

Titel: Positionspapier von Faire Märkte Schweiz
Thema: Transparenz in den Agrar- und Lebensmittelmärkten
Adressatenkreis: Agrarallianz und interessierte Agrarpolitik

1. Ausgangslage

Transparenz in der Lieferkette der Lebensmittelproduktion und -verteilung ist ein zentrales Thema, das von rechtlichen Vorgaben, branchenspezifischen Standards und gesellschaftlichen Erwartungen geprägt wird. Dieses Positionspapier schränkt den Fokus ein. Es geht primär um die faire Preisbildung und Wertschöpfungsverteilung.

Die höheren Transparenzansprüche haben einerseits mit höheren Erwartungen der Konsumierenden zu tun. Viele sind nicht mehr bereit, eine Preispolitik zu akzeptieren, die nicht mehr kostenbasiert kalkuliert, sondern zur Gewinnoptimierung nach der Zahlungsbereitschaft der Kunden ausgerichtet ist. Auf der anderen Seite sind die Erwartungen aber auch marktbedingt: Die marktführenden Unternehmen haben diesem Thema lange zu wenig Priorität geschenkt und den Konsumierenden und Produzierenden keinen Einblick in die "blackbox" der Preisbildung geben wollen. Die längst fällige Diskussion ist nun aber in den Medien aufgegriffen worden (Link [NZZ Gastbeitrag von FMS](#)).

Weil fehlender Wettbewerb in den Agrarmärkten eine faire Preisbindung verhindert, hat Faire Märkte Schweiz klare Forderungen und erwartet von den Unternehmungen verantwortungsbewusstes Handeln und die Bereitschaft für mehr Transparenz. Nur dadurch kann das Vertrauen von Produzenten- und Konsumentenseite sowie der Steuerzahlenden in eine nachhaltige und vertrauenswürdige Lebensmittelversorgung gestärkt werden. Bei Marktversagen hat der Regulator (Staat) die Pflicht, einzugreifen. Deshalb werden in der Folge neben den ökonomischen und wettbewerbsrechtlichen auch die (agrar)politischen Aspekte vertieft:

Das vorliegende Papier zielt nicht auf maximale Transparenzforderungen ab. Es geht viel mehr um die gezielte Beseitigung von existierendem Transparenzmangel.

2. Ökonomische Aspekte: Markttransparenz als Voraussetzung für vollkommene Marktbedingungen

Was spricht für mehr Transparenz?

Je länger und globaler die Lieferketten sind, desto wichtiger wird es, dass die Grundprinzipien für einen funktionierenden Markt sichergestellt werden. Zentral dabei ist die Markttransparenz, die der Schlüssel für optimale Marktergebnisse und einen fairen Wettbewerb ist.

Im Kontext von Preisverhandlungen zwischen Anbietern (in der Regel viele Produzenten/Bauern) und Abnehmern (in der Regel wenige und marktmächtige Abnehmer) ist es besonders wichtig, dass alle Marktteilnehmer Zugang zu gleichen und ausreichenden Informationen über die Marktbedingungen haben. Eine hohe Markttransparenz hilft, faire Verhandlungen zu führen, indem sie verhindert, dass eine Seite von mangelnder Information profitiert, um ungerechtfertigte Preisvorteile zu erlangen. Dies lässt sich beispielsweise an den immer öfter stattfindenden Ausschreibeverfahren aufzeigen: Die elektronischen Systeme eröffnen heute den grossen

Abnehmern eine breite Transparenz über alle Anbieter national. Auf der anderen Seite haben die Anbieter meistens keine Transparenz über die verschiedenen Angebote und Mengen, weil sie sich nicht absprechen dürfen. Die Problematik wird durch die Tatsache, dass die Produkte bei der Ausschreibung in der Regel schon erntereif sind, noch verschärft. Dies führt dazu, dass die Produkte oft zu "Dumping-Preisen" abgegeben werden, d.h. zu Preisen, die die Produktionskosten nicht decken. Auch bei der wöchentlichen Preisbildung im Schweizer Schlachtvieh- und Fleischmarkt oder den Verhandlungen in den Labelprogrammen bestehen ähnliche Informationsasymmetrien. Obwohl die Branchenorganisation Proviande eine wichtige Funktion einnehmen will, spielen die grössten beiden Abnehmer (Coop und Migros) die zentrale Rolle in der Preisgestaltung. Auch dort besteht die Problematik, dass die Produzenten kaum reagieren können, weil die Tiere schon eingestallt sind.

Konkrete Forderungen von FMS:

- **Gleich lange Spiesse bei Preisverhandlungen:** Durch ungleiche Macht- als auch unzureichende Informationsverhältnisse lassen sich Marktsituationen ausnutzen und die Preise drücken sowie ungünstige Vertragsbedingungen auferlegen. Von Produzentenseite muss stärker gefordert werden, dass bei Preisverhandlungen alle Beteiligten über die gleichen Informationen verfügen. In den Branchen sind zum Beispiel Monitoringsysteme einzurichten oder heutige zu verfeinern, damit in den regelmässigen Preisverhandlungen faire Verhältnisse existieren. Bei den Labels besteht ein besonderer Handlungsbedarf, da die grossen Detailhändler Haupt- oder sogar Exklusivabnehmer sind und die Produzenten in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zu diesen Abnehmern stehen.
- **Aufzeigen von Produzentenanteilen:** Bei den heute praktizierten Preisfestsetzungsmethoden im Detailhandel spiegelt der Preis immer weniger die tatsächlichen Produktionskosten wider. Die Preisgestaltung im Detailhandel ist undurchsichtig. Mehr Transparenz würde den Produzenten eine bessere Grundlage für Preisverhandlungen bieten. Auch für die Konsumentinnen und Konsumenten ist es zunehmend wichtig zu wissen, wie viel vom Endverkaufspreis letztlich bei den Schweizer Bäuerinnen und Bauern ankommt. Ein parlamentarischer Vorstoss (Mo Rüeegg Hans Jörg 24.3706) wurde eingereicht, ist jedoch wieder zurückgezogen worden. Hier besteht weiter Handlungsbedarf.
- **Preisverzerrungen aufzeigen:** FMS kann mit dem [Preismonitor](#) regelmässig aufzeigen, dass die Margenkalkulation bei Standard- und Labelprodukten (Bio, IP-Suisse) stark abweichen kann. Wo dies der Fall ist, müssten die Unternehmungen konkret aufzeigen können, weshalb Labelprodukte im Detailhandel deutlich höhere Kosten generieren. Wird dies nicht glaubwürdig gemacht, dann muss der Regulator die Preisrelationen aufzeigen. Auf der Marktbeobachtungsstelle des BLW sind - zumindest für den Biobereich - entsprechende Daten vorhanden (vgl. Vorstösse unten).

3. (Agrar)politische Aspekte: Markttransparenz im Auftrag des Gesetzgebers

Was spricht für mehr Transparenz?

Es ist die Aufgabe des Staates, den wirksamen Wettbewerb gegen unzulässige Beschränkungen zu verteidigen und bei Marktversagen einzugreifen. Gerade in den Agrar- und Lebensmittelmärkten

kann die Markttransparenz mit den einseitigen Marktstrukturen mit den marktbeherrschenden Grossverteilern Migros und Coop sowie internationalen Multis immer weniger sichergestellt werden. Gestützt auf Art. 27 des LwG sowie die Verordnung über die Marktbeobachtung im Landwirtschaftsbereich ist das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) verpflichtet, Transparenz in der Preisbildung mittels Information an die Öffentlichkeit zu schaffen. Unter den konkreten Forderungen wird ersichtlich, dass sich diverse Vorstösse mit dem Transparenzmangel in der Lebensmittelkette beschäftigen.

Konkrete Forderungen von FMS:

- **Transparenz und Kostenwahrheit erhöhen:** Der Bundesrat hat in seinem Bericht "Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik" aufgezeigt, wie er dieses Thema angehen will. Unter dem Absatz "Transparenz und Kostenwahrheit erhöhen" schreibt er: "Eine beschränkte Markttransparenz und mangelnde Integration externer Effekte in die Konsumentenpreise behindern heute ein nachhaltiges, gesundheits- und tierwohlförderndes Einkaufsverhalten". Mit zwei Motionen unter dem Titel "Transparenz und Kostenwahrheit erhöhen" wurde der Bundesrat beauftragt, konkrete Massnahmen dazu aufzuzeigen (Po Giacometti Anna 22.4440, Po Schneider Meret 22.4556).
- **Stärkung der Marktbeobachtung:** Die Marktbeobachtung des BLW hat einen Transparenzauftrag, indem verschiedene Informationen zur Preisbildung öffentlich gemacht werden. Jedoch genügen die gesammelten Daten in Anbetracht der komplexen heutigen Marktstrukturen nicht mehr, was die überwiesene Motion von Munz Martina "Fairer Wettbewerb und gerechte Verteilung der Wertschöpfung mit Markttransparenz" deutlich macht (24.3295). Spezifischer Handlungsbedarf besteht in folgenden Bereichen:
 - **Labeldaten:** Die Motion "Mit Marktbeobachtung mehr Transparenz in Agrarmärkten" (Mo Munz Martina 21.3730) wollte v.a. im Labelbereich mehr Transparenz schaffen und zwar für alle drei Produktionsrichtungen "konventionell", "biologisch" und Labels mit Mindestniveau IP-Suisse. Leider wurde diese Motion vom Ständerat abgelehnt. Diesbezüglich ist eine Stärkung der Marktbeobachtung dringend notwendig.
 - **Unlautere Handelspraktiken:** Die unlauteren Handelspraktiken im Detailhandel stellen ein zunehmendes Problem dar. Mit dem Postulat "Preistransparenz bei Agrarprodukten im Detailhandel" wurde der Bundesrat ersucht, Massnahmen zu prüfen, wie unlautere Handelspraktiken unterbunden werden und Preistransparenz bezüglich der Margen hergestellt werden kann (Po Schneider Meret 21.3831). Die Umsetzung ist noch offen.
 - **Richtpreise einfordern:** In der Praxis besteht das Problem, dass die tatsächlich ausbezahlten Preise oft stark von den politisch fixierten Richtpreisen abweichen. FMS hat dieses Thema mit [vertieften Analysen](#) schon mehrmals aufgegriffen. Zwei Vorstösse sollen diesbezüglich mehr Druck machen (Po Haab Martin 24.3673: "Richtpreise repräsentieren nicht die effektiv bezahlten Preise ab Hof" und Palv 24.414: "Referenzpreise zum Schutz der landwirtschaftlichen Produktion").
 - **Verarbeitungspreise erfassen:** Ausserdem soll mit der Parlamentarischen Initiative "Für eine wirksame Preisbeobachtung in der Lebensmittelkette" (PaIV 22.477) die Transparenz entlang der Wertschöpfungskette verbessert werden, indem neben den Produzenten- und Verkaufspreisen konsequent auch die

Verarbeitungspreise beobachtet werden sollen. Die Umsetzung ist noch offen.

4. Wettbewerbsrechtliche Aspekte: Marktmacht konsequent angehen

Was spricht für mehr Transparenz?

Das Schweizer Kartellgesetz (KG) schützt und fördert den unverfälschten Wettbewerb. Die Aufgabe der Wettbewerbskommission (WEKO) ist es, die Einhaltung des Kartellgesetzes zu überwachen und Verstösse gegen den Wettbewerb zu ahnden. So werden beispielsweise in Artikel 5 KG Abreden zwischen Unternehmen verboten, die den Wettbewerb erheblich beeinträchtigen:

- Die Markttransparenz ist dort ein Problem, wo der Austausch sensibler Informationen (z. B. über Preise, Mengen oder Marktaufteilungen) zur indirekten Preisabsprache führt, die den Wettbewerb zum Nachteil der Konsument und auch der Produzenten beschränkt.
- Das Landwirtschaftsgesetz (LwG) enthält spezifische Regelungen, die in bestimmten Fällen Ausnahmen Artikel 5 KG zulassen. Die besondere Regelung betrifft z.B. die Richtpreise, auf die sich die Lieferanten und Abnehmer geeinigt haben (Art. 8 LwG). Auch LwG Art. 27 bringt diese Sonderregelung zum Ausdruck, mit der die Markttransparenz mit der Marktbeobachtungstelle erhöht werden soll (vgl. Abschnitt 3 oben).

Eng mit dem Handlungsbedarf der Weko ist die zunehmende Problematik mit der Marktmacht verbunden. Marktbeherrschende Unternehmen dürfen keine unangemessenen Preise verlangen, die nur aufgrund der Beherrschung des Marktes durchsetzbar sind (Art. 7 KG). Diese Regelungen stellen sicher, dass Preise durch Wettbewerb und nicht durch Manipulation oder unfaire Marktpraktiken bestimmt werden. Die aktive Überwachung durch die WEKO und die Sanktionsmechanismen ergänzen diese Massnahmen.

Konkrete Forderungen von FMS:

- **Marktmacht konsequent angehen:** Faire Märkte Schweiz hat kürzlich eine Anzeige wegen Verstössen marktbeherrschender Unternehmungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette für Brotgetreide eingebracht. Die lancierte Marktbeobachtung erwies sich jedoch als unergiebig. Das behördliche Untätigsein wegen angeblich fehlenden Hinweisen, obwohl die Problematik bekannt ist, kann nur beseitigt werden, wenn auch politisch mehr Druck aufgebaut und Systemversagen konsequent beleuchtet wird (vgl. Vorstoss unten).
- **Strukturelle Probleme lösen:** Mit einem erfolgversprechenden Vorstoss "Sektoruntersuchung einführen – strukturelle Wettbewerbsprobleme lösen" (Mo Rüeegg Hans Jörg 24.4590) soll die Wettbewerbsbehörden ein Instrument erhalten, mit dem sie gestärkt, die Markttransparenz gefördert und langfristig die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs verbessert werden kann. Dieses Instrument findet in der EU bereits Anwendung.
- **Gegenmacht aufbauen:** Heute stehen oft viele kleine Anbieter wenigen Nachfrager gegenüber. Diese haben häufig eine grosse Marktmacht und Einfluss auf die Preisbildung. Gegen die hoch konzentrierte Abnehmerseite eine «Gegenmacht» aufzubauen und so eine

echte Chance für die Erzielung angemessener Preise zu erhalten, will der kürzlich eingereichte Vorstoss "Kooperationsmöglichkeiten für Produzentinnen und Produzenten schaffen mehr Transparenz und faire Preise". Damit sollen Produzentinnen und Produzenten - bis zu einem bestimmten Marktanteil - Mengen und Preise miteinander absprechen können (Mo Rüeegsegger Hans Jörg 24.3206).

5. Einschränkungen bei der Forderung nach mehr Transparenz

Aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive ist die Forderung nach mehr Transparenz etwas differenzierter zu betrachten und hängt stark von der spezifischen Marktsituation und den beteiligten Akteuren ab. Wenn Marktteilnehmer vollständige und transparente Informationen über Preise, Qualität und Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen haben, können sie fundiertere Entscheidungen treffen, was grundsätzlich positiv ist. Transparenz minimiert Informationsasymmetrien und führt zu einem effizienteren Einsatz von Ressourcen. Sie schützt also Verbraucher und Produzenten vor unfairen Praktiken. Einschränkungen gibt es hingegen dort, wo in hoch transparenten Märkten Unternehmen die Preistransparenz nutzen, um Preisabsprachen vorzunehmen. Dies führt zu einem Rückgang des Wettbewerbs. Besonders in oligopolistischen Märkten (Migros, Coop) kann Transparenz zu einer koordinierten Marktstrategie führen, ohne dass direkte Absprachen erforderlich sind (auch in den Märkten der landwirtschaftlichen Vorleistungen kann diese Gefahr bestehen).

Mehr Transparenz ist grundsätzlich positiv für faire Preise. Sie minimiert Informationsasymmetrien, fördert Wettbewerb und behindert den Missbrauch von Marktmacht. In gewissen Bereichen kann hingegen zu viel oder falsch implementierte Transparenz negative Effekte haben und den Wettbewerb behindern. Die Forderungen nach mehr Transparenz von FMS (Abschnitt 2 - 4) betreffen diese heiklen Bereiche nicht und respektieren Geschäftsgeheimnisse oder wettbewerbsrechtliche Vorgaben. Sie führen nicht zu zusätzlichen Wettbewerbsverzerrungen, sondern bewirken das Gegenteil.

6. Schlussfolgerungen

Der Rückzug des Staates aus den Agrar- und Lebensmittelmärkten über die letzten Jahrzehnte und die zunehmende Marktmacht einzelner Akteure haben eine Marktsituation geschaffen, in der in verschiedenen Bereichen der Wettbewerb eingeschränkt ist und missbräuchliche Verhaltensweisen einzelner Unternehmungen auftreten. Dort wo die Märkte versagen und unfaire Handelspraktiken auftreten, hat der Regulator (Staat) seine Verantwortung wahrzunehmen. Mit gezielten Massnahmen, wie in Abschnitt 2 bis 4 beschrieben, sind auf politischem Weg bessere und transparentere Rahmenbedingungen zu schaffen. Zusätzlich adressiert FMS direkte Forderungen an marktmächtige Unternehmungen (Abschnitt 2), damit diese auf die Transparenzansprüche von Seite der Konsumierenden und der Landwirtschaft eingehen. Nur so kann das Vertrauen von Produzenten- und Konsumentenseite sowie der Steuerzahlenden in eine zukunftsweisende Lebensmittelversorgung gestärkt und der Wandel hin zu mehr Nachhaltigkeit vorangehen.