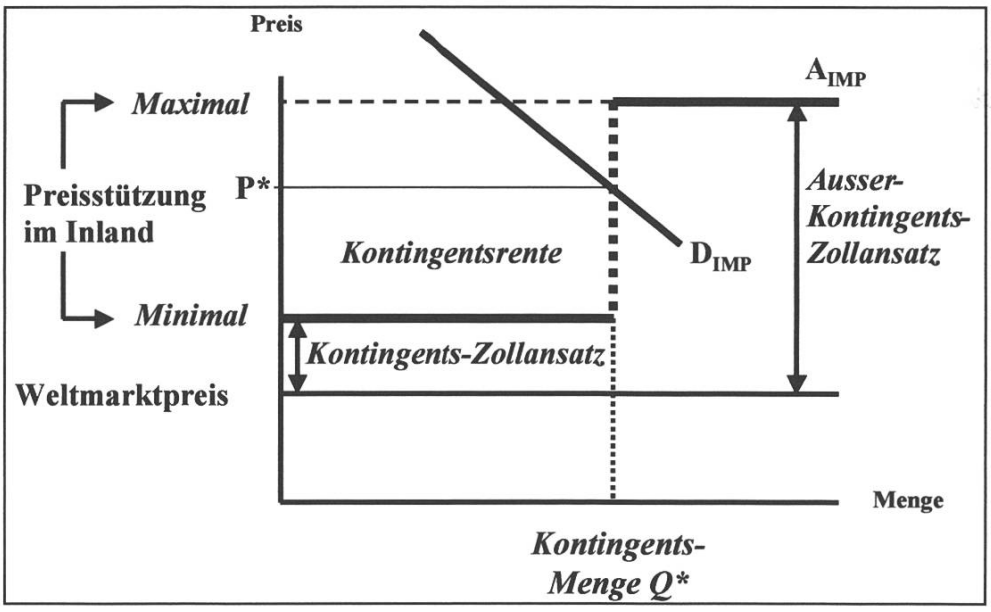

Abb. 2: Preisstützung durch Zollkontingente

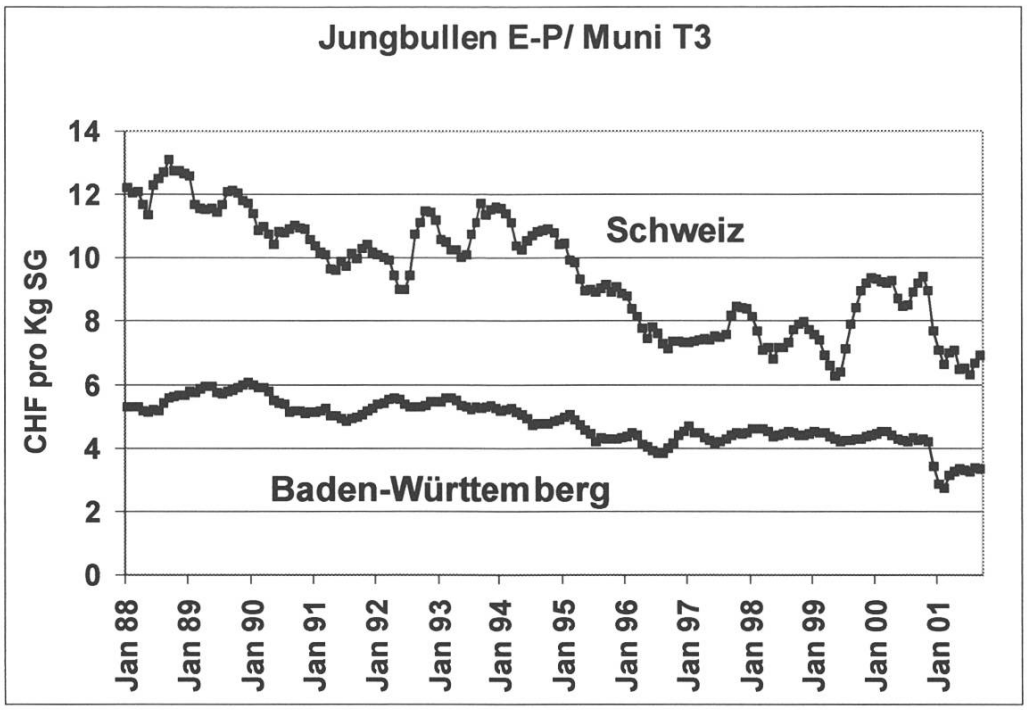

Abb. 3: Vergleich der Produzentenpreise Schweiz-Deutschland (Quelle: LEL Schwäbisch-Gmünd, Proviande Bern).

Der Vergleich zwischen Zöllen und Zollkontingenten macht vor allem eines klar: Zölle schaffen Transparenz bei den Finanzen und ihre Höhe zeigt an, in welchem Mass ein bestimmter Markt geschützt wird. Bei den Zollkontingenten ist nicht klar, welcher Teil der Rente von den Importeuren an andere Marktpartner weitergegeben wird. Entscheidend dabei ist die Frage, wie intensiv der Wettbewerb in einem Markt herrscht. Dies wiederum ist davon abhängig, welches Verfahren zur Verteilung der Importkontingente angewandt wird.

Über 90 % der Zollkontingente werden nach dem Kriterium der „Inlandleistung" verteilt, sog. „prise en charge": ein Importeur erhält Importrechte nach Massgabe seiner Einkäufe von Schlachttieren oder Fleisch im Inland. Der Nachweis für die Anzahl geschlachteter Tiere wird als „Inlandleistung" bezeichnet. Der Zugang zu den Importrechten wird mit der Bindung an die Schlachtungen durch relativ hohe Eintrittsschranken erschwert. Wettbewerbspolitisch problematisch ist die Tatsache, dass eine Firma mit einer starken Stellung auf dem Inlandmarkt auch den Import dominiert. Das heutige System enthält überdies starke Anreize zum Rent-seeking, was auch erklärt, dass die Opposition gegen das Verfahren der Versteigerung von den gegenwärtigen Quotenbesitzern kommt.

Die Wettbewerbskommission hat immer wieder ihre Bedenken zu diesem Importsystem geäussert. Der Bundesrat hat bereits im Vernehmlassungsbericht zur „Agrarpolitik 2007" auf diese Probleme aufmerksam gemacht:[2] „Für sie [die Wettbewerbskommission] ist die Zuteilung der Zollkontingentsanteile nach Massgabe der Inlandleistung bei den Teilzollkontingenten Nr. 5.7 (Fleisch vorwiegend auf der Basis von Rauhfutter produziert) und Nr. 6.4 (Fleisch vorwiegend auf der Basis von Kraftfutter produziert) wettbewerbspolitisch unbefriedigend. Im Weiteren hat sie kürzlich bei der Beurteilung der Fusion von zwei grossen Betrieben im Geflügelfleischsektor festgestellt, dass die Verteilung von Zollkontingenten nach Massgabe einer Inlandleistung bestehende Strukturen zementiert." Wir können daher nicht davon ausgehen, dass die oben gemachte Annahme des vollkommenen Wettbewerbs im Fleischmarkt zutrifft. Mangelnder Wettbewerb auf den nachgelagerten Stufen des Agrarmarkts liegt erfahrungsgemäss nicht im Interesse der Produzenten (Joerin 2001).

Kritik am Modus der „Inlandleistung" („prise en charge") wurde auch während der Uruguay-Runde geäussert. Wie bereits erwähnt, ist aufgrund des WTO-Agrarabkommens von 1994 jedes Land frei bei der Wahl des Verteilungsmodus. Es gibt zur Zeit keinen „Druck von aussen". Allerdings ist an der Konferenz von Doha (November 2001) unter dem Begriff „Tariff quota administration" der Grundsatz bestätigt worden, wonach Zollkontingente „*in a transparent, equitable and nondiscriminatory manner*" verteilt werden sollten.[3]

2.2 Problem der Intransparenz bei den Kontingentsrenten

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass das Hauptproblem der bestehenden Importregelung mit dem System der Inlandleistung in der mangelnden Transparenz liegt. Die sog. „Mischrechnung", wonach die Importeure ihre Kontingentsrente weitergeben, indem sie das Importgut verteuern, um so das Inlandgut zu verbilligen, ist nicht transparent. Der Umstand, dass zuverlässige Daten fehlen, erschwert die Beurteilung der Marktordnung erheblich. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob dieses Vorgehen bei der Mischpreisbildung auch ordnungspolitisch sinnvoll ist.

---

[2] Vgl.: Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, 2001.

[3] Vgl.: www.wto.org/Agriculture/Negotiations.

Soll der Staat für einen bestimmten Kreis von Firmen den Markt im Inland schützen, damit sie eine Art Quersubventionierung vom Importgut zum Inlandgut vornehmen können? Eigentlich sollte der Ausgleich von Import- und Inlandpreis Sache des Staates sein. Problematisch ist diese Quersubventionierung durch Private vor allem dann, wenn die Unternehmenskonzentration hoch ist. Als die Marktordnung vor mehr als 50 Jahren geschaffen wurde, mag dieses Problem noch nicht bestanden haben. Aus heutiger Sicht muss dies jedoch anders beurteilt werden und mit Blick auf die Zukunft stellt sich die Frage, ob die bestehende Regelung noch eine tragfähige Konstruktion sein kann.

Die mangelnde Transparenz macht auch die politische Diskussion schwieriger, wie die folgenden beiden Beispiele zeigen:

Problem der öffentlichen Märkte: In verschiedenen Regionen werden Befürchtungen geäussert, wonach sich der Trend sinkender Auffuhren auf den öffentlichen Schlachtviehmärkten bei einem Wegfall des Inlandleistungssystems noch verstärken könnte. Die Ursachen für dieses Problem lassen sich, wie die Entwicklung zeigt, nicht mit dem bestehenden Importsystem beseitigen. Gerade im Berg- und Voralpengebiet hat beispielsweise der Anteil Labeltiere, für die direkte Absatzwege bestehen, deutlich zugenommen. Das Problem sinkender Auffuhren in peripheren Gebieten kann kaum durch die Importregelung gelöst werden, sondern sollte vielmehr als regionalwirtschaftliche Aufgabe im Sinne des „Service publique" verstanden werden.

Spezielle Situation beim Geflügel: Für Geflügel besteht eine privatrechtliche Marktordnung; der Marktanteil der beiden grössten Unternehmen Optigal (Migros) und SEG/Bell (COOP) beträgt über 70 %. Auch hier wurden Bedenken geäussert, wonach bei einer Versteigerung die bisherige Mischrechnung wegfallen könnte. Wie bereits erwähnt, ist es wegen fehlender Daten schwierig zu beurteilen, wie sich ein Wechsel bei der Importregelung auf die Bildung des Produzentenpreises auswirken würde. Da der Geflügelimport mit rund 40 000 t mit Abstand die grösste Menge ausmacht, ist das Problem relevant. Wichtig ist dabei die Tatsache, dass der effektiv angewandte Zoll von Fr. 30.-/100 kg beträchtlich unter dem Kontingentszollansatz von Fr. 135.-/100 kg liegt, wie dies in der WTO festgelegt wurde. Die Belastung an der Grenze ist für Geflügel somit absolut minimal: 30 Rp./kg lässt Importe praktisch zum „Nulltarif" zu. Durch den Verzicht auf Ausnützung des in der WTO vereinbarten Spielraums vergrössert sich für die Importeure die Möglichkeit der Quersubventionierung. Da dies nicht transparent ist, stellt sich die Frage nach einer Alternative. Mehr Transparenz könnte erreicht

werden, indem die Zollkontingente versteigert würden und dabei der Kontingentszollansatz auf das in der WTO vereinbarte Niveau erhöht würde. Die dabei entstehenden Zolleinnahmen könnten den Mästern direkt als Kompensation für höhere Futterkosten ausgerichtet werden falls dies überhaupt nötig wäre. Zu beachten ist, dass sich der Erlös für den Bund bei der Versteigerung der Zollkontingente gerade um die zusätzlichen Zolleinnahmen reduzieren würde.

3. Transparenz beim Import: Erfahrungen mit der Versteigerung von Zollkontingenten

3.1 Die Rolle der Versteigerungen bei der Verteilung der Zollkontingente

Seit dem Beginn der Uruguay-Runde haben Ökonomen das Verfahren der Versteigerung vorgeschlagen, um die Probleme bei der Verteilung von Zollkontingenten zu lösen. Bergsten et al. (1987) charakterisierten den Auktionsmechanismus wie folgt:

a) Der Zugang zu den Importkontingenten steht allen interessierten Firmen offen; dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Wettbewerb unter den Firmen spielen kann.

b) Auktionen ermöglichen dem Staat, die verteilungspolitisch problematischen Kontingentsrenten abzuschöpfen.

Ökonomisch betrachtet, bezieht sich das erste Argument a) auf die Zielsetzung der Allokationseffizienz, während das Argument unter b) verteilungspolitische Ziele anspricht. Auktionen sind somit anderen Zuteilungsverfahren bezüglich Effizienz- und Verteilungszielen überlegen. Wie wir noch zeigen werden, machen Auktionen sichtbar, auf welcher Höhe ein Zoll festgelegt werden müsste, damit mit diesem Zoll der gleiche Agrarschutz wie mit einem Kontingent erreicht werden kann. Auktionen können daher als "Brücke" hinüber zu reinen Zollsystemen dienen.

Skully (1999, p. 31) untersuchte die Auswirkungen verschiedener Zuteilungsmethoden unter dem Aspekt der Allokationseffizienz: "*On this basis, market methods dominate all others and therefore should be encouraged. Historical allocation and discretionary methods [State trading organizations and producer groups] are the least desirable and there-*

fore should be disciplined." Diese ökonomische Argumentation steht nun in krassem Widerspruch zur Praxis, wie Zollkontingente verteilt werden: nur knapp 5 % der Zollkontingente in der WTO wurden 1999 versteigert (Tabelle 1 und Tabelle 2 im Anhang). Dazu Skully weiter: "*It would be naive, however, to ignore distributional effects: who gets the rent does matter. In fact, in the realpolitik of trade policy, it matters far more than global allocative efficiency.*" Trotz starker Opposition der beteiligten Akteure wurden aber in den letzten Jahren Zollkontingente versteigert. Wir wollen anhand der beiden Beispiele Weisswein und Fleischwaren zeigen, wie es dazu kam und welche Erfahrungen gemacht wurden.

3.2 Erfahrungen mit der Versteigerung der Weisswein-kontingente 1997-2000

Die Liberalisierung des schweizerischen Weinmarktes ist ein interessantes Beispiel dafür, wie ganz unterschiedliche Zuteilungsverfahren zur Anwendung gelangten. Wir konzentrieren uns dabei auf die Frage, wie der Modus der Verteilung jeweils den Zugang zu den Importrechten regelte. Wie wir sehen werden, war der Weg hin zur Versteigerung hürdenreich, im Sinne von "trial and error".

Zuteilung aufgrund historischer Kriterien: Vor der Einführung des WTO-Agrarabkommens vom 1. Juli 1995

Vor der Implementierung des Agrarabkommens wurden die Importquoten aufgrund von historischen Kriterien festgelegt, die teilweise bis auf die dreissiger Jahre des letzten Jahrhunderts zurückgingen. Das System war sehr rigid und erlaubte kaum Anpassungen an die neuen Marktgegebenheiten. Da der Abstand zwischen Import- und Inlandpreisen gross war, konnten beachtliche Kontingentsrenten erzielt werden. Obwohl immer wieder versucht wurde, die Zuteilung zu flexibilisieren, blieben die Eintrittsbarrieren für Newcomers hoch. Entsprechend stark waren die Anreize zum typischen Verhalten des „Rent-seeking". Die etablierten Importeure betrachteten die Kontingente als „historische Rechte". Da für Importrenten keine Gegenleistung zu erbringen war, wurden die Firmen als „Sofaimporteure" bezeichnet.

Zuteilung aufgrund der eingereichten Anträge: 1. Juli - 31. Dezember 1995

Mit dem Inkrafttreten des Agrarabkommens wurden die früheren Quoten in Zollkontingente umgewandelt („Tarifizierung"). In der Absicht, die starre Zuteilung zu flexibilisieren, wählte man ein Verfahren, bei dem die Handelsfirmen ihre Importanträge einreichen konnten. Da nun die Differenz zwischen dem Kontingents- und dem Ausserkontingentszollansatz gross war, entstand ein Run auf die Kontingente: 800 Firmen reichten Anträge ein und die gesamte, beantragte Menge war 50-mal höher als das verfügbare Kontingent. Wer also mit seinem Antrag am meisten „bluffte", hatte Aussicht auf ein höheres Kontingent und eine grössere Rente. Die Verzerrungen waren enorm, und die Übung musste nach einem halben Jahr wieder abgebrochen werden.

Zuteilung gemäss Windhundverfahren "First come, first served": Januar 1996

Nach diesen Erfahrungen entschied der Bundesrat, die Zollkontingente nach dem Windhundverfahren zu verteilen. Nun konnte jede Firma zum tiefen Kontingentszollansatz importieren, solange das Kontingent von 150 000 hl (ca. 20 % des Konsums von Weisswein) nicht ausgeschöpft war. Da der Abstand zwischen den beiden Zollansätzen nach wie vor hoch war, bestand das Verhalten des Rent-seeking darin, möglichst viel Wein möglichst rasch über die Grenze zu bringen. Einige Firmen waren in der Lage, derart grosse Transportkapazitäten zu organisieren, dass das ganze Kontingent bereits in der ersten Woche des Jahres 1996 ausgeschöpft war. Das Windhundverfahren führte zu folgenden Handelsverzerrungen[4]:

- Billige Massenweine waren im Vorteil gegenüber den Qualitätsweinen;
- Grosse Unternehmen hatten Vorteile gegenüber kleineren Firmen (Spezialisten).

Nach dem Kollaps des Systems war die grosse Mehrheit der Firmen gezwungen, den restlichen Bedarf des Jahres zum höheren Ausserkontingentszollansatz zu importieren. Um den geprellten Firmen entgegenzukommen, wurde der Ausserkontingentszollansatz für Weisswein in Flaschen von Fr. 5.70 /Liter auf Fr. 3.- /Liter gesenkt.

---

[4] Vgl.: Haniotis, T., 1998.

Versteigerung der Zollkontingente 1997-2000

Nach diesen Turbulenzen entschied sich der Budesrat endlich für die Versteigerung der Zollkontingente. Gleichzeitig wurde die Menge in der Zeit von 1997 bis 2000 schrittweise erhöht: von 160 000 hl auf 190 000 hl (ca. + 20 %). Diese Erhöhung der Menge war eine beachtliche Verbesserung des Marktzutritts und vermochte in der Folge spekulatives Verhalten zu dämpfen. Allerdings bestanden vor der Versteigerung auch Bedenken: so wie einige wenige Firmen anfangs 1996 das ganze Kontingent in kürzester Zeit an sich reissen konnten, hätten sich die grössten Firmen vor der Versteigerung bezüglich ihrer Gebote auch gegenseitig absprechen können. Wegen dieser Gefahr wurde eine Maximalmenge pro Firma von 10 % des Gesamtkontingents festgelegt. Ein weiteres wichtiges Element des Verfahrens war der freie Zutritt zur Auktion; jede Firma, die in der Schweiz ansässig war, konnte seine Gebote der Verwaltung mitteilen (schriftlich). Abbildung 4 zeigt die Ergebnisse der vier Auktionen von 1997-2000: zum ersten Mal machte eine Versteigerung sichtbar, dass Kontingente effektiv einen Wert haben. In den früheren Debatten wurde dies oft als eine Idee von „Theoretikern" abgetan. Mit der Auktion von 1997 wurde auch bewusst, wie gross der Transfer an Renten von den Konsumenten an die Kontingentsinhaber Jahrzehnte lang war, wohlverstanden ein Transfer ohne Gegenleistung. Die erste Auktion schuf plötzlich Transparenz und verstärkte damit die Akzeptanz und die Notwendigkeit für das neue, marktwirtschaftliche Verfahren. Den Konsumenten wurde bewusst, dass die restriktive Importquote höhere Preise im Inland bewirkt und dem Importeur ermöglicht, seinen ausländischen Wein in der Schweiz teurer zu verkaufen. Die Differenz entspricht der Kontingentsrente, die nun mit der Auktion vom Staat abgeschöpft wurde. Im Vorfeld des Systemwechsels behaupteten die Importeure stets, dass ihre Abgaben an den Staat bei einer Auktion den Wein verteuern würden. Diese buchhalterische Betrachtungsweise war populär und verfing sich lange Zeit. Die Auktionen lieferten interessante Information zur Frage, inwieweit das Kontingent bindend ist. Die Ausdehnung von 160 000 hl auf 190 000 hl in der Zeit von 1997-2000 bewirkte sukzessive sinkende Gebote der Händler. Die substanzielle Erhöhung des Marktzutritts verminderte daher auch die Differenz zwischen dem Inland- und dem Importpreis. Im Jahr 2000 war das tiefste akzeptierte Gebot bereits so gering, dass das Zollkontingent praktisch nicht mehr bindend war. Diese Situation entspricht einem reinen Zollsystem, wo der Inlandpreis durch den Kontingentszollansatz allein gestützt wird. Die Auktionen dienten somit als Brücke, die von

einer früheren, rigiden Kontingentsordnung hinüber zu einem WTO-konformen Zollsystem führte.

Ein wichtiges Ergebnis der Auktionen war schliesslich, dass das exzessive Verhalten des Rent-seeking beendet wurde. Es ist wichtig, in diesem Verhalten nicht nur ein verteilungspolitisches Problem zu sehen, sondern auch ein grundlegendes Effizienzproblem. Erst mit der Auktion gingen die Zollkontingente an die wettbewerbsfähigsten Firmen, an Unternehmer also, die für ihre Produkte den bestmöglichen Absatz zu erkennen vermögen. Je grösser das Gewinnpotenzial ist, desto höher ist auch die Zahlungsbereitschaft des Unternehmers für ein Importkontingent. Bei der Auktion wird derjenige Teil dieses Gewinnpotenzials vom Staat abgeschöpft, der wegen der Verknappung der Menge durch das Kontingent entsteht und gar keiner Leistung des Importeurs entspricht. Der verbleibende Teil aber dient der Entschädigung für alle Risiken des Weingeschäfts; auf keinen Fall dient jedoch ein Teil für ineffizientes Rent-seeking. Die Auktion honoriert diejenigen Unternehmer, die ihre Ressourcen für den bestmöglichen Absatz ihrer Produkte verwenden und nicht für die Sicherung ihrer Kontingentsrenten, wie dies früher der Fall war. Innovative Firmen konnten die Chancen eines liberalisierten Marktes nutzen und ihr Geschäft ausbauen. Wie Abbildung 5 zeigt, bot das Versteigerungsverfahren kaum noch Anreize, sog. „Billigweine" zu importieren. Der Trend zu Qualitäten im höheren Preissegment wurde durch die Auktion noch verstärkt.

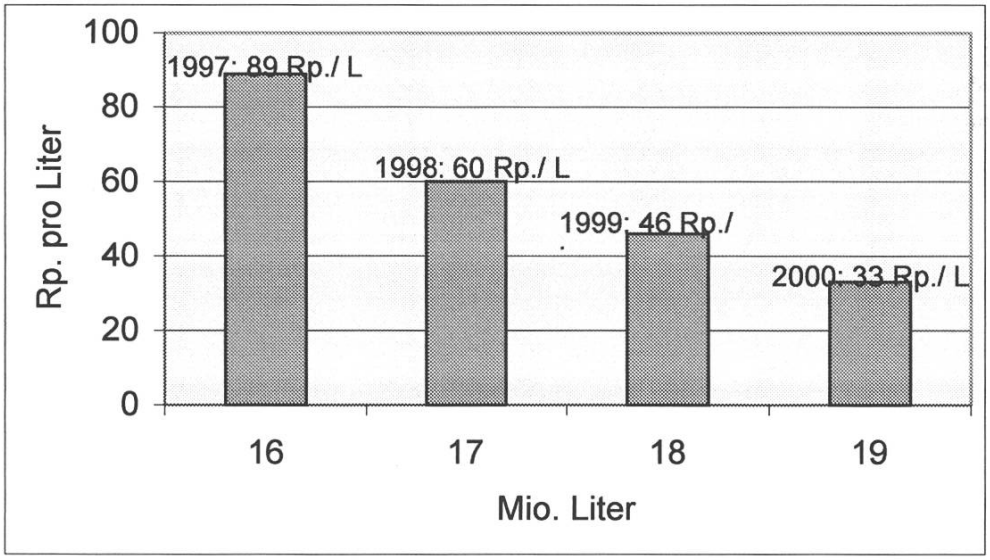

Abb. 4: Zahlungsbereitschaft der Importeure in Abhängigkeit der Kontingentsmenge (Quelle: Ermittelt aufgrund der Angaben im Schweiz. Handelsamtsblatt, jeweils 1. Ausgabe Februar 1997-2000).

Für die Weinproduzenten sind die Auswirkungen der Handelsliberalisierung unterschiedlich zu werten. Produzenten, die eine mittelmässige Qualität erzeugten, mussten stärkere Preissenkungen hinnehmen als diejenigen mit einer hohen Qualität. Viele Produzenten von Weisswein haben von den Erfahrungen ihrer Kollegen beim Rotwein gelernt, wo die Liberalisierung früher eingesetzt hatte und den Anpassungsdruck verstärkte. Die erfolgreichen Weinbauern machten die Erfahrung, dass unter Wettbewerbsbedingungen der erzielbare Wertzuwachs durch bessere Qualität unvergleichbar höher ist als bei den meisten anderen Agrarprodukten. Hier liegt die Triebfeder für die Dynamik im Weinbau.

Globalisiertes Zollkontingent für Wein: ab 1. Januar 2001

Seit dem 1. Januar 2001 besteht nur noch ein einziges globales Weinkontingent, das alle früheren Teilkontingente enthält. Dieses Globalkontingent ermöglicht für 170 Mio. Liter den Import von Wein zu einem relativ tiefen Kontingentszollansatz[5]. Dabei sind die Importeure völlig frei bei der Wahl der Herkunft, der Qualität, des Gebindes etc.. Das globale Kontingent wird jedoch in Zukunft kaum vollständig ausgeschöpft werden, solange der Trend „weniger Quantität – mehr Qualität" anhält. Wenn also das Zollkontingent nicht bindend ist, besteht auch kein Anreiz zum Rent-seeking. Die Gefahr von Handelsverzerrungen besteht nicht mehr und die Anwendung des administrativ einfachen Windhundverfahrens ist daher zweckmässig. Sollte sich aber die Marktlage in Richtung einer stärkeren Importnachfrage verändern, könnte selbst das grosse Globalkontingent wieder bindend sein und Kontingentsrenten generieren. In diesem eher unwahrscheinlichen Fall müsste das Zollkontingent wieder versteigert werden.

[5] Fr. 50-80.- per 100 Liter.

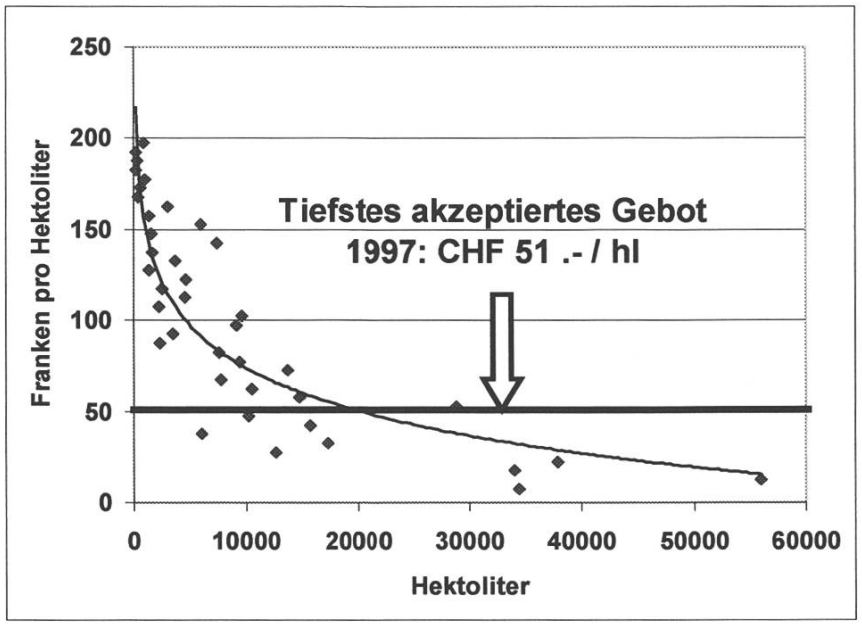

Abb. 5: Gebote für billige Massenweine erhielten den Zuschlag nicht (Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft, Bern).

3.3 Die Versteigerung der Zollkontingente bei Fleischspezialitäten seit 1996[6]

Schrittweise Einführung der Versteigerung von Zollkontingenten

Bei der Einführung der Versteigerungen bei Fleischspezialitäten und Wurstwaren, entschied sich der Bundesrat für ein schrittweises Vorgehen. Der Grund dafür ist, dass sich bei einer Auktion die Marktanteile der Firmen zum Teil stark verändern können. Die Befürchtung, wonach Firmen plötzlich Marktanteile verlieren könnten, war im Vorfeld der Diskussionen der Hauptgrund gegen Auktionen. Opposition erwuchs ausserdem aus der Tatsache, dass Firmen neu einen Preis (=Zuschlagspreis in der Versteigerung) für die Quoten bezahlen müssen, was im alten Verteilmodus nicht der Fall war. Die schrittweise Implementierung des Auktionsverfahrens zielte darauf ab, dem Handel eine gewisse Anpassungszeit zu geben. Der Fall der Versteigerung der

[6] Darunter fallen: Luftgetrocknetes Rindfleisch (carne secca), luftgetrockneter Rohschinken (Parma-Schinken), Rindfleischkonserven (Corned beef), Dosen- und Kochschinken sowie Wurstwaren. Diese Produkte machen weniger als 10 % des Gesamtimportes von Fleisch aus.

Zollkontingente für Fleischwaren kann als ein Beispiel dafür dienen: 1996 wurden nur 20 % der ganzen Quote versteigert; 1997 waren es 30 % und ein Jahr später 40 %. Der Rest wurde jeweils auf der Basis der bisherigen Marktanteile verteilt. Da die Firmen 1999 mit dem neuen System vertraut waren, wurde die ganze Quote (100 %) versteigert. Abbildung 6 zeigt die Steigerungserlöse von verschiedenen Fleischwaren. Die Höhe der Gebote zeigt, wie hoch die Zahlungsbereitschaft der Firmen ist. Dadurch wird transparent, welche Kontingentsrenten realisierbar sind. Im Gegensatz zum liberalisierten schweizerischen Weissweinmarkt sind Importe von Fleisch und Fleischerzeugnissen noch immer in verschiedene spezifische Zollkontingente unterteilt. Produkt- und länderspezifische Zollkontingente verursachen ineffiziente Handelsstrukturen, während globale Zollkontingente den Importeuren erlauben, vom wettbewerbsfähigsten ausländischen Lieferanten zu kaufen. Ein anderes Problem von Zollkontingenten mit einer schmalen Produktpalette liegt darin, dass nur ein paar Firmen im Handel tätig sind und Kollusion unter den Bietenden vorkommen kann. Dasselbe gilt auch für länderspezifische Zollkontingente[7].

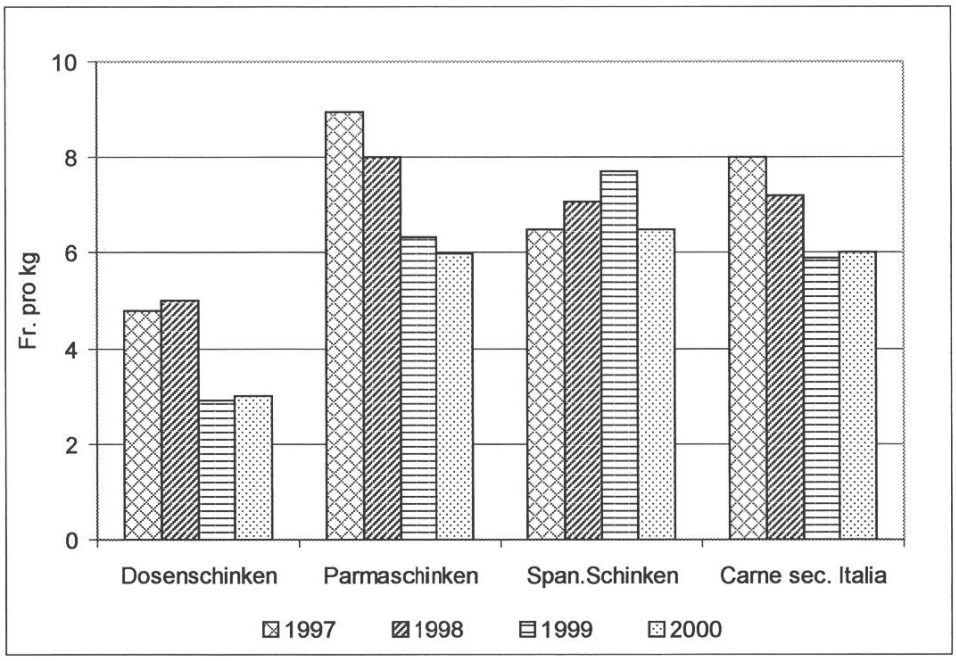

Abb. 6: Zahlungsbereitschaft der Importeuere für Zollkontingente (Durchschnittlicher Steigerungserlös pro kg). (Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft, Bern).

[7] Mit der Realisierung der Fleischkonzession im Rahmen des bilateralen Abkommens mit der EU fallen diese Länderkontingente weg.

4. Marktkonzentration und das Problem der Kollusion unter den Bietern: Wahl des geeigneten Auktionsverfahrens

4.1 Probleme der Kollusion in Auktionen: hohe Konzentration beim Importhandel

Die Analyse der Auktionen beim Weisswein und bei den Fleischwaren hat gezeigt, dass es bei freiem Zutritt zum Auktionsverfahren wenig wahrscheinlich ist, dass einige Firmen dominieren und die Zuteilung zu ihren Gunsten beeinflussen können. Wichtig ist daher, dass der Zugang zur Auktion möglichst allen interessierten Firmen offen steht. Sobald aber der Kreis der Firmen eingeschränkt ist, kann es zu Absprachen kommen. Die Ergebnisse der Versteigerung sind dann verzerrt. De Gorter (1999) weist auf die Gefahr hin, „*where it is possible for one group to purchase the entire portion of the right to import, and then withhold part of the licenses to maximize revenues.*" Unter solchen Bedingungen wäre es kaum ratsam, Versteigerungen durchzuführen.

Die Wettbewerbskommission (WEKO, 1998) hat bei der Abklärung der Fusion von SEG und Bell festgestellt, dass der Geflügelmarkt mit diesem Zusammenschluss einen Konzentrationsgrad erreicht hat, der problematisch ist. Bemerkenswert ist dabei die Feststellung der WEKO, dass der angewandte Verteilungsmodus der sog. „Inlandleistung" die Anreize zur Konzentration gefördert hat. Das System der Inlandleistung führt dazu, dass eine Firma mit einer dominanten Position auf dem Inlandmarkt auch einen entsprechend hohen Anteil an Zollkontingenten erhält. Die WEKO hat daher empfohlen, für die Verteilung der Zollkontingente beim Fleisch ein wettbewerbskonformes Verfahren anzuwenden. Offen blieb jedoch die Frage, ob bei einer Auktion der Wettbewerb unter den Bietern spielen kann, wenn der Markt von wenigen grossen Firmen dominiert wird. Diese Frage ist zentral für die Beurteilung des Vorschlags, Zollkontingente zu versteigern. Es geht im Folgenden darum, ein Auktionsverfahren vorzustellen, das der Gefahr der Kollusion unter Bietern entgegenwirkt.

Bereits angesprochen wurde das Spannungsfeld zwischen Konzentration und Wettbewerb und die Frage nach dem „relevanten Markt". Allein die Tatsache, dass nur wenige Unternehmen auf einem Markt tätig sind, heisst noch nicht, dass der Wettbewerb nicht funktioniert. Es kommt

vielmehr darauf an, ob Regulierungen bestehen, welche die Eintrittsmöglichkeiten für andere Unternehmen vermindern. Die Bindung der Importe an die Schlachtungen beim Inlandleistungssystem ist eine staatliche Regulierung, die als „Eintrittsbarriere" wirkt. Einmal getätigte Investitionen in Schlachthöfe führen zu Kapazitäten, die nachher kaum noch verändert oder anderweitig genutzt werden können (sunk costs). Der Geflügelmarkt dürfte unter dem geltenden Regime deshalb für Konkurrenten kaum noch „bestreitbar" sein. Damit stellt sich die Frage, welches Auktionsverfahren auch in dieser Situation der Kollusionsgefahr entgegenwirken kann. Baumol et al. (1982) bezeichnen Märkte als „contestable", wenn der Wettbewerb dank leichter Eintrittsmöglichkeiten für potenzielle Konkurrenten auch unter wenigen Akteuren spielt. Typisch für „contestable markets" ist der Umstand, dass die Akteure nie sicher sind, wer neu in den Markt eintreten wird. Dies bildet den Kerngedanken für das Auktionsverfahren mit „variabler Menge", ein Verfahren, das bei den Auktionen der Eidgenössischen Anleihen zur Anwendung gelangt.

4.2 Charakteristische Elemente der Auktionen mit „variabler Menge": Das Beispiel der Versteigerung der Eidgenössischen Anleihen

Die Eidgenössische Tresorerie verwendet seit vielen Jahren ein spezielles Verfahren für die Versteigerung der Bundesanleihen[8]. Das Verfahren mit sog. „variabler Menge" wurde von Lengwiler (1999) untersucht und die Ergebnisse sind von grosser Bedeutung für das richtige Funktionieren von Auktionen. Auch die Finanzmärkte sind teilweise hochgradig konzentriert: Die beiden Grossbanken UBS und CS haben bei den Bundesanleihen einen Anteil von über 60 %. Die Regeln des Auktionsverfahrens sehen eine gewöhnliche Einheitspreis-Auktion vor. Allerdings gibt die Tresorerie nur eine Höchstmenge an Obligationen an, die sie allenfalls zuteilen wird. Sie behält sich das Recht vor, weniger als diese genannte Höchstmenge zuzuteilen. Tatsächlich wählt sie die maximal mögliche Menge jeweils so, dass sie kaum je erreicht wird. Die Maximalmenge ist also praktisch nie eine bindende Restriktion. Die Tresorerie legt somit die gesamte Menge, die emittiert wird, erst fest, nachdem alle Gebote vorliegen. Dies eröffnet der Tresorerie einen grossen Spiel-

[8] Dieser Abschnitt beruht auf dem Beitrag von Lengwiler in der Studie: Jörin R. und Y. Lengwiler, 2002.

raum: Fallen die Gebote schwach aus, teilt sie entsprechend wenig zu. Ist die Nachfrage dagegen stark, teilt sie eine grössere Menge zu. Sie erreicht damit drei Ziele:

1. Im Sinne einer Anpassung an die gesamtwirtschaftlichen Bedürfnisse nach diesem wichtigen Verschuldungsinstrument passt die Tresorerie das Angebot der Nachfrage an. Wenn viele Investoren einen zusätzlichen Bedarf nach Bundesobligationen haben, dann werden auch viele ausgegeben; sonst nicht.
2. Durch die Anpassung des Angebotes an die Nachfrage wird auch der Preis (in diesem Fall, der Zinssatz) geglättet. Der Tresorerie steht es frei, Schwankungen der Menge oder des Preises nach eigenen Kriterien gegeneinander abzuwägen.
3. Das elastische Angebot hat weitreichende strategische Effekte auf den Auktionsprozess. Insbesondere die Fähigkeit der Tresorerie, das Angebot zu reduzieren, erweist sich als ein der Bieter.

Dieser dritte Punkt ist wahrscheinlich der wichtigste im Markt für Bundesobligationen und dürfte auch für die Versteigerung der Zollkontingente im Agrarsektor von erheblicher Bedeutung sein. Der Markt für Neuemissionen von Bundesobligationen ist nämlich von einer sehr heterogenen Struktur der Bieter gekennzeichnet. Die beiden Grossbanken schöpfen regelmässig den Löwenanteil der Emissionen ab. Dennoch gelingt es diesen grossen Bietern nicht, den Markt effektiv zu dominieren und grosse Renten aus den Emissionen zu ziehen.

Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich. Einerseits existieren viele Banken in der Schweiz, die zwar an den Emissionen teilnehmen dürften, es aber nicht tun. Wären grosse Renten in diesen Emissionen zu holen, würden diese normalerweise inaktiven Banken wohl sehr schnell die etablierten Bieter überbieten und damit die Margen reduzieren. Dieser *potenzielle Wettbewerb* beschränkt die Marktmacht der grossen Bieter.

Ein anderer, ebenso wichtiger Grund, ist die Flexibilität der Tresorerie. Obwohl die theoretische Erforschung der Wirkung eines elastischen Angebotes in einer Auktion noch nicht abgeschlossen ist, lassen sich aus dieser Forschung folgende Schlussfolgerungen ziehen[9]. Ein marktmächtiger Bieter oder ein Kartell von Bietern vermag nur dann eine erhöhte Rente aus der Auktion zu ziehen, wenn es ihm gelingt, durch schwache Gebote bei hohen Preisen den Emissionspreis zu senken. Es gibt keine andere Möglichkeit: Ohne einen tiefen Emissionspreis resultiert auch kein erhöhter Gewinn der Bieter. Die Flexibilität der Tresorerie in der Festlegung der Emissionsmenge schiebt diesen Absichten der Bieter aber einen wirksamen Riegel. Gleichgültig, auf welchem Weg es einem grossen Bieter oder einem Bieterkartell gelingt, die Nachfrage (in der Hoffnung auf einen tiefen Emissionspreis) zu reduzieren, die Tresorerie reagiert darauf mit einer Reduktion des Angebots. Der Preis reagiert folglich nicht oder nur wenig auf die strategische Nachfragereduktion des Kartells. Damit verliert aber auch ein grosser Bieter viel von seiner Marktmacht, und der Zusammenschluss zu einem Bieterkartell erscheint von vornherein als nicht lohnend. Die flexible Angebotsgestaltung wirkt somit strategisch präventiv gegen Kollusion.

Das Beispiel der Auktion im Februar 2002 zeigt, wie der Betrag der Anleihe erst aufgrund der eingegangenen Offerten festgelegt wird[10]. Die Graphik in Abbildung 7 ist wie folgt zu interpretieren: Auf der senkrechten Achse ist die Zahlungsbereitschaft der bietenden Banken aufgetragen. Hohe Gebote bedeuten, dass der Bund zwar zu günstigem Geld kommt, dafür ist aber die Menge gering. Erst wenn auch tiefere Gebote berücksichtigt werden, steigt der Betrag, den die Banken dem Bund zur

---

[9] Der erste Beitrag zur Erforschung von "multiple unit auctions" mit einer variablen Angebotsmenge geht auf Hansen (1988) zurück. Lengwiler (1999) hat gezeigt, dass "bid shading," also die Reduktion der Gebote unter die wahre Nachfrage aus strategischen Gründen, bei einer perfekt elastischen Nachfrage reduziert wird. Tatsächlich kann es in einer "uniform price auction" mit perfekt elastischem Angebot bei tiefen Preisen gar zu einem negativen "bid shading" kommen, also zur Abgabe von Geboten, die die wahre Nachfrage übersteigen. Im Modell von Back und Zender (2001) genügt bereits die Möglichkeit des Verkäufers, die Menge zu reduzieren, um alle Tiefpreisgleichgewichte zu entfernen, obwohl im Gleichgewicht ihres Modelles tatsächlich die Menge nie reduziert wird. McAdams (2000) untersucht den Effekt der Möglichkeit, das Angebot als Reaktion auf die eingegangenen Gebote zu erhöhen oder zu reduzieren separat.

[10] Die Auktionen finden jeweils am letzten Mittwoch des Monats (ausser Dezember) von 9.00-12.00 Uhr statt. Die elektronische Bearbeitung der Auktion macht es möglich (EUREX-Plattform), dass das Ergebnis allen Bietern bereits um 12.30 Uhr bekannt gegeben werden kann.

Verfügung stellen. In der Februar-Auktion hat die Nationalbank alle Gebote bis zu einem Preis von 103,75 berücksichtigt. Dies entspricht bei einem Zins von 4 % und einer Laufzeit bis zum Jahr 2011 einer Rendite von 3,516 %. Zu diesem Preis war somit auf dem Kapitalmarkt ein Anleihensbetrag von CHF 1191 Mio. realisierbar. Es ist unschwer zu erkennen, dass das bestmögliche Ergebnis für die Finanzverwaltung in der Rundung vor dem steileren Abfall der Kurve liegt. Dies ist der Kern der Auktionen mit variabler Menge!

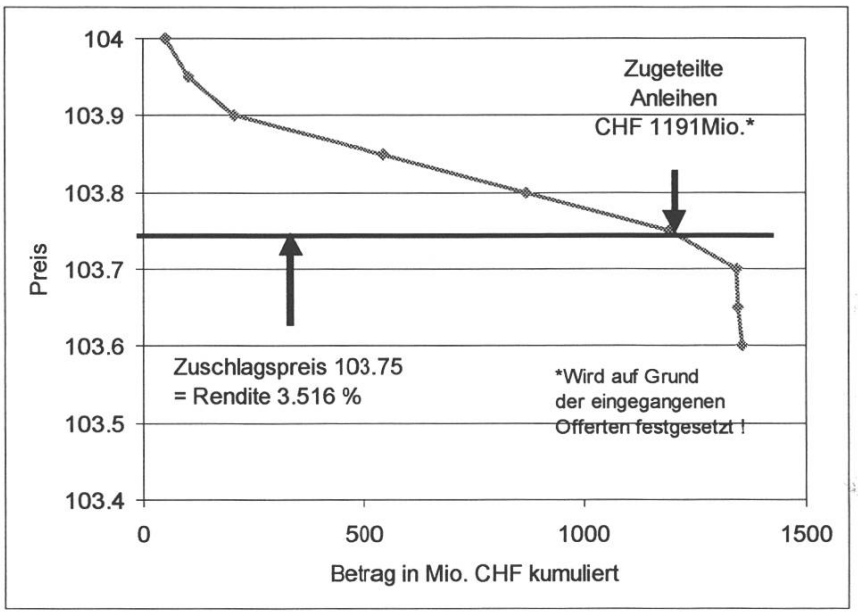

Abb. 7: Ergebnisse der Auktion vom Februar 2002 (4 % Zins, Laufzeit bis 2011). (Quelle: Schweizerische Nationalbank, Bern).

4.3 Auktionen nach dem Modell der „variablen Menge“: Paradigmenwechsel beim Entscheidungsprozess über die Festlegung der Importmengen

Die Schweizerische Nationalbank hat mit dem Auktionsverfahren der „variablen Menge“ in den letzten Jahren positive Erfahrungen gemacht. Die spezielle Vorgehensweise, nämlich zuerst von den interessierten Banken ihre Zahlungsbereitschaft in Erfahrung zu bringen und erst dann den Betrag der Anleihe festzulegen, ist ein bemerkenswerter Schritt hin zu einem neuen Zweig der Auktionsverfahren. Der Auktionator behält seine Souveränität bezüglich des Mengenentscheids, weil er die Information, die über die Auktion zu ihm gelangt, voll nutzen kann.

Versuchen wir nun, dieses Modell auf die Versteigerung der Zollkontingente im Fleischmarkt zu übertragen. Wir gehen dabei von einem Markt aus, der (zyklische) Schwankungen aufweist. Der Staat greift regulierend in den Markt ein, indem er die Importmenge periodisch den Marktverhältnissen anpasst. Im bisherigen System werden die Vorberatungen zu diesem Entscheid im Kreis der verschiedenen Marktpartner (Produzenten, Metzger, Schlachtviehhändler, Importeure) in der sog. „Verwaltung der Proviande" geführt. Dabei wird über die verschiedenen Import-Anträge verhandelt und abgestimmt. In der Regel folgt das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) den Empfehlungen dieses Gremiums.

Im neuen System, das hier vorgeschlagen wird, werden die Importmengen nach Vorliegen der Gebote vom BLW festgelegt. Der Entscheidungsprozess hat zwei Phasen:

I. Alle interessierten Firmen können an der Auktion teilnehmen; es gelten die gleichen Bestimmungen wie bei den Auktionen für Fleischspezialitäten und Wurstwaren.

II. Das BLW entscheidet erst auf Grund der eingegangenen Gebote. Dabei sind zwei Fälle zu betrachten (Abbildung 8).

   1. Schätzen die Firmen die Entwicklung auf dem Fleischmarkt optimistisch ein (aufsteigender Ast im Markt, ED^H), so ist die erzielbare Differenz zwischen Importpreis und Inlandpreis relativ gross. Dies drückt sich in entsprechend hohen Geboten für die Importrechte aus. Auf Grund dieser hohen Zahlungsbereitschaft erhöht das BLW die Importmenge von Q^0 auf Q^* und der Preis bewegt sich von P^H zu P^*.

   2. Umgekehrt verfährt das BLW im pessimistischen Fall, wo die Firmen mit zurückhaltenden Geboten signalisieren, dass die Importnachfrage schwach sein wird (absteigender Ast im Markt, ED^L). Entsprechend wird die Quote reduziert und der Preis wird auf dem Niveau von P^* stabilisiert. Dabei sind gleich wie bisher die Zugeständnisse gegenüber der WTO über den minimalen Marktzutritt zu beachten.

Je besser die Einschätzung der Firmen ist, desto stabiler werden sich die Preise (P^*) entwickeln. Grundsätzlich stellt sich die Frage, welches Verfahren die zukünftige Marktentwicklung besser prognostizieren kann: der bisherige „Verhandlungsprozess in der Proviande" oder das „Auktionsverfahren mit variabler Menge".

Das Auktionsverfahren hat gegenüber den Verhandlungen den Vorteil, dass die Firmen einen Anreiz haben, mit ihren Geboten ihre wahre Ein-

schätzung der Marktsituation zum Ausdruck zu bringen. Jede Firma ist daran interessiert, in „guten" Zeiten mehr importieren zu können als in „schlechten". Für die Äusserung ihrer wahren Zahlungsbereitschaft wird sie von der Auktion mit variabler Menge honoriert. Bietet eine Firma zu schwach, um eine pessimistische Einschätzung vorzutäuschen und um den Staat zu einem knappen Regime zu bewegen, riskiert sie, leer auszugehen. Dies lohnt sich nicht, weil die anderen Firmen, und eigentlich auch sie selbst, die Marktsituation optimistisch eingeschätzt hatten. Bietet eine Firma zu hoch, wird sie auch nicht belohnt, im Gegenteil: sie bezahlt zu viel für das Importkontingent, das sie in einer möglicherweise schlechten Marktlage einführen muss. Gemeint ist eine Marktlage, in der die Inlandpreise so stark unter Druck geraten sind, dass die erzielbare Differenz zwischen Import- und Inlandpreisen nur noch gering ist.

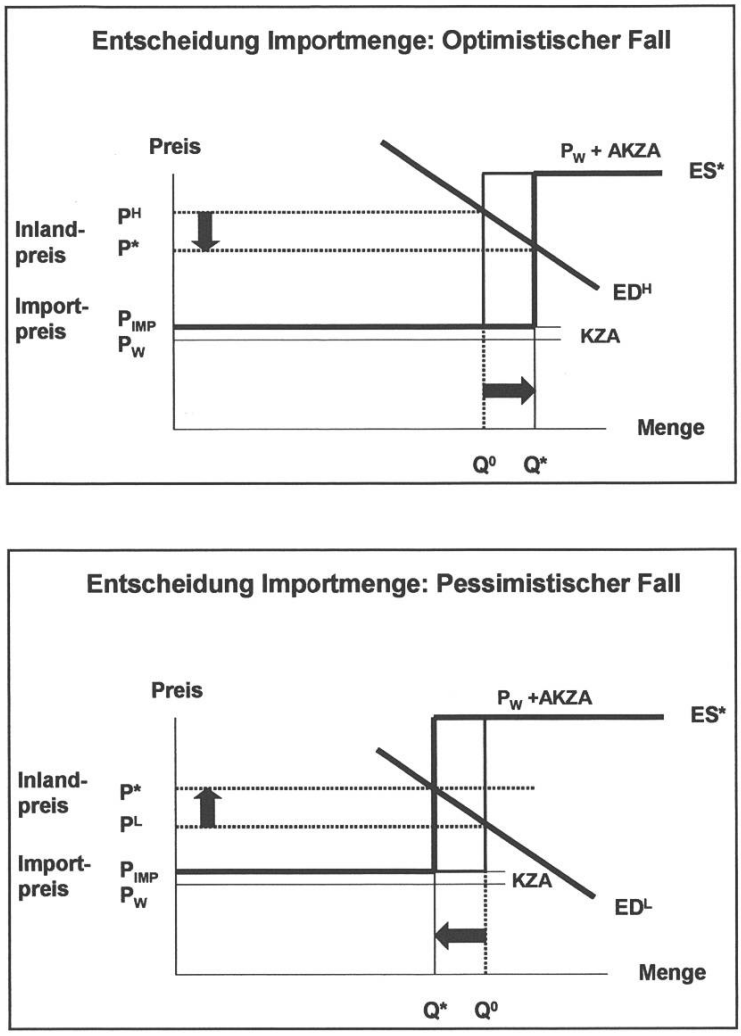

Abb. 8: Paradigmenwechsel im Entscheidungsprozess[11]

Abschliessend gilt auch hier, dass dieser Mechanismus nur funktioniert, wenn keine Firma und keine Gruppe die Auktion zu manipulieren vermag. Die Spielregel der „variablen Menge" wirkt dieser Gefahr entgegen. Die Erfahrung der schweizerischen Nationalbank mit der Auktion von Staatsobligationen zeigt, dass dieses Versteigerungsverfahren auch dann funktioniert, wenn nur wenige grosse Bieter teilnehmen.

[11] Das System der WTO-Zollkontingente enthält zwei Zölle: KZA: Kontingentszollansatz innerhalb der Quote Q, AKZA: Ausser-Kontingentszollansatz, sobald die Quote überschritten wird.

5. Folgerungen

Problematische Zollkontingente: Kontingentsrenten und unvollkommener Wettbewerb

Mangelnde Transparenz bei den Kontingentsrenten und unvollkommener Wettbewerb sind die Hauptprobleme der geltenden Importregelung beim Fleisch. Fehlende Information zur effektiven Gestaltung der sog. „Mischrechnung" der Firmen erschweren die Beurteilung des Systems der Inlandleistung in Bezug auf seine Wirksamkeit zur Preisstützung. Aus diesem Grund stellt sich die Frage nach alternativen Importregelungen.

Grundsätzliche Alternativen: Zollkontingente eliminieren – Reine Zollsysteme etablieren

Da Zölle im Unterschied zu den Zollkontingenten den Wettbewerb nicht beeinträchtigen, erreichen sie das Ziel der Preisstützung im Inland mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten als Zollkontingente. Aus diesem Grund war es stets ein Ziel im GATT, mengenmässige Importrestriktionen durch Zölle zu ersetzen. Erst wenn bei allen Importregelungen nur noch Zölle zur Anwendung gelangen, wird das Ausmass der Preisstützung *transparent*. Allerdings ist der Übergang von den Zollkontingenten zu reinen Zollsystemen überall dort erschwert, wo relativ tiefe Kontingentszollansätze (KZA) bestehen. Grundsätzlich sind zwei Lösungswege möglich:

1. Direkter Weg, indem die bisherigen Zollkontingente aus der Uruguay-Runde in reine Zollsysteme umgewandelt werden (hohe KZA, Beispiel Brotgetreide).
2. Indirekter Weg: Wo Zollkontingente politisch „unverzichtbar" sind, sollten die Quoten versteigert werden (tiefe KZA bei „sensiblen" Produkten wie Fleisch).

Rolle der Auktionen bei der Verteilung der Zollkontingente

Die Erfahrungen mit der Versteigerung der Zollkontingente beim Weisswein und bei Fleischwaren zeigen, dass marktwirtschaftliche Verfahren das Zuteilungsproblem effizienter lösen als alle anderen administrativen Methoden (Historische Kriterien, Windhundverfahren, System der Inlandleistung etc.). Auktionen schaffen Wettbewerb unter den Importeuren; die Kontingente müssen periodisch wieder von neuem ersteigert werden. Eine wichtige Eigenschaft von Auktionen liegt darin,

dass sie *Transparenz* schaffen. Auktionen setzen der Bildung von Kontingentsrenten ein Ende, da die Rente vom Staat abgeschöpft wird.

Voraussetzungen für effiziente Auktionen

Die Analyse der Auktionen beim Weisswein und bei den Fleischwaren hat gezeigt, dass es bei freiem Zutritt zum Auktionsverfahren wenig wahrscheinlich ist, dass einige Firmen dominieren und die Zuteilung zu ihren Gunsten beeinflussen können. Wichtig ist daher, dass der Zugang zur Auktion möglichst allen interessierten Firmen offen steht. Sobald aber der Kreis der Firmen eingeschränkt ist, kann es zu Absprachen kommen. Im Spannungsfeld zwischen Konzentration und Wettbewerb stellt sich die Frage, ob Regulierungen bestehen, welche die Eintrittsmöglichkeiten für andere Unternehmen vermindern. Die Bindung der Importe an die Schlachtungen beim Inlandleistungssystem ist eine staatliche Regulierung, die als „Eintrittsbarriere" wirkt. Der Wechsel vom Inlandleistungssystem zur Versteigerung fördert daher den Wettbewerb. Für Probleme, die bei einem Wegfall der Inlandleistung bei den öffentlichen Märkten sowie auf dem Geflügelmarkt entstehen könnten, werden Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Verhinderung von Kollusion unter den Bietern: Wahl des geeigneten Auktionsverfahrens

In Anbetracht der teilweise sehr hohen Konzentration auf dem Fleischmarkt, wird ein Auktionsverfahren vorgestellt, das der Gefahr der Kollusion unter den Bietern bestmöglich entgegenwirkt. Das sog. „Auktionsverfahren mit variabler Menge" wird bei den Versteigerungen der Bundesanleihen seit einigen Jahren angewandt. Wie sich gezeigt hat, vermag es Absprachen unter den wenigen grossen Bietern wirksam zu verhindern. Aufgrund der Erfahrungen der Eidgenössischen Tresorerie wird die mögliche Anwendung des Verfahrens für den Fleischmarkt diskutiert. Von Bedeutung ist dabei, dass der Entscheidungsprozess bei der Festsetzung der Importmengen geändert wird: der Entscheid erfolgt auf der Basis der Gebote der Firmen und wird nicht im Voraus bekannt gegeben. Dies verhindert die Gefahr von Absprachen.

Literatur

Abdulai, A., 2002. Using Threshold Cointegration to Estimate Asymmetric Price Transmission in the Swiss Pork Market. Applied Economics 34, 679-687.

Back, K. and J.F. Zender, 1993. Auctions of Divisible Goods: On the Rationale for the Treasury Experiment. The Review of Financial Studies 6, 733-764.

Back, K. and J.F. Zender, 2001. Auctions of divisible goods with endogenous supply. Economics Letters 73, 29-34.

Baumol, W.J., J.C. Panzar, and R.D. Willig, 1982. Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure, New York.

Bergsten, C.F. et al., 1987. Auction Quotas and United States Trade Policy, Institute for International Economics, Washington D.C.

Bhagwati, J.N., 1965. „On the equivalence of tariffs and quotas". In: Baldwin, R.E. et al. (eds.), Trade Growth and the Balance of Payments, Chicago.

De Gorter, H., 1999. Market Access, Export Subsidies and Domestic Support Measures: Issues and Suggestions for new Rules, World Bank Conference on Agriculture and The New Trade Agenda, October 1-2, 1999.

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, 2001. Agrarpolitik 2007, Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Vernehmlassungsunterlage, Bern 21. September 2001, 69.

Haniotis, T., 1998. Auctions as a trade instrument. In: Cottier, T. and P.C. Mauroidis (eds.), State trading in the twenty-first century. The University of Michigan Press.

Hansen, R.G., 1988. Auctions with Endogenous Quantity. The RAND Journal of Economics 19, 44-58.

Joerin, R., 2001. Die Instrumente des Marktzutritts in der WTO: Erfahrungen und Folgerungen der Schweiz. Institut für Agrarwirtschaft ETH-Zürich, Schriftenreihe 2001/1.

Jörin R. und Y. Lengwiler, 2002. Zur Versteigerung der WTO-Zollkontingente: Was kann die Agrarpolitik von der Tresorerie lernen? Institut für Agrarwirtschaft, ETH-Zürich (internes Papier).

Lengwiler, Y., 1999. The multiple unit auction with variable supply. Economic Theory 14, 373-392.

McAdams, D., 2000. 'Collusive-seeming equilibria' in the uniform price auction. Working Paper, Stanford University.

Skully, D.W., 1998. Auctioning Tariff Quotas for U.S. Sugar Imports, Sugar and Sweetener. USDA Economic Research Service, SSS-223, May 1998.

Tangermann, S., 1996. Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Issues and Prospects. Journal of Agricultural Economics 47(3), 315-337.

Wilson, R., 1979. Auctions of Shares. The Quarterly Journal of Economics 93, 675-689.

World Trade Organization, 2000. Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill. Background Paper by the Secretariat, May 2000.

Anhang

Überblick über die Zollkontingente in der WTO

Tab. 1: Zollkontingente nach Ländern und nach Produkten

	Tariff Quotas by countries 1999	Number
1	Norway	232
2	Poland	109
3	Iceland	90
4	EC-15	87
5	Bulgaria	73
6	Hungary	70
7	Colombia	67
8	Korea	64
9	Venezuela	61
10	United States	54
11	South Africa	53
12	Barbados	36
13	Switzerland	28
14	Costa Rica	27
15	Slovakia	24
	All other 22 countries	293
	Total number of tariff quotas	1368

Tariff quotas by product category 1999	Number	Percent
Cereals	217	15,8
Oilseeds	124	9,0
Sugar	51	3,7
Dairy	181	13,2
Meat	245	17,9
Eggs	21	1,5
Beverages	35	2,6
Fruit & Vegetables	354	25,8
Tobacco	13	0,9
Fibres	18	1,3
Coffee, tea, etc.	56	4,1
Other	53	3,9
Total number of tariff quotas	1368	100,0

Tab. 2: Zollkontingente nach Art des Verteilungsmodus 1999. (Quelle: Tab. 1-2: World Trade Organization, 2000. Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill. Background Paper by the Secretariat, May 2000, p. 19-22).

Administration methods 1999	Number	Percent
Applied tariff	642	46.8
First-come, first-served	147	10.7
Licenses on demand	337	24.6
Auctioning	56	4.1
Historical importers	75	5.5
Imports undertaken by state trading enterprises	21	1.5
Producer groups or associations	9	0.7
Other methods	15	1.1
Mixed allocation methods	60	4.4
Non specified	6	0.4
Total number of tariff quotas	1368	100.0

Tab. 3: Konzentration bei den Agrarimporten der Schweiz 1998. (Quelle: Bericht des Bundesrates vom 16. Februar 2000 über zolltarifarische Massnahmen 1999 (Zuteilung der Zollkontingente)

Zollkontingent	Anzahl Importeure	Konzentrations-grad CR4 in %
Fertigprodukte		***32***
Rotwein	**1000**	**10**
Zuchttiere Rinder	**45**	**12**
Weisswein	**500**	**17**
Pferde (Handelsfirmen)	**64**	**24**
Trockenschinken	**83**	**33**
Trockenfleisch	**51**	**40**
Wurstwaren Italien	**97**	**40**
Corned Beef	**30**	**53**
Fontal	**59**	**58**
Zwischenprodukte		***65***
Pferdefleisch	**27**	**57**
Speisekartoffeln	**84**	**61**
Geflügel	**86**	**67**
Konsumeier	**25**	**74**
Rohprodukte		***84***
Tiefkühlgemüse	**40**	**66**
Weichweizen	**29**	**67**
Hartweizen	**19**	**77**
Milchpulver	**17**	**84**
Schaf-&Ziegenfleisch	**18**	**90**
Veredelungskartoffeln	**6**	**93**
Nierstücke	**6**	**98**
Verarbeitungseier	**7**	**98**
Saatkartoffeln	**8**	**98**
Schlachtnebenprodukte	**6**	**99**
Kalbfleisch	**2***	**100**
Zugeschnittene Binden	**2***	**100**
Schweinefleisch	**2***	**100**

Der Begriff „CR4: x %“ ist ein Mass für Konzentration: die vier grössten Firmen haben einen Anteil von x % , hier am Gesamtimport eines bestimmten Produktes

* Die Viehbörse importiert im Auftrag ihrer Mitglieder (ca. 1 500 Metzgereien), die Genossenschaft für Vieh- und Fleischimport (GVFI) im Auftrag der Grossverteiler und anderer Handelsfirmen.