

Grenzschutz im Agrarbereich:

Bedeutung und Optimierungsmöglichkeiten

FHNW

Institute for Competitiveness and Communication

Hochschule für Wirtschaft

Autoren

Mathias Binswanger (Projektleitung)

Sonja Schüler

Roman Müller

Auftraggeber:

Schweizerischer Bauernverband

Olten, August 2025

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Bedeutung des Grenzschatzes für die Schweizer Landwirtschaft	6
2.1	Entwicklung des Grenzschatzes für landwirtschaftliche Produkte in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg	6
2.2	Beitrag des Grenzschatzes zum Einkommen in der Landwirtschaft seit 1986	8
3.	Evaluation des Schweizer Grenzschatzes	18
3.1	Bisherige Evaluationen	18
3.2	Relevanz ökonomischer Effizienzbewertungen des Schweizer Grenzschatzes	20
4.	Optimierungsmöglichkeiten beim gegenwärtigen Zollsystem	29
5.	Getreide, Mehl, Teiglinge und Backwaren: Herausforderungen und Optimierungsmöglichkeiten	31
5.1	Überblick	31
5.2	Brotweizen, Mehl, Teiglinge und vorgebackene Backwaren	36
5.3	Handlungsempfehlungen für Brotweizen, Mehl, Teiglinge und Backwaren	46
5.4	Futtergetreide	48
5.5	Handlungsempfehlungen für Futtergetreide	53
6.	Pflanzenöle, Ölsaaten, Ölschrote und Eiweisspflanzen: Herausforderungen und Optimierungsmöglichkeiten	56
6.1	Überblick	56
6.2	Neue Entwicklungen und Herausforderungen	59
6.3	Handlungsempfehlungen für Pflanzenöle, Ölsaaten, Ölschrote und Eiweisspflanzen	75
7.	Obst und Obsterzeugnisse: Herausforderungen und Optimierungsmöglichkeiten	78
7.1	Überblick	78
7.2	Tafelobst	78
7.3	Herausforderungen bei Früchten mit kurzer Erntesaison	83
7.4	Herausforderungen bei Mostobst und Mostobsterzeugnissen	97
8.	Milch und Milchprodukte	106
8.1	Einführung des Käsefreihandels und Reformen in der Milchwirtschaft	106
8.2	Entwicklung des Käsefreihandels mit der EU	109
8.3	Fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Milchproduktion	115
8.4	Aktiver Veredelungsverkehr	118
8.5	Handlungsempfehlungen für Milch und Milchprodukte	121
9.	Fazit	123

1. Einleitung

Auf den ersten Blick erscheint die Schweizer Landwirtschaft mit einem Beitrag zum BIP von weniger als einem Prozent vergleichsweise unbedeutend. Doch im ländlichen Raum und in ländlichen Kantonen ist sie ein bedeutender Wirtschaftszweig, der rund 80% seines Umsatzes auf Märkten erzielt (Quelle: Landwirtschaftliche Gesamtrechnung). Dies geschieht hauptsächlich durch die Vermarktung von Produkten, die für die menschliche und tierische Ernährung bestimmt sind. Hinzu kommen diverse Koppelprodukte, wie etwa die Landschaftspflege, die der Allgemeinheit und dem Tourismus zugutekommen. Eine stabile und nachhaltige Landwirtschaft ist eine Grundlage für das Wohl der Bevölkerung und der Umwelt.

Allerdings kann der grösste Teil der Landwirtschaft in der Schweiz bei Freihandel nicht überleben, da die Kosten im Vergleich zum Ausland wesentlich höher sind. Die hohen Produktionskosten, u.a. verursacht durch die schwierigen Produktionsbedingungen aufgrund der Topografie und Höhenlage und dem generell hohen Lohn- und Kostenumfeld, verunmöglichen es der Schweizer Landwirtschaft, gegenüber dem Ausland konkurrenzfähig zu sein. Hinzu kommen hohe gesellschaftliche Erwartungen in Bezug auf den Umweltschutz, das Tierwohl und die Qualität von Landschaft und Ernährung, was zu zusätzlichen Herausforderungen in der landwirtschaftlichen Produktion führt.

Die Landwirtschaft in der Schweiz lässt sich deshalb nur mit staatlicher Unterstützung aufrechterhalten, die auf zwei Säulen beruht. Einerseits wird die Landwirtschaft mit Direktzahlungen und Subventionen unterstützt und andererseits gibt es den Grenzschutz mit Zöllen und Kontingenten. Beide Massnahmen verbesserten die Einnahmen der Bauern in den letzten Jahren gemäss Schätzungen der OECD um jeweils rund 3 Mia. CHF. Müssten die Bauern ihre Produkte zu Importpreisen verkaufen, dann würde der gesamte Verkaufserlös der Bauern um rund 3 Mia. CHF sinken. Dank dieser Unterstützung kann die Landwirtschaft ihren verfassungsmässigen Auftrag¹ zur nachhaltigen Produktion von Lebensmitteln erfüllen und einen entscheidenden Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten.

Die zukünftige Agrarpolitik soll eine dynamische Landwirtschaft ermöglichen, die sich an veränderte Konsumbedürfnisse anpassen kann und die Ernährungssicherheit auch in Krisenzeiten gewährleistet. Der Selbstversorgungsgrad ist dabei auf dem aktuellen Niveau von brutto 53 Prozent und netto 46 Prozent (Agrarbericht 2024) mindestens zu halten. Doch dazu braucht es weitere Massnahmen, insbesondere im Bereich des Grenzschutzes, wo offene Lücken geschlossen werden müssen (SBV, 2024, S. 4). Die Stärkung der Position inländischer Produkte gegenüber importierten Produkten gehört zu den drei wichtigsten Prioritäten, welche der SBV aus einer Umfrage bei den Landwirtinnen und Landwirten zur zukünftigen Agrarpolitik abgeleitet hat (SBV, 2024, S. 12).

¹ Vgl. Art. 102, 104 und 104a der Bundesverfassung.

Ein erheblicher Teil der Schweizer Lebensmittelproduktion wird bereits durch ein effizientes, aber auch komplexes System mit Zöllen und Kontingenten geschützt. Mit der Bewirtschaftung der Kontingente wird im Idealfall genau so viel importiert, dass Lebensmittel im Inland ausreichend vorhanden sind, aber kein Überangebot und folglich auch kein *Foodwaste* entsteht. Zudem sollen die Zölle ein für das Schweizer Kostenumfeld angemessenes Produzentenpreisniveau schaffen, welches einen wesentlichen Beitrag zum Einkommen in der Landwirtschaft leistet. Das System hat sich in der Landwirtschaft insbesondere bei Fleisch, Eiern, Gemüse und Früchten bewährt.

Dies gilt auch für weitere Kompensationsinstrumente bei der Milch (Verkäsungszulage, Verkehrsmilchzulage, Zulage für Fütterung ohne Silage), die aufgrund von Zollkonzessionen in internationalen Abkommen eingerichtet wurden. Mit dem halboffenen Markt gegenüber der EU (Käsefreihandel) ist allerdings auch die Milch als weitaus grösster Produktions-Sektor (ca. 30% des gesamten landwirtschaftlich Produktionswertes) einem erheblichen Preisdruck ausgesetzt. Das Niveau der Verkäsungszulage ist die limitierende Grösse für das gesamte Grenzschnitzniveau auf der Stufe Milch. Einzelne Tarife für spezifische Milchprodukte (bspw. Butter, Magermilchpulver etc.) sind zwar höher, doch für das homogene Gut Milch ist das tiefste Schutzniveau zentral und dies wird durch die Höhe der Verkäsungszulage festgelegt.

Andere Bereiche der Landwirtschaft, bei denen kein oder nur ein limitierter Grenzschnitz existiert – insbesondere der klassische Ackerbau - sind einem starken Preisdruck ausgesetzt und daher gefährdet. Insbesondere entwickeln sich einige pflanzliche Märkte dynamischer und vielfältiger als früher. Als Beispiele können Hafer für die Produktion von Haferdrinks oder Leguminosen (Erbsen und Bohnen) für die Produktion von Fleischersatzprodukten genannt werden. Pflanzliche Lebensmittel sind also gefragt und neu in verschiedensten, teils hochverarbeiteten Formen erhältlich. Bis anhin konnte die Schweizer Landwirtschaft aber kaum von solchen Entwicklungen profitieren. Grund dafür ist der fehlende Grenzschnitz oder ein Grenzschnitz, welcher der Dynamik bei den Entwicklungen der Lebensmittelverarbeitung nicht mehr gerecht wird. Es lohnt sich auch, abzuklären, ob ein angemessener Zollsatz oder Zollkontingente für Nischenkulturen zur menschlichen Ernährung wie Quinoa, Erbsen, Linsen oder Hafer es der Schweizer Landwirtschaft ermöglichen, diese «Zukunftskulturen» in der Schweiz zu etablieren und von den Marktentwicklungen zu profitieren. Aber nicht nur Nischenkulturen, sondern auch etablierte Ackerkulturen (z.B. Brotgetreide und Ölsaaten) sowie Obst sind auf einen ausreichenden Grenzschnitz angewiesen.

Der Selbstversorgungsgrad im Pflanzenbau betrug gemäss Agrarbericht 2024 rund 37 Prozent. Eine konsequente Importsteuerung und die Beseitigung der wachsenden Zollschlupflöcher sind nötig, damit die Versorgung mit eigenen landwirtschaftlichen Produkten insbesondere aus dem Ackerbau in der Schweiz langfristig erhalten werden kann. Nur so wird der kontinuierliche Abwärtstrend bei der Inlandproduktion gestoppt und deren wirtschaftliche Attraktivität wiederhergestellt. Die Bestrebungen, die pflanzliche Produktion aus Gründen der

Nachhaltigkeit stärker zu fördern, scheitern aktuell an zu tiefem bzw. fehlendem Grenzschutz im Pflanzenbau. Soll die Produktion von pflanzlichen Proteinquellen gesteigert werden, sind dort offene Lücken zu schliessen und bestehende Hürden abzubauen. Dies gilt auch für Fertigprodukte und Halbfabrikate, wie z.B. Teiglinge oder pflanzliche Proteinkonzentrate.

2. Bedeutung des Grenzschutzes für die Schweizer Landwirtschaft

2.1 Entwicklung des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Produkte in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg

Die Entwicklung des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Produkte in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg ist geprägt von einem ständigen Balanceakt zwischen der Sicherstellung der einheimischen Lebensmittelproduktion, der Anpassung an internationale Handelsabkommen und den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen. Diese Politik hat sich über die Jahrzehnte hinweg stark verändert und wurde durch verschiedene ökonomische, politische und ökologische Faktoren beeinflusst.

Nachkriegszeit: Konsolidierung und Protektionismus

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs stand die Schweiz vor der Herausforderung, ihre Ernährungssicherheit langfristig zu garantieren. Die Erfahrungen der Kriegsjahre, auf welche mit dem «Plan Wahlen» reagiert wurde, der eine massive Intensivierung der Landwirtschaft beinhaltete, zeigten, wie verletzlich das Land in Bezug auf die Versorgung mit Lebensmitteln war. Um die einheimische Landwirtschaft zu schützen, wurde der Grenzschutz als zentrales Element der Agrarpolitik beibehalten und immer wieder angepasst.

Durch hohe Zölle, Importkontingente und andere regulatorische Massnahmen wurden landwirtschaftliche Produkte aus dem Ausland nur begrenzt zugelassen. Diese protektionistische Politik wurde von Subventionen und staatlichen Eingriffen in die Preisgestaltung begleitet. Ziel war es, die Schweizer Bauern in die Lage zu versetzen, trotz hoher Produktionskosten wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Landwirtschaftspolitik wurde zu einem wesentlichen Bestandteil der wirtschaftlichen und sozialen Stabilität des Landes.

Wirtschaftswachstum und zunehmender Handelsdruck (1950er bis 1980er Jahre)

In den 1950er und 1960er Jahren erlebte die Schweiz ein starkes Wirtschaftswachstum. In dieser Zeit wurde der Grenzschutz weiter intensiviert, um die einheimische Landwirtschaft vor billigeren Importen zu schützen. Der Staat führte Preisgarantien und Mindestpreise für landwirtschaftliche Produkte ein. Diese Massnahmen trugen dazu bei, dass die landwirtschaftliche Produktion stabil blieb, obwohl die Kosten der protektionistischen Massnahmen allmählich stiegen.

Mit der Gründung internationaler Handelsorganisationen und Beitritt der Schweiz zur General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) im Jahre 1966 geriet die protektionistische Haltung jedoch unter Druck. Ab den 1980er Jahren begannen Diskussionen darüber, wie die Schweizer Landwirtschaft wettbewerbsfähiger gemacht werden könnte, ohne die Interessen der Bauern zu vernachlässigen. Die einsetzende Globalisierung und die Anforderung des GATT zwangen

die Schweiz dazu, ihre Agrarpolitik schrittweise zu überdenken. Die Schweiz war zunächst nur assoziiertes Mitglied des GATT und war deshalb nicht gezwungen, sich an der Liberalisierung der Agrarmärkte zu beteiligen. 1966 trat die Schweiz dem GATT definitiv bei, konnte aber dank einem Sonderstatuts den Agrarbereich ausklammern, was später im Rahmen der WTO nicht mehr möglich war (Huber, 2022, S. 38).

Liberalisierung und Strukturwandel (1990er Jahre)

Die Uruguay-Runde der Welthandelsorganisation (WTO), die von 1986 bis 1994 dauerte, hatte einen erheblichen Einfluss auf die Landwirtschaft. Diese Verhandlungsrunde war die erste im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), welche die Landwirtschaft explizit einbezog, und führte zur Unterzeichnung des Übereinkommens über Landwirtschaft (Agreement on Agriculture, AoA), welches am 1. Januar 1995 in Kraft trat. Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse wurden reduziert und zu einem grossen Teil durch Zollkontingente ersetzt (sogenannte «Tarifizierung»). Für alle Mitgliedsländer wurde ein Basiswert für die Periode 1986–1988 berechnet, der als Ausgangspunkt für die Verhandlung von Zollreduktionen diente. Industrienationen mussten Zölle um 36 Prozent reduzieren (mindestens um 15 Prozent in jeder Tariflinie) (Huber, 2022, S. 41). Gleichzeitig wurden Mindestzugangsmengen für Agrarimporte eingeführt, um sicherzustellen, dass Märkte nicht vollständig geschlossen werden, was zu dem heutigen System der Kontingentbewirtschaftung führte.

Mit dem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995 stimmte auch die Schweiz dem Übereinkommen über Landwirtschaft zu. Schon zwei Jahre früher, im Jahr 1993, wurde ein System von Direktzahlungen eingeführt, welches die Bauern unabhängig von der Produktionsmenge unterstützt. Dieses System berücksichtigt zunehmend auch ökologische Leistungen und den Erhalt der Kulturlandschaft. Dabei handelt es sich um sogenannte multifunktionale Leistungen der Landwirtschaft, welche durch Direktzahlungen abgegolten werden. Solche Direktzahlungen sollten den Rückgang der traditionellen Subventionspolitik sowie den teilweise geringeren Grenzschutz kompensieren.

Die Liberalisierung führte zu einem erheblichen Strukturwandel in der Landwirtschaft. Viele kleinere Betriebe konnten nicht mehr wirtschaftlich arbeiten und mussten aufgeben, während grossflächigere und arbeitseffizientere Betriebe die Produktion übernahmen. Trotz der Anpassungen blieb der Grenzschutz für wichtige Produkte wie Fleisch (ausgenommen Geflügel) oder Milch auf hohem Niveau bestehen, so dass der Selbstversorgungsgrad bei diesen Produkten weiterhin hoch blieb (Milch 120 Prozent, Schweinefleisch 90 Prozent, Rindfleisch 80 Prozent).

Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen (2000er Jahre bis heute)

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich der Fokus der Agrarpolitik weiter verschoben. Neben der Sicherstellung der Ernährungssicherheit und des Schutzes der einheimischen Landwirtschaft spielt heute die Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle. Der Grenzschutz bleibt ein wichtiger Bestandteil der Agrarpolitik, wurde aber zunehmend durch bilaterale Handelsabkommen torpediert. Die bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union haben dazu geführt, dass der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten (vor allem Käse) liberalisiert wurde. Zwar werden für viele sensible Produkte weiterhin Zölle erhoben, aber Freihandelsabkommen mit Drittstaaten wie den Mercosur-Ländern, setzen diesen Grenzschutz zunehmend unter Druck. Seit der Uruguay-Runde sind es in erster Linie bilaterale Abkommen, welche zu einer Liberalisierung des Agrarmarktes führen und weniger die multilateralen Abkommen im Rahmen der WTO.

Darüber hinaus ist die Schweizer Landwirtschaft auch gefordert, nachhaltiger zu produzieren. Neue Direktzahlungsmodelle fördern ökologischere Anbaumethoden, Tierwohl und den Schutz der Biodiversität. Und es kommen immer weitere Auflagen hinzu, welche die landwirtschaftliche Produktion aufwändiger machen. Auf diese Weise wurde das System der Direktzahlungen immer komplexer und damit gleichzeitig bürokratischer und intransparenter. Deshalb taucht auch verstärkt die Forderung nach einer Vereinfachung und einem Abbau der Bürokratie auf.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich der Grenzschutz für landwirtschaftliche Güter in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg von einem strikt protektionistischen Instrument hin zu einem differenzierten System entwickelt, das den Anforderungen des internationalen Handels und der Nachhaltigkeit gerecht werden soll. Damit verbunden ist eine zunehmende Komplexität des Systems, welches nur noch von Experten verstanden wird. Zunehmend werden auch Lücken im System erkennbar, die mit der Zunahme der Vielfalt der Importe (z.B. Zunahme von Eiweisspflanzen und deren Verarbeitungen) und des vermehrten Imports von verarbeiteten Produkten zu tun haben.

2.2 Beitrag des Grenzschutzes zum Einkommen in der Landwirtschaft seit 1986

Den Beitrag des Grenzschutzes zum Einkommen in der Landwirtschaft misst die OECD mit einer Grösse, die sie als MPS (Market Price Support) bezeichnet. Dieses Mass erfasst die Differenz zwischen den inländischen Produzentenpreisen (ab Bauernhof) und den Importpreisen eines bestimmten Agrargutes (OECD, 2016, S. 87). Dieser Unterschied wird von der OECD als Resultat der staatlichen Massnahmen zur Verbesserung der Preise in der heimischen Landwirtschaft interpretiert, welche hauptsächlich aus Zöllen und Kontingenten bestehen. Mit dieser Annahme wird vernachlässigt, dass in der Schweiz wohl auch ohne Grenzschutz etwas höhere Preise als im umliegenden Ausland bezahlt würden. Dies liegt daran, dass Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz für einheimische Produkte eine

höhere Zahlungsbereitschaft besitzen, weil sich diese auch durch hohe Qualität auszeichnen. Aus diesem Grund dürfte der tatsächliche Effekt des Grenzschatzes deshalb etwas geringer sein als von der OECD berechnet.

Bei der Berechnung der MPS-Werte geht die OECD so vor, dass sie diese zunächst für einzelne Agrargüter berechnet. Diese Standard-Agrargüter (SMC) sind in der Schweiz (OECD, 2016, S. 99): Weizen (WT), Mais (MA), Gerste (BA), Hafer (OT), Raps (RS), raffinierter Zucker (RS), Milch (MK), Rind- und Kalbfleisch (BF), Schafffleisch (SH), Schweinefleisch (PK), Geflügel (PT) und Eier (EG). Die Produzentenpreise für die Standard-Agrargüter in der Schweiz werden dann mit den Importpreisen verglichen, die bezahlt werden müssen, wenn das entsprechende Agrargut aus der EU importiert würde (OECD, Switzerland: Estimates of Support to Agriculture. S. 31-44).

Die Standard-MPS-Güter machen in der Schweiz etwa 60 Prozent des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion aus. Die für einzelne Agrargüter berechneten MPS-Werte werden verwendet, um ein aggregiertes MPS zu ermitteln. Das dazu verwendete Verfahren wird als «MPS-Extrapolation» bezeichnet (OECD, 2016, S. 103). Die MPS-Werte für die Standardgüter werden zu diesem Zweck addiert und durch die Summe der Werte der Produktion (ab Bauernhof) bei den einzelnen Standardgütern dividiert. Das sich ergebende Verhältnis gibt an, wie gross der Anteil des MPS am durch den Verkauf von Standardgütern erzielten Einkommen in der Landwirtschaft ist. Dieses Verhältnis wird dann mit dem gesamten Einkommen multipliziert, welches die Landwirtschaft mit dem Verkauf von allen Gütern erzielt. Der sich ergebende Wert ist das von der OECD ausgewiesene aggregierte MPS für die gesamte Landwirtschaft. Der aggregierte MPS-Wert für die Schweizer Landwirtschaft ist somit ein Schätzwert und keine präzise Messung.

Abbildung 1 zeigt das Einkommen in der Landwirtschaft, welches durch den Verkauf von Gütern auf dem Bauernhof erzielt wird (Wert der produzierten Güter) und den Beitrag des Grenzschatzes zu diesem Einkommen, welcher mit den aggregierten MPS-Werten gemessen wird. Seit Beginn der 1990er Jahre und im Zuge der Unterzeichnung des Agreement of Agriculture wurde der Grenzschatz in der Schweiz bis zu Beginn der 2000er Jahre kontinuierlich abgebaut. Entsprechend sind auch die Einnahmen in der Landwirtschaft durch den Verkauf von Produkten in diesem Zeitraum laufend zurückgegangen. Danach erfolgte von 2002 bis 2007 ein weiterer entscheidender Liberalisierungsschritt durch die Einführung des Käsefreihandels mit der EU. Dies führte zu einem weiteren Rückgang des Grenzschatzes bis ins Jahr 2007, ohne dass aber die Einkommen weiter zurückgingen. Seither ist der Beitrag des Grenzschatzes zum Einkommen in der Landwirtschaft weitgehend konstant mit Beträgen von rund 3 Mia. CHF pro Jahr.

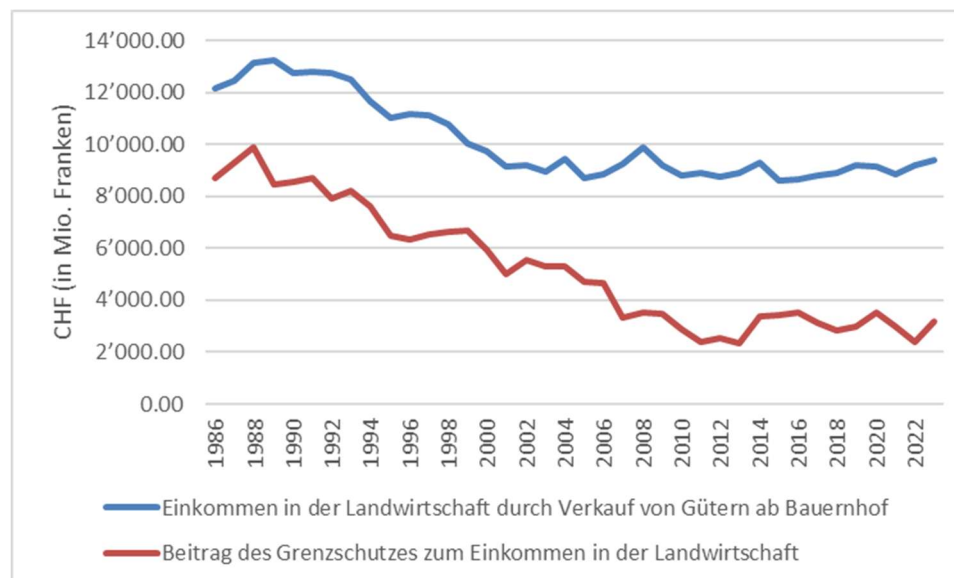


Abbildung 1: Beitrag des Grenzschatzes zum Einkommen in der Landwirtschaft (MPS). (Quelle: OECD, PSE Database for Switzerland, Table 1).

Abbildung 1 zeigt auf, dass der Beitrag des Grenzschatzes zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft bis 2010 stetig rückläufig war. Noch in den 1980er Jahren erfolgte die Einkommensstützung in der Landwirtschaft fast ausschliesslich über den Grenzschatz. Um dessen abnehmende Bedeutung zu kompensieren, wurden Direktzahlungen an die Landwirtschaft eingeführt, welche bis ins Jahr 2008 immer weiter ausgebaut wurden. Ebenfalls ausgebaut wurden die Zulagen bei der Milchproduktion. Der Grenzschatz zusammen mit den Direktzahlungen und den Zulagen in der Milchproduktion machen den Hauptteil der Unterstützung der Landwirtschaft aus. Nach einem langen Abwärtstrend bis etwa 2010 ist die Unterstützung der Landwirtschaft seither weitgehend stabil.

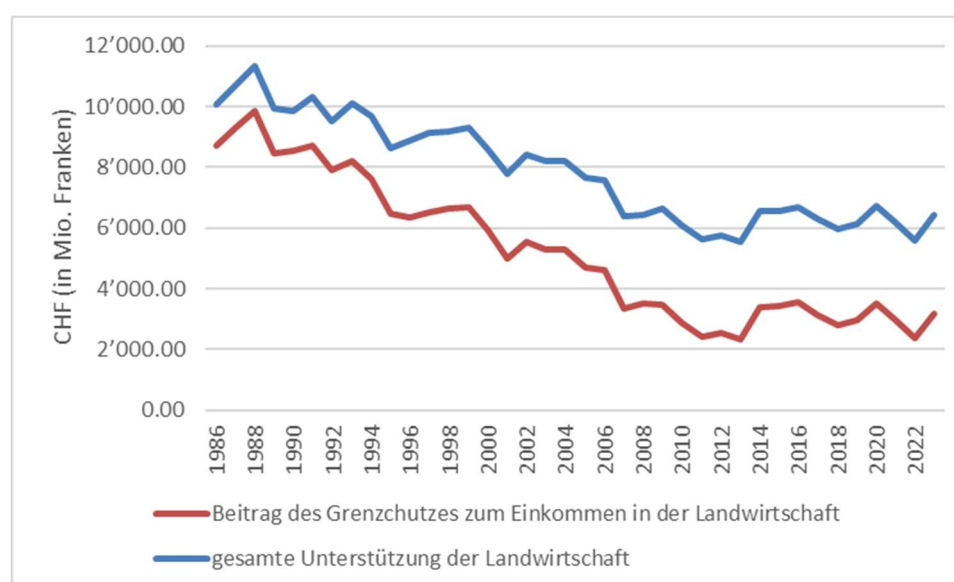


Abbildung 2: Beitrag des Grenzschatzes (MPS) zum Einkommen im Vergleich zur gesamten Unterstützung der Landwirtschaft. (Quelle: OECD, PSE Database for Switzerland, Table 1)

Abbildungen 3 und 4 zeigen zusätzlich die Entwicklung für zwei Güter, die im Rahmen dieser Untersuchung von Bedeutung sind. Es handelt sich um Weizen (Abbildung 3) und Raps (Abbildung 4). Die Entwicklung beim Weizen ist charakteristisch für die Entwicklung der gesamten Produktion in der Landwirtschaft (Abbildung 1). Grenzschutz und damit das Einkommen durch den Verkauf von Weizen gingen von 1996 bis 2000 stark zurück und sind seither weitgehend konstant.

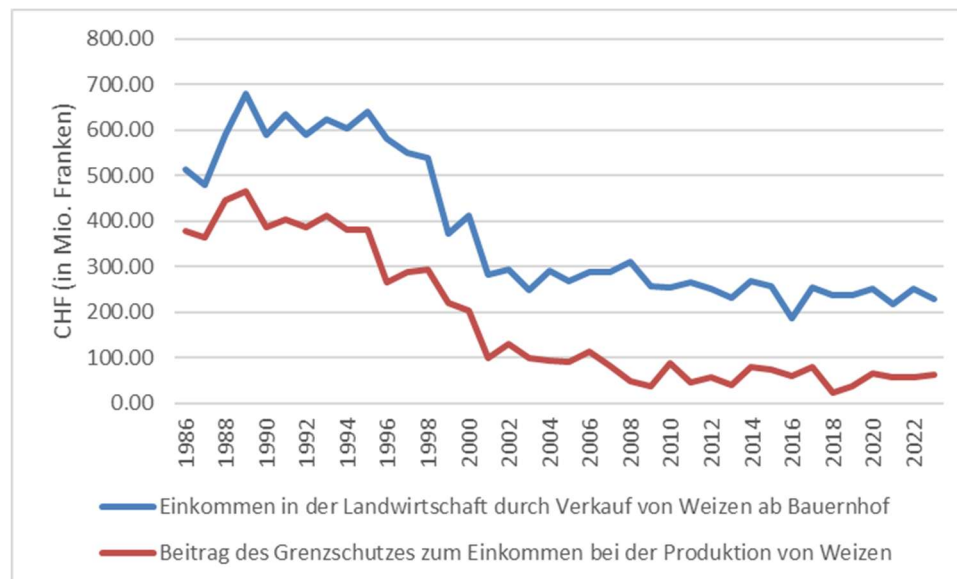


Abbildung 3: Beitrag des Grenzschatzes (MPS) zum Einkommen bei der Produktion von Weizen. (Quelle: OECD, PSE Database for Switzerland, Table 3.2.)

Beim Raps ist die Entwicklung weniger eindeutig, da hier starke Schwankungen von Jahr zu Jahr auftreten. Aber auch beim Raps ist die Bedeutung des Grenzschatzes zurückgegangen. Seit 2010 ist der Beitrag weitgehend stabil.

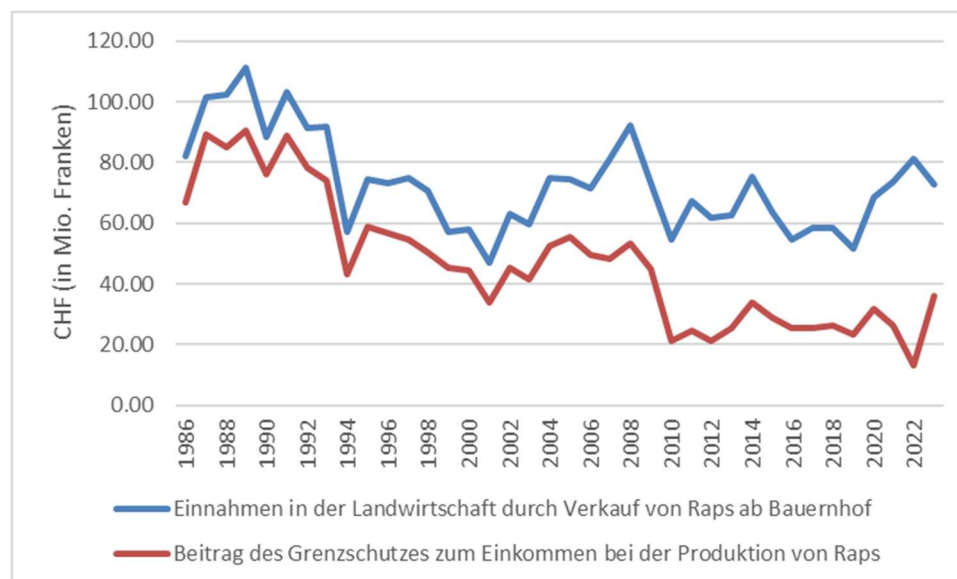


Abbildung 4: Beitrag des Grenzschatzes (MPS) zum Einkommen bei der Produktion von Raps. (Quelle: OECD, PSE Database for Switzerland, Table 3.4)

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die zusätzlich generierten Einkommen bei den Bauern aufgrund des Grenzschatzes für die verschiedenen MPS-Standardgüter. Im Jahr 2023 ergaben sich die in Tabelle 1 dargestellten Werte (in Mio. CHF) für die Standard-MPS-Güter:

Gerste	5.51
Weizen	63.29
Mais	2.03
Raps	35.83
Zucker	0.00 ²
Milch	632.04
Rind- und Kalbfleisch	472.81
Schweinefleisch	315.95
Geflügel	315.54
Schaffleisch	21.17
Eier	124.12
Andere Agrargüter (extrapolierter Wert)	830.20

Tabelle 1: Beitrag des Grenzschatzes zum Einkommen in der Landwirtschaft bei verschiedenen Agrargütern für das Jahr 2023 in Mio. CHF. (Quelle: OECD PSE Database for Switzerland, Table 1)

Die grösste Einkommenswirkung hat der Grenzschatz bei Milch und Fleisch, wo er wesentlich zu einem angemessenen Einkommen der Milch- und Fleischproduzenten beiträgt. Ein Grossteil des Grenzschatzes entfällt aber auf andere Agrargüter (Früchte, Gemüse) für welche die OECD die Einkommen in der Landwirtschaft aufgrund des Grenzschatzes nicht direkt ermittelt. Diese Zahl beruht auf einer Extrapolation und ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

2.3 Aufbau des Schweizer Grenzschatzsystems

Die wichtigste Grundlage für die Ein- und Ausfuhr von Waren bildet der Schweizer Generaltarif. Im Anhang I, dem eigentlichen Zolltarif, sind die gesetzlichen und im Rahmen der WTO vertraglich vereinbarten Ansätze aufgeführt. Im Anhang II des Generaltarifs sind 28 Zollkontingente aufgeführt, welche die Schweiz der WTO notifiziert hat. Diese Liste umfasst einerseits die Mengen, die zu relativ tiefen Kontingentszollansätzen (KZA) importiert werden können, und andererseits die entsprechenden Zollsätze.

Auf völkerrechtlicher Ebene enthalten zudem zahlreiche Freihandels- und Agrarabkommen Regelungen zu Zollkontingenten. Das Wichtigste ist das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der EU über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen, insbesondere die Mengen und Zollansätze, finden sich in den Freihandelsverordnungen 1 (SR 632.421.0) und 2 (SR 632.319). Zudem

² Die so genannte Doppelnull-Lösung schreibt vor, dass auf verarbeitetem Zucker, der zwischen der Schweiz und der EU gehandelt wird, weder Importhemmnisse noch Ausfuhrbeihilfen ausgesprochen werden dürfen. Dies bedeutet, dass der Grenzschatz beim Zucker im Vergleich zur EU keine zusätzlichen Einnahmen für die Landwirtschaft generiert.

bestehen auch zugunsten von Entwicklungsländern Zollkontingente (Zollpräferenzenverordnung; SR 632.911).

Die tatsächlich in der Schweiz geltenden Vorschriften über die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse bilden Gesetzestexte über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LWG, SR 910.1) und über den Zoll, wie das Zolllarifgesetz (ZTG; SR 632.10) und das Zollgesetz (ZG; SR 631.0) sowie Verordnungen über die landwirtschaftliche Produktion wie die Agrareinfuhrverordnung (AEV; SR 916.01). Darüber hinaus gibt es eine spezifische Verordnung für Gemüseerzeugnisse (Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen, VEAGOG; SR 916.121.10) und eine weitere für Schlachtvieh und Fleisch (Schlachtviehverordnung, SV; SR 916.341).

Die Zollkontingente sind das dominante Instrument der Schweiz beim Agrarimport. Grundsätzlich wird zwischen individuellen Zuteilungen des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW und den Sammelkontingenten (z.B. präferenzielle Zollkontingente für Staaten mit Freihandelsabkommen, Globalkontingente für Wein, Eier oder Brotgetreide) des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) unterschieden. Für den Import von vielen landwirtschaftlichen Produkten wird zudem eine Generaleinfuhrbewilligung (GEB) des BLW benötigt.

Kontingentsmengen

Für viele landwirtschaftliche Produkte (z.B. Fleisch, Milchprodukte, Getreide) werden jährlich oder saisonal festgelegte Mengen definiert, die zu einem vergünstigten Zollansatz (innerhalb des Kontingents) importiert werden können. Diese Mengen werden als Zollkontingente bezeichnet. Für Importe, die die Kontingentsmenge überschreiten, werden deutlich höhere Zollsätze erhoben, um den Schutz der inländischen Produktion zu gewährleisten. Für alle Produkte müssen die maximalen Zollsätze und die minimalen Kontingente bei der WTO angemeldet (notifiziert) werden, welche im Generaltarif erfasst sind. Diese dürfen nicht erhöht (Zolltarif) bzw. gesenkt (Kontingent) werden. Die entsprechenden Zahlen wurden im Anhang zum Protokoll von Marrakesch als Teil des WTO-Abkommens der Uruguay-Runde festgelegt; einige Änderungen und Berichtigungen traten ab 2002 in Kraft (siehe Certified True Copy WT/LET/465).

Die notifizierten Zollsätze stellen die Obergrenze für die angewandten Zollsätze dar. Die Verordnung über die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse (SR 916.01) definiert angewandte Zollsätze, die niedriger sind als die notifizierten Zollsätze. Die notifizierten Zollsätze und Kontingente für Agrargüter sind heute dieselben wie im Jahr 2002. Die Festlegung der Zollkontingentsmengen entsprach in den meisten Fällen den damals bereits bestehenden Zollsätzen. So war es möglich, die wirtschaftlichen Auswirkungen der umgesetzten Gesetzesänderungen zu begrenzen. Zollkontingente sind in der Regel

ausgeschöpft oder sogar überfüllt (d. h., zusätzliche Einfuhren werden zum Kontingentzollsatz zugelassen, der über dem bei der WTO gemeldeten Kontingent liegt).

Folgende Zollsätze kommen dabei zur Anwendung:

Kontingentszollansatz (KZA)

Der tiefe Zollansatz, der für Importe innerhalb des Zollkontingents und während des freien Zeitraums (nicht bewirtschaftete Periode) bei in der Schweiz saisonal angebotenen Produkten angewendet wird.

Ausserkontingentszollansatz (AKZA)

Dieser im Allgemeinen hohe Zollansatz dient als Importschutz für die Inlandproduktion. Importe, welche den Kontingentsanteil überschreiten, müssen zum AKZA verzollt werden.

Ausserkontingentszollansatz (AKZA Code 1)

Ein reduzierter Ausserkontingentszollansatz, der während Zeiträumen mit inländischer Vollversorgung angewendet wird, um Importe von Spezialitäten zu ermöglichen.

Die gesamte Höhe des Grenzschatzes hängt davon ab, in welchem Verhältnis Kontingent, KZA und AKZA stehen (Huber, 2022, S. 94). Wird das Kontingent nicht vollständig ausgeschöpft, reduziert sich das Zollkontingentsystem auf einen einfachen Zoll auf Höhe des KZA. Ist das Kontingent hingegen klein und wird vollständig ausgeschöpft, ist die Höhe des AKZA der entscheidende Faktor, welcher den Schutz aufrechterhält. Senkungen des AKZA bewirken in diesem Fall unmittelbar einen Rückgang der Produzentenpreise im Inland. Der ideale Schutzeffekt eines Zollkontingents ergibt sich, wenn die Kontingentsmenge ausgeschöpft wird und der AKZA dafür sorgt, dass keine zusätzlichen Güter importiert werden.

Besitzt ein Importeur einen Anteil am Kontingent, kann er die entsprechenden Waren zum tieferen Kontingentszollansatz (KZA) oder zum Nullzollansatz einführen. Je nach Produkt und Verfügbarkeit im Inland können Kontingente zeitlich begrenzt ausgenützt werden. Die Kontingentsanteile können an andere Marktteilnehmer übertragen werden, so dass häufig die tatsächlichen Importeure nicht identisch sind mit den ursprünglichen Kontingentsbesitzerinnen und Kontingentsbesitzern. Besitzt ein Importeur keinen Anteil am Kontingent, muss er den wesentlich höheren AKZA bezahlen. Einfuhren zum AKZA sind jederzeit und in unbeschränkter Menge möglich. Jedoch ist der AKZA oftmals so hoch, dass sich der Import ausserhalb des Kontingents de facto nicht mehr lohnt. In der Schweiz besteht heute ein Zolnmuster, das sich durch enorme Disparitäten auszeichnet: prohibitiv hohe AKZA koexistieren mit sehr tiefen KZA (Schluep Campo, 2004, S. 25).

Zuteilung von Kontingenten

Die Kontingentsmengen werden in der Regel durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) verwaltet. Es gibt verschiedene Verfahren zur Zuweisung (BLW, 2023):

- *Versteigerung*

Die Teilnehmenden haben die Möglichkeit, bis zum Ablauf der Gebotsfrist maximal fünf verschiedene Gebote einzureichen. Bei der Versteigerung wird die Kontingentsmenge ausgehend vom höchsten gebotenen Preis in abnehmender Reihenfolge verteilt. Dieses Verteilungsverfahren führt dazu, dass Importeure, die einen Teil des Kontingents ersteigert haben, frei über den Zeitpunkt der Einfuhr entscheiden können.

- *Marktanteil nach Massgabe der bisherigen Einfuhren*

Für die Verteilung des Kontingents werden die Importe zum KZA und AKZA in den vorangehenden Jahren ermittelt und in Form von Prozentanteilen zugeteilt. Dieses Verfahren findet Anwendung für Produkte, die über einen Teil des Jahres in der freien Phase zu geringen KZA importiert werden können (frisches Obst und frisches Gemüse).

- *Inlandleistung*

Bei der Inlandleistung erhalten diejenigen Importeure, die in den vergangenen Jahren einen grossen Anteil eines Produkts bei inländischen Produzenten bezogen haben, einen entsprechend grossen Anteil an den Kontingenten. Die Inlandleistung kann nur geltend gemacht werden, wenn die Erzeugnisse direkt beim Produzenten übernommen und bezahlt worden sind (Art 21, Abs. 2, AEV).

- *Windhundverfahren an der Bewilligungsstelle*

Das Kontingent wird, ab einem in der Verordnung festgelegten Tag, entsprechend der Reihenfolge der im BLW eintreffenden Gesuche, verteilt („First come, first served“). Die Zuteilung läuft, solange es Anteile hat. Diese Verteilungsart wählt der Bundesrat typischerweise dort,

- wo das Kontingent nicht sehr hoch ist
- und diejenigen, die einen Zollkontingentsanteil erhalten, diesen nicht sofort, sondern erst im Verlauf der Kontingentperiode ausnützen wollen
- bzw. wenn eine konstantere Verteilung- der Einfuhren auf das Kontingentjahr ermöglicht werden soll (Norer, 2019, S. 299).

- *Windhundverfahren an der Grenze*

Das Kontingent wird an einem in der Verordnung festgelegten Tag freigegeben. Es können, so lange Waren im Kontingent eingeführt werden, bis die Menge ausgeschöpft ist. Massgebend ist der Zeitpunkt der Zollanmeldung, weshalb die Kontingente vom Zoll verwaltet werden. Diese Verteilungsart wählt der Bundesrat oft für jene Marktordnungen, bei denen das Kontingent erst später oder gar nicht ausgeschöpft wird, weil das Kontingent sehr gross oder die Nachfrage klein ist (Norer, 2019, S. 300)

Wird auf eine Regelung für die Verteilung eines Zoll- oder Teilzollkontingents verzichtet, so können Kontingentsanteilsberechtigte jede Einfuhr zum Kontingentszollansatz (KZA) tätigen.

Saisonale und produktspezifische Unterschiede

Für einige Produkte, wie Gemüse oder Obst, gelten saisonale Kontingente, die nur in bestimmten Zeiträumen genutzt werden können, um die einheimische Ernte zu schützen. Es werden in diesem Fall verschiedene Perioden unterschieden:

- *Nicht bewirtschaftete Periode*

Importe können zum KZA getätigt werden. Es ist kein AKZA festgelegt. Dieser Zeitraum ist zusammen mit der bewirtschafteten Periode bei der WTO deponiert.

- *Bewirtschaftete Periode*

Für diese Periode ist ein AKZA festgelegt. Für Importe zum KZA gelten andere Zolltarifnummern als in der nicht bewirtschafteten Periode. Im Anhang 1 der VEAGOG-Freigabeverordnung werden jährlich die Zeiträume festgelegt, die nicht effektiv bewirtschaftet werden. Während dieser können Importe zum KZA getätigt werden.

- *Effektiv bewirtschaftete Periode*

Während der effektiven Bewirtschaftung gilt: Sofern das inländische Angebot eines Produktes den Markt nicht versorgen kann, werden Ergänzungsimporte zum KZA bewilligt (Freigaben von Zollkontingentsteilmengen). Diese können von GEB-Inhabern mit Zollkontingentsanteilen zum KZA eingeführt werden. Zusätzliche Importe sind nur zum AKZA möglich. Bei Vollversorgung werden keine Zollkontingentsteilmengen freigegeben. Während dieser Zeitdauer kann zum AKZA Code 1 importiert werden.

Das folgende in Tabelle 2 dargestellte Beispiel zeigt die Funktionsweise saisonaler Kontingente für Erdbeeren für das Jahr 2025.

Früchte Fruits	Januar Janvier	Februar Février	März Mars	April Avril	Mai Mai	Juni Juin	Juli Juillet	August Août	September Septembre	Oktober Octobre	November Novembre	Dezember Décembre
erdbeeren					15.5.			31.8.				
Fraises					15.5.			31.8.				
Zolltarifnummer 0810. No tarifaire de douane Zoll (pro 100 kg brutto)	1010-999 KZA Fr. 3.00				Kontingent 1011-999 KZA Fr. 3.00			AusserKontingent 1019-999 AKZA Fr. 510.00			Bei Vollversorgung 1019-999-Code1 AKZA-Code1 Fr. 450.00	

Tabelle 2; Saisonale Kontingente für Erdbeeren im Jahr 2025 (Quelle: Swisscofel, Leitfaden Importregelung Früchte und Gemüse). Die grüne Farbe kennzeichnet die nicht bewirtschaftete Periode. Die blaue Frage bezeichnet die bewirtschaftete Periode und die rote Farbe die effektiv bewirtschaftete Periode. Im vorliegenden Fall sind diese Perioden identisch.

In diesem Beispiel gelten folgende Zölle:

- KZA:CHF3.00 je 100 kg brutto
- AKZA:CHF 510.00 je 100 kg brutto
- AKZA-Code 1:CHF 452.00 je 100 kg brutto

Die verschiedenen Perioden gelten für folgende Zeiträume:

- Nicht bewirtschaftete Periode:1. Januar bis 14. Mai, 1. September bis 31. Dezember
- Bewirtschaftete Periode:15. Mai bis 31. August
- Effektiv bewirtschaftete Periode:15. Mai bis 31. August

Das System funktioniert ähnlich für andere Früchte bzw. Gemüsesorten (siehe Kapitel 7) und trägt wesentlich dazu bei, dass die Importmöglichkeiten an die saisonalen Produktionsbedingungen in der Schweiz angepasst werden.

3. Evaluation des Schweizer Grenzschutzes

3.1 Bisherige Evaluationen

Das BLW hat 2016 vom Beratungsunternehmen Areté eine Evaluation der Effizienz und Effektivität des Schweizer Zollkontingentsystems durchführen lassen (Loi et al., 2016). Die Studie bewertete die Effektivität und Effizienz des Aussenschutzes durch Zollkontingente im Hinblick auf die folgenden technischen Ziele, die in der Interventionslogik festgelegt sind:

- (i) Unterstützung der heimischen Agrarproduktion durch Begrenzung der Importe, um eine Preisdifferenz zwischen heimischen und internationalen Preisen aufrechtzuerhalten;
- (ii) Beitrag zu den Überschüssen der landwirtschaftlichen Erzeuger (Einkommensstützung);
- (iii) Beitrag zur Gewährleistung stabiler Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion; und
- (iv) Gewährleistung einer angemessenen Versorgung der Binnenmärkte.

Die Untersuchung wurde anhand folgender Produkte durchgeführt: Rind- und Schweinefleisch, Kartoffeln, Tomaten, Äpfel und Erdbeeren.

Eine weitere Evaluation wurde 2017 durch die OECD durchgeführt (Grey et al., 2017). In dieser Evaluation ging es darum festzustellen, inwieweit der Grenzschutz dazu beiträgt, die in Artikel 104 der Bundesverfassung festgelegten Ziele zu erreichen. Diese Ziele betreffen die sichere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, die Pflege der Kulturlandschaft und die dezentrale Besiedlung des Landes.

Wirksamkeit

Die Analyse von Loi et al. (2016, S. 10-11) kommt zum Schluss, dass das Instrument der Zollkontingente in der Schweiz die erhofften Ziele mehrheitlich erreicht und damit wirksam ist. Importe sind nur dann zulässig, wenn die inländische Produktion nicht ausreicht, um die inländische Nachfrage zu decken, was der Intention des Gesetzgebers entspricht (siehe auch Grey et al., S. 34). Sowohl die Zollkontingente (durch die Höhe des Zolls ausserhalb des Kontingents) als auch die Verwaltung der Zollkontingente (Zeitpunkt und Häufigkeit der Freigabe der Kontingente) haben einen deutlichen Einfluss auf die Importe der sechs untersuchten Produkte. Zollkontingente haben dazu beigetragen, dass die Inlandpreise auf allen Stufen der Lieferkette höher sind als die Auslandpreise. Die Verwaltung der Zollkontingente hat auch dazu beigetragen, dass die Preise in den nicht bewirtschafteten Perioden hoch bleiben, was wesentlich zur Stützung der Einkommen in der Landwirtschaft beiträgt. Diese Resultate bestätigen auch die Studien von Loginova et al. (2020, S. 22) und Hillen (2019).

Die hohe Kaufkraft der Bevölkerung in Kombination mit der Marktmacht des Detailhandels (nachgelagerte Stufen) in der Schweiz wirken sich jedoch so aus, dass die Konsumentenpreise im Vergleich zum Ausland eine höhere Differenz aufweisen als die Produzentenpreise. Diese Tatsache deutet daraufhin, dass ein Teil des Grenzschutzes nicht nur zu mehr Einkommen bei den Bauern führt, sondern auch dem Handel ermöglicht, höhere Margen zu erzielen (Loi et al., 2016, S. 11). Dieses Ergebnis ist in Übereinstimmung mit theoretischen Überlegungen, wie sich Zollkontingente bei Marktmacht auswirken (Jörin, 2001). Andererseits sind die Bauern auf eine funktionierende Wertschöpfungskette angewiesen, was im kleinen Schweizer Markt nicht selbstverständlich gegeben ist. In solchen Fällen hilft die Rentenbildung den Abnehmern und Verarbeitern, was dann auch der Landwirtschaft zugutekommt.

Die Zollkontingente tragen auch zu einer grösseren Stabilität der Inlandspreise im Vergleich zu den Weltmarktpreisen bei, was sowohl für Produzenten- als auch für Konsumentenpreise gilt. Das System der Zollkontingente schirmt die Schweizer Bauern, aber auch die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz von den Schwankungen der Weltmarktpreise ab. Ebenso helfen Zollkontingente, Versorgungsengpässe und Überangebote zu vermeiden und eine ausreichende Versorgung mit den untersuchten Produkten stets sicherzustellen.

Die Evaluation von Grey et al. (2017) kommt zu einem weniger positiven Ergebnis, was die Wirksamkeit des Grenzschutzes in der Schweiz betrifft. Zwar wird ebenfalls betont, dass der Grenzschutz wirksam sei, um die Bevölkerung weiterhin mit einheimischen Nahrungsmitteln zu versorgen, indem die Einkommenssituation in der Landwirtschaft verbessert wird. Hingegen wird bemängelt, dass der Grenzschutz nicht an die Bereitstellung von Leistungen wie verbesserte Umweltleistungen gekoppelt sei. Zudem fehlt gemäss der Evaluation die Zielausrichtung auf ökologische Aspekte, das Tierwohl und die Regionen. Allerdings ist der Grenzschutz in der Schweiz nicht auf diese Ziele ausgerichtet, dafür sind die Direktzahlungen vorgesehen.

Effizienz

Wie erwähnt kommt die Evaluation von Loi et al. (2016) zum Schluss, dass die Zollkontingente in der Schweiz ein wirksames Instrument darstellen, um die gewünschten Ziele für die Landwirtschaft zu erreichen. Andererseits stellt sie fest, dass das bestehende System der Zollkontingente ineffizient sei. Dafür werden mehrere Gründe aufgeführt (Loi et al., 2015, S. 11-13 sowie auch Grey et al. 2017, S. 9-10):

- *Ineffizienz durch Marktmacht des Detailhandels und der Anbieter von Vorleistungen*
Unter der Bedingung von Marktmacht schafft der Grenzschutz zwar höhere Preise im Inland (Wirksamkeit), aber ein Teil des dadurch geschaffenen zusätzlichen Einkommens geht an den nachgelagerten Detailhandel und die vorgelagerten Anbieter von Vorleistungen (Wey und Gösser, 2019, S. 17). Es entstehen Einkommenstransfers

von den Konsumentinnen und Konsumenten zum Handel und zu Vorleistungsanbietern, was kein Ziel des Grenzschatzes darstellt und zu einer Ineffizienz im Grenzschatzsystem führt.

- *Ineffizienz durch Rentenbildung bei Zuteilung der Importkontingente*

Bei Zuteilungsverfahren für Importkontingente (ausser bei Versteigerung) entstehen Renten für die Importeure, die Ware zu tiefen Preisen einführen und zu höheren Preisen im Inland verkaufen können. Diese Preisdifferenz muss letztlich ebenfalls von den Konsumentinnen und Konsumenten bezahlt werden, ohne dass damit die Landwirtschaft unterstützt wird. Ausserdem kommt es auf diese Weise zu einer Zementierung von Marktmacht, was der Effizienz ebenfalls abträglich ist.

- *Ineffizienz durch Komplexität und Intransparenz*

Sowohl die Höhe der Zölle als auch die Zuteilung der Importkontingente mögen für Branchenkenner logisch und leicht zu administrieren sein, erscheinen aber für Aussenstehende teilweise willkürlich und ad hoc. Das System mit seinen vielen Sonderregeln führt zu wenig nachvollziehbaren Bestimmungen mit entsprechendem bürokratischem Aufwand. Es bleibt auch unklar, wer die Kontingente tatsächlich in Anspruch nimmt. Diese werden teilweise an Importeure übertragen, welche dann anstelle der Besitzer der Kontingente in der Statistik zur Ausnutzung der Kontingente aufgeführt sind.

3.2 Relevanz ökonomischer Effizienzbewertungen des Schweizer Grenzschatzes

Kann Grenzschatz überhaupt effizient sein?

Einschätzungen zur Effizienz leiden unter der Problematik, dass aus rein ökonomischer Perspektive der verfassungsrechtlich angestrebte Erhalt der Landwirtschaft in der Schweiz an sich schon ineffizient ist. Die Schweiz besitzt in der landwirtschaftlichen Produktion einen komparativen Nachteil (Binswanger, 2019, S. 30). Das wird klar, wenn wir uns die Wertschöpfung pro Vollzeitarbeitskraft in der Landwirtschaft anschauen und mit anderen Branchen vergleichen. In der Landwirtschaft beträgt diese Wertschöpfung und damit der Beitrag zum BIP rund 30'000 Schweizer Franken. In Branchen wie der Pharmaindustrie oder bei Finanzdienstleistungen liegt diese Zahl bei mehr als dem Zehnfachen, also bei über 300'000 Schweizer Franken. Die Landwirtschaft hat von allen Branchen die geringste Wertschöpfung pro Arbeitskraft.³

Gemäss dieser Betrachtung sollten wir uns in der Schweiz deshalb auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen spezialisieren, wo wir eine hohe Wertschöpfung erzielen. Mit den Exporterlösen aus diesen Produkten würden wir dann zu niedrigen Preisen Lebensmittel aus Ländern importieren, welche diese billig produzieren können. Der Rest der Exporterlöse

³ Die über Direktzahlungen abgegoltenen multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft sind hier nicht miteingeschlossen.

stünde uns für den weiteren Konsum zur Verfügung. Genau das ist die ökonomische Argumentation zugunsten von Freihandel: Man spezialisiert sich auf die Produktion von Gütern, bei denen man einen komparativen Vorteil hat (z.B. Pharmaprodukte) und verzichtet auf die Produktion von Gütern, bei denen man einen komparativen Nachteil hat (Agrarprodukte).

Aus einer Effizienzperspektive müsste man deshalb argumentieren, dass der Grenzschutz wie schon in der Industrie aufgehoben werden sollte, da dieser zwangsläufig zum Erhalt ineffizienter Strukturen führt. Aus guten Gründen, welche in Artikel 104 und 104a der Bundesverfassung aufgeführt sind, hält die Schweiz jedoch an einer produzierenden Landwirtschaft fest. Im Vordergrund stehen dabei die Beiträge zur Versorgungssicherheit, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft, was nur mit einem entsprechenden Grenzschutz funktioniert. Dies ist aber ein politischer und kein ökonomischer Entscheid. Aus diesem Grund macht es keinen Sinn, Zölle bzw. Zollkontingente allgemein als ineffizient einzustufen, denn diese Ineffizienz ist politisch gewollt, um bestimmte politische Ziele zu erreichen. Damit eine Analyse der Effizienz überhaupt Sinn macht, muss diese spezifisch auf die Frage ausgerichtet sein, ob alternative Massnahmen zum Grenzschutz besser geeignet wären, den Erhalt einer produzierenden Landwirtschaft in der Schweiz zu gewährleisten. Oder anders formuliert; wäre es möglich, die gleiche Wirksamkeit mit alternativen Massnahmen zu geringeren Kosten zu erreichen?

Ineffizienz von Zollkontingenten aufgrund von Marktmacht in vor- und nachgelagerten Branchen?

Das Hauptargument, weshalb Zollkontingente als ineffizient gelten, setzt bei der Marktmacht der nachgelagerten Branchen (hauptsächlich der Detailhandel) und der vorgelagerten Branchen (Anbieter von Vorleistungen) an, mit der sich die Landwirtschaft in der Schweiz aber auch weltweit konfrontiert sieht. Typisch für Agrarmärkte in vielen Ländern ist, dass viele (kleine) landwirtschaftliche Produzenten mit homogenen Produkten (z.B. Milch) wenigen (grossen) Zulieferern, Verarbeitern bzw. Händlern mit differenzierten Produkten (z.B. Käse, Joghurt, Milch-Drinks) gegenüberstehen, welche ein sogenanntes Oligopol bilden (siehe Bundesrat, 2017, S. 34). Bei einem Oligopol beherrschen wenige grosse Unternehmen den Markt und sind damit in der Lage, Preise und Bedingungen zu steuern. Renten entlang der Wertschöpfungskette lassen sich umso leichter abschöpfen, je geringer die Anzahl der Akteure auf einer Wertschöpfungsstufe ist und je höher der Differenzierungsgrad der Produkte ist, welche auf einer Produktionsstufe erzeugt werden (siehe etwa Tribl und Salhofer, 2013, S. 26; Schmalensee, 1989). Ebenso eine Rolle spielt die Elastizität der Nachfrage. Je geringer die Elastizität bei der Nachfrage nach Zwischenprodukten auf einer Wertschöpfungsstufe ausfällt, umso geringer wird der Wertschöpfungsanteil auf dieser Produktionsstufe. Die Landwirtschaft hat bei allen drei Kriterien das Nachsehen. Es gibt viele Anbieter, die homogene Produkte

(Rohstoffe) anbieten und ihre Nachfrage nach Vorleistungen ist relativ unelastisch. Aus diesem Grund kommen die durch den Grenzschutz verursachten höheren Konsumentenpreise in der Schweiz zu einem erheblichen Teil nicht der Landwirtschaft, sondern den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette zugute.

Die ökonomischen Argumente betreffend die Ineffizienz von Zollkontingenten gehen zurück auf eine Arbeit von Bhagwati (1965) und sind ausführlich dargestellt in Jörin (2001). Dort wird vom Extremfall ausgegangen, dass KZA praktisch gleich null und umgekehrt AKZA prohibitiv hoch sind, so dass ausserhalb des Kontingents keine Importe stattfinden. Im Weiteren wird angenommen, dass ein grosser Detailhändler gegenüber den Bauern als einziger Nachfrager auftritt (Monopson, Marktmacht auf der Nachfrageseite) und für Konsumenten der einzige Anbieter ist (Monopol, Marktmacht auf der Angebotsseite) und dass die Nachfrage nach Lebensmitteln relativ unelastisch ist (Dabbert und Braun, 2012). Alle diese Annahmen treffen in der Realität nicht vollständig zu. Dort treffen wir nicht auf ein Monopol, sondern auf ein Oligopol bestehend aus mehreren marktmächtigen Anbietern. Aber die Analyse des Extremfalls zeigt auf, wie die Ineffizienz von Zollkontingenten bei Marktmacht begründet wird.

Die Überlegungen gehen von der Frage aus, wie sich ein gewinnmaximierendes Unternehmen unter Bedingungen doppelter Marktmacht verhalten würde. Einerseits führt die Marktmacht des Detailhandels gegenüber den Konsumenten dazu, dass der Detailhandel den Konsumentenpreis beeinflussen kann. Da der Grenzertrag des Monopolisten mit der nachgefragten Menge fällt, kann ein Monopolist umso höhere Preise von den Konsumenten verlangen, je geringer die von ihm angebotene Menge ist. Der Monopolist bietet deshalb geringere Mengen an und verlangt höhere Preise, als dies in einer Situation der Fall wäre, wo vollständige Konkurrenz herrscht, denn auf diese Weise maximiert er seinen Gewinn. Andererseits erlaubt die Marktmacht des Detailhandels als Nachfrager gegenüber den Bauern, auch den Produzentenpreis zu beeinflussen. Je geringer die nachgefragte Menge des marktmächtigen Nachfragers ausfällt, umso geringer wird der Preis, den er an die Bauern bezahlen muss. Der Grund liegt darin, dass die Grenzkosten in der Landwirtschaft mit der Menge der produzierten Güter zunehmen und bei geringer Nachfrage nur die produktivsten Landwirtinnen und Landwirte übrigbleiben, die zu geringen Kosten produzieren können. Also wird eine geringere Menge landwirtschaftlicher Produkte zu einem geringeren Preis von den Bauern gekauft, als dies bei vollständiger Konkurrenz der Fall wäre.

Unter diesen Bedingungen besteht ein doppelter Anreiz, die Angebotsmengen gering zu halten. Aufgrund der Marktmacht gegenüber den Konsumenten können die Detailhändler einen umso höheren Preis verlangen, je geringer die von ihnen angebotene Menge ist. Und umgekehrt können die Detailhändler aufgrund der Marktmacht gegenüber den Landwirtinnen und Landwirten einen umso geringeren Preis durchsetzen, je geringer die von ihnen nachgefragte Menge ist. Geringe Mengen ermöglichen geringe Einkaufspreise (geringe Produzentenpreise) und hohe Verkaufspreise (hohe Konsumentenpreise) und damit hohe Gewinnmargen bei

unelastischer Nachfrage nach Lebensmitteln. Die Folge davon ist, dass die höheren Konsumentenpreise aufgrund der Kontingente nur zum Teil den Bauern zugutekommen und stattdessen marktmächtigen Detailhändlern hohe Margen ermöglichen.

Doch warum sollen marktmächtige Akteure gerade bei Zollkontingenten besonders stark profitieren? Kontingente bewirken, dass die Nachfrage nach inländischen Produkten um die im Kontingent erlaubte Importmenge verringert wird. Ist das Kontingent einmal ausgeschöpft, wird bei prohibitiven AKZA die ausländische Konkurrenz vollständig ausgeschaltet. Das schafft für marktmächtige Unternehmen ein zusätzliches Potential, die Menge zu reduzieren und dadurch die Preise zu erhöhen. Im Unterschied zu einem reinen Zoll (ohne Kontingente) wird die inländische Marktmacht durch das Kontingent abgesichert. Ein nicht prohibitiver Zoll erlaubt es, unlimitiert weitere Güter zum herrschenden Zolltarif zu importieren, was der Möglichkeit von Preiserhöhungen durch marktmächtige Unternehmen Grenzen setzt. Ein Zollkontingent hingegen setzt keine solchen Grenzen. Deshalb argumentieren Ökonomen wie Jörin (2001), dass ein erhöhter Anreiz bestehe, die Konsumentenpreise durch ein geringes Angebot in die Höhe zu treiben, bzw. die an die Bauern zu zahlenden Produzentenpreise durch geringe Nachfrage weiter zu senken. Kurz zusammengefasst: Kontingente würden die Ausübung von Marktmacht begünstigen.

Ähnlich kann man argumentieren, wenn es um den Markt für Vorleistungen geht, wo marktmächtige Anbieter auf bestimmten Märkten (vor allem Düngemittel und Futtermittel) dominieren (BAKBASEL, 2014, S. 84; Wey und Gösser, 2019, S. 9-10). Die Abschirmung von ausländischer Konkurrenz durch Kontingente bei Lebensmittelimporten bewirkt, dass Inputpreiserhöhungen durchgeführt werden können, ohne eine Erhöhung der Importmenge (und damit zunehmenden Wettbewerb) fürchten zu müssen. Ohne ein Zollkontingent würde von einer möglichen Importausweitung im Falle einer Inputpreiserhöhung hingegen ein disziplinierender Effekt ausgehen, da die Landwirte auf die Preiserhöhung mit einer Verringerung der Nachfrage nach Vorleistungen reagieren würden (Brander und Spencer, 1988).⁴ Auch in diesem Fall können die Anbieter von Vorleistungen aufgrund der Kontingente stärker von ihrer Marktmacht profitieren als dies ohne Kontingente der Fall ist. Der Effekt ist aber weniger direkt als bei den nachgelagerten Stufen und deshalb nur schwierig empirisch nachzuweisen.

Die OECD (2003, S. 67) geht davon aus, dass bis zu drei Viertel der Marktpreisstützung (dazu gehören auch die Zulagen in der Milchproduktion) in der Landwirtschaft nicht als höheres Einkommen in der Landwirtschaft ankommen, sondern in die vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette fließen. Die Schätzung der OECD liegt allerdings mehr als 20 Jahre zurück und ist nicht länderspezifisch. Es bleibt unklar, aufgrund welcher Annahmen das

⁴ Die Studie von Gentile et al. (2019) zeigt, dass die Zahlungsbereitschaft für Vorleistungen mit dem Umfang der Direktzahlungen an die Bauern zunimmt. Hier geht es zwar nicht um die Direktzahlungen, aber der Effekt bei Grenzschutz dürfte ähnlich sein.

Resultat zustande kommt. Es liegen keine Studien vor, welche es erlauben würden, das genaue Ausmass dieses Einkommenstransfers in die nachgelagerten Branchen in der Schweiz zu quantifizieren. Das ist auch der Grund, weshalb der Bundesrat (2017, S. 33) die Zahlen der OECD (2003) einmal mehr zitiert, obwohl sie für die heutige Situation in der Schweiz kaum Aussagekraft besitzen dürften.

Grundsätzlich lassen sich aus den Resultaten der Analysen zur Ineffizienz von Zollkontingenten aufgrund von Marktmacht zwei mögliche Schlussfolgerungen ziehen. Erstens könnte man argumentieren, so wie es in der Literatur meist getan wird, dass Zollkontingente bei Marktmacht zu Ineffizienz führen und deshalb möglichst abgeschafft werden sollten. Zweitens könnte man aber auch argumentieren, dass Massnahmen gegen die Marktmacht der Detailhändler und der Anbieter von Vorleistungen getroffen werden sollten, etwa indem die WEKO entsprechende Untersuchungen einleitet. Diese zweite Argumentation wird aber nur selten vertreten. Stattdessen wird die Marktmacht von der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen stillschweigend akzeptiert, obwohl diese nicht nur zu unerwünschten Einkommenstransfers bei Zollkontingenten, sondern auch bei den Direktzahlungen führt. Auch die an die Landwirtschaft fliessenden Direktzahlungen, so lautet die hier aufgestellte Vermutung, akkumulieren sich zu einem erheblichen Anteil statt bei den Bauern bei marktmächtigen Landbesitzern, Vorleistungserbringern und Detailhändlern landen. Will die Schweiz deshalb die Effizienz sowohl von Grenzschutz als auch der Direktzahlungen verbessern, dann sollte man sich auch mit dem Thema Marktmacht auseinandersetzen.

Es stellt sich auch die Frage, was die Alternativen zu Zollkontingenten wären. Von verschiedenen Autoren wird geltend gemacht, man könnte die gleiche Wirkung auch mit reinen Zollsystemen ohne Kontingente erreichen (z.B. Jörin, 2001). Das muss allerdings bezweifelt werden. Mit Kontingenten lassen sich die Importmengen verlässlicher und gezielter steuern, was insbesondere bei Produkten mit saisonalem Angebot (Früchte, Gemüse) von grosser Bedeutung ist. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die kurzfristige Regulierung der Menge, wodurch die Verbände (z.B. Schweizer Obstverband, Verband Schweizer Gemüseproduzenten) und damit indirekt die Produzenten einen Einfluss auf die in einem Zeitfenster freigegebenen Mengen haben. Reine Zollsysteme hingegen führen zu erhöhter Unsicherheit für die heimischen Produzenten.

Zusammenfassend sei festgehalten: Tatsächlich können Zollkontingente ineffizient sein in dem Sinn, dass der Grenzschutz nur zum Teil der Landwirtschaft und zu einem Teil den vor- und nachgelagerten Branchen zugutekommt. Daraus sollte man aber nicht den voreiligen Schluss ziehen, Zollkontingente möglichst zu vermeiden oder in reine Zölle umzuwandeln. Reine Zölle haben ebenfalls gravierende Nachteile, da die Einkommen in der Landwirtschaft dann weniger stabil sind und den Bauern bei Preisverhandlungen stets damit gedroht werden kann, mehr Güter zu importieren, statt bei den Schweizer Bauern zu beziehen. Zollkontingente sind ein wirksames Instrument des Grenzschutzes, dessen Effizienz sich allerdings verbessern

liesse, wenn auch die Marktmacht bei den vor- und nachgelagerten Branchen thematisiert würde. Es braucht mehr Transparenz über Preise und über die in diesen Branchen erzielten Bruttomargen. Die entsprechende Marktbeobachtung ist in dieser Hinsicht auszubauen, und wenn der Verdacht auf Missbrauch von Marktmacht vorliegt, kann auch die WEKO eingeschaltet werden.

Ineffizienz aufgrund problematischer Zuteilungsverfahren von Kontingenten?

Wie weiter oben erwähnt, gibt es unterschiedliche Zuteilungsverfahren bei den Kontingenten, die in der Schweiz Anwendung finden. Die WTO macht diesbezüglich keine Vorschriften und die Länder sind grundsätzlich frei bei der Wahl der Verfahren. Allgemein argumentieren Ökonomen, dass die Versteigerung von Kontingenten allen anderen Zuteilungsverfahren überlegen ist, sofern unter den Bietern ein funktionierender Wettbewerb besteht (siehe etwa Bergsten, 1987; Skully, 1999; Jörin, 2001). In diesem Fall, so die Annahme, wird Allokationseffizienz garantiert, weil die Kontingente an die Unternehmen gelangen, welche die höchsten Gebote bei der Versteigerung machen. Diese besitzen eine höhere Zahlungsbereitschaft für Kontingente, weil sie diese effizienter nutzen können als die Konkurrenz (günstigere Importkonditionen, geringere Transport- und Lagerkosten etc.) und/oder weil sie die Produkte zu höheren Preisen verkaufen können. Also landen die Kontingente dort, wo die höchste Wertschöpfung mit ihnen erzielt wird.

Weiter wird argumentiert, dass Auktionen dem Staat ermöglichen, Kontingentsrenten abzuschöpfen, die vor allem bei Zuteilungsverfahren aufgrund von Marktanteilen in der Vergangenheit oder bei Koppelung an die Inlandleistung entstehen. Die Gratiszuteilung von Kontingenten bei Gütern, bei denen die Nachfrage die kontingentierte Menge übersteigt, wird als eine Subvention der Importeure betrachtet, welche der Landwirtschaft nur in beschränktem Ausmass zugutekommt (EFD, 2025, S. 57). Diese Verfahren werden deshalb als besonders ineffizient eingestuft (Skully, 1999, S. 20), wobei unterstellt wird, dass die Kontingentsrenten nicht weitergegeben werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob dies tatsächlich der Fall ist. Wie weiter unten aufgezeigt wird, deuten die Erfahrungen in der Schweiz darauf hin, dass die Importeure den Bauern bei einer Zuteilung anhand der Inlandleistung ebenfalls bessere Preise bezahlen.

Für die Beurteilung entscheidend ist auch, was der Bund mit den Einnahmen von zuletzt 239 Millionen Franken im Jahr 2024 (Quelle BLW) aus der Versteigerung von Kontingenten tatsächlich macht. Diese flossen bisher in die allgemeine Bundeskasse. Im Rahmen der laufenden Zollgesetzrevision wird allerdings diskutiert, ob diese Einnahmen in Zukunft als Einfuhrabgaben (Zölle) klassifiziert werden sollen. In diesem Fall wären die eingenommenen Gelder teilweise rückerstattungsfähig und würden nur noch partiell in die Bundeskasse fliessen. In diesem Fall wäre eine vermehrte Versteigerung von Kontingenten kein Beitrag

mehr zur Entlastung des Bundeshaushaltes, wie dies im Massnahmenpaket 2027 des Bundesrates festgehalten ist.

Es zeigt sich, dass die theoretisch begründete Effizienz einer Versteigerung von Kontingenten in der konkreten Situation des Schweizer Grenzschutzes kaum eine Rolle spielt. Der Fleischmarkt bietet hier gutes Anschauungsmaterial, da die Zuteilungsverfahren beim Fleisch mehrmals geändert wurden. Bis zum Jahr 2007 war die Verteilung der Kontingente hauptsächlich an die Inlandleistung gekoppelt und nur ein kleiner Teil wurde versteigert. In einer Zwischenphase von 2007 bis 2014 wurden hingegen 90 Prozent der Kontingente durch Versteigerung zugeteilt. Seither wird wieder verstärkt auf die Inlandleistung abgestellt (ausser bei Schweinefleisch und Geflügel) und es werden nur noch 50 Prozent (Rindvieh, Schafe) bzw. 60 Prozent (Pferde, Ziegen) der Kontingente versteigert. Die Studie von Loi et al. (2016, S. 167) zeigt auf, dass die Umstellung beim Fleisch zwischen 2007 und 2014 nicht zu einer beobachtbaren Veränderung bei der Verteilung der Kontingente führte. Dafür sanken die Produzentenpreise für Bankvieh (Ochsen, Rinder, Stiere), Kühe und Schafe während dieses Zeitraums. Seit der Wiedereinführung der teilweisen Inlandleistung im Jahr 2015 weisen die Produzentenpreise hingegen wieder eine steigende Tendenz auf.

Besonders deutlich lassen sich die erwähnten Preisänderungen bei den Schafen beobachten. Im Rahmen der Agrarpolitik 2007 wurde beschlossen, die Zollkontingente zu versteigern und nach einer Übergangsphase von zwei Jahren wurden ab 2007 90 Prozent der Kontingente versteigert. In der Folge gerieten die Produzentenpreise 2009 und 2010 erheblich unter Druck, als mehr importiert wurde, obwohl auch das Inlandangebot zunahm (Aeppli und Jörin, 2011, S. 67). Die Importe erhöhten sich weiter bis ins Jahr 2015, als entschieden wurde, die Zuteilung der Kontingente wieder zu 50 Prozent an die Inlandleistung zu koppeln. Seither sind die Importe konstant rückläufig, während die Produzentenpreise seit 2015 wieder eine steigende Tendenz aufweisen (Zahlen von Proviande). Gemäss Angaben von Proviande war es wegen des vergleichsweisen hohen Aufwandes zu der Zeit, als die Kontingente hauptsächlich versteigert wurden, kaum rentabel, in der Schweiz Schafe zu schlachten und zu verarbeiten. Es wurden nur noch wenige Investitionen in diesem Bereich getätigt. Mit der Wiedereinführung der Inlandleistung verbesserte sich die Rechnung der Verarbeiter, was zur Folge hatte, dass sowohl die Preise für Schlachtlämmer wie auch die produzierten Mengen anstiegen.

Kalkulationen von Proviande zeigen, dass der aus der Inlandleistung erwirtschaftete Kontingentsnutzen für die Schlachtung von Schafen in den Jahren 2021 bis 2023 rund 36 CHF pro Tier betrug, was bei einem mittleren Schlachtgewicht von 22kg CHF 1.64 pro kg ausmacht. Der Betrag von CHF 36 ergibt sich, wenn man die 50 Prozent der versteigerten Kontingente bei Schafen als Ausgangspunkt nimmt. Die Einnahmen aus der Versteigerung betrugen im Jahr 2023 rund 11 Mio. CHF. 40 Prozent der Kontingente bei Schafen sind an die Inlandleistung (=Schlachtung) von Schafen gekoppelt und lassen sich deshalb mit einem Wert von 80 Prozent

der Einnahmen aus der Versteigerung bewerten, was etwa 8.8 Mio. CHF ergibt. Dividiert man diesen Beitrag durch die Zahl der geschlachteten Schafe, dann erhält man rund 36 CHF pro Tier. Ein Teil dieser «Prämie» dürfte über höhere Schlachtpreise an die Produzenten fließen, wodurch diese ebenfalls von der Vergabe der Kontingente anhand der Inlandleistung profitieren.

Die beschriebenen Entwicklungen liefern einen Hinweis dafür, dass eine Zuteilung der Kontingente anhand der Inlandleistung zu mehr inländischer Verarbeitung und zu höheren Produzentenpreisen führt. Durch solche Beobachtungen wird jedoch kein kausaler Zusammenhang bewiesen und die Erfahrungen können nur bedingt auf andere Fleischmärkte und Agrargüter übertragen werden. Trotzdem sollten die potenziellen Vorteile einer Koppelung der Kontingentsverteilung nicht ausser Acht gelassen werden, da diese bei ökonomischen Analysen im Normalfall ignoriert werden. Potenziell kann die Landwirtschaft von einer Zuteilung der Kontingente anhand der Inlandsleistung mehr profitieren als von einer Versteigerung der Kontingente.

Versteigerungen führen zu Einnahmen des Bundes, die nicht der Landwirtschaft zugutekommen. Sie stellen willkommene Einnahmen des Bundes dar, und aus diesem Grund ist eine Erhöhung der Versteigerung von Zollkontingenten auch in dem im Januar 2025 präsentierten Massnahmenpaket des Bundes enthalten, mit denen der Bundeshaushalt ab 2027 um mindestens 3 Milliarden entlastet werden soll (unter Vorbehalt der Zollgesetzrevision). Bei einer Zuteilung anhand der Inlandleistung profitiert die Landwirtschaft hingegen tendenziell dadurch, dass den Landwirtinnen und Landwirten höhere Preise bezahlt werden, weil die Kontingente die wirtschaftliche Situation bei den Importeuren im Vergleich zur Versteigerung verbessern, da sie für die Kontingente nicht bezahlen müssen. Auch reduziert die Zuteilung aufgrund der Inlandleistung die Unsicherheit der zukünftigen Entwicklung, da sie bei einer Versteigerung nicht wissen, wie viele Kontingente zu welchem Preis sie in Zukunft erhalten. Aus diesem Grund wird dann weniger in die Infrastruktur (z.B. Schlachthöfe) investiert. Eine zusätzliche Zementierung von Marktmacht, wie sie von Ökonomen befürchtet wird, liess sich hingegen bei Zuteilung anhand der Inlandleistung nicht beobachten (Loi et al., 2016, S. 167). Diese Marktmacht besteht unabhängig vom Verteilungsverfahren der Kontingente.

Ineffizienz durch Komplexität und Intransparenz?

Der Vorwurf der Ineffizienz und Komplexität des Systems der Zollkontingente in der Schweiz wird ebenfalls häufig erhoben. Zur hohen Komplexität tragen beispielsweise der Zollschatz mit über 2400 Zolltarifpositionen und das Importkontingentsystem mit zahlreichen administrativen Vorschriften bei (Chavaz und Pidoux, 2018). Dieser führt zu administrativem Aufwand bei den betroffenen Marktteilnehmern und verhindert Informationstransparenz. Nur eine beschränkte Zahl von durch Expertise und Marktposition privilegierten Marktteilnehmern ist in der Lage, das System gezielt für eigene Zwecke zu nutzen (Widmer, 2017, S. 6). Auch

würde die Akzeptanz des Grenzschutzes gewinnen, wenn dieser für Aussenstehende keine Black Box darstellte, sondern ohne grossen Aufwand nachvollziehbar wäre.

Generell ist deshalb zu fordern, dass die Bemühungen für mehr Transparenz z.B. bei der Herkunft von Produkten auch eine erhöhte Transparenz des Grenzschutzes miteinschliessen. Kommt weiter hinzu, dass auch zahlreichen Konsumenten das Bewusstsein dafür fehlt, wie der Grenzschutz die Preise von Agrargütern beeinflusst: Sie werden immer ausführlicher informiert über das Herkunftsland bestimmter Produkte und über deren Produktionsbedingungen. Aber wie und warum bestimmte Produkte durch Zölle geschützt sind, bleibt undurchschaubar. Ein intransparentes System, in dem sich nur wenige Insider auskennen, stösst aber schnell auf Ablehnung.

Fazit

Das System der Zollkontingente ist wirksam zum Schutz der heimischen Landwirtschaft. Die gleichzeitig von Ökonomen bemängelte Ineffizienz dieses Systems spielt im realen Kontext der Schweizer Landwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle, da andere politische Ziele im Vordergrund stehen. Andererseits gibt es Vorteile beim bestehenden System, welche bei ökonomischen Analysen im Normalfall ausgeblendet werden. Zollkontingente führen zu einer längerfristigen Stabilisierung der Einkommen in der Landwirtschaft, da man weiss, welche Mengen maximal zum Kontingentszoll importiert werden können. Ein System, welches nur auf Zöllen beruht (ohne Kontingente), ist hingegen mit erheblicher Unsicherheit verbunden, da die eingeführten Mengen beträchtlich variieren und zur Entsorgung von überschüssigen Lebensmitteln führen können. Ähnliche Argumente gelten auch bei der Zuteilung der Kontingente. Die von Ökonomen oft kritisierte Koppelung der Kontingente an die Inlandleistung reduziert die Unsicherheit bei den Importeuren, da sie wissen, wieviel sie jeweils importieren können. Aus diesem Grund, so zeigt das Beispiel Schafffleisch, kann man erwarten, dass auch mehr in die Verarbeitung von heimischen Produkten investiert wird.

4. Optimierungsmöglichkeiten beim gegenwärtigen Zollsysteem

Wie bereits aufgezeigt, spielt der Grenzschutz mit Zöllen und Kontingenten eine zentrale Rolle, um weiterhin das Bestehen einer produzierenden Landwirtschaft in der Schweiz zu gewährleisten. Seit 2010 war der Beitrag des Grenzschutzes zum Einkommen in der Landwirtschaft weitgehend konstant und schwankte um die 3 Milliarden CHF pro Jahr. Doch nicht überall funktioniert der Grenzschutz heute wunschgemäss. Folgende Entwicklungen führen zu neuen Herausforderungen.

- Bei bestimmten Agrarprodukten besteht nur ein schwacher oder gar kein Grenzschutz (z.B. Speisohafer, Hartweizen oder Eiweisspflanzen zur menschlichen Ernährung), weil die in den 1990er Jahren im Rahmen der WTO vertraglich vereinbarten Ansätze (Generaltarif) gering sind oder sogar bei Null liegen. Diese Produkte waren damals für die Schweizer Landwirtschaft noch kaum von Bedeutung.
- Die langandauernde Aufwertung des Schweizer Frankens hat dazu geführt, dass sich einige Agrarrohstoffe erheblich verbilligt haben.
- Es zeigt sich, dass der Grenzschutz bei Agrarrohstoffen zwar oftmals wirksam ist (z.B. Weizen, Mostobst), aber bei den daraus produzierten Zwischenprodukten oder Endprodukten (z.B. Teiglinge, Fruchtsaftkonzentrate) weniger wirksam ist, da der Rohstoff einen deutlich geringeren Anteil am Gesamtpreis ausmacht. Deshalb werden zunehmend mehr Zwischen- und Endprodukte importiert.
- Beim aktiven Veredelungsverkehr entfällt der tarifäre Grenzschutz. So können Verarbeiter Milchpulver ohne Zölle importieren, wenn das verarbeitete Produkt (z.B. Schokolade) nachher wieder exportiert wird.
- Die Tendenz hin zu bilateralen Handelsabkommen mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen setzt den Grenzschutz immer wieder unter Druck. Länder drängen auf höhere Kontingente bzw. tiefere Zolltarife.
- Bestimmte Waren können gestützt auf ihre Verwendung zu einem reduzierten Zollansatz veranlagt werden. Davon wird auch bei Agrarprodukten zunehmend Gebrauch gemacht. Zum Beispiel können pflanzliche Öle, welche für die Herstellung von Kosmetika oder Farben verwendet werden, zu einem reduzierten Zollansatz veranlagt werden. Diese Praxis setzte die Schweizer Richtpreise (z. B. für Brotgetreide) in der Vergangenheit indirekt unter Druck, da ein Teil des zum reduzierten Tarif eingeführten Getreides auf dem Mehlmarkt landete und so zu einer Querfinanzierung der Stärkeproduktion beitrug.

- Bestimmte Produkte wie pflanzliche Öle werden verstärkt zollfrei aus am wenigsten entwickelten Ländern (LDC, Least Developed Countries) importiert. Auf diese Weise entfällt der Grenzschatz de facto bei diesen Produkten.
- Bei der Verteilung der Zollkontingente gibt es Vorschläge, diese vermehrt wieder zu versteigern, um so für den Bund weitere Einnahmen zu generieren. Dadurch geht die Kopplung an die Inlandleistung verloren, welche der Landwirtschaft teilweise zugutekommt.
- Bestimmte Produkte weisen einen rückläufigen Konsum auf, wodurch die Wirksamkeit der Kontingente schwindet, da sie langfristig nicht mehr ausgefüllt werden (zum Beispiel Wein) .

Aus diesen Gründen soll in diesem Projekt untersucht werden, wo Handlungsbedarf besteht und welche Potentiale für eine Verbesserung des Grenzschatzes bestehen. Dabei stehen mögliche Zollerhöhungen im Vordergrund, aber auch der Vergabemechanismus bei Kontingenten, Verbesserungsmöglichkeiten bei nicht-tarifären Massnahmen und verbesserte Regulierungen sollen ins Auge gefasst werden. Bei allen Vorschlägen wird darauf geachtet, ob die bestehenden völker- und handelsrechtlichen Verpflichtungen mit der WTO, mit der EU und im Rahmen bilateraler Freihandelsabkommen dadurch in Frage gestellt werden. Es sollen beispielsweise keine höheren Zolltarife vorgeschlagen werden als die im Generaltarif mit der WTO vereinbarten Maximaltarife. Und auch die in den bilateralen Verträgen mit der EU ausgehandelten Zolltarife sollen nicht überschritten werden. Weitere Lücken im System des bestehenden Systems von Zollkontingenten werden ebenfalls aufgezeigt. Für die Schliessung dieser Lücken sollen dann weitere Massnahmen diskutiert werden.

Das Projekt konzentriert sich auf folgende Produktgruppen, bei welchen aufgrund vorgängiger Recherchen wie auch aufgrund des gesellschaftlichen und politischen Diskurses der grösste Handlungsbedarf besteht:

- Getreide, Mehl, Teiglinge, Backwaren (Kapitel 5)
- Eiweisspflanzen, Öle, Ölsaaten und Ölschrote (Kapitel 6)
- Obst und Obsterzeugnisse (Kapitel 7)
- Milch und Milchprodukte (Kapitel 8)

5. Getreide, Mehl, Teiglinge und Backwaren: Herausforderungen und Optimierungsmöglichkeiten

5.1 Überblick

Die Schweiz verfügt grundsätzlich über begrenzte landwirtschaftliche Flächen. Eine vollständige Selbstversorgung mit Brotgetreide und verarbeiteten Produkten (wie Teiglingen) ist grundsätzlich nicht möglich und wird auch nicht angestrebt. Obwohl die Nachfrage nach Mehl bedingt durch das Bevölkerungswachstum steigt, sank die Anbaufläche für Schweizer Brotgetreide seit dem Jahr 2000 um 20'000 ha und betrug 2022 nur noch 82'000 ha. Die jährliche Vermahlung von Schweizer Brotgetreide liegt bei ca. 400'000 Tonnen. Aufgrund des starken Rückgangs der Getreideanbaufläche bei gleichzeitigem Bevölkerungswachstum verliert der heimische Brotgetreideanbau Jahr für Jahr an Marktanteilen. Dies liegt auch an einem tiefen Zollschatz, der zu einer disproportionalen Importzunahme führt. Der zu geringe Grenzschatz begünstigt eine Stärkung der ausländischen Konkurrenz und trägt zur Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produktion bei.

Der schweizerische Grenzschatz für Getreide basiert auf einem System von Zöllen, Importrichtwerten (IRW), Schwellenpreisen (SP) und Garantiefondsbeiträgen (GFB). Diese Massnahmen dienen dem Schutz der inländischen Landwirtschaft und der Sicherung stabiler Marktpreise. Ziel ist es, den Import zu steuern und die inländische Produktion vor übermässiger Konkurrenz durch Importprodukte aus und jenseits der Europäischen Union zu schützen.

Zollkontingente legen fest, wie viele landwirtschaftliche Produkte zu reduzierten Zollsätzen in die Schweiz zum Kontingentszollansatz (KZA) importiert werden dürfen. Überschreitet die importierte Menge das Kontingent, so fallen höhere Zölle (Ausserkontingentszollansatz, AKZA) an. Im Sektor Getreide wird lediglich Brotgetreide (Tarifnr. 1001.9921) kontingentiert. Die Kontingente werden nach dem Windhundverfahren, vergeben. Für Importe innerhalb des Zollkontingents gilt ein Maximalzoll unabhängig von den internationalen Preisen.

Für verschiedene Getreidesorten wie Futterweizen, Gerste, Mais werden spezifische Zollsätze erhoben. Diese variieren je nach Monat und Marktbedingungen. Beispielsweise betrug der Zoll für Futterweizen im März 2024 12,00 CHF pro 100 kg brutto, während er im Juli 2024 auf 11,00 CHF sank.

Schwellenpreise (SP) oder Importrichtwerte (IRW) legen Preisuntergrenzen für importierte Waren fest. Sie sollen verhindern, dass Importe zu Preisen erfolgen, die unter den Produktionskosten der Schweizer Landwirte liegen. Wenn Importpreise unter Schwellenpreise fallen, werden zusätzliche Zölle erhoben. Importrichtwerte dienen ihrerseits als Referenzgrössen für Marktpreise. Garantiefondsbeiträge dienen zur Finanzierung der

Pflichtlager der Produkte, bei denen sie erhoben werden. Pflichtlager ihrerseits sind dazu da, um in Zeiten gestörter Zufuhr die Schweiz mit den eingelagerten Produkten zu versorgen. Die Organisation *ReserveSuisse* ist für Erhebung und Verwendung der Garantiefonds zuständig. Die Gesamtheit dieser Mechanismen ermöglicht eine flexible Anpassung der Importzölle. Zusätzliche Abgaben tragen zur Stabilisierung des Marktes bei und schützen inländische Produzenten vor starken Preisschwankungen. Die Gesamtheit der Instrumente dient der Existenzsicherung der schweizerischen Landwirtschaft, der Garantie der Versorgungssicherheit und der Verhinderung einer überproportionalen Abhängigkeit von Importen. Trotz dieser Schutzmechanismen stehen der Grenzschutz im Getreidesektor sowie mit ihm die Getreidewirtschaft vor mehreren Herausforderungen, welche insbesondere die Märkte für teilverarbeitete Produkte und des Futtergetreides betreffen und nachfolgend hinsichtlich der Problemstellungen und Handlungsoptionen näher betrachtet werden. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über Zölle und Importmengen im Jahr 2024.

Tabelle 3 zeigt, dass die tatsächlich erhobenen Zölle stark von den im Rahmen der WTO möglichen Maximalzöllen abweichen. Die Normalzölle machen typischerweise deutlich weniger als 50 Prozent der maximal möglichen Zölle aus. Entscheidend sind jedoch bei all den hier betrachteten Produkten die im Freihandelsabkommen mit der EU verhandelten Zölle, da Getreide und Getreideerzeugnisse fast ausschliesslich aus der EU importiert werden. Die dort vereinbarten Zölle entsprechen bei Getreide und Mehl den Normalzöllen oder liegen etwas darunter. Bei verarbeiteten Produkten (Teiglinge und vorgebackene Backwaren) liegen die Zölle hingegen nochmals erheblich unterhalb des Normalzolls.

Tabelle 3 zeigt auch, dass der Grenzschutz immer geringer wird, je höher der Verarbeitungsgrad eines Produktes ist. Dabei betrachten wir die Zölle so, wie sie für Importe aus den EU-Ländern gelten. Bei Getreide macht der Grenzschutz (inkl. Garantiefondsbeitrag) zwischen 50 Prozent und 60 Prozent (Futtergetreide) bzw. 67 Prozent (Brotgetreide) der Importpreise aus. Beim Mehl macht der Grenzschutz ebenfalls noch knapp 60 Prozent des Importpreises aus. Bei Teiglingen bzw. vorgebackenen Backwaren fällt dieser Anteil hingegen auf 44 Prozent (Teiglinge) bzw. 11 Prozent (vorgebackene Backwaren). Dies liegt daran, dass die Kosten der verschiedenen Rohstoffe (Mehl, Butter, Eier, Zucker) als Anteile am Zwischenprodukt umso weiter zurückgehen, je höher verarbeitet das Produkt ist. Doch der Grenzschutz bezieht sich nur auf die in den Zwischenprodukten enthaltenen Agrarrohstoffe (siehe weiter unten).

Produkt (100kg)	Zolltarifnummer	Normalzoll	WTO Maximum	Zoll für Importe aus der EU	Garantiefondsbeitrag (GFB)	Anteil des Zolls (EU) am Importpreis	Anteil des Zolls am Importpreis inkl. GFB	FHA Hauptlieferland	Kontingentvergabe	importierte Menge (in kg)
Brotgetreide; Weizen (innerhalb Zollkontingent 27)	1001.9921	CHF 19.00	CHF 35.00	Normalzoll	CHF 4.00	55%	67%	Deutschland	Windhund Grenze	86’289’168
Brotgetreide; Weizen (AKZA)	1001.9929	CHF 40.00	CHF 76.00	Normalzoll	CHF 4.00	96%	96%	Frankreich	ohne Kontingente	20’726’742
Weizen (zu Futterzwecken)	1001.9939	CHF 8.00	CHF 39.00	CHF 7.40	CHF 4.00	33%	51%	Frankreich	ohne Kontingente	243’460’303
Gerste (zu Futterzwecken)	1003.9059	CHF 8.00	CHF 37.00	Normalzoll	CHF 4.00	35%	53%	Deutschland	ohne Kontingente	52’458’883
Mais (zu Futterzwecken)	1005.9039	CHF 9.00	CHF 35.00	CHF 8.50	CHF 4.00	38%	56%	Frankreich	ohne Kontingente	216’952’374
Weichweizenmehl (zur menschlichen Ernährung)	1101.0048	CHF 50.70	CHF 143.00	Normalzoll		59%	59%	Italien	ohne Kontingente	10’689’168
Buttergipfeli- Teiglinge (Milchfettgehalt ≤12%)	1901.2092	CHF 179.70	CHF 465.00	CHF 144.45		44%	44%	Frankreich	ohne Kontingente	4’705’386
Buttergipfeli vorgebacken	1905.9083	CHF 125.75	CHF 277.00	CHF 62.95		11%	11%	Deutschland	ohne Kontingente	26’949’186

Tabelle 3: Zölle und Einfuhrmengen für Getreide und Getreideerzeugnisse. Das WTO-Maximum bezeichnet den mit der WTO ausgehandelten maximal möglichen Zoll. Dieser ist im Generaltarif festgehalten. Der Anteil des Zolls am Preis bezieht sich auf den Zoll, der bei Importen aus den Hauptlieferländern erhoben wird. Die Zolltarife und Garantiefondsbeiträge entsprechen den im April 2025 gültigen Werten. Die Zahlen zu den importierten Mengen beziehen sich auf das Jahr 2024. Die Importpreise, mit denen die Anteile des Zolls berechnet wurden, sind die Durchschnittspreise für das Jahr 2024. Bei den Tariflinien 1901.2092 und 1905.9083 ist die Bemessungsgrundlage für Importe aus der EU je 100 kg Eigenmasse (bei den übrigen Produkten je 100 kg brutto).

Optimierungsbedarf

Teiglinge und Backwaren: Günstige Importmöglichkeit und Deklarationslücken

Die Produktgruppen der Teiglinge und der vorgebackenen oder tiefgekühlten Backwaren stellt einen Problemfall im Grenzschutzbereich Getreide dar: Teiglinge und Backwaren werden zu geringeren Kosten im Ausland hergestellt und in hohen jährlichen Mengen in die Schweiz importiert (siehe Tabelle 3). Der Zollschutz ist hier wesentlich geringer als beim Getreide, was dazu führt, dass Schweizer Bäckereien mit den billigeren Importen konkurrieren müssen. Ganz besonders gilt dies für Importe aus der EU, wo nochmals erheblich reduzierte Zollsätze zur Anwendung gelangen. Auf diese Weise wird der Markt für aus inländischen Rohstoffen produziertes Brot und Gebäck untergraben. Details siehe Kapitel 5.2.

Futtergetreide: Schwankender Grenzschutz und Importdruck

Die Anbauflächen für Getreide zu Futterzwecken sind angesichts eines starken Flächenrückgangs in der Schweiz begrenzt; das mittelfristige Importpotenzial ist vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums und des damit verbundenen Flächenverbrauchs im Lande gross. Die Zölle für Futtergetreide wie Mais, Weizen und Gerste schwanken in Abhängigkeit von Marktentwicklungen stark. Internationale Preisentwicklungen sowie Handelsabkommen beeinflussen die Importmengen. Niedrige Zölle in manchen Monaten können dazu führen, dass grosse Mengen Futtergetreide importiert werden, was den Druck auf die inländischen Produzentinnen und Produzenten erhöht.

Motionen spiegeln Herausforderungen wider

Zwei Motionen zeigen aktuelle Herausforderungen im Schweizer Getreide- und Backwarenmarkt auf: Die am 11. März 2024 eingereichte Motion 24.3127 von Katja Riem (SVP) zur Aufhebung der zolltariflichen Begünstigung für Backwaren und Teiglinge fordert den Bundesrat auf, die Begünstigung für die Importe von Halbfertig- und Fertigprodukten aus dem Zolltarifkapitel 19, insbesondere für Teiglinge und Backwaren, aufzuheben. Zur Begründung wird argumentiert, die Importe von Halbfertig- und Fertigprodukten hätten sich in den letzten 10 Jahren verdoppelt und lägen nun bei 300'000 Tonnen pro Jahr, während die Schweizer Brotgetreideproduktion Marktanteile verliere. Die Anbaufläche für Brotgetreide in der Schweiz sei in den letzten 20 Jahren um über 20'000 Hektar gesunken. Hochwertiges Schweizer Brotgetreide müsse oft als Futtergetreide deklassiert werden, weil es mit billig importierten Backwaren konkurreiere. Der Selbstversorgungsgrad von Backwaren liege bei immerhin 67 Prozent, weshalb ein besserer Schutz der einheimischen Produktion erforderlich sei. Der Bundesrat lehnte die Motion ab, da die Änderung der Zollbegünstigungen eine Neuauflage der Verhandlungen mit der EU erzwingen würde, was zu Gegenforderungen

führen könne. Die Motion wurde dem Nationalrat vorgelegt, von diesem am 26. September 2024 angenommen und der zuständigen Kommission zugewiesen.⁵

Die am 15.03.2024 von Christine Badertscher (Grüne Schweiz) im Nationalrat eingereichte Motion 24.3385 zur Stärkung der Schweizer Brotgetreideproduktion beauftragt den Bundesrat, den Maximalzoll für Brotgetreide gemäss Art. 6 Ziff. 3 Agrareinfuhrverordnung dem vereinbarten Maximalzoll gemäss WTO-Übereinkommen gleichzusetzen. Die Hauptursache für den dramatischen Flächenrückgang in der Schweiz, so heisst es unter anderem zur Begründung, sei die stetig sinkende Wirtschaftlichkeit der Brotgetreideproduktion in der Schweiz. Zwar existiere für Brotgetreide ein gewisser Grenzschutz, aber die Grenzbewirtschaftung des Bundes werde zunehmend durch volatile Märkte und Lücken im System (Stichwort: Teiglinge) ausgehebelt.

Die steigenden Produktionskosten (insbesondere Nährstoffe, Maschinen und Energie) sowie die Kosten für die Umsetzung des *Absenkpfa des Pflanzenschutzmittel und Nährstoffe*⁶ hätten die Branche bewegt, die Richtpreise für Brotgetreide anzuheben. Diese könnten jedoch wegen des aktuellen Maximalzolls nur teilweise am Markt realisiert werden. Die Begrenzung des Maximalzolls beeinflusse die Importpreise von Getreide und Mehl, welche aktuelle weit unter dem Referenzpreis lägen – was wiederum die gesamte Branche unter Druck setze. Eine Gleichsetzung des Maximalzolls für Brotgetreide vereinfache das aktuelle System für alle Akteure. Der Bund bestimme weiterhin die Festsetzung des variablen Zolls, hätte aber etwas mehr Spielraum, was zu mehr Stabilität auf dem inländischen Markt, einem höheren Selbstversorgungsgrad und damit zu einer Stärkung der ganzen inländischen Wertschöpfungskette führen würde. Damit könne die Schweizer Brotgetreideproduktion aufrechterhalten werden.

Der Bundesrat empfahl, die Motion unter Verweis auf die Implementierung neuer staatlicher und privater Massnahmen zur Stärkung der Wertschöpfungskette vom Feld bis zum Verkaufspunkt abzulehnen; der Nationalrat stimmte der Motion am 12. Dezember 2024 zu. Gegenwärtig befasst sich die zuständige Kommission des Ständerates mit dem Antrag.⁷

Zusammenfassend ist festzuhalten: Der Grenzschutz für Getreide in der Schweiz ist umfassend, aber nicht ohne Herausforderungen. Besonders der Import von Teiglingen und

⁵ Die Bundesversammlung – das Schweizer Parlament: Motion 24.3127, Aufhebung der zolltariflichen Begünstigung der Importe von Halbfertig- und Fertigprodukten des Zolldarifikapitels 19. Online: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243127>.

⁶ Der Bundesrat beschloss im Rahmen der parlamentarischen Initiative 19.475 den Absenkpfad für Nährstoffverluste. Er hat zum Ziel, die Verluste von Stickstoff um 15 % und von Phosphor um 20 % bis zum Jahr 2030 zu reduzieren. Vgl. Bundesamt für Landwirtschaft BLW: Zielvereinbarungen zum Absenkpfad Nährstoffverluste (27. Januar 2025). Online: <https://www.blw.admin.ch/de/zielvereinbarungen-absenkpfad-naehrstoffverluste>.

⁷ Vgl. Die Bundesversammlung – das Schweizer Parlament: Motion 24.3385, Stärkung der Schweizer Brotgetreideproduktion. Online: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243385>.

Backwaren sowie die Preisschwankungen bei Futtergetreide erweisen sich als für den Grenzschatz kritische Themen. Deshalb werden diese Themen in der Folge genauer erörtert.

5.2 Brotweizen, Mehl, Teiglinge und vorgebackene Backwaren

Teiglinge⁸ und vorgebackene Backwaren fallen unter Zollkapitel 19 des schweizerischen Zollltarifs, eines von neun Kapiteln im Abschnitt IV des Tarifnummernverzeichnis, welcher «Zubereitungen auf der Grundlage von Getreide, Mehl, Stärke oder Milch; Backwaren» definiert. «Teiglinge» sind fertig bearbeitete, vorgeformte, noch ungebakene Teigstücke. Sie können jeweils entweder sofort gebakene, vorgebackene oder tiefgekühlt gelagert werden, um später fertiggebakene zu werden.⁹ Tabelle 4 zeigt, welche Arten von teilverarbeiteten Produkten genau unter diese Kategorie fallen.

Kontext: Hohe Importvolumen

Abbildung 5 verdeutlicht das hohe Volumen sowie den kontinuierlichen Anstieg der Importe von Brot- und Backwaren. Dazu gehören die Zollltarifnummern 1901.20 (Mischungen und Teige zum Zubereiten von Back- oder Konditoreiwaren) und 1905.90 (hauptsächlich Backwaren, auch vorgebackene). Die Analyse der Importstatistik für das Jahr 2023 im Bereich der Tarifnummer 19 (Graphik 1 unten) offenbart ein differenziertes, klare Schwerpunkte aufweisendes Importprofil hinsichtlich der Bedeutung einzelner Produktgruppen im internationalen Backwarenverkehr.

Mit einem Anteil von 53 Prozent am Gesamtimportvolumen nimmt die Position 1905 «Backwaren, feine Backwaren, Süßwaren oder Kleingebäck» eine dominante Stellung ein. Innerhalb dieser Produktkategorie entfällt der Grossteil am Importvolumen auf die Unterkategorie 1905.90 mit 127'390.887 Tonnen bzw. 42,5 Prozent des Gesamtimports. Der Wert unterstreicht die hohe Nachfrage nach fertig zubereiteten bzw. verzehrfertigen Backwaren des alltäglichen Konsums. Auch die Tarifnr. 1905.30 («Bisquits, mit Zusatz von Süßungsmitteln; Waffeln») trägt mit 8,5 Prozent signifikant zur Importmenge bei. Andere Unterkategorien wie Knäckebrot, Lebkuchen oder Zwieback weisen hingegen marginale Importvolumina auf (<0,5 Prozent), was auf eine Nischenrolle im Gesamtmarkt hindeutet.

An zweiter Stelle der Importstatistik steht die Produktkategorie 1902 («Teigwaren») mit einem Anteil von 24,6 Prozent (ca. 71'984 Tonnen). Der überwiegende Importanteil entfällt hier auf ungekochte und ungefüllte Teigwaren (1902.11/19) mit 47'206.818 Tonnen (16,1 Prozent), was die Bedeutung von Pasta und ähnlichen Produkten für die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln widerspiegelt. Gefüllte Teigwaren und sonstige Varianten sind mit 3,66 % bzw. 4,0 Prozent vertreten.

⁸ Hauptgrundlage des Kapitels Schweizer Bauernverband: Einfuhren und Grenzschatz innerhalb des Zolllkapitels 19. Internes Grundlagenpapier, Mai 2024. Archiv des Verbandes.

⁹ Lebensmittellexikon.de: Teigling. Online: <https://www.lebensmittellexikon.de/t0000890.php>.

Die Tarifnummer 1901 stellt mit 14,7 Prozent den drittgrössten Importbereich dar. Die Unternummer 1901.20 — «Mischungen und Teige zum Zubereiten von Back- oder Konditoreiwaren» – sticht hier mit einem Anteil von 7,15 Prozent besonders heraus, was auf die Bedeutung einer auf schnell und zeitsparend konsumierbare Produkte fokussierten Tendenz im gesellschaftlichen Konsumverhalten schliessen lässt. Die übrigen Unternummern haben demgegenüber nur eine randständige Bedeutung.

Die Position 1904 («Nahrungsmittel auf der Grundlage von Getreide, durch Aufblähen oder Rösten hergestellt») kommt auf einen Importanteil von insgesamt 7,73 Prozent. Diese Produkte, oft in Form von Frühstücksflocken oder Puffreis, spiegeln ebenfalls ein wachsendes Interesse an schnell und zeitsparend konsumierbaren Produkten wider.

Anhand der Daten von 2023 zeigt sich, dass die hohe Bedeutung der Einfuhr verarbeiteter oder teilverarbeiteter Getreideprodukte in der Importstruktur der Schweiz. Das Volumen der Zollkapitel-19-Importe, veranschaulicht in Abbildung 5, verzeichnet innerhalb der vergangenen Jahre einen signifikanten Anstieg. Von 111'474 Tonnen im Jahr 2002 haben sich die Mengen vermehrfacht (+262 Prozent) und erreichten im Jahr 2023 immerhin 293'011 Tonnen (Schweizer Bauernverband, Einfuhren und Grenzschatz innerhalb des Zollkapitels 19. Internes Grundlagenpapier, Mai 2024, S.10).

19 – Zubereitungen auf der Grundlage von Getreide, Mehl, Stärke oder Milch; Backwaren			
Nr.	Beschreibung	Import 2023 [t]	%
1901	Zubereitungen mit Mehl, Grobgriess, Feingriess	43'013.661	14,7
1901 20	Mischungen und Teige zum Zubereiten von Back- oder Konditoreiwaren	20'953.881	7.15
1902	Teigwaren	71'984.199	24.6
1902 1	Teigwaren, weder gekocht noch gefüllt	47'206.818	16.1
1902 20	Gefüllte Teigwaren	10'737.626	3.66
1902 30	Andere Teigwaren	11'647.091	4.0
1902 40	Couscous	2'392.664	0.81
1903	Tapioka	168.892	0.05
1904	Nahrungsmittel auf der Grundlage von Getreide, durch Aufblähen oder Rösten hergestellt	22'655.187	7.73
1904 10	Durch Aufblähen hergestellte Produkte auf Getreidebasis	15'543.560	5.3
1904 20	Aus Getreideflocken hergestellte Lebensmittelzubereitungen	2'253.206	0.77
1904 30	Weizen-Bulgur	933.082	0.3
1904 90	Andere (vorgekochter Reis, geschrotetes Getreide z.B. für Cornflakes)	3'925.339	1.3
1905	Backwaren, feine Backwaren, Süßwaren oder Kleingebäck	155'188.614	53.0
1905 10	Knäckebrot	618.390	0.2
§1905 20	Lebkuchen	1'248.621	0.4

1905 3	Biskuitsmit Zusatz von Süßungsmitteln; Waffeln	24'862.609	8.5
1905 40	Zwieback, Toastbrot	1'068.107	0.3
1905 90	Andere (Backwaren, Hostien, Brot)	127'390.887	42.5

Tabelle 4: Zollkapitel 19: Übersicht über Zollltarifnummern und Importe. (Quelle: Schweizer Bauernverband: Einfuhren und Grenzschutz innerhalb des Zollkapitels 19. Internes Grundlagenpapier, Mai 2024. S.9/10).

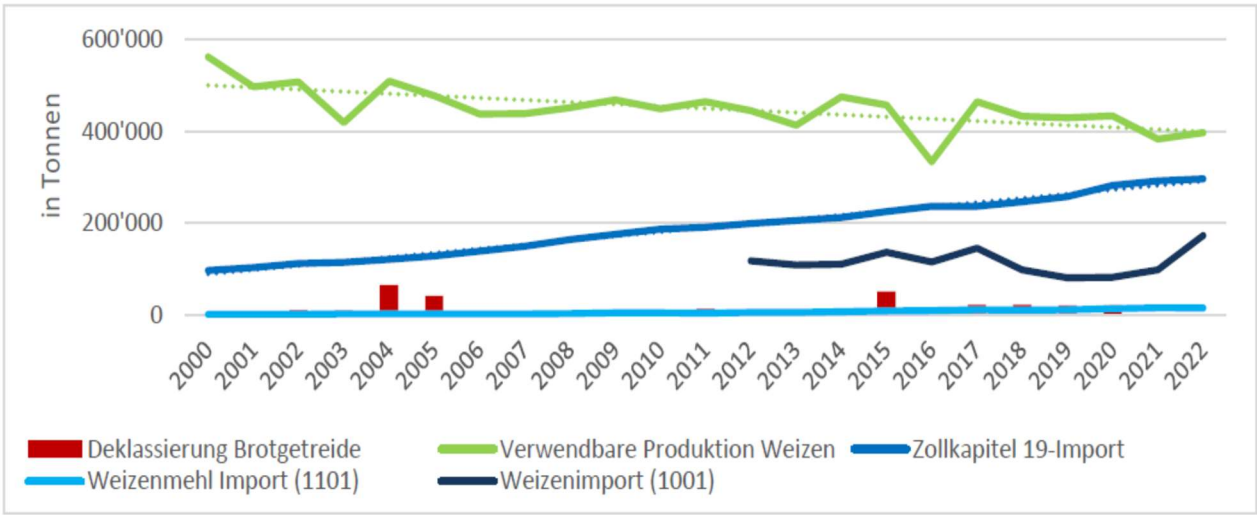


Abbildung 5: Entwicklung der verwendbaren CH-Produktion, Deklassierung von CH-Getreide, der Importe [in t] für Brotweizen, Weizenmehl (Humanernährung) und im gesamten Zollkapitel 19. (Quelle: Schweizer Bauernverband: Einfuhren und Grenzschutz innerhalb des Zollkapitels 19. Internes Grundlagenpapier, Mai 2024, S.4)

Die langfristige Entwicklung der Importmengen in die Schweiz im Bereich der Tarifnummern 1901 und 1905 im Zeitraum von 1988 bis 2023 zeigt zwei voneinander abweichende Wachstumspfade, welche Rückschlüsse auf die Struktur des Binnenmarkts zulassen.

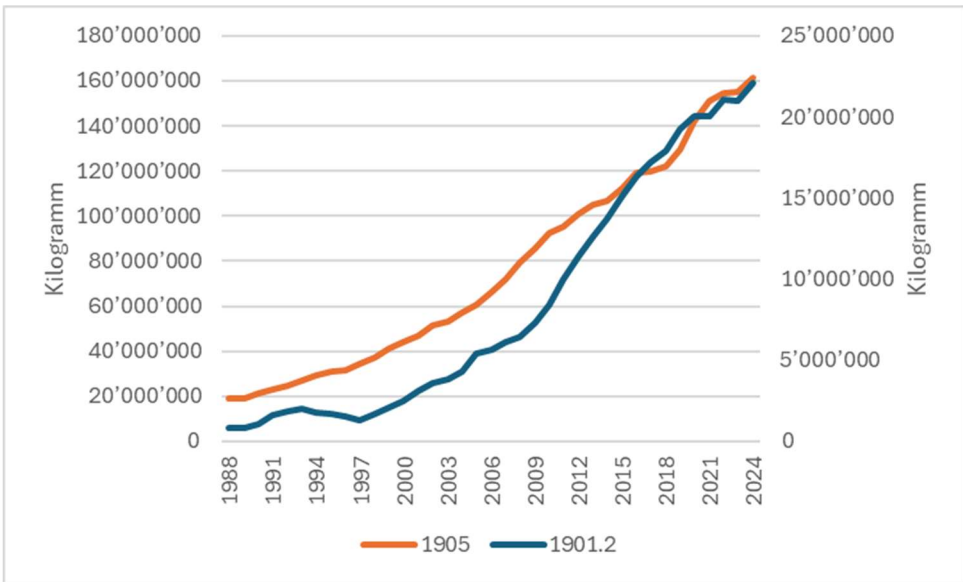


Abbildung 6: Importe der Tarifnummern 1901.20 (Mischungen und Teig aus Mehl, Grütze, Griess, Stärke oder Malzextrakt zum Herstellen von Backwaren der Position 1905) rechte Skala, und 1905 (Lebensmittelzubereitungen aus Mehl, Grütze, Griess, Stärke oder

Malzextrakt, hauptsächlich teil- und fertiggebackene Backwaren), linke Skala. (Quelle: Swiss-Impex).

Tarifnummer 190120, welche zu einem grossen Teil Teiglinge enthält (siehe Tabelle 4), verzeichnete seit 1997 ein starkes und kontinuierliches Wachstum. Die Importmenge stieg von rund 1.3 Mio. kg im Jahr 1988 auf etwa 22 Mio. kg im Jahr 2024, was einem Anstieg um das Siebzehnfache entspricht. Diese Entwicklung reflektiert die wachsende Nachfrage nach industriell vorgefertigten Zubereitungen in Haushalten und Lebensmittelindustrie. Dies dürfte im Zusammenhang zu einer verstärkten Marktdurchdringung internationaler Fertigproduktmarken stehen. Das zeigt sich auch daran, dass gleichzeitig die Exporte unter dem Kapitel 1901.20 stark zugenommen haben, die bis 2023 je nach Jahr doppelt bis dreifach so hoch waren wie die Importe. Die Schweiz weist beim Zollkapitel 1901.20 also eine positive Handelsbilanz auf.

Bei Tarifnummer 1905, welche hauptsächlich aus fertig- und teilgebackenen Backwaren besteht, zeigt sich ebenfalls eine massive Ausprägung des Importwachstums. So stieg die Einfuhrmenge von ca. 19,2 Mio. kg im Jahre 1988 auf über 155 Mio. kg im Jahre 2023. Die Entwicklung entspricht einer Verachtfachung, wobei der Zuwachs ebenfalls besonders ab der Jahrtausendwende deutlich an Dynamik gewann. Die starke Importbedeutung in diesem Segment lässt sich durch ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren erklären. Dazu gehören die Zentralisierung von Produktionskapazitäten in Europa, Skaleneffekte in der industriellen Backwarenherstellung sowie die oben beschriebenen Veränderungen im Konsumverhalten hin zu verzehrfertigen Produkten. Beim Zollkapitel 1905 sind die Exporte nur auf geringem Niveau (etwa 7 Prozent der Importe) und die Schweiz ist hier in der Position eines gewichtigen Nettoimporteurs.

Vergleicht man die Entwicklung bei diesen Zollkapiteln, so lässt sich abschliessend feststellen, dass Tarifnummer 1905 mengenmässig viel mehr ins Gewicht fällt als Tarifnummer 190120. Es werden also immer mehr Produkte in vollständig verarbeiteter Form als Backwaren und nicht nur als Zwischenprodukte (z.B. Teiglinge) importiert.

Grenzschutzmechanismen

Der Zollschatz für Teiglinge und Backwaren in der Schweiz stützt sich hauptsächlich auf das Bundesgesetz vom 15. Dezember 2017 über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72). Danach kann der Bundesrat die Zollansätze so festsetzen, dass er ein Industrieschutzelement ausscheidet und dieses um bewegliche Teilbeträge (bT) erhöht. Bei den bT handelt es sich um einen Preisausgleich, der aufgrund der Differenzen zwischen in- und ausländischen Rohstoffen beruht. Im Rahmen von Freihandelsabkommen entfällt das Industrieschutzelement. Die Präferenzansätze entsprechen somit den bT. Die Details sind in Verordnungen des Bundesrates und des EFD festgelegt (v.a.

Standardrezepturen, gültige Zollansätze). Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass mit dem Protokoll Nr. 2 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse zum Freihandelsabkommen mit der EU (SR 0.632.401.2) eine völkerrechtliche Verpflichtung besteht. Auch die meisten Freihandelsabkommen enthalten Bestimmungen über die Zollansätze für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse.

Im Folgenden werden die Zolltarife einiger wichtiger Produkte genauer betrachtet. Die meist aus Frankreich eingeführten Buttergipfeli-Teiglinge (Tarifnr. 1901.2092) unterliegen einem Normalzollansatz in Höhe von 179.70 CHF je 100 kg brutto. Dieser gilt bei der Einfuhr, wenn keine Zollpräferenz beansprucht werden kann. Er setzt sich aus einem Industrieschutzelement von 20 CHF und einem bT von 159.70 CHF zusammen. Das WTO-Maximum, der maximal mögliche Zollansatz, t, beträgt 465 CHF je 100 kg brutto. Der tatsächliche Normalzoll (179.70 CHF) liegt *ergo* weit unter dem WTO-Maximum. Das bedeutet, die Schweiz hätte theoretisch gesehen Spielraum, die Zölle zu erhöhen – tut es aber aus wirtschafts- bzw. handelspolitischen Gründen nicht.

Wie oben erwähnt, bestehen vor allem gegenüber der EU Verpflichtungen zur Festlegung der Zölle bei der Einfuhr solcher Verarbeitungserzeugnisse. Der Preisausgleichsmechanismus beruht nicht auf den Weltmarktpreisen, sondern auf der üblicherweise kleineren Differenz zwischen den Schweizer Rohstoffpreisen und den entsprechenden EU-Preisen. Als Bemessungsgrundlage für die schweizerischen Einfuhrzölle dient nicht das Bruttogewicht, sondern die Eigenmasse.

Abbildung 7 gibt eine Übersicht über sämtliche Zollsätze des Zollkapitels 19, welche bei Importen mit der EU gelten. Ebenfalls angegeben sind die im Generaltarif mit der WTO vereinbarten maximal möglichen Zollsätze. Die tatsächlichen Zollsätze liegen überall weit unter den Maximalzöllen.

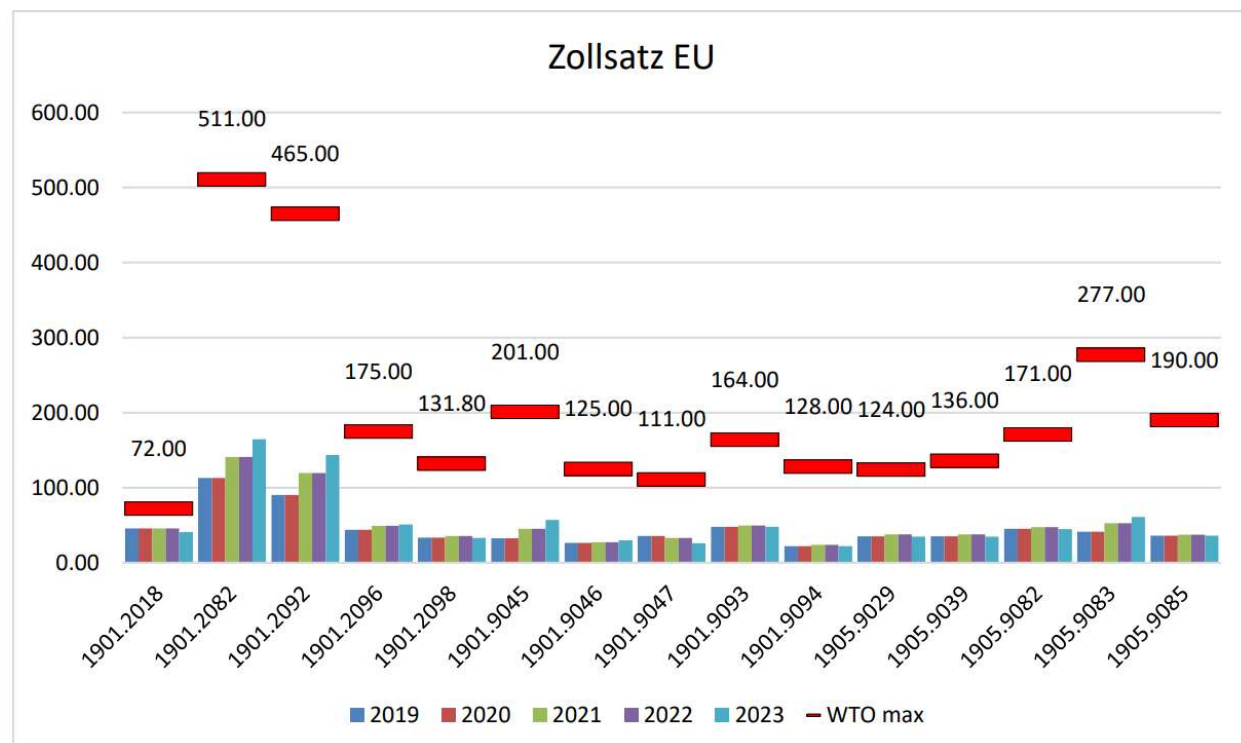


Abbildung 7: EU-Zollsätze für verschiedene Tarifnummern innerhalb des Zollkapitels 19. Die roten Balken bezeichnen die mit der WTO vereinbarten Maximalzölle (Quelle Schweizer Bauernverband: Einfuhren und Grenzschutz innerhalb des Zollkapitels 19. Internes Grundlagenpapier, Mai 2024.)

Abbildung 7 zeigt, dass sich die Zollsätze für die meisten Produkte auf einem ähnlichen Niveau bewegen. Bei Teiglingen (Tarifnr. 1901.2092) sind die Zollsätze hingegen seit 2020 deutlich angestiegen.

Die Importe der Waren aus Zollkapitel 19 stammen grossenteils aus Nachbarländern der Schweiz. Daher hat das Industrieschutzelement für die Zollzusammensetzung nur bedingt Bedeutung, denn es entfällt meist für Importe aus EU-Ländern. Relevant für den Zollansatz für die Einfuhr von Waren dieses Zollkapitels ist jedoch der bewegliche Teilbetrag (bT). Die Modalitäten zur Festlegung des beweglichen Teilbetrages sind im Protokoll Nr. 2 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse festgehalten. Das Protokoll Nr. 2 wurde im Rahmen des bilateralen Vertragspaketes II zwischen der Schweiz und der Europäischen Union revidiert. Dieses sieht für jede 8-stellige Zolldariffnummer eine Standardrezeptur vor. Die massgebenden Referenzpreise werden zwischen der Schweiz und der EU mindestens einmal jährlich auf dem Verhandlungsweg festgelegt.

Die nachfolgend aufgeführten Beispiele des Schweizer Bauernverbandes aus seinem Grundlagenpapier (unveröffentlicht) zu Einfuhren und Grenzschutz innerhalb des Zollkapitels 19 vom Mai 2024 veranschaulichen die Berechnung des bT.

Beispiel 1 - Einfuhr eines Buttergipfeli-Teiglings, Zolltarifnr. 1901.2092

Grundstoffpreise (in Fr. je 100 kg; Preisunterschied CH - EU)						
Grundstoff	Menge in Kilo je dt Fertigprodukt	Preis Intern (CH)	Preis Extern (EU)	Preisdifferenz	Grundbetrag zur Berechnung bT mit der EU inkl. Rabatt*	
					85 %	81.5 %
Weichweizenmehl	70	101.28	53.18	48.10	40.89	39.20
Butter	20	1241.84	540.51	701.35	596.13	571.58
Vollmilchpulver	10	713.26	385.92	327.35	278.40	266.78

* Aktuell wird ein Rabatt von 18.5% gewährt, bilateral sind 15% festgeschrieben.

Berechnung des beweglichen Teilbetrags für die Nr. 1901.2092					
Grundstoff	Menge	Preisdifferenz		beweglicher Teilbetrag	
		85 %	81.5 %	85 %	81.5 %
Weichweizenmehl	70	40.89	39.20	28.62	27.44
Butter	20	596.13	571.58	119.23	114.32
Vollmilchpulver	10	278.40	266.78	27.82	26.68
Total bT je 100 kg Eigenmasse = CHF 168.44					

Tabelle 5: Berechnung des beweglichen Teilbetrags für Buttergipfeli-Teiglinge (Quelle: Schweizer Bauernverband: Einführen und Grenzschutz innerhalb des Zollkapitels 19 Internes Grundlagenpapier, Mai 2024, S. 8/9)

Beispiel 2 - Einfuhr eines Buttergipfels, vorgebacken, Zolltarifnr. 1905.9083

Grundstoffpreise (in Fr. je 100 kg; Preisunterschied CH - EU)						
Grundstoff	Menge in Kilo je dt Fertigprodukt	Preis intern (CH)	Preis extern (EU)	Preisdifferenz	Grundbetrag zur Berechnung bT mit der EU inkl. Rabatt*	
					85 %	81.5 %
Weichweizenmehl	35	101.28	53.18	48.10	40.89	39.20
Zucker**	25			0.00	0.00	0.00
Butter	8	1241.84	540.51	701.35	596.13	571.58
Eier**	8				32.30	30.97

* Aktuell wird ein Rabatt von 18.5% gewährt, bilateral sind 15% festgeschrieben.

** Beim Grundstoff Eier wird die Preisdifferenz nicht berechnet, sondern entspricht der Grenzbelastung. Beim Zucker gilt die Doppel-Null- Lösung.

Berechnung des beweglichen Teilbetrags für die Nr. 1905.9083					
Grundstoff	Menge*	Preisdifferenz		beweglicher Teilbetrag	
		85 %	81.5 %	85 %	81.5 %
Weichweizenmehl	35	40.89	39.20	14.31	13.72
Zucker	25	0.00	0.00	0.00	0.00
Butter	8	596.13	571.58	47.69	45.73
Eier	8	32.30	30.97	2.58	2.48
Total bT je 100kg Eigenmasse = CHF 61.92					

Tabelle 6: Berechnung des beweglichen Teilbetrags für vorgebackene Buttergipfeli (Quelle: Schweizer Bauernverband: Einfuhren und Grenzschutz innerhalb des Zollkapitels 19. Internes Grundlagenpapier, Mai 2024, S. 8/9)

*Die Differenz zu 100 kg ergibt sich aus der Tatsache, dass in Waren der Zolltarifnummer 1905.9083 auch Rohstoffe enthalten sind, welche nicht einer Abschöpfung unterliegen (z.B. Wasser, Malz, Konfitüre etc.).

Der bT je 100 kg Eigenmasse für Buttergipfeli-Teiglinge ist deutlich höher als jener für ein vorgebackenes Buttergipfeli. Dies lässt sich einerseits durch die leicht unterschiedlichen Rezepturen erklären. Andererseits wird der Zoll nur für die Rohstoffe berechnet und somit nicht für weitere Faktoren wie den Verarbeitungsaufwand (z.B. Arbeit, Maschinen). Auch aus diesem Grund dürften die Importe von teilgebackenen Backwaren besonders stark zugenommen haben.

Im Vergleich zu anderen Erzeugnissen mit der Tarifnummer 1901.20 ist der Grenzschutz bei Buttergipfeli-Teiglingen mit der Zolltarifnr. 1901.2092 (siehe Abbildung 7) sogar noch relativ hoch. Dies liegt daran, dass sich der bT in diesem Fall aus drei Grundstoffen (Weichweizenmehl, Butter, Vollmilchpulver) ergibt (siehe Abbildung 5). Da die Preisdifferenz zur EU bei Butter wesentlich grösser ist als bei Weichweizenmehl, ergibt sich die Höhe des bT und damit auch der Zoll bei Buttergipfeli-Teiglingen vor allem durch den Anteil der Butter von 20 kg pro dt Teigling. Deshalb ergibt sich etwa für die Tarifnr. 1901.2098 (Teigling oder eine Backmischung, ohne Milchbestandteile und ohne Fett) ein

noch wesentlich geringerer Zoll. Dieser lag für Importe aus der EU im Jahr 2024 bei CHF 42.50 pro 100 kg Eigenmasse, während er für die Tarifnummer 1901.2092 bei CHF 144.45 pro 100 kg Eigenmasse lag. Wenn also gewisse Zwischenprodukte, welche Getreidegrundstoffe enthalten, mit einem relativ hohen Zoll belegt sind, dann liegt dies vor allem an einem hohen Fettanteil (Butter), wo eine grosse Preisdifferenz zur EU besteht.

Problemstellung: Geringer Zollschatz und Deklarationslücken

Die derzeitige Importpolitik führt zu einer ungleichen Zollbelastung von Rohstoffen einerseits und Halbfabrikaten sowie Fertigprodukten andererseits: Brotgetreide unterliegt einem Zielpreissystem mit einem Zollsatz von 19 CHF/dt plus 4 CHF Garantiefondsbeitrag. Der aktuelle Zollsatz von 23 CHF/dt für Brotgetreide liegt damit unter dem maximal mit der WTO ausgehandelten Zollsatz von 35 CHF pro 100 kg.

Weizenmehl wird durch einen variablen Zoll auf der Grundlage der Ausbeuteziffern verteuert. Ausbeuteziffern beziehen sich auf festgelegte Umrechnungsfaktoren, die bestimmen, wie viel Endprodukt aus einer bestimmten Menge eines Rohstoffs oder Vormaterials hergestellt wird. Sie spielen insbesondere eine Rolle in der Zollrückvergütung, wo Rohstoffe zollfrei/zollermässigt importiert und nach Verarbeitung wieder exportiert werden. Die Zollverwaltung setzt eine Ausbeuteziffer von etwa 75–78 % für Weizen an. Das bedeutet, dass aus 100 kg Weizen etwa 75 kg Mehl entstehen.

Mittels der Ausbeuteziffern soll sichergestellt werden, dass bei der Verarbeitung nicht mehr Mehl eingeführt wird, als eigentlich aus importiertem Weizen entstehen würde. Damit soll der inländische Markt geschützt und sollen Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden. Die Stufe Mühle hat zusätzlich noch einen Industrieschutz von Fr. 20.-/dt Mehl. Der gesamte Grenzschatz für Mehl ergibt sich mit aus dem Grenzschatz für Getreide CHF 23.-/dt, welcher durch 0.75 (Ausbeuteziffer) dividiert wird. Dazu werden dann die CHF 20.- Industrieschutz dazugezählt, woraus sich ein Grenzschatz auf Mehl von CHF 50.6/dt Mehl ergibt.

Teiglinge und Backwaren unterliegen niedrigeren Zöllen als Rohstoffe, da Letztere nur auf die Rohstoffe, nicht aber auf die Wertschöpfung erhoben werden. Dadurch nimmt der bewegliche Teilbetrag pro 100 kg Eigenmasse mit jedem weiteren Verarbeitungsschritt und im Verhältnis zum Rohstoffwert ab. So werden importierte Fertigprodukte im Verhältnis günstiger. Dadurch sind verarbeitete Importe preiswerter als inländisch produzierte Alternativen, was einen Anreiz für Importe schafft und die Konkurrenz für Schweizer Produzent/inn/en erhöht. 2021 wurden über 150'000 Tonnen Back- und Konditoreiwaren importiert, im Vergleich dazu jedoch nur 18'000 Tonnen Mehl. Trotz ausreichender

Inlandproduktion müssen qualitativ einwandfreie Schweizer Weizenbestände teilweise deklassiert werden, weil die Nachfrage nach inländischem Mehl sinkt – was gleichzeitig zeigt, dass die heimischen Produktionskapazitäten nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Bis Ende 2023 mussten Händler und Händlerinnen im Offenverkauf die Herkunft von teilgebackenen Backwaren und Teiglingen nicht deklarieren. Erst ab dem 31. Januar 2025 gilt eine Kennzeichnungspflicht, was lange einen Wettbewerbsnachteil für inländische Produzenten darstellte. Die Deklarationspflicht betrifft jedoch nur den Offenverkauf und nicht die verpackte Form und die Herkunft der Rohstoffe muss nicht deklariert werden. Überdies sind Falschdeklarationen an Grenzen faktisch möglich, da Einordnungen in zutreffende Zolltarifnummern komplex sind und Grenzkontrollen reduziert wurden. Somit erweist sich dieser Kontrollmechanismus als anfällig.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Zollstruktur Importe verarbeiteter Produkte faktisch attraktiver macht als die Nutzung inländischer Rohstoffe. Dies schadet der Schweizer Landwirtschaft und trägt zur Marktdominanz ausländischer Produzent/inn/en bei. Die untenstehende Abbildung 8 verdeutlicht die Verbindungen bzw. die Kausalitäten innerhalb der beschriebenen Zusammenhänge.

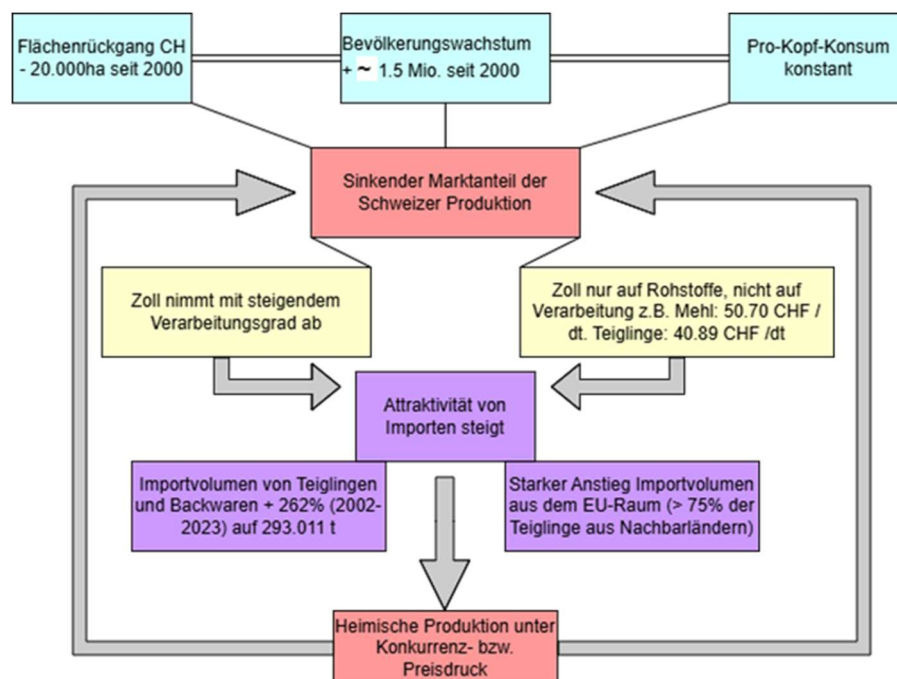


Abbildung 8: Zusammenhang zwischen Flächenrückgang, Zollpolitik und Importsteigerung (eigene Darstellung).

Farbgebung: Türkis: sozioökonomische Rahmenbedingungen; Rot: Entwicklungen der Schweizer Produktion; Gelb: Zollpolitik; Violett: Wirkungen der Zollpolitik

Die aktuellen zollrechtlichen Mechanismen begünstigen eine Marktverzerrung zugunsten ausländischer Produzent/inn/en, was langfristig die Existenz der Schweizer Landwirtschaft und der Müller- und Bäckereibranche gefährden kann.

5.3 Handlungsempfehlungen für Brotweizen, Mehl, Teiglinge und Backwaren

Eine regulierte Importstrategie für die Einfuhr von Teiglingen und Backwaren ist nötig, um Wirtschaftsbenachteiligungen bzw. Wettbewerbsverzerrungen und deren potenzielle Auswirkungen zu vermeiden. Ein zielorientiert regulierter Grenzschutz, der die Wettbewerbsbedingungen zwischen inländischer und ausländischer Produktion ausgleicht, kann dazu beitragen, den inländischen Markt nicht disproportional durch günstige Importe zu belasten. Andernfalls wird der Grenzschutz für Getreide zunehmend obsolet, da einfach immer mehr teilverarbeitete Produkte oder Endprodukte eingeführt werden. Allerdings sind die Handlungsmöglichkeiten beschränkt, da viele Massnahmen Neuverhandlungen der bilateralen Verträge mit der EU notwendig machen würden, was im Moment nicht angestrebt wird.

Den meisten Erfolg versprechen die folgenden drei Massnahmen:

Massnahme 1: Anpassung des Referenzpreises für Brotweizen.

Eine Anpassung des aktuellen Zollschatzes in Form der Anpassung des Referenzpreises für Brotweizen erscheint möglich. In der AEV Art. 6 Abs. 2 ist festgelegt, dass der Referenzpreis (= Importpreis + Zoll + Garantiefondsbeitrag) von Getreide zur menschlichen Ernährung innerhalb des Kontingents 53 CHF/dt zu betragen hat. In den letzten Jahren ist der inländische Brotgetreidepreis aber gestiegen und entsprechend kann in Frage gestellt werden, ob die 53 CHF/dt noch gerechtfertigt sind. Eine Erhöhung des Referenzpreises auf 60 CHF/dt entspräche der aktuellen Preisentwicklung. Eine Abschaffung der Zolloberggrenze von insgesamt 23 CHF/dt für Brotgetreide kann eine flexiblere Anpassung an Marktveränderungen ermöglichen. Dadurch wiederum käme es zu einer Stärkung der Schweizer Getreideproduktion und einer damit einhergehenden Vermeidung der Deklassierung von qualitativ einwandfreiem Weizen. Die Erhöhung des Referenzpreises für Brotgetreide würde sich auf die Tarife für Teiglinge und teilgebackene Backwaren auswirken, da Brotgetreide den grössten Anteil an der Rezeptur dieser Produkte ausmacht.

Massnahme 2: Reduktion des EU-Rabatts für bewegliche Teilbeträge.

Mehr als $\frac{3}{4}$ der Importe von Mischungen und Teigen stammen aus den Nachbarländern der Schweiz – und damit aus EU-Mitgliedsstaaten. Eine empfohlene Massnahme zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produzent/inn/en ist daher die Reduktion des EU-Rabatts für bewegliche Teilbeträge. Die Schweiz gewährt der EU derzeit einen zusätzlichen Rabatt von 18,5 Prozent auf die bT, wodurch Importe begünstigt werden. Dieser Rabatt sollte auf die ursprünglichen 15 Prozent reduziert werden, wie in den sogenannten *Bilateralen II* festgelegt. In der Motion Katja Riem (SVP/BE) zur «Aufhebung der zolltariflichen Begünstigung der Importe von Halbfertig- und Fertigprodukten des Zolltarifkapitels 19» aus dem Jahre 2024 wird sogar gefordert, die bestehenden Zollvergünstigungen für importierte Halbfertig- und Fertigprodukte des Zolltarifkapitels 19 *per se* aufzuheben. Der Bundesrat lehnte die Motion im Gegensatz zum Ständerat am 01. Mai 2024 ab, da Änderungen der Zollpräferenzen, wie sie die Schweiz der EU gewährt, Neuverhandlungen des Freihandelsabkommens mit der EU erfordern würden, was nicht im Interesse der Schweiz sei.¹⁰

Massnahme 3: Verschärfte Implementierung der Deklarationspflicht.

Auch eine Verschärfung der Umsetzung und Überprüfung der Deklarationspflicht der Herkunft ausländischer Produkte kann zur Angleichung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produzent/inn/en beitragen. Eine verpflichtende Herkunftsdeklaration für alle Teiglinge und Backwaren nicht nur im Offenverkauf, sondern auch in verpackter Form, sowie verstärkte Grenzkontrollen zur Verhinderung von Falschdeklarationen (z.B. als Mehl deklarierte Teiglinge) sind hier zielführend. Umgehungsstrategien der Deklarationspflicht könnte somit entgegengewirkt und die Transparenz für Konsumentinnen und Konsumenten könnte gestärkt werden. Eine verschärfte Deklarationspflicht und klare Kennzeichnung könnte als *outcome* eine Förderung der gesellschaftlichen Nachfrage nach Schweizer Produkten zur Folge haben.

Fazit

Mittels einer Kombination aus einer Reduktion der EU-Zollrabatte für Teiglinge und Backwaren, verstärkten Kontrollen und einer Anpassung des Referenzpreises kann der

¹⁰ Schuller, Jil: Nationalrat sagt billig importierten Tankstellengipfeli den Kampf an. In: Bauernzeitung, 27. September 2024. Online: <https://www.bauernzeitung.ch/artikel/agrarpolitik/nationalrat-sagt-billig-importierten-tankstellengipfeli-den-kampf-an-536674>.

Grenzschutz für Teiglinge verbessert werden, ohne internationale Handelsverpflichtungen zu unterlaufen. Dadurch würde der massive Importdruck auf Schweizer Produzenten reduziert, ohne die Unmöglichkeit einer vollständigen Selbstversorgung zu ignorieren und ohne aus dem Blick zu verlieren, dass Neuverhandlungen bilateraler Abkommen mit der EU naturgemäss Risiken für andere Wirtschaftsbereiche bergen würden. Zollanpassungen können gleichwohl Widerstand aus der Verarbeitungsindustrie hervorrufen.

5.4 Futtergetreide

Der schweizerische Zolltarif umfasst verschiedene Arten von Getreide und Samen, welche häufig als Futtermittel Verwendung finden: Kapitel 10 behandelt Getreide, Kapitel 12 kategorisiert Ölsaaten und ölhaltige Früchte; verschiedene Samen und Früchte; Pflanzen zum Gewerbe oder Heilgebrauch; Stroh und Futter. In diesem Kapitel steht Getreide zu Futterzwecken im Zentrum der Betrachtung, welches wiederum eine wichtige Vorleistung bei der Fleisch- und Milchproduktion darstellt.

Kontext: Flächenrückgang

Die Schweiz weist bei der Versorgung mit Futtergetreide einen Netto-Selbstversorgungsgrad von rund 45 Prozent auf.¹¹ Die vergleichsweise tiefe Quote ist das Ergebnis eines langfristigen Rückgangs der Anbauflächen. Die verbleibenden 55 Prozent müssen folglich durch Importe gedeckt werden, was die Notwendigkeit zur Einfuhr von Futtergetreide stark erhöht.

Daten von Agristat für das Jahr 2022 belegen: Den grössten Flächenrückgang verzeichnen Gerste, Eiweisserbsen, Zuckerrüben und Futterweizen (Abbildung 9).

¹¹ Fachgespräch mit Branchenverband in Bern vom 26. Februar 2025 sowie Schweizer Bauernverband: Kapitel 3: Aktuelle Versorgungslage: Selbstversorgungsgrad. Online: <https://fokus.sbv-usp.ch/ernaehrung/de/inhalt/aktuelle-versorgungslage/selbstversorgungsgrad.html#:~:text=Man%20unterscheidet%20zwischen%20dem%20Brutto,Netto%2DSelbstversorgungsgrad%20bei%2045%25>.

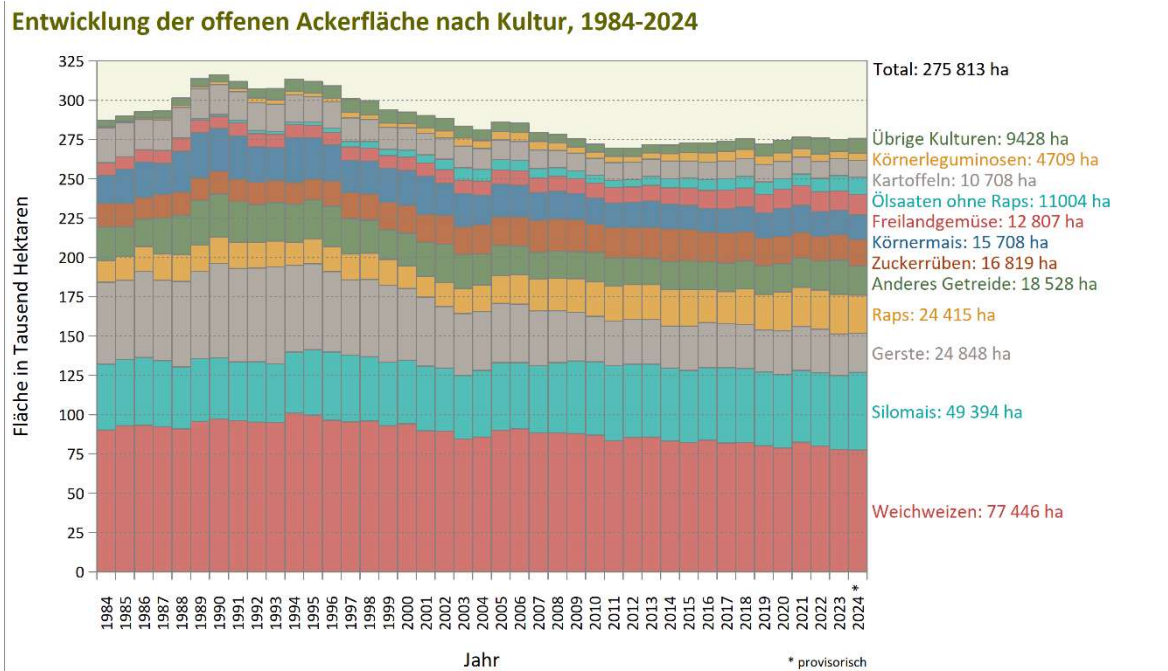


Abbildung 9: Entwicklung der offenen Ackerfläche nach Kulturen. (Quelle: Schweizer Bauernverband: Grafiken zur Schweizer Landwirtschaft. Online: [https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat-statistik-der-schweizer-landwirtschaft/grafiken#prettyPhoto\[gal18172\]-5](https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat-statistik-der-schweizer-landwirtschaft/grafiken#prettyPhoto[gal18172]-5))

In Anbetracht hoher Bevölkerungsdichte und kleiner Fläche ist es nicht möglich, den gesamten Bedarf der Schweiz durch einheimische Landwirtschaft zu decken, ohne natürliche Ressourcen zu übernutzen. Die rückläufige Tendenz im Grad der Selbstversorgung setzt sich unter anderem aufgrund wachsender Konkurrenz um landwirtschaftliche Flächen (z. B. für Siedlungs- oder Biodiversitätszwecke sowie Verbuschung) in mittelfristiger Zukunft fort, wodurch sich der (Siedlungs-)Druck auf die inländische Produktion weiter erhöhen wird. In der Folge steigen die Abhängigkeit der Schweiz von globalen Getreidemärkten sowie die Importnachfrage.

Gesamthaft wurde in der Schweiz in den letzten Jahren typischerweise zwischen 700'000 und 800'000 Tonnen Getreide pro Jahr importiert, wobei die Menge von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterworfen ist. Von diesen Importen macht das Futtergetreide je nach Jahr 60 bis 70 Prozent aus. Abbildung 10 zeigt die Entwicklung bei den wichtigsten Futtergetreidesorten Weizen, Gerste und Mais seit dem Jahr 2012. Im Jahr 2023 machten diese drei Sorten knapp 90 Prozent der Importe von Futtergetreide aus. Der grösste Teil dieser Importe stammt aus der EU, wobei Weizen und Mais zum grössten Teil aus Frankreich importiert werden.

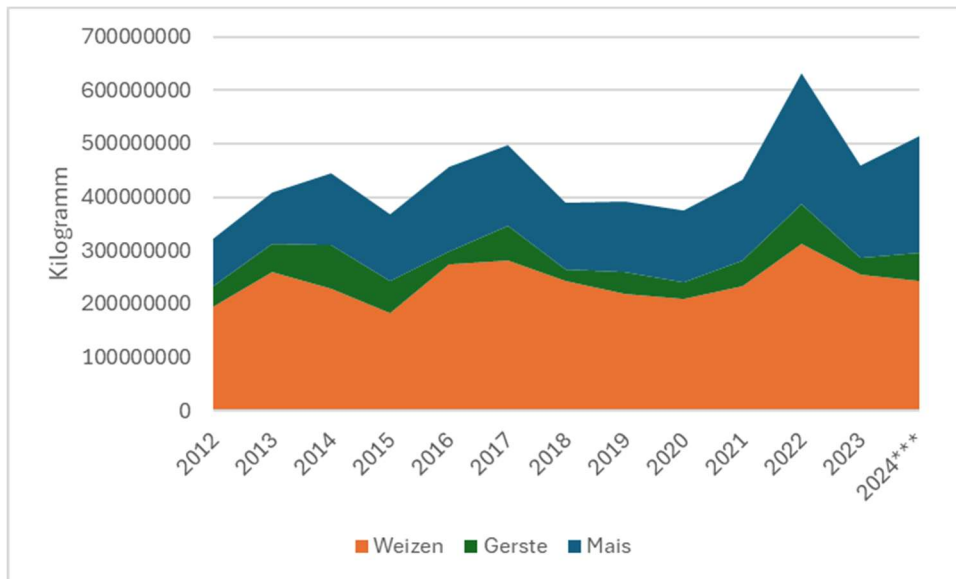


Abbildung 10: Futtergetreidemittelimporte in der Schweiz, *** provisorisch (Quelle Swiss-Impex)

Die Graphik zeigt eine insgesamt steigende Tendenz bei den Importen von Futtergetreide. Insbesondere die Importe von Futtermais haben sich in den letzten Jahren stark erhöht und sind hauptsächlich für die Zunahme der Futtergetreideimporte verantwortlich. Dahinter steckt auch eine Verschiebung bei den gehaltenen Tieren: Es gibt einen Rückgang bei der Rindviehhaltung, aber dafür eine Zunahme bei Geflügel.

Grenzschutzmechanismen

Das Grenzschutzsystem für Futtergetreide basiert auf einem Schwellenpreissystem ohne Importkontingente. Dieses System zielt darauf ab, die Preise für importiertes Futtergetreide auf einem bestimmten Niveau zu stabilisieren, um die inländische Produktion zu schützen. Der Schwellenpreis ist der angestrebte Mindestpreis für importiertes Futtergetreide an der Schweizer Grenze und setzt sich aus dem internationalen Beschaffungspreis zuzüglich einer variablen Grenzbelastung zusammen, die Zölle und andere Abgaben umfasst. Diese Grenzbelastung wird monatlich vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) überprüft und angepasst, falls die Importpreise eine festgelegte Bandbreite von ± 3 Franken pro 100 Kilogramm überschreiten. Der entsprechende Schwellenpreis liegt seit 2009 für die hier aufgeführten Futtergetreidesorten zwischen 36 CHF und 38 CHF.

Konkret bestimmt der Bundesrat wie der Preis franko Schweizer Grenze ermittelt wird. Danach kommt das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) zum Zug: Es legt die Importrichtwerte für alle Produkte fest. Die Importrichtwerte haben dieselbe

Funktion wie die Schwellenpreise und stimmen mit diesen überein. Die Zollansätze werden monatlich anhand von Preismeldungen und unter Berücksichtigung von Börsennotierungen überprüft. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) definiert dann den eigentlichen Zollansatz so, dass der Importpreis innerhalb der vom WBF festgelegten Bandbreite liegt.

Weizen zu Futterzwecken spielt in der Schweiz (wie auch international) die wichtigste Rolle unter den Futtermittelimporten. Weizen wird im Vergleich zu anderen Getreidearten weltweit in grossen Mengen produziert. Dadurch ist er gut verfügbar und unterliegt weniger starken Preisschwankungen als Spezialkulturen. Weizen lässt sich leicht lagern, mahlen und mischen, was ihn in Mischfutterfabriken besonders beliebt macht. Nicht zuletzt stellt Weizen aufgrund seiner flexiblen Einsetzbarkeit in Futtermischungen eine strategische Komponente in der Futterzusammensetzung dar. Besonders in Jahren mit schlechter Ernte steigt die Abhängigkeit von Importen – und der mengenmässig verfügbare Weizen stellt oft die erste Import-Wahl dar.¹²

Der Normalzoll für Weizen zu Futterzwecken (Tarifnr. 1001.9939) lag im April 2025 bei 8 CHF. Dieser Zoll wird aber immer wieder der Marktsituation angepasst, wenn die Importpreise pro 100kg um mehr als CHF 3 schwanken. So bewegte sich die Grenzbelastung seit Oktober 2023 zwischen 8 und 14 CHF. Diese dynamische Anpassung spiegelt Bemühungen wider, auf schwankende Weltmarktpreise zu reagieren: ein Mechanismus, der den Grenzschutz flexibel gestalten soll.

Neben den direkten Zollansätzen wird ein Garantiefondsbeitrag (GFB) erhoben, welcher für Futterweizen wie für Brotgetreide 4 CHF beträgt. Diese zusätzlichen Beiträge, die teilweise in den letzten Spalten der obigen Übersicht ausgewiesen sind, ergänzen die Zollbelastung und dienen dazu, weitere Sicherungsmechanismen für den inländischen Markt bereitzustellen. Die tatsächlich angewandten Zollltarife liegen deutlich unter dem WTO-Maximum von 39 CHF. Dies bedeutet, dass die Schweiz ihren formell rechtlich möglichen Schutzrahmen bei weitem nicht ausnutzt. Dadurch bleibt der Import von Futterweizen vergleichsweise günstig, was die Versorgungssicherheit der Tierfutterwirtschaft stützen soll.

¹² Vgl. Pfirter H.P., Frey M., Gafner J.-L., Guidon D.: AGRARForschung 7 (10): 478-483. Online: <https://www.agrarforschungschweiz.ch/2000/10/weizen-als-futtermittel-fuer-mastgefluegel/>; Schweizer Bauer: Die Schweiz frisst grün (27.12.2017). Online: <https://www.schweizerbauer.ch/die-schweiz-frisst-gruen>; Schweizerische Eidgenossenschaft / Agroscope: Fütterungsempfehlungen für Wiederkäuer. Online: <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/services/dienste/futtermittel/fuetterungsempfehlungen-wiederkaeuer.html>.

Der Grenzschatz für Gerste und Mais ist ganz ähnlich wie beim Weizen und operiert ebenfalls mit entsprechenden Schwellenpreisen. Anders als bei Futterweizen und Mais existiert für Gerste keine EU-Konzession. Dies bedeutet, dass Importe von Futtergerste aus der EU keine präferenziellen Bedingungen geniessen – sie unterliegen denselben Zöllen wie solche aus Drittstaaten.

Der Schwellenpreis von 36 CHF gibt einen Inlandpreis vor, welcher weit über dem durchschnittlichen Weltmarktpreis liegt. In Kombination mit dem Garantiefondsbeitrag von 4 CHF entsteht ein effektiver Preisaufschlag auf Importe. Die Grenzbelastung wird so angesetzt, dass der Schwellenpreis von 36 CHF erreicht wird. Inländische Gerste bräuchte aber eigentlich einen noch höheren Preis als 36 CHF, um wirtschaftlich rentabel für die Produzenten zu sein, was dazu führt, dass die Fläche für Futtergerste stetig zurückgeht. Im Jahr 2024 betrug der Anteil des Zolls am Importpreis im Durchschnitt 35 Prozent und unter Einbezug des Garantiefondsbeitrags 53 Prozent. Über die Hälfte des Importwerts kommt somit über den Grenzschatz zustande.

Problemstellung: Unzureichende Zollbelastungen und Importdruck

Aus der niedrigen Grenzbelastung von Futtergetreide sowie der faktischen Marktdominanz grosser Akteure, die bestrebt sind, Beschaffungskosten zu minimieren, indem sie günstiges Futtergetreide aus dem Ausland importieren – insbesondere dann, wenn die Zollbelastung niedrig ist – ergeben sich wirtschaftliche Herausforderungen für die einheimische Produktion. Der Wettbewerbsdruck auf die inländischen Getreideproduzent/inn/en, welche mit niedrigeren Preisen der Importware schwer konkurrieren können, wächst und erzeugt einen erheblichen Preisdruck auf Schweizer Futtergetreide.¹³ Dies kann die Rentabilität der inländischen Produktion beeinträchtigen und zu einem Rückgang der Anbauflächen führen, was die Selbstversorgungskapazität der Schweiz mit Futtergetreide weiter reduziert.

Sinkende Importpreise erhöhen den relativen Zollanteil und könnten zu Spannungen im Inland führen, insbesondere dann, wenn Inlandpreise starr bleiben. Zudem erfolgt die Marktabstottung ausschliesslich über Preise, nicht über Mengensteuerung. Das macht den Grenzschatz anfällig gegenüber Preisdruck auf dem Weltmarkt, da grosse Mengen importiert werden können, solange sie den Schwellenpreis unterschreiten. Nicht zuletzt bleibt anzumerken, dass angesichts globaler Handelsliberalisierung und internationaler Kritik an agrarischen Subventionen ein signifikanter Schutz zunehmend unter Druck geraten kann.

¹³ Vgl. UFA AG: Beliebttes und wertvolles Futtermittel. Online: <https://www.ufa.ch/fachartikel/beliebttes-und-wertvolles-futtermittel>.

Die Schweizer Futtergetreideproduzenten stehen vor der Herausforderung, sich in einem Markt zu behaupten, welcher durch stabile, aber tendenziell zu niedrige Schwellenpreise, unzureichende Zollbelastungen und den Importdruck grosser Handelsunternehmen geprägt ist.

Branchenverbände wie der Schweizerische Getreideproduzentenverband (SGPV) fordern eine Anpassung der Zollansätze, um den Schwellenpreis effektiver zu erreichen und die einheimische Produktion zu schützen. Sie plädieren für eine flexiblere Anpassung des Grenzschatzes, um auf die volatilen Weltmarktpreise angemessen reagieren zu können.¹⁴ Die Schweizer Zölle werden als zu tief eingestuft. «Unverhältnismässig hohe Importe zu sehr tiefen Preisen erzeugen einen enormen Druck auf die Preise von Schweizer Produzenten», kritisierte der Schweizerische Getreideproduzentenverband (SGVP) im Januar 2023.

5.5 Handlungsempfehlungen für Futtergetreide

Eine Überprüfung und Anpassung der aktuellen Grenzschatzmassnahmen kann dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Getreideproduktion zu stärken und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Massnahme 1: Flexibilisierung und gezielte Erhöhung der Zollansätze.

Die aktuelle Grenzschatzpolitik basiert auf Zollsätzen von 8 CHF bei Importen aus der EU (März 2025), die deutlich unter dem WTO-Maximum liegen. In Zeiten niedriger Weltmarktpreise ist dieser Fixbetrag jedoch zu gering, um den Schwellenpreis zu erreichen oder den heimischen Markt effektiv zu schützen. So betrug der Importpreis für Weizen im März 2025 im Durchschnitt nur etwas mehr als 24 CHF. Zählt man den Grenzsteuersatz und Garantiefondsbeitrag hinzu, kommt man auf einem Preis von 36 CHF. Damit wird der momentan gültige Schwellenpreis von 38 CHF klar verfehlt.

Die Zollansätze sollten regelmässig und dynamisch an die aktuellen Importpreise angepasst werden, um stärker auf Preisvolatilität reagieren zu können. Eine automatisierte oder stärker abgestufte Anpassung innerhalb des Schwellenpreissystems wäre denkbar, um bei Preisdruck sofort höhere Zollbelastungen auszulösen. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produktion stärken und die Marktverzerrung durch billige Importe

¹⁴ Schweizerischer Getreideproduzentenverband (SGPV): Futtergetreide: Schweizer Preise unter Druck (01.02.2023). Online: <https://www.sgpv.ch/http-www-sgpv-ch-pressemitteilungen-futtergetreide-schweizer-preise-unter-druck/>. sowie auch Schweizer Bauer: «Preisdruck wegen ungenügendem Grenzschatz» (07.07.2022). Online: <https://www.schweizerbauer.ch/markt-preise/marktmeldungen/preisdruck-wegen-ungenuegendem-grenzschatz/> und Schweizer Bauer: «Anbau von Futtergetreide in Gefahr» (23.01.2024). Online: <https://www.schweizerbauer.ch/markt-preise/marktmeldungen/anbau-von-futtergetreide-in-gefahr/>.

verringern. So könnte durch ein dynamisches, automatisiertes System der Zollanpassung – etwa in Form eines Mechanismus, der bei einem Preisabfall unterhalb von 35 CHF sofort einen erhöhten Zollsatz aktiviert – eine Wiedererreichung des Schwellenpreises erzielt werden. Importvorteile würden abgeschwächt und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produktion würde gestärkt.

Massnahme 2: Erhöhung der Schwellenpreise

Das System der Schwellenpreise zielt darauf ab, die Preise für importiertes Futtergetreide auf einem bestimmten Niveau zu stabilisieren, um die inländische Produktion zu schützen. Die seit 2009 für Futtergetreide geltenden Schwellenpreise von 36 bis 38 CHF reichen aber nicht aus, um den Anbau von Futtergetreide rentabel zu machen. Aus diesem Grund gehen die Anbauflächen von Futtergetreide stetig zurück. Schwellenpreise sollen den Import zum richtigen Zeitpunkt und in der richtigen Menge ermöglichen, aber gleichzeitig den inländischen Getreidepreis schützen. Dies ist seit längerer Zeit nicht mehr gewährleistet.

Die Schwellenpreise beruhen auf Importrichtwerten, welche vom Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) festgelegt werden. Diese Importrichtwerte sollten somit der wirtschaftlichen Situation beim Futtergetreideanbau angepasst werden, so dass der Schutz des inländischen Futtergetreideanbaus gewährleistet ist. Dies ist eine relativ einfach durchzusetzende Massnahme, welche keiner Abstimmung mit der WTO oder der EU bedarf, aber eine erhebliche Verbesserung der Situation bewirken könnte.

Massnahme 3: Einführung von Kontingenten bei Futtergetreide

Der aktuelle Grenzschutz erfolgt ausschliesslich preisorientiert. Ohne Importkontingente besteht keine Möglichkeit, die Menge der eingeführten Waren zu begrenzen, selbst dann nicht, wenn die Preise stark unter dem Inlandsniveau liegen. Das macht das System anfällig gegenüber Importdruck, vor allem durch Grossabnehmer. Ergänzend zum preislichen Schutz könnte die Einführung situationsabhängiger Importkontingente dazu beitragen, den Binnenmarkt zu stabilisieren. Solche Kontingente könnten auch dazu dienen, den regulierten Import besser mit dem Bedarf abzustimmen.

Artikel XI des GATT-Abkommens¹⁵ verbietet *per se* «Import- und Exportbeschränkungen in Form von Quoten, Importlizenzen oder ähnlichen Massnahmen.» Aber: Unter Berufung auf Schäden für die heimische Landwirtschaft durch Importwellen hat ein Land im Rahmen

¹⁵ World Trade Organization: General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). Online: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm#articleXI.

einer Schutzklausel¹⁶ das Recht, Importbeschränkungen oder kontingentierte Einfuhrgrenzen zu erlassen. Dazu muss es ein formelles WTO-Verfahren durchlaufen, in dem es den Schaden nachweist und vorab betroffene Handelspartner/inne/n konsultiert. Zudem müssen die Massnahmen befristet sein. Eine landwirtschaftliche Sonderregel beinhaltet Artikel 4 des WTO-Agrarabkommens¹⁷: In bestimmten Fällen dürfen "Sonderzölle" oder Zollkontingente verwendet werden, wenn das Land sie im Rahmen der WTO-Verhandlungen offiziell notifiziert und im WTO-Zollverzeichnis verankert hat.¹⁸ Dies ist in der Schweiz für Futterweizen nicht der Fall.

Eine grundsätzlich WTO-konforme Einführung situationsabhängiger Importkontingente für Futtergetreide ist nur bei nachweisbarer Marktstörung oder Versorgungskrise möglich. Ein solcher Nachweis dürfte in der momentanen Situation kaum möglich sein. Aus diesem Grund ist die Einführung eines flexiblen Kontingentierungssystems unter den gegebenen WTO-Bestimmungen keine realistische Option, obwohl die Einführung eines Systems von Zollkontingenten auch für Futtergetreide eindeutige Vorteile hätte.

Fazit

Durch die Flexibilisierung der Zollsätze könnte der Grenzschatz für Futtergetreide effektiver gestaltet und damit ein Beitrag zur Stärkung der inländischen Produktion und zur Erhöhung der Selbstversorgung geleistet werden. Letztlich wäre dies ein entscheidender Beitrag, um den Nettoselbstversorgungsgrad in der Schweiz wieder zu erhöhen und die Nährstoffkreisläufe zu schliessen.

¹⁶ World Trade Organization: General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXIX.

¹⁷World Trade Organization: Agreement on Agriculture. Online: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf.

¹⁸ World Trade Organization: Agreement on Safeguards. Online: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm.

6. Pflanzenöle, Ölsaaten, Ölschrote und Eiweisspflanzen: Herausforderungen und Optimierungsmöglichkeiten

6.1 Überblick

Ölsaaten sind Samen oder Früchte von Pflanzen, welche sich durch hohe Anteile an pflanzlichem Öl im Samen oder in der Frucht auszeichnen und zur Ölgewinnung verwendet werden. Zu dieser Pflanzenkategorie gehören etwa Sonnenblumenkerne, Rapssamen, Sojabohnen oder Palmkerne. Ölsaaten finden sich in Kapitel 12 des schweizerischen Zolltarifs, welches mit «Ölsaaten und ölhaltige Früchte; verschiedene Samen und Früchte; Pflanzen zum Gewerbe- oder Heilgebrauch; Stroh und Futter» überschrieben ist. Die Importe von Ölsaaten haben immer mehr an Bedeutung verloren und im Jahr 2023 wurden nur noch etwa 17'000 Tonnen Ölsaaten importiert, während es 2000 noch deutlich mehr als 100'000 Tonnen waren. Den grössten Anteil machen sowohl damals wie heute Sojabohnen aus.

Pflanzenöle finden sich im Kapitel 15 des schweizerischen Zolltarifs. Dieses Kapitel trägt den Titel «Fette und Öle tierischen oder pflanzlichen Ursprungs sowie ihre Spaltprodukte; zubereitete Speisefette; Wachse tierischen oder pflanzlichen Ursprungs». Die Tarifnummern werden je nach Verwendungszweck etwa für Futter oder Ernährungszwecke weiter unterteilt. Zum Beispiel steht 1512.1110 für Sonnenblumenöl für Futtermittelzwecke, 1512.1190 bezeichnet Sonnenblumenöl für andere Zwecke (z. B. menschliche Ernährung). Die wichtigsten Öle, die in die Schweiz importiert werden, sind: Sonnenblumenöl, Rapsöl, Olivenöl, Palmöl und Sojaöl. Mengenmässig dominieren die Sonnenblumenölimporte.

Insgesamt wurden im Jahr 2024 rund 100'000 Tonnen Pflanzöle in die Schweiz importiert. Dieser Betrag ist seit 2006 mehr oder weniger konstant. Abbildung 11 gibt einen Überblick.

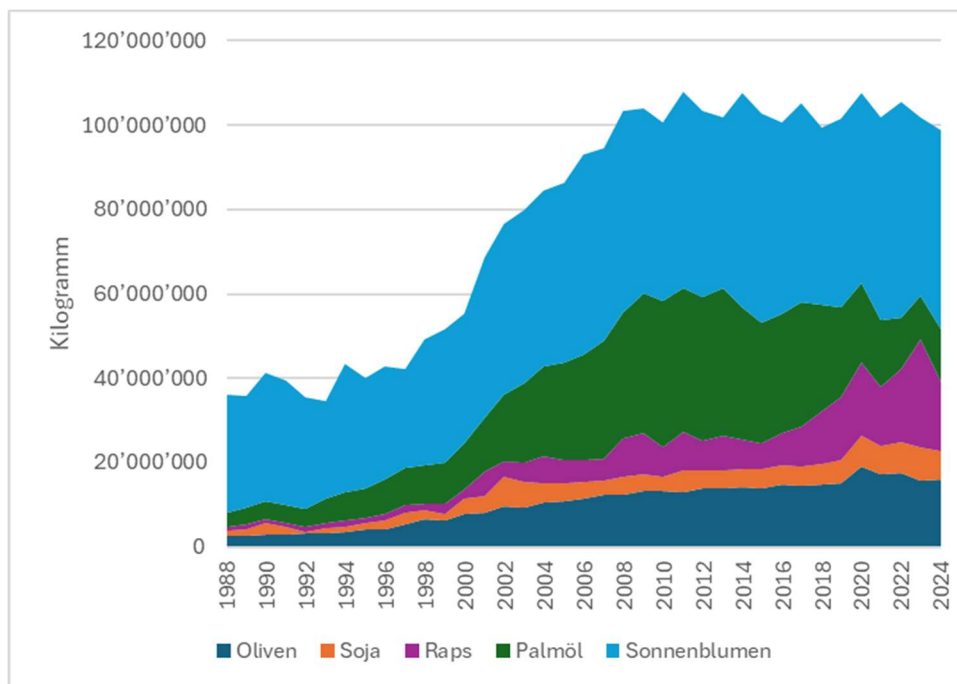


Abbildung 11: Importe der wichtigsten Pflanzenöle in der Schweiz. (Quelle: Swiss-Impex)

Abbildung 11 zeigt, dass zwischen 1998 und 2008 ein starker Anstieg der Ölimporte stattfand, was mit einem Rückgang der Importe von Ölsaaten korrespondiert. In neuester Zeit seit 2016 hat vor allem der Anteil von Rapsöl deutlich zugenommen. Dadurch verdrängt wurde das Palmöl, wo die Importe entsprechend zurückgingen.

Die mengenmässig wichtigste Kategorie von Produkten in Zusammenhang mit Öl sind Ölschrote (bzw. Ölkuchen). Ölschrot ist ein Nebenprodukt, das bei der Herstellung verschiedener Pflanzenöle entsteht. Der Begriff wird meist im Kontext der Verwendung des Pressrückstands als Tierfütterung verwendet. Ölschrote finden sich in Kapitel 23 des schweizerischen Zollltarifs. Dieser ist überschrieben mit «Rückstände und Abfälle der Nahrungsmittelindustrie; zubereitete Tierfutter». Der Anteil von Schrot und Öl ist je nach Ölsaart sehr unterschiedlich. Die Sojabohne enthält 20 Prozent Öl und 80 Prozent Schrote. Raps enthält 45 Prozent Öl und 55 Prozent Schrote¹⁹.

Die Importe von Ölschroten haben seit 2000 parallel zum Anstieg der Importe von Pflanzenölen (siehe Abb. 11) stark zugenommen und sich seither ungefähr vervierfacht. Traditionell wurde vor allem Sojaschrot importiert, aber in neuester Zeit zunehmend auch Rapsschrot. Abbildung 12 zeigt die Entwicklung.

¹⁹ Agridea (2015). Importierte Eiweissträger: Die Alternativen zum Sojaschrot und ihre Nachhaltigkeit. Lindau, Februar 2015, S.12. Archiv Schweizer Bauernverband.

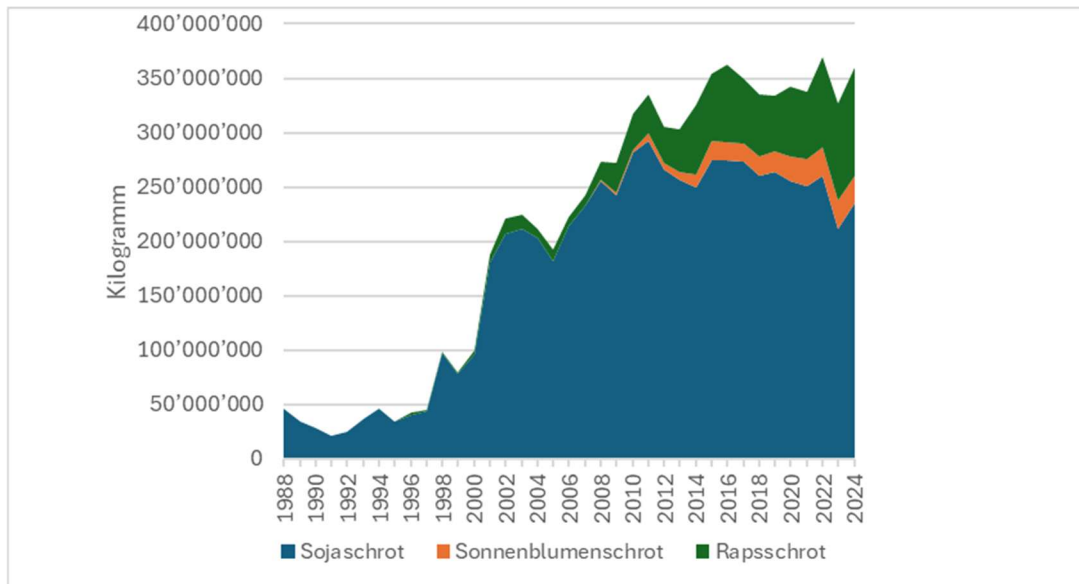


Abbildung 12: Importe von Ölschroten (Quelle: Swiss-Impex)

Eiweisspflanzen, die auch als Leguminosen oder Körnerleguminosen bezeichnet werden, dienen aufgrund ihres hohen Eiweissgehaltes zur Herstellung proteinreicher Nahrung für den Mensch sowie auch für Futterzwecke. Erbsen und Ackerbohnen fallen in diese Kategorie. Einige Pflanzen wie Soja, welches sowohl für Oel als auch für Eiweiss verwendet werden, sind für beide Kategorien relevant.

Der grösste Teil der Eiweisspflanzen fällt unter die Kategorie der Hülsenfrüchte, welche in Zollkapitel 7 aufgeführt wird. Das weitaus wichtigste Produkt sind Erbsen, welche zum allergrössten Teil als Futtermittel importiert werden. Abbildung 13 zeigt einerseits die Importe aller Hülsenfrüchte (Tarifnummer 0713) und andererseits die Importe von Erbsen (Tarifnummer 0713.10). In neuster Zeit nimmt zwar der Anteil weiterer Hülsenfrüchte zu, aber auch im Jahr 2024 machten Erbsen noch zwei Drittel der Importe aller Hülsenfrüchte aus. Die Importe der übrigen Hülsenfrüchte verbleiben auf relativ geringem Niveau. Auffallend ist der starke Anstieg der Importe von Erbsen seit 2021, was mit dem starken Rückgang der Ernte in der Schweiz erklärt werden kann.

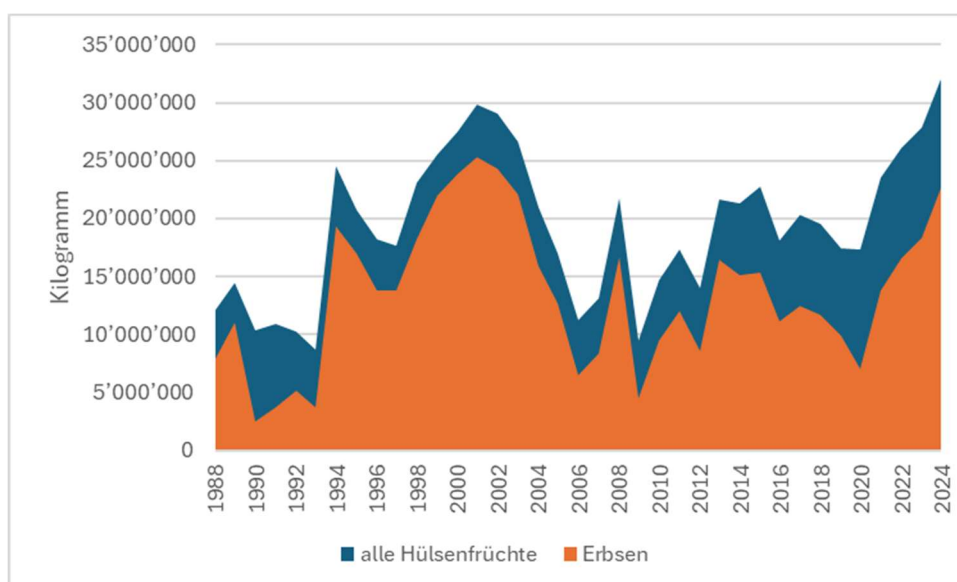


Abbildung 13: Importe von Hülsenfrüchten (Quelle Swiss-Impex)

6.2 Neue Entwicklungen und Herausforderungen

Kontext: Unzureichende internationale Konkurrenzfähigkeit und hohes Risiko

In der Schweiz spielen Ölsaaten, Pflanzenöle und Eiweisspflanzen eine wichtige Rolle in der Landwirtschaft und Ernährung. In der Schweiz werden Ölsaaten auf rund 35'000 Hektaren angebaut. Davon entfallen rund 70 Prozent allein auf Raps, 20 Prozent auf Sonnenblumen und der Rest auf Kulturen von geringerer Bedeutung. Beim Rapsöl wird die hiesige Nachfrage grösstenteils durch die Inlandproduktion gedeckt. Beim Sonnenblumenöl, das grösstenteils importiert wird, liegt der Selbstversorgungsgrad bei unter 10 Prozent.²⁰

Unter den Ölsaaten ist somit Raps die Kultur mit der weitaus grössten Anbaufläche. Die produzierten Mengen orientieren sich an der Ölsaatenzuteilung: Der Schweizerische Getreideproduzentenverband (SGPV) schliesst mit dem Verband Schweizerischer Hersteller von Speiseölen, Speisefetten und Margarinen (SwissOlio) für jede Ernte eine Rahmenvereinbarung ab: Die Ölwerke verpflichten sich, die von ihnen angegebenen Ölsaatenmengen anzunehmen. Der SGPV verpflichtet sich seinerseits, den Anbau der nachgefragten Menge zu organisieren, indem er mit den Landwirten Verträge über die zu produzierenden Mengen abschliesst. Auf diese Weise werden Nachfrage und Angebot aufeinander abgestimmt. Den Anbau von Sonnenblumen und Soja (Saatgut) fördert der SGPV über Stützungsbeträge aus dem «Produktionspool Ölsaaten». Ziel des

²⁰ Bundesamt für Landwirtschaft BLW: Ölsaaten. Online: <https://www.blw.admin.ch/de/oelsaaten>.

Produktionspools ist die Erhaltung der Ölsaatenproduktion und -verarbeitung in der Schweiz vorzugsweise zu Speisezwecken.

Nach der Ernte werden in Ölwerken die Samen gepresst und zu Speiseöl für die nachgelagerte Lebensmittelindustrie, die Gastronomie und den Detailhandel verarbeitet. Dabei entstehen sogenannte Ölkuchen als Nebenprodukte, welche als Tierfutter weiterverwendet werden.

Auch Sonnenblumen werden im Inland angebaut und dienen vor allem der Herstellung von Sonnenblumenöl, das als beliebtes Speiseöl verwendet wird. Es gilt als regionales, nachhaltiges Produkt mit kurzer Transportkette. Im Gegensatz dazu stammt das verwendete Palmöl fast ausschliesslich aus tropischen Regionen. Es wird vor allem in der Lebensmittelindustrie verarbeitet, zum Beispiel in Backwaren, Margarine oder Fertigprodukten. Wegen der ökologischen Problematik des Anbaus wird Palmöl zunehmend kritisch betrachtet. Im Bereich der Eiweisspflanzen sind Erbsen als einheimische Proteinquelle von Bedeutung, dies sowohl für die menschliche Ernährung als auch für Tierfutter sowie angesichts des existierenden (Nischen-)Marktes für Fleischalternativen, Getränke auf pflanzlicher Basis und Proteinmehle.²¹

Die Eigenproduktion von Eiweisspflanzen und Ölsaaten zeigt in den letzten Jahren besonders bei Sonnenblumen, Soja und Eiweisserbsen eine teils durchwachsene Entwicklung.²² Sonnenblumen verzeichnen einen Aufwärtstrend: Die Anbauflächen respektive die Produktionsmengen haben sich von 2017 (9'789 Tonnen) bis 2023 (17'913 Tonnen) fast verdoppelt. Diese Zunahme weist auf ein wachsendes Interesse an inländischem Sonnenblumenöl als nachhaltige Alternative zu importierten Ölen und zu Rapsöl hin. Der Sojaanbau zeigt eine kontinuierlich steigende Tendenz von 2'611 Tonnen im Jahre 2016 auf 6'949 Tonnen im Jahre 2023. Dieser Anstieg unterstreicht den Ausbau der Inlandproduktion angesichts von Nachfrage nach gentechfreiem und nach biologischen Richtlinien produziertem Soja insbesondere für die Tierfütterung, zunehmend aber auch für die menschliche Ernährung.²³ Der Eiweisserbsen-Anbau hingegen schwankt: Nach einem Hoch von über 15'000 Tonnen im Jahre 2020 sank die Produktion 2023 auf nur noch 4'705 Tonnen.²⁴ *Ergo* wird das Potenzial dieser einheimischen Proteinquelle bislang nur

²¹ Bundesamt für Landwirtschaft BLW: Ölsaaten und Eiweisspflanzen. Online: <https://www.agrarmarktdaten.ch/markt/olsaaten>.

²² Schweizerischer Getreideproduzentenverband SGPV: Entwicklung der inländischen Produktion in Tonnen. Online: https://www.sgpv.ch/wp-content/uploads/240828_Tab-5_inlaendische-Produktion_d.pdf.

²³ Ebenda.

²⁴ Ebenda.

ansatzweise genutzt. Schweizer Hülsenfrüchte decken insgesamt nur 4 Prozent der Nachfrage in der Schweiz.

Ein wesentliches Problem beim Anbau von Eiweisspflanzen und Ölsaaten sind die von Jahr zu Jahr teils stark schwankenden Erträge, wie dies auch bei Getreide der Fall ist, aber weniger ausgeprägt. Bei Getreide trägt der Grenzschutz diesen Schwankungen zumindest teilweise Rechnung, was bei Eiweisspflanzen kaum der Fall ist. In schlechten Jahren sind sogar Totalausfälle möglich. So schwankten die Erträge bei Erbsen zwischen 17dt/ha (2024) und 37.4 dt/ha (2014) (Zahlen von swissgranum). Zudem gibt es offene Fragen bezüglich Sortenwahl, Saatgutqualität und agronomischer Praxis. Weder existieren klare Richtpreise noch verlässliche Übernahmebedingungen durch Abnehmer/innen. Diese Unsicherheit hemmt Investitionen und den Ausbau der Produktion.

Ein weiteres Hindernis stellt die fehlende Infrastruktur bei einigen Abnehmer/inne/n dar. Die Möglichkeiten zur Reinigung, Trocknung und Lagerung sind gerade in kleinen Betrieben häufig nicht vorhanden. Auch auf der wirtschaftlichen Ebene ist der Anbau herausfordernd: Der Deckungsbeitrag für Ackerbohnen und Eiweisserbsen zu Futterzwecken liegt zwar in etwa auf dem Niveau von Winterweizen, ist aber stark von den angenommenen Erträgen abhängig.²⁵

Konsum von Speisölen und Eiweisspflanzen

Langfristig weist der Konsum von Speiseölen eine steigende Tendenz auf. 1980 lag der jährliche Verbrauch von Ölen und Fetten gemäss Zahlen des BFS bei 13 kg pro Person. Seither ist der Konsum gewachsen und beträgt 2020 rund 17,8 kg pro Person. Kurzfristig ist der Schweizer Absatzmarkt für pflanzliche Speiseöle von dynamischen Entwicklungen geprägt, die sich in den vergangenen Jahren in starken Schwankungen von Absatzmengen und Umsätzen widerspiegeln: 2023 wurden im Schweizer Detailhandel 5,5 Millionen Liter Rapsöl verkauft und damit 13 Prozent weniger als im Vorjahr. Der Absatz von Olivenöl ging ebenfalls um fast 5 Prozent zurück, wohingegen Sonnenblumenöl 2023 eine Absatzsteigerung um fast 23 Prozent verzeichnete. Insgesamt blieb die Nachfrage nach Speiseölen gleichwohl hoch. Ein Vergleich mit dem Vor-Pandemiejahr 2019 zeigt: sowohl

²⁵ Schweizer Bauernverband: Berechnungen und Entwicklungen Proteinpflanzen. Stand März 2024. Archiv des Verbandes.

bei die Absatzmengen (+9,7 Prozent) als auch der Umsatz (+20,7 Prozent) erhöhten sich deutlich.²⁶

Auch Eiweisspflanzen treffen am Schweizer Markt auf tendenziell steigenden Bedarf: Im Detailhandel erzielten pflanzliche Proteinprodukte im Jahre 2023 einen Umsatz von über 200 Mio CHF. Sie bleiben damit vorläufig aber ein Nischensegment: Fleischalternativen haben einen Anteil von 3.1 Prozent am gesamten Fleischmarkt. Jedoch wächst der Markt für pflanzliche Proteinprodukte kontinuierlich. Besonders gefragt sind hochverarbeitete Produkte, etwa pflanzliche Fleisch- und Milchalternativen. Bei diesen Produkten spielt die Herkunft der Rohstoffe für Konsument/inn/en meist eine untergeordnete Rolle. Laut Einschätzungen von *fabas* liegt die Zahlungsbereitschaft für Schweizer Rohstoffe bei etwa 5 bis 10 Prozent Aufpreis. Dieser Wert reicht jedoch nicht aus, um die höheren Produktions- und Verarbeitungskosten in der Schweiz zu decken.²⁷

Anbau in der Schweiz

In Anbetracht des Bedarfs wurde in den vergangenen Jahren die Anbaufläche für Ölsaaten wie Raps, Sonnenblumen oder Soja in der Schweiz um über 20 Prozent ausgedehnt.²⁸ 2021 wurde auf 2240 Hektar Soja angebaut. Davon wurden 41.3 Prozent (925 Hektar) biologisch bewirtschaftet. Die Anbaufläche von Sojabohnen hat sich in den letzten zehn Jahren vervielfacht. Im konventionellen Bereich werden Sojabohnen seit 2018 nicht mehr für Speisezwecke angebaut, sondern ausschliesslich für die Futtermittelproduktion. Im Bio-Bereich wird ein Teil der produzierten 1'500 Tonnen an Bio-Soja für die inländische Tofu-Produktion verwendet.²⁹

Der Anbau von Ölsaaten und Eiweisspflanzen ist aufgrund der begrenzten landwirtschaftlichen Fläche und des mitteleuropäischen Klimas nicht in einem Mass möglich, welches den gesamten Bedarf decken könnte. Darüber hinaus ist der Anbau vor allem im Vergleich zu den niedrigeren Produktionskosten in Ländern wie Brasilien wirtschaftlich schwer konkurrenzfähig. Der Weltmarktpreis für Ölsaaten und

²⁶ Schweizerische Eidgenossenschaft / Bundesamt für Landwirtschaft BLW: Marktbericht Ölsaaten, März 2023. Online: https://www.datocms-assets.com/21252/1729173758-marktbericht_olsaaten_de.pdf.

²⁷ Schweizer Bauernverband: Berechnungen und Entwicklungen Proteinpflanzen.

²⁸ Schweizerische Eidgenossenschaft / Bundesamt für Landwirtschaft BLW: Marktbericht Ölsaaten, März 2023.

²⁹ Eppenberger, David: Warum es kaum Schweizer Proteine im Pflanzenburger hat. In: Bauernzeitung, 20.03.2021. Online: <https://www.bauernzeitung.ch/artikel/landleben/warum-es-kaum-schweizer-proteine-im-pflanzenburger-hat-353274>.

Eiweisspflanzen ist für die inländischen Produzent/inn/en oft zu niedrig, um konkurrenzfähig zu bleiben.

In den letzten Jahren gab es einzelne Fortschritte auf dem Weg hin zu mehr inländischer Erzeugung pflanzlicher Proteinprodukte durch neue Marktakteure wie *fabas*³⁰, *Protaneo*³¹ und Biofarm oder durch die Intensivierung der Forschung von *Agroscope*³² und *FiBL*³³ sowie der Gründung von Austauschplattformen wie dem «Netzwerk Protein Power» durch den *Strickhof*³⁴ oder dem «Verein Schweizer Hülsenfrüchte». Dennoch bleibt der Aufbau einer breiten, funktionierenden Wertschöpfungskette für pflanzliche Proteine eine Herausforderung.³⁵

Einen bedeutenden Engpass stellt die begrenzte Verarbeitungskapazität bzw. Infrastruktur dar. Es gibt nur wenige spezialisierte Verarbeiter/innen, die überhaupt Schweizer Rohstoffe verwenden. Darüber hinaus fehlen bestimmte Verarbeitungsstufen, was eine effiziente Wertschöpfung verhindert, und die Verarbeitungskosten sind in der Schweiz deutlich höher als im Ausland. Importe üben erheblichen Druck auf den Absatz einheimischer Ware aus. So hat etwa die *fenaco* den Anbau von Ackerbohnen und Eiweisserbsen für die direkte

³⁰ Fabas Foods AG ist ein Schweizer Start-up mit Sitz in Dietikon, das 2021 gegründet wurde. Das Unternehmen entwickelt und produziert pflanzliche Proteinprodukte auf der Grundlage von Hülsenfrüchten wie Bohnen und Erbsen. Ihr Ziel ist es, nachhaltige Alternativen zu tierischen Produkten anzubieten und gleichzeitig die Umweltbelastung zu reduzieren. Online: <https://www.fabas.ch/>.

³¹ Protaneo SA ist ein Schweizer Unternehmen mit Sitz in Granges-près-Marnand, das pflanzliche Fleischalternativen entwickelt, produziert und vermarktet. Gegründet im Dezember 2022, ist Protaneo ein Joint Venture zwischen IP-SUISSE, Feldkost Food AG und Groupe Minoteries SA (GMSA). Das Unternehmen stellt Trockenextrudate, also Produkte, die durch ein spezielles Verfahren unter trockenen Bedingungen hergestellt werden – auf Basis von pflanzlichen Proteinen her, die zu 100 % aus der Schweiz stammen. Zu den Hauptprodukten gehören das Pflanzenhack und das Pflanzengeschnitzelte, die aus regionalen Ackerbohnen und gelben Erbsen hergestellt werden. Die Produkte tragen das IP-SUISSE-Label. Online: <https://protaneo.ch/de/>.

³² Agroscope ist das Kompetenzzentrum der Schweizerischen Eidgenossenschaft für landwirtschaftliche Forschung und ist dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) angegliedert. Online: <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home.html>.

³³ Das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) Schweiz ist eine der weltweit führenden Forschungseinrichtungen im Bereich der biologischen Landwirtschaft. Gegründet im Jahr 1973, hat es seinen Hauptsitz in Frick, Kanton Aargau, und beschäftigt rund 300 Mitarbeitende. Online: <https://www.fibl.org/de/>.

³⁴ Der Strickhof ist das praxisnahe Kompetenzzentrum des Kantons Zürich für Agrar-, Lebensmittel- und Hauswirtschaft. Als Hauptabteilung des Amtes für Landschaft und Natur (ALN) in der Baudirektion des Kantons Zürich bietet er interdisziplinäre Grund- und Weiterbildungen sowie auf Unternehmen ausgerichtete Dienstleistungen in den Bereichen Landwirtschaft, Hortikultur, Tierberufe, Lebensmitteltechnologie sowie Facility Management, Hauswirtschaft und Gesundheit an. Online: <https://www.strickhof.ch/>

³⁵ Schweizer Bauernverband: Berechnungen und Entwicklungen Proteinpflanzen. Stand März 2024.

menschliche Ernährung 2025 eingestellt.³⁶ Auch und besonders für Tierernährung ist die Schweiz auf den Import proteinhaltiger Pflanzen angewiesen.

Die Gesamtheit dieser Faktoren fördert die Importabhängigkeit und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produzent/inn/en gegenüber günstigeren Importprodukten.

Eiweisspflanzen: Importe zu Futterzwecken dominieren

Die zu Beginn des Kapitels aufgezeigten Zahlen zu den Importen verweisen auf eine klare Gewichtung zugunsten der Futtermittelimporte, was sowohl aus der Menge als auch aus dem finanziellen Volumen ersichtlich wird. Die folgenden Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2024. Einen bedeutenden Posten stellt der Import von Futtererbsen dar: Mit über 21 Millionen Kilogramm und einem Wert von rund 7,36 Millionen Franken sind sie mengenmässig eines der führenden Futtermittelprodukte. Im Vergleich dazu ist die Menge an Import-Erbсен zur menschlichen Ernährung mit knapp einer Million Kilogramm deutlich geringer, wobei der Importwert mit rund 1,27 Millionen Franken ein vergleichsweise höheres Preisniveau pro Kilogramm als bei Erbsen zu Futterzwecken erkennen lässt.

Ein ausgeglicheneres Bild ergibt sich bei den Sojabohnen-Importen: Während rund 2 Millionen Kilogramm Soja zu Futterzwecken für etwa 1,25 Millionen Franken importiert wurden, beträgt die Menge an Sojabohnen zur menschlichen Ernährung 1,36 Millionen Kilogramm – allerdings mit einem leicht höheren Gesamtwert von rund 1,46 Millionen Franken.

Besonders auffällig ist der hohe Importwert von Sojaverarbeitungsprodukten wie Sojaschrot und Sojakuchen: Mit über 235 Millionen Kilogramm liegt die Menge um ein Vielfaches über den Rohsojaimporten. Auch der Importwert ist mit über 138 Millionen Franken beachtlich. Diese Zahlen verdeutlichen, dass importierte verarbeitete Sojaprodukte eine zentrale Rolle in der Tierfütterung spielen.

Pflanzenöle: hauptsächlich Import von Speiseölen

Im Segment der Pflanzenöle zeigt sich ein anderes Bild: Zwar wurde rohes Sonnenblumenöl zur Tierfütterung in vergleichsweise moderater Menge (etwa 1,13 Millionen Kilogramm) zu einem Wert von gut einer Million Franken eingeführt, doch die Importmengen von Sonnenblumenöl und Safloröl (Distelöl) zur sonstigen Verwendung – vor allem in der

³⁶ Ebenda.

Lebensmittelindustrie – sind mit über 27 Millionen Kilogramm und einem Importwert von rund 45 Millionen Franken viel höher. Auch beim Palmöl zur nicht-futterbezogenen Nutzung sind die Importzahlen mit knapp 5,7 Millionen Kilogramm und einem Wert von 6,86 Millionen Franken bemerkenswert.

Die Importe von Rapsöl haben in den letzten Jahren stark zugenommen, allerdings mit erheblichen Schwankungen (siehe Abbildung 11). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Rapsöl immer mehr an Bedeutung beim Speiseölanbau in der Schweiz gewonnen hat, aber die Erträge wiederum stark schwanken. In Jahren mit schlechter Ernte wie 2023 und 2024 importieren die Ölwerke die fehlende Menge, um die Nachfrage in der Schweiz zu decken. Dies führt im längerfristigen Durchschnitt zu einem Anstieg der Importe.

Die Daten verdeutlichen, wie stark der Schweizer Agrarhandel im Bereich der Ölsaaten, Pflanzenöle und Eiweisspflanzen von Importen abhängig ist. Gleichzeitig zeigt sich, dass bestimmte Produkte, die für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, zwar in geringerer Menge, aber zu höheren Stückpreisen importiert werden. Daraus wird ersichtlich, dass der Grenzschutz bei diesen Produktsegmenten eine bedeutende Rolle spielt und auch im Hinblick auf die Differenzierung zwischen Futtermittel- und Nahrungsmittelverwendung relevant ist.

Sonderfall Palmöl

Die untenstehende Abbildung 14 des *Palmöl Netzwerks Schweiz* als Kompetenzzentrum und Austauschplattform für die an Palmöl-Lieferketten beteiligten Schweizer Akteure zeigt die Langzeit-Entwicklung der Importe rohen Palmöls in Tonnen auf. Deutlich wird eine abnehmende Tendenz des Importvolumens, welches laut dieser Quelle noch beachtliche 32'000 Tonnen im Jahr 2013 und im Vergleich «nur» 14'000 Tonnen im Jahr 2022 betragen hat, was auch im Zusammenhang mit steigendem politischem und sozioökonomischem Handlungsdruck zu betrachten ist.³⁷ Gleichzeitig legen die Werte des *Palmöl Netzwerks*

³⁷ 2022 wurden ca. 99% der Importe durch die Importeure und Mitglieder des Palmöl Netzwerks Schweiz, Florin und Nutriswiss, abgedeckt. Daher ist für diese Mengen die Datenlage zur Herkunft und Nachhaltigkeit sehr gut. So handelte es sich im Jahr 2022 bei den Importen dieses Segments um RSPO-zertifizierte segregierte, d.h. bis zur jeweiligen Mühle rückverfolgbare Ware. Die Hauptherkunftsländer waren Malaysia, Elfenbeinküste sowie die Salomonen. Zusätzlich zur RSPO-Zertifizierung wurden sieben Hauptlieferanten des Netzwerks auf Zusatzkriterien auditiert, d.h. auf über den RSPO-Standard hinausgehende Anforderungen im den Bereichen Waldschutz, Pestizideinsatz, Klimaschutz sowie im Umgang mit Angestellten und der lokalen Bevölkerung. Der Erfüllungsgrad dieser Kriterien lag je Lieferant zwischen 66 und 100 Prozent. Ausserdem wurden in einigen Herkunftsländern Verbesserungsprojekte umgesetzt. Vgl. Palmöl Netzwerk Schweiz: Grundlagenbericht zu Importen und Verwendung von Palmöl in der Schweiz im Jahr 2022. Basel, 14. Dezember 2022, S. 36/37. Online: www.bafu.admin.ch/. Der Runde Tisch für nachhaltiges

Schweiz die Schlussfolgerung nahe, dass Palmöl insgesamt, trotz sinkender Importe von rohem Palmöl, nach wie vor eine bedeutende Rolle auf dem Schweizer Markt spielt.

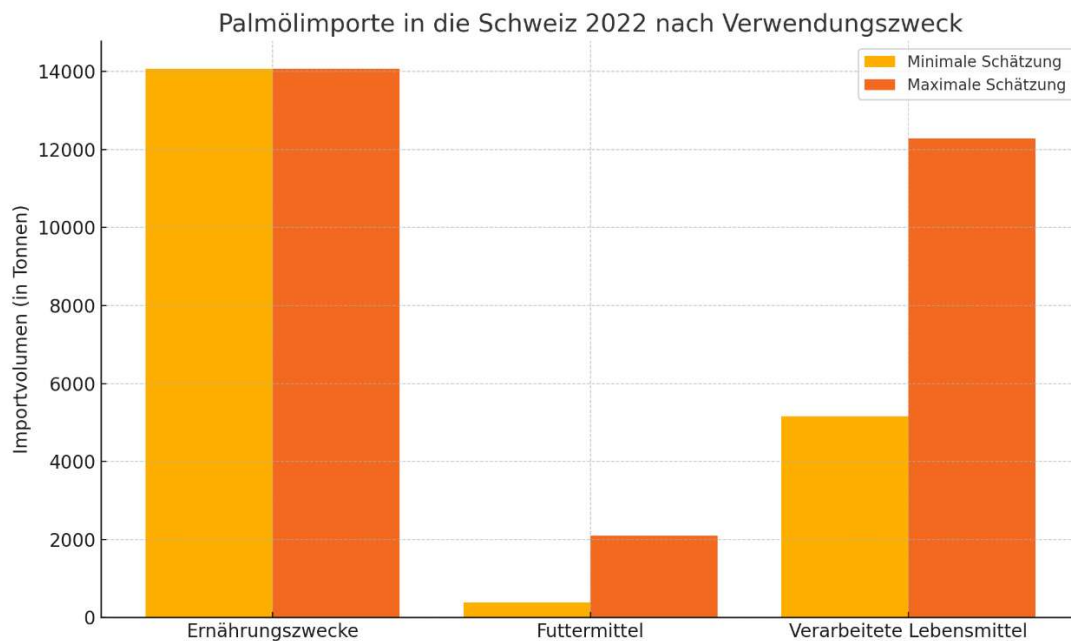


Abbildung 14: Palmölimporte in die Schweiz 2022 nach Verwendungszweck.
(Quelle: eigene Darstellung auf der Basis des Grundlagenberichts zu Importen und Verwendung von Palmöl in der Schweiz im Jahr 2022, S.36ff.)

Zu Ernährungszwecken werden rund 14'000 Tonnen ausgewiesen. Zu Futterzwecken beträgt das Importvolumen geschätzt zwischen 400 und 2'100 Tonnen. Dabei sind die Importe von Fetten und Ölen pflanzlichen Ursprungs sowie ihre Fraktionen zu Futterzwecken (Tarifnr. 1516.2010), welche ebenfalls Palmöl betreffen, und im Jahr 2024 bereits mehr als 5000 Tonnen ausmachten, noch gar nicht berücksichtigt. Über verarbeitete Lebensmittel wurden geschätzt zwischen 5'000 und 12'000 Tonnen eingeführt. Ein erheblicher Teil der Palmölimporte erfolgt somit über diverse Produkte und wird damit nicht direkt in der Importstatistik erfasst. Entsprechend sind auch die Angaben über die Produktionsbedingungen oft unklar, weshalb Zertifikate und Herkunftsbezeichnungen in diesem Bereich eine wichtige Rolle spielen.

Palmöl (RSPO) wurde als Reaktion auf weltweite Forderungen nach nachhaltig produziertem Palmöl im Jahre 2004 von den Gründungsmitgliedern World Wildlife Fund (WWF), Malaysian Palm Oil Association (MPOA), Unilever, AAK und Migros ins Leben gerufen und ist heute weit verbreiteter Standard im Palmölsektor.

Grenzschutzmechanismen

Die Betrachtung der Zoll- und Grenzschutzregelungen für die oben identifizierten Produkte der Kategorie Ölsaaten, Pflanzenöle und Eiweisspflanzen mit besonderer Relevanz für den Grenzschutz zeigt mit Blick auf das Jahr 2024 deutliche Unterschiede im Schutzniveau in Abhängigkeit von Produkt und Verwendungszweck. Produkte für den menschlichen Konsum haben im Allgemeinen einen stärkeren Grenzschutz als Futtermittel, die teilweise sogar zollfrei eingeführt werden können. Dies ist Ausdruck der agrarpolitischen Absicht, dass einerseits die Viehwirtschaft durch günstigere Futtermittel wettbewerbsfähiger produzieren kann und sich andererseits der flächenmässig limitierte Schweizer Ackerbau stärker auf die menschliche Ernährung konzentrieren soll.

Produkt (100kg)	Zolltarifnummer	Normalzoll	WTO Maximum	Zoll für Importe aus der EU	Schwellenpreis (100kg)	Garantiefondbeitrag (pro 100 Kg)	Hauptlieferland	Anteil des Zolls am Importpreis	Anteil des Zolls am Importpreis inkl. Garantiefonds	Importierte Menge (in kg)
Erbsen (zu Futterzwecken)	0713.1011	CHF 2.00	CHF 29.00	CHF 1.10	CHF 39.00	CHF 4.00	Frankreich	3%	15%	21'411'496
Erbsen (andere)	0713.1019	CHF 0.85	CHF 0.85	CHF 0.00	kein		Tschechien	0%	0%	991'635
Sojabohnen (zu Futterzwecken)	1201.9010	CHF 0.00	CHF 39.00	Normalzoll	CHF 50.00	CHF 0.00	Deutschland	0%	0%	2'008'307
Sojabohnen (zu Nahrungszwecken)	1201.9091	CHF 0.00	CHF 5.00	Normalzoll	CHF 50.00		Österreich	0%	0%	1'360'758
Leinsamen (zu Futterzwecken)	1204.0010	CHF 0.00	CHF 38.00	Normalzoll	CHF 50.00	CHF 0.00	Niederlande	0%	0%	5'260'940
Sojaöl (zu Futterzwecken)	1507.1010	CHF 0.00	CHF 72.00	Normalzoll	kein	CHF 0.00	Italien	0%	0%	4'583'990
Sojaöl (andere)	1507.1090	CHF 127.20	CHF 145.00	Normalzoll	kein	CHF 15.38	Uganda	0%	8%	115'172
Olivenöl (andere)	1509.2099	CHF 134.25	CHF 171.00	CHF 70.35	kein	CHF 16.36	Spanien	8%	9%	6'998'707
Olivenöl (im Verhältnis aus Glas)	1509.2091	CHF 88.15	CHF 171.00	CHF 49.70	kein	CHF 10.91	Italien	4%	5%	6'224'351
Palmöl (zu Futterzwecken)	1511.1010	CHF 0.00	CHF 79.00	Normalzoll	CHF 60.00	CHF 0.00	Frankreich	0%	0%	954
Palmöl (andere)	1511.1090	CHF 116.05	CHF 146.00	Normalzoll	kein	CHF 14.07	Salomonen	0%	12%	5'689'451
Rohes Sonnenblumenöl (zu Futterzwecken)	1512.1110	CHF 0.00	CHF 74.00	Normalzoll	CHF 60.00	CHF 0.00	Ukraine	0%	0%	1'129'680
Sonnenblumenöl (andere)	1512.1190	CHF 127.20	CHF 145.00	Normalzoll	kein	CHF 15.38	Tansania	0%	9%	27'783'695
Rapsöl (zu Futterzwecken)	1514.1110	CHF 0.00	CHF 72.00	Normalzoll	kein	CHF 0.00	Niederlande	0%	0%	460'823
Rapsöl (andere)	1514.1190	127.2	145	Normalzoll	kein	15.38	Deutschland	103%	116%	7'841'003
Sojaschrot und -kuchen	2304.0010	CHF 0.00	CHF 39.00	Normalzoll	CHF 45.00	CHF 0.00	Italien	0%	0%	235'131'643
Rapsschrot und -kuchen	2306.4110	CHF 0.00	CHF 39.00	Normalzoll	CHF 45.00	CHF 2.00	Deutschland	0%	7%	120'210'824

Tabelle 7: Zölle und Einfuhrmengen für Eiweisspflanzen, Öle, Ölsaaten und Ölschrote. Das WTO-Maximum bezeichnet den mit der WTO ausgehandelten maximal möglichen Zoll. Dieser ist im Generaltarif festgehalten. Der Anteil des Zolls am Preis bezieht sich auf den Zoll, der bei Importen aus den Hauptlieferländern erhoben wird. Die Zolltarife

und Garantiefondsbeiträge entsprechen den im April 2025 gültigen Werten. Die Zahlen zu den importierten Mengen beziehen sich auf das Jahr 2024. Die Importpreise, mit denen die Anteile des Zolls berechnet wurden, sind die Durchschnittspreise für das Jahr 2024.

Bei den Erbsen (wie auch bei anderen Eiweisspflanzen) sind die Zölle tief (zu Futterzwecken) oder ganz ohne Grenzschutz (zur menschlichen Ernährung). Futtererbsen (Tarifnr. 0713.1011) stammen hauptsächlich aus Frankreich und unterliegen einem moderaten Grenzschutz: Bei einem Zoll von 1.10 CHF pro 100 kg bei Importen aus der EU (Normalzoll CHF 2) und einem zusätzlichen Garantiefondsbeitrag von 4 CHF ergibt sich ein Zollanteil von nur 15 Prozent am Importpreis des Jahres 2024. Dieser Grenzschutz liegt weit unterhalb des möglichen WTO-Maximums von 29 CHF. Der festgelegte Schwellenpreis (39 CHF) dient dabei als Referenz für Preisstabilität. Erbsen, die der menschlichen Ernährung dienen (Tarifnummer 0713.1019), können zollfrei importiert werden und es gibt hier de facto keinen Grenzschutz.

Rohes Sonnenblumenöl zu Futterzwecken (Tarifnr. 1512.1110) ist praktisch zollfrei importierbar. Trotz eines WTO-Maximums von 74 CHF wird kein Zoll erhoben. Auch ein Garantiefondsbeitrag oder Kontingente existieren nicht, so dass auch bei diesem Produkt kein Grenzschutz wirksam ist und das Produkt zollfrei hauptsächlich aus der Ukraine importiert werden kann. Die importierte Menge ist allerdings relativ gering und lag 2024 bei etwas über 1'000 Tonnen.

Im Gegensatz unterliegt Sonnenblumenöl für andere Zwecke (Tarifnr. 1512.1190) (und damit hauptsächlich zu Speisezwecken) grundsätzlich einem hohen Grenzschutz. Der Normalzoll beträgt 127.20 CHF pro 100 kg, zuzüglich eines Garantiefondsbeitrags von 15.38 CHF. Der Zollanteil am Importpreis läge somit bei beachtlichen 88 Prozent. Sonnenblumenöl für andere Zwecke wird aber hauptsächlich aus Tansania eingeführt. Von den knapp 28'000 Tonnen, welche im Jahr 2024 importiert wurden, entfielen knapp 20'000 Tonnen auf Tansania, Mosambik und Uganda. Diese Länder gehören zur Kategorie der «Least Developed Countries» (LDC). Diese offizielle Kategorie der Vereinten Nationen (UN) wird auf Länder angewandt, welche besonders niedrige Entwicklungskennzahlen aufweisen. Dazu gehören *per definitionem* ein geringes Einkommen pro Kopf, ein niedriges soziales Entwicklungsniveau in Schlüsselsektoren wie dem Bildungs- und Gesundheitswesen sowie eine hohe wirtschaftliche Verwundbarkeit. Die Schweiz gewährt LDCs im Rahmen ihrer Politik der Entwicklungszusammenarbeit und durch Abkommen wie das Allgemeine Präferenzsystem (APS) zollfreien Marktzugang für die meisten Produkte, wozu auch pflanzliche Öle gehören. Deshalb wird der grösste Teil des Sonnenblumen- und Safloröls zollfrei importiert.

Bei Palmöl ist die Situation ähnlich wie beim Sonnenblumenöl. Mit einem Normalzoll von 116.05 CHF für Palmöl, welches nicht als Tierfutter verwendet wird, und einem Garantiefondsbeitrag von 14.07 CHF pro 100 kg ergibt sich ein Zollanteil von 108 Prozent des Importpreises – der

Grenzschutz übersteigt damit sogar den Warenwert. Doch dieser Zoll hat in der Praxis keine Bedeutung. Das wichtigste Importland für Palmöl sind die Salomon-Inseln, welche wiederum zur Kategorie der LDC-Länder gehören. Zu erwähnen ist auch die Elfenbeinküste. Diese hätte kürzlich aus der LDC-Liste gestrichen werden sollen. Der Bundesrat hat jedoch am 16. April kurzfristig entschieden, dass diese Änderung erst am 1.4.2026 in Kraft treten wird. Aus diesem Grund können auch aus diesem Land grosse Mengen Palmöl zollfrei importiert werden.

Malaysia und Indonesien werden nicht als LDCs im Sinne der UN definiert. Jedoch existiert ein Palmölabkommen zwischen der Schweiz und Indonesien, welches Teil des Freihandelsabkommens (FHA) ist, das 2021 in Kraft trat. Das Abkommen enthält spezifische Bestimmungen für den vergünstigten Import von Palmöl (Zollsatz, 79.35 CHF), sofern gewisse Nachhaltigkeitskriterien erfüllt sind. So wird der Präferenzzollsatz für Palmölimporte nur gewährt, wenn die Ware nachweislich nachhaltig produziert wurde. Diese Regelung soll sicherstellen, dass nur zertifiziertes Palmöl von den Vorteilen des FHA profitiert.³⁸

Damit Palmöl als «nachhaltig» im Sinne des Abkommens gilt, müssen eine oder mehrere anerkannte Zertifizierungen vorliegen. Die Zertifikate sind durch eine spezielle Verordnung des Bundes (SR 632.324.27)³⁹ rechtsverbindlich festgelegt.⁴⁰ Wichtige Ziele des Abkommens sind die Förderung der nachhaltigen Palmölproduktion in Indonesien, die Etablierung verantwortungsvoller Lieferketten und die Verbindung von Handelserleichterungen mit Umwelt- und Sozialstandards. Ob die aus Indonesien importierten Mengen tatsächlich vom Präferenzzollsatz profitiert haben, konnte laut dem Bericht nicht abschliessend evaluiert werden.⁴¹ Es dürfte für Indonesien aber schwierig sein, die Bedingungen tatsächlich zu erfüllen.

Das kürzlich abgeschlossene Freihandelsabkommen mit Malaysia sieht ähnliche Regelungen und Präferenzen für Palmöl vor. In der Schweiz gibt es jedoch erheblichen Widerstand gegen eine solche Zollsenkung, insbesondere aufgrund ökologischer und sozialer Bedenken. Umwelt- und

³⁸ Grundlagenbericht zu Importen und Verwendung von Palmöl in der Schweiz im Jahr 2022.

³⁹ Schweizerische Eidgenossenschaft / Fedlex: 632.324.27 Verordnung über die Einfuhr von nachhaltig produziertem Palmöl aus Indonesien zum Präferenz-Zollansatz. Online: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2021/618/de>.

⁴⁰ So etwa RSPO (Roundtable on Sustainable Palm Oil), ISCC Plus, Palm Oil Innovation Group (POIG) – in Kombination mit RSPO-Standards (IP oder SG). Vgl. Grundlagenbericht zu Importen und Verwendung von Palmöl in der Schweiz im Jahr 2022.

⁴¹ Vgl. Grundlagenbericht zu Importen und Verwendung von Palmöl in der Schweiz im Jahr 2022.

Menschenrechtsorganisationen sowie Vertreterinnen und Vertreter der Landwirtschaft befürchten negative Auswirkungen auf den Regenwald und die heimische Rapsölproduktion.⁴²

Ölschrote (Soja, Raps, Sonnenblumen) können zollfrei (auch ohne Garantiefondsbeitrag) importiert werden und sind auch aus diesem Grund attraktiv. Diese werden hauptsächlich aus den Nachbarländern eingeführt. Es gibt lediglich einen angestrebten Schwellenpreis von 45 CHF, der beim Rapsschrot im Jahr 2024 deutlich verfehlt wurde. Ölschrote sind seit Beginn des neuen Jahrtausends zum weitaus wichtigsten Eiweissprodukt bei den Futtermittelimporten geworden.

Problemstellung: Geringer Grenzschutz, hoher Import- und Preisdruck

Die Analyse der Grenzschutzregelungen legt ein Spannungsfeld zwischen marktwirtschaftlicher Öffnung, agrarpolitischer Schutzfunktion und ökologischen Steuerungszielen offen. Dabei werden strukturelle Schwächen und Zielkonflikte im System des Grenzschutzes offenkundig, welche sowohl wirtschaftliche als auch politische Herausforderungen beinhalten.

Ein zentrales Problem liegt in der Inkonsistenz des Zollniveaus je nach Verwendungszweck. Während Produkte für den menschlichen Konsum – etwa Sonnenblumenöl oder Palmöl – mitunter mit hohen Zöllen und Garantiefondsbeiträgen belegt sind, erfolgt die Einfuhr von Produkten zu Futterzwecken meist zollfrei oder nur mit sehr geringen Belastungen. Die weitgehende Marktöffnung konterkariert das Prinzip eines einheitlichen Grenzschutzes für die heimische Landwirtschaft. Sie stellt inländische Produzenten von Futterkomponenten insbesondere in Zeiten globaler Preisvolatilität unter Preisdruck. Der fehlende Schutz für Futtermittel kann faktische Abhängigkeiten von bestimmten Herkunftsländern verstärken.

Bei der Verwendung von Pflanzenölen zu Speisezwecken bestünde grundsätzlich ein wirksamer Grenzschutz, welcher an den hohen Normalzöllen für diese Öle ersichtlich ist. Allerdings werden diese Zölle kaum angewandt, da Sonnenblumenöl, Safloröl und Palmöl zunehmend aus LDC-Ländern importiert werden, wo keine Zölle erhoben werden. Es besteht in diesem Fall ein Zielkonflikt zwischen agrar-, entwicklungs- und umweltpolitischen Zielen. Einerseits verfolgt die Schweiz das Ziel, ihre Landwirtschaft und insbesondere die heimische Pflanzenölproduktion vor günstig importierten Ölen zu schützen. Gleichzeitig steht die Schweiz als Teil der internationalen Gemeinschaft vor der Aufgabe, ihre entwicklungspolitischen Verpflichtungen wahrzunehmen. Die «Sonderbehandlung» kann dazu führen, dass Umgehungsanreize mit falschen

⁴²Public Eye: Malaysia Handelspolitik. Online: <https://www.publiceye.ch/de/themen/handelspolitik/bilaterale-handelspolitik/malaysia>.

Ursprungsnachweisen oder einer gezielten Ausnutzung der LDC-Vorteile entstehen. Dies wiederum schwächt die Wirksamkeit des Grenzschutzes.

Ein Spannungsfeld entsteht zudem durch die zunehmende Verknüpfung von Handel mit Nachhaltigkeitsanforderungen. Im Fall von Palmöl aus Indonesien wird ein vergünstigter Importzoll nur dann gewährt, wenn die Ware anerkannt zertifizierten Nachhaltigkeitsstandards genügt. Diese Auflage verlangt nicht nur ein komplexes Kontrollsystem zur Überprüfung der Zertifikate, sondern eröffnet auch Interpretationsspielräume etwa bezüglich der Überprüfungsmodalitäten der Lieferkette. Die administrative und technische Umsetzung dieser Nachhaltigkeitsvorgaben ist anspruchsvoll und anfällig für Fehler und Willkür - insbesondere im Kontext steigender Importvolumina. Dies kann sich je nach Situation förderlich oder bremsend auf den Handel auswirken.

Die Diskussion um den Grenzschutz wird durch innenpolitische Widerstände vor allem von Umweltorganisationen und der Landwirtschaft zusätzlich erschwert. Diese Akteure sehen in der Zolllenkung – etwa im Rahmen des Freihandelsabkommens mit Malaysia – eine Bedrohung der Biodiversität tropischer Regenwälder sowie der wirtschaftlichen Existenz regionaler Produzenten. Der Grenzschutz weitet sich somit von der rechtlichen und wirtschaftlichen Ebene zu einem gesellschaftlich-moralischen Politikum aus, bei welchem globale Solidarität und lokaler Selbstschutz in einem schwierigen Verhältnis stehen.

Eine generelle Problematik besteht in der teilweise unklaren Datengrundlage zum Importvolumen des Palmöls: Die Schätzungen zum Palmöl schwanken stark und ohne belastbare Daten ist gezielter Grenzschutz kaum möglich. Sicher ist: In verarbeiteten Produkten wie Fertiggerichten, Margarine oder Snacks gelangt Palmöl in bedeutenden Mengen zu vergünstigten Bedingungen in die Schweiz, ohne dass der tatsächliche Rohstoffanteil klar rückverfolgbar ist.

Ein weiteres strukturelles Problem zeigt sich beim zollfreien Import von Sojaschrot/-kuchen als einem der mengenmässig bedeutendsten Futtermittel. Trotz eines festgelegten Schwellenpreises erfolgt die Einfuhr ohne Zölle, Kontingente oder Abgaben. Diese Praxis stützt kurzfristig zwar die Versorgungssicherheit, verfestigt langfristig jedoch die Abhängigkeit von Importen und hemmt implizit Anreize für Investitionen in den Ausbau der heimischen Proteinpflanzenproduktion. Auch in Hinblick auf Ernährungssouveränität und Klimastrategien scheint dieser fehlende Schutz fragwürdig.

Schliesslich ist die fehlende Kohärenz zwischen WTO-Möglichkeiten und tatsächlicher Anwendung problematisch. In mehreren Fällen, etwa bei Futtererbsen oder Sonnenblumenöl, wird

das WTO-Zollmaximum bei weitem nicht ausgeschöpft, während gleichzeitig keine gezielten Kontingente oder abgestufte Schutzmechanismen zur Steuerung der Importe bestehen. Diese unzureichend genutzten handelspolitischen Spielräume legen die These nahe, dass das bestehende System nicht konsequent auf strategische Ziele wie Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit oder Preisstabilität ausgerichtet ist.

Der Grenzschutz für Ölsaaten, Pflanzenöle und Eiweisspflanzen, so wird deutlich, ist durch eine unzureichend ausbalancierte Mischung aus marktliberalen und stark protektionistischen Ansätzen gekennzeichnet. Weitreichende faktische Zollfreiheit setzt deutliche Anreize für Importe von ausländischen Märkten auch aus Staaten, welche mit ökologischen Problemen wie Waldrodung, hohen Ausstossmengen von Treibhausgasen, Artensterben und Konflikten um Landnutzung produzieren.⁴³

Gleichzeitig reicht die inländische Produktion bei Weitem nicht aus, um die Nachfrage zu decken. Die Importabhängigkeit wird durch strukturelle Wettbewerbsnachteile verschärft: Klimatische Bedingungen, kleine Betriebsstrukturen und hohe Produktionskosten machen es für Schweizer Produzentinnen und Produzenten schwer, mit den Weltmarktbedingungen preislich mitzuhalten. Die heimische Produktion generiert deutlich höhere Endpreise der Produkte als die ausländische Konkurrenz. So kosten Schweizer Erbsen dreimal mehr als vergleichbare EU-Produkte. Die Verarbeitungskosten sind in der Schweiz 1,9-mal höher. Daraus resultiert ein Proteinkonzentrat, welches 2,2-mal teurer ist als ein entsprechendes EU-Produkt.⁴⁴ Gleichzeitig macht der Anteil der Rohstoffe am Endproduktpreis oft nur 6–8 Prozent aus. Die *Swissness*⁴⁵-Komponente kann zwar

⁴³ Die lukrative Ölpalme ist laut Angaben der internationalen Nonprofit-Organisation *World Wide Fund for Nature* eine sehr ertragreiche Pflanze. Sie sei mehrjährig und ganzjährig könne geerntet werden. Auf gleicher Fläche sei mit Ölpalmen eine weitaus höhere Produktivität möglich als mit anderen Ölpflanzen wie Raps. Palmöl-Plantagen ersetzen meist wertvolle Tropenwälder. World Wide Fund for Nature WWF: Palmöl. Online: <https://www.wwf.ch/de/unsere-ziele/palmoel>.

⁴⁴ FABAS: Verarbeitung von Schweizer Speiseleguminosen: Analyse der Wirtschaftlichkeit und mögliche Handlungsfelder zur Stärkung der inländischen Produktion. 09. Januar 2024. Archiv Schweizer Bauernverband.

⁴⁵ «Swissness» ist als Markenversprechen für Schweizer Werte und Qualität ein wichtiges Verkaufsargument für zahlreiche Unternehmen. Die „Marke Schweiz“ geniesst einen hervorragenden Ruf sowohl im In- als auch im Ausland. Die Swissness-Gesetzgebung, welche seit dem 01. Januar 2017 in Kraft ist, verstärkt den Schutz der Bezeichnung „Schweiz“ und des Schweizerkreuzes. Sie beinhaltet Regeln für die Verwendung von Schweizer Herkunftsangaben für Werbezwecke. Diese tragen dazu bei, den Missbrauch der Marke Schweiz zu verhindern und deren Wert zu erhalten. Vgl. Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum: «Swissness» - Klare Regeln für die Marke Schweiz. Online: <https://www.ige.ch/de/recht-und-politik/immaterialgueterrecht-national/herkunftsangaben/herkunftsangabe-schweiz/swissness>.

einen gewissen Mehrwert schaffen, reicht aber nicht aus, um den massiven Preisnachteil auszugleichen.⁴⁶

In der Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung 2050⁴⁷ des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) ist die Problematik der Importabhängigkeit und ihrer Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen ebenfalls verankert: Dort werden explizit eine Analyse des Grenzschatzes (Massnahme H-03) sowie eine Reduktion der „feed-food competition“ (P-05b) angestrebt.⁴⁸ Dies zeigt, dass die Problematik von anerkannter politischer Relevanz ist. Jedoch bestehen noch keine wirksamen grenzschatzbezogenen Instrumente, die den heimischen Anbau bzw. die Verarbeitung von Eiweisspflanzen, Pflanzenölen und Ölsaaten wirksam fördern. Die Ambivalenzen des Grenzschatzes im Segment der Ölsaaten, Pflanzenöle und Eiweisspflanzen stehen im Widerspruch zu politischen Zielen wie Ernährungssicherheit, Reduktion der Importabhängigkeit und der Förderung von Nachhaltigkeit – Letzteres etwa auf der Grundlage der Palmölverordnung von 2021⁴⁹ sowie einer pflanzenbasierten Eiweissversorgung.

6.3 Handlungsempfehlungen für Pflanzenöle, Ölsaaten, Ölschrote und Eiweisspflanzen

Politische Handlungsstrategien zur Bekämpfung der Ambivalenzen des Grenzschatzes sollten auf eine strategische Neuausrichtung des Grenzschatzes für Ölsaaten, Pflanzenöle und Eiweisspflanzen abzielen, um die strukturellen Schwächen zu beheben, die Versorgungssicherheit zu stärken und zur Nachhaltigkeit beizutragen. Den folgenden Handlungsempfehlungen sollte dabei oberste Priorität eingeräumt werden:

Massnahme 1: Einführung von wirksamen Zöllen auch bei Futtermitteln

Eine Überprüfung des Grenzschatzes nach Verwendungszweck ist empfehlenswert, um marktverzerrende Ungleichgewichte zwischen Nahrungsmittel- und Futtermittelimporten zu korrigieren. Der gegenwärtige Zustand – die faktische Zollfreiheit von Eiweissprodukten zu

⁴⁶ Fédération suisse des producteurs de céréales: Réflexions pour la production et la transformation de légumineuses pour l'alimentation humaine. Archiv des Verbandes.

⁴⁷ Bundesamt für Landwirtschaft BLW: Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung 2050. 27. Januar 2025. Online: <https://www.blw.admin.ch/de/klimastrategie-landwirtschaft-und-ernaehrung-2050>.

⁴⁸ FABAS : Verarbeitung von Schweizer Speiseleguminosen: Analyse der Wirtschaftlichkeit und mögliche Handlungsfelder zur Stärkung der inländischen Produktion. 09. Januar 2024.

⁴⁹ Schweizerische Eidgenossenschaft, News Service Bund: Nachhaltiges Palmöl aus Indonesien: Der Bundesrat verabschiedet Verordnung. 18. August 2021. Online: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84740.html>.

Futterzwecken – macht den Futtermittelanbau in der Schweiz ökonomisch unattraktiv. Eine moderate Harmonisierung der Zollstruktur oder zumindest eine wirksame Kontrolle der tatsächlichen Verwendung über ein Verwendungsnachweisverfahren könnte zu einer gerechteren, effektiveren Zollerhebung beitragen. Die Zölle für Futtermittel liegen meist deutlich unter dem möglichen WTO-Maximum und es besteht entsprechend Spielraum zur Erhöhung der Normalzölle (die häufig bei Null liegen), die mit Ausnahme von Erbsen und Olivenöl auch für Importe aus der EU gelten.

Massnahme 2: Etablierung eines zielorientierten Präferenzsystems

Es sollte ein funktionsfähiges, transparenteres Präferenzsystem als handelspolitisches Instrument zur Gewähr von Zollpräferenzen bis hin zur Zollfreiheit für wirtschaftsschwache Staaten mit robusten Rückverfolgbarkeitsmechanismen etabliert werden. Dieses sollte insbesondere für Importe aus LDCs sowie im Rahmen bestehender Freihandelsabkommen wie jenem mit Indonesien angewandt werden. Damit wird verhindert, dass gewährte Zollprivilegien durch falsche Präferenznachweise (Ursprungszeugnisse) oder mangelhafte, intransparente Nachhaltigkeitszertifikate unterlaufen werden. Gerade im Fall von Palmöl und Sonnenblumenöl ist es essenziell, dass die zollfreie oder -reduzierte Einfuhr strikt an glaubwürdige, international anerkannte Nachhaltigkeitsstandards gekoppelt bleibt. Die Entwicklung eines digitalen Zertifizierungs- und Kontrollsystems könnte die Nachweiskette stärken und institutionelle Glaubwürdigkeit erhöhen. In diesem Bereich werden nichttarifäre Massnahmen somit zunehmend wichtiger als Zölle.

Massnahme 3: Auflösung von Zielkonflikten zwischen Agrar-, Umwelt- und Entwicklungspolitik

Nicht zuletzt sollte die Schweiz ihre Grenzschutzpolitik stärker mit ihrer agrar- und entwicklungspolitischen Gesamtstrategie verzahnen, um Zielkonflikte zwischen Protektion und globaler Verantwortung besser aufzulösen. Produkte wie Futtererbsen, die ein hohes Potenzial für eine nachhaltige, heimische Eiweissversorgung aufweisen, könnten durch gezielte Importzölle und Fördermassnahmen unterstützt werden. Gleichzeitig sollte durch Kooperationsprojekte mit LDCs der Aufbau nachhaltiger landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten vor Ort gefördert werden. Dies dient der Zielsetzung der Produktion exportierter Produkte wie Palmöl oder Sonnenblumenöl nach internationalen Nachhaltigkeitskriterien. So würden Grenzschutzinstrumente nicht als reine

Handelsbarrieren, sondern als Steuerungsinstrumente für eine globale Agrarwende eingesetzt, bei der globale Umwelt- und Entwicklungsziele mit lokalen Zielen der Landwirtschaftspolitik in Einklang gebracht werden. Es geht darum, Prioritäten zu setzen, da sich nicht alle Ziele gleichzeitig verfolgen lassen.

Fazit

Die Handlungsvorschläge zielen auf eine reformierte Zollpolitik, welche Handelsfreiheit mit klaren Normen verflechtet und nationale Interessen mit globaler Verantwortung in Einklang bringen soll. Eine in ein derartiges politisches bzw. rechtliches Instrumentarium integrierte Grenzschutzstrategie könnte die Resilienz der Schweizer Landwirtschaft fördern und einen Beitrag zur nachhaltigen Transformation internationaler Agrarlieferketten leisten.

7. Obst und Obsterzeugnisse: Herausforderungen und Optimierungsmöglichkeiten

7.1 Überblick

Im europäischen Vergleich hat die Schweiz einen relativ kleinen Früchte- und Gemüsemarkt. Dieser zeichnet sich durch qualitativ hochstehende Angebote aus. Die Qualität wird durch strenge Kontrollen und spezielle Anbaumethoden sichergestellt. Nach der Verordnung des EDI über Lebensmittel pflanzlicher Herkunft, Pilze und Speisesalz (VLpH) werden in Artikel 21 folgende Obstsorten unterschieden:

- Kernobst, wie Äpfel, Birnen und Quitten;
- Steinobst, wie Aprikosen, Kirschen, Pfirsiche, Pflaumen, Zwetschgen, Mirabellen und Reineclauden;
- Beerenobst, wie Brombeeren, Erdbeeren, Heidelbeeren, Himbeeren, Johannisbeeren, Stachelbeeren und Trauben;
- Zitrusfrüchte oder Agrumen, wie Grapefruits, Mandarinen, Klementinen, Orangen und Zitronen;
- exotische Früchte, wie Ananas, Bananen, Datteln, Feigen und Avocados;
- Hartschalenobst oder Schalenfrüchte, wie Edelkastanien, Haselnüsse, Kokosnüsse, Mandeln, Paranüsse, Pistazien und Baumnüsse oder Walnüsse.

Im Weiteren wird unterschieden zwischen Tafelobst (Frischobst) und Mostobst. Tafelobst bezeichnet Obstsorten, die sich – ohne weitere Zubereitung – zum Verzehr eignen. Diese zeichnen sie sich durch hohe Qualität aus, da sie sonst nicht verkauft werden können. In der Schweiz werden aber auch verschiedene Früchte für die Mostherstellung verwendet. Äpfel sind dabei die mit Abstand wichtigste Frucht, gefolgt von Birnen. Aber auch spezielle Mostobstsorten und Tafelobst, das nicht den Qualitätsanforderungen für den Frischmarkt entspricht, wird zu Most verarbeitet.

7.2 Tafelobst

Im Fokus der nachfolgenden Betrachtung stehen Kernobst, Steinobst und Beerenobst. Für die übrigen Produkte, insbesondere für Bananen, Ananas, Exoten, Trauben, Pfirsiche, Nektarinen,

Zitrusfrüchte, Melonen ist die Einfuhr mengenmässig und zolltarifarisch nicht begrenzt. In der Schweiz wird auf rund 6000 Hektaren Obst und auf fast 1000 Hektaren Beerenobst angebaut. Tabelle 8 gibt einen Überblick über die in den letzten Jahren, je nach Frucht, gelagerten, gelieferten oder verkauften Mengen an Tafelobst.

Tafelobstmengen in der Schweiz

in Tonnen

	Äpfel ¹⁾	Birnen ¹⁾	Kirschen ²⁾	Zwetschgen ²⁾	Aprikosen ³⁾	Beeren ^{2) 4)}
2024	64 339	12 554	2 754	4 624	3 654	10 819
2023	52 012	7 638	1 527	2 211	3 124	11 195
2022	54 645	9 546	2 141	3 440	5 060	10 584
2021	59 263	8 316	1 515	1 279	1 840	10 579
2020	58 897	11 615	2 034	4 362	4 998	11 233
2019	58 541	12 380	2 686	2 839	5 291	10 209

¹⁾ Lagerbestand Suisse Garantie: Äpfel per Ende November, Birnen per Ende Oktober

²⁾ Gelieferte Menge (Suisse Garantie + Bio)

³⁾ Verkaufte Menge VS Kl. 1 und Kl. 2

⁴⁾ Erdbeeren, Himbeeren, Brombeeren, Heidelbeeren, Johannisbeeren, Cassis und Stachelbeeren

Quelle: Swisscofel, Schweizer Obstverband

Tabelle 8: Aus Schweizer Produktion auf den Markt gebrachte Mengen an Tafelobst (Quelle: Swisscofel, SOV)

Tabelle 8 zeigt, dass die Mengen von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterworfen sind, was eine grosse Herausforderung beim Anbau von Obst darstellt. Aufgrund von unterschiedlichen Witterungsbedingungen, aber teilweise auch durch das Auftauchen bestimmter Schädlinge besteht erhebliche Unsicherheit, welche Mengen von Jahr zu Jahr tatsächlich abgesetzt werden können, was wiederum zu stark schwankenden Einnahmen führt.

Ungefähr die Hälfte der konsumierten Früchte in der Schweiz werden importiert. Früchte, welche traditionell und naturbedingt in der Schweiz gut angebaut werden können, unterstehen einem flexiblen Einfuhrsystem. Wenn im Inland kein Angebot vorhanden ist (freie, nicht bewirtschaftete Phase) können diese Produkte mengenmässig unbeschränkt und zu sehr geringen Zollansätzen (KZA) eingeführt werden. In der bewirtschafteten Phase, wenn die inländischen Produkte auf den Markt kommen, hängt der Grenzschutz von der Marktversorgung ab. Übersteigt die Nachfrage das inländische Angebot, werden Teilzollkontingente freigegeben. Innerhalb dieser Kontingente kann ebenfalls zum KZA importiert werden. Ausserhalb dieser Kontingente muss ein hoher Zoll (AKZA) bezahlt werden. Dieser Zollsatz ist abschreckend, sodass Importe ausserhalb des Kontingents in der bewirtschafteten Phase nur in sehr geringen Mengen stattfinden. Bei

Vollversorgung aus inländischem Anbau (gesättigter Markt) während der bewirtschafteten Phase werden keine Kontingente freigegeben. Früchte und Gemüse können aber zu einem ebenfalls hohen Zollansatz (AKZA-Code 1) eingeführt werden, der etwas unterhalb des AKZA liegt. Auch die zum AKZA-Code 1 importierten Mengen sind aufgrund dieses Zolls gering.

Abbildung 15 zeigt schematisch für das Beispiel Erdbeeren, welche Zollsätze zu welchem Zeitperioden relevant sind.

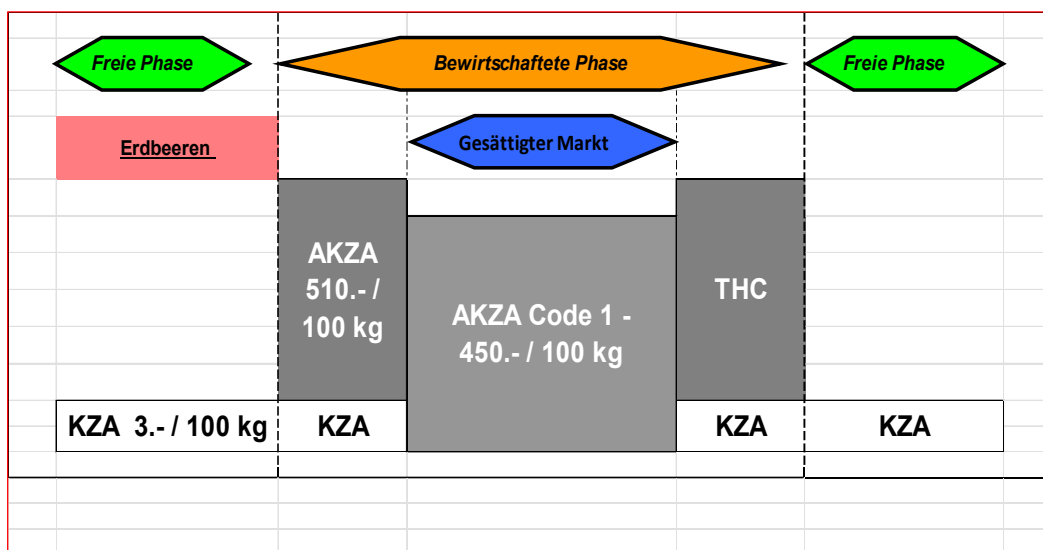


Abbildung 15: Veranschaulichung des Zollschatzes bei Erdbeeren während der verschiedenen Phasen mit den jeweils geltenden Zollsätzen (KZA, AKZA, AKZA Code 1) THC ist das französische Synonym für AKZA (Quelle: SOV).

Der Bund ermöglicht die Erhaltung der einheimischen Obstproduktion in der Schweiz einerseits durch Grenzschatz und in geringerem Umfang durch Direktzahlungen. Die Einfuhr der meisten in der Schweiz angebauten Früchte ist limitiert und wird, wie weiter oben beschrieben, bewirtschaftet. Diese Früchte dürfen nur durch Importeure mit einer Generaleinfuhrbewilligung¹¹ (GEB) importiert werden. Die GEB wird vom Bundesamt für Landwirtschaft erteilt. Sofern das inländische Angebot eines Produkts den Markt nicht versorgen kann, werden pro Produkt während der bewirtschafteten Periode wöchentlich 1 bis 2 Zollkontingentsteilmengen (ZKTM) nach Antrag der Branche durch das BLW freigegeben. Diese können von GEB-Inhaberinnen mit Kontingentsanteilen eingeführt werden. Zusätzliche Importe sind dann nur zum Ausserkontingentszollansatz (AKZA) möglich. Bei Vollversorgung werden keine ZKTM freigegeben. Mit diesen Massnahmen wird erreicht, dass während der Erntesaison der inländische

Absatz nicht übermässig konkurrenziert wird. Für alle Früchte ausser Äpfeln werden die Kontingente entsprechend den im Vorjahr eingeführten Mengen auf die Importeure aufgeteilt. Für das bewirtschaftete Frischobst hat die Schweiz bei der WTO einen Mindestmarktzutritt in Form eines Zollkontingents notifiziert. Die Schweiz muss aufgrund der WTO-Verträge sicherstellen, dass jedes Jahr eine bestimmte Menge zum Kontingentszollansatz (KZA) eingeführt werden kann. Der Mindestmarktzutritt (Marktzugang) beläuft sich auf:

- Äpfel, Birnen und Quitten, frisch 15'800 t
- Aprikosen, Kirschen, Pflaumen, frisch 16'340 t
- Andere frische Früchte 13'360 t

Tabelle 9 gibt einen Überblick über die zurzeit geltenden Mindestmarktzugänge und Zölle, die ausserhalb der Kontingente gelten.

Mindestmarktzugang (GATT) in Kraft seit 2015

Art	AKZA	AKZA Code 1	Anwendungszeitraum des Zolläquivalents für die Mengen, die innerhalb von folgenden Zeiträumen importiert wird:	Zolltarif-kontingent in Tonnen
	in CHF pro 100 kg			
Tafeläpfel	153.00	140.00	15. Juli bis 14. Juni *	15 800
Tafelbirnen	133.00	120.00	1. Juli bis 31. März*	
Aprikosen	204.00	200.00	1. Juli bis 31. August	16 340
Kirschen	255.00	200.00	20. Mai bis 31. August	
Zwetschgen	102.00	102.00	1. Juli bis 30. September	
Erdbeeren	510.00	450.00	15. Mai bis 31. August	13 360
Himbeeren	459.00	400.00	1er Juni bis 14. September	
Brombeeren	425.00	300.00	1. Juli bis 31. Oktober	
Johannisbeeren	255.00	255.00	15. Juni bis 15. September	
* des Folgejahres				

Tabelle 9: Mindestmarktzugang, bewirtschaftete Phasen und Zölle ausserhalb des Kontingents bei frischen Früchten (Quelle SOV).

Für Äpfel beträgt die beim GATT hinterlegte Bewirtschaftungsphase 11 Monate und für Birnen 9 Monate. In der Regel beträgt die Bewirtschaftungsphase für Äpfel 10 Monate und für Birnen 7 Monate. Bei diesen Früchten sind die bewirtschafteten Phasen relativ lang und die nicht bewirtschafteten Phasen relativ kurz. Bei den übrigen Früchten ist es genau umgekehrt. Die bewirtschafteten Phasen haben eine Dauer von 2 Monaten (Aprikosen) bis 4 Monaten (Brombeeren), da es sich hier um Früchte mit stark saisonalem Angebot handelt. Während dieser

bewirtschafteten Periode deckt die inländische Produktion aber nur während drei bis vier Wochen den gesamten Marktbedarf.

Tabelle 10 zeigt auf, welche Mengen in den letzten Jahren importiert wurden.

Import: Frische Früchte

in Tonnen

	Tafeläpfel	Tafelbirnen	Kirschen	Pflaumen/ Zwetschgen	Aprikosen	Erdbeeren	Himbeeren	Preisel-/ Heidelbeeren
2024¹⁾	11 619	9 536	2 821	5 786	7 193	13 291	4 338	9 223
2023	11 311	9 110	3 945	7 722	8 049	13 310	3 979	8 622
2022	8 594	8 970	2 992	7 044	6 502	14 187	4 207	8 233
2021	9 161	7 911	3 693	7 114	10 371	14 686	4 463	7 511
2020	14 016	6 316	2 668	5 741	7 980	14 281	4 199	7 096
2019	6 752	6 919	2 960	6 132	8 081	14 088	3 645	6 292

¹⁾ Provisorische Angaben
Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung EZV

Tabelle 10: Importe von frischen Früchten (Quelle SOV).

Die Tabelle zeigt, dass besonders Erdbeeren, aber zunehmend auch andere Beeren regelmässig in grossen Mengen importiert werden. Beeren mit Grenzschutz (Erdbeeren und Himbeeren) werden in wesentlich grösseren Mengen importiert, als es der Mindestmarktzutritt vorschreibt. Dies lässt sich hauptsächlich durch den stetig steigenden Verbrauch von Beeren während des ganzen Jahres erklären (siehe Abbildung 16).

Die Nachfrage nach dieser Beerenart steigt und die Anbauflächen in der Schweiz sind relativ stabil. Doch die grosse Zunahme ergibt sich durch Importe ausserhalb der Saison, wenn Himbeeren auf dem Schweizer Markt nicht verfügbar sind.

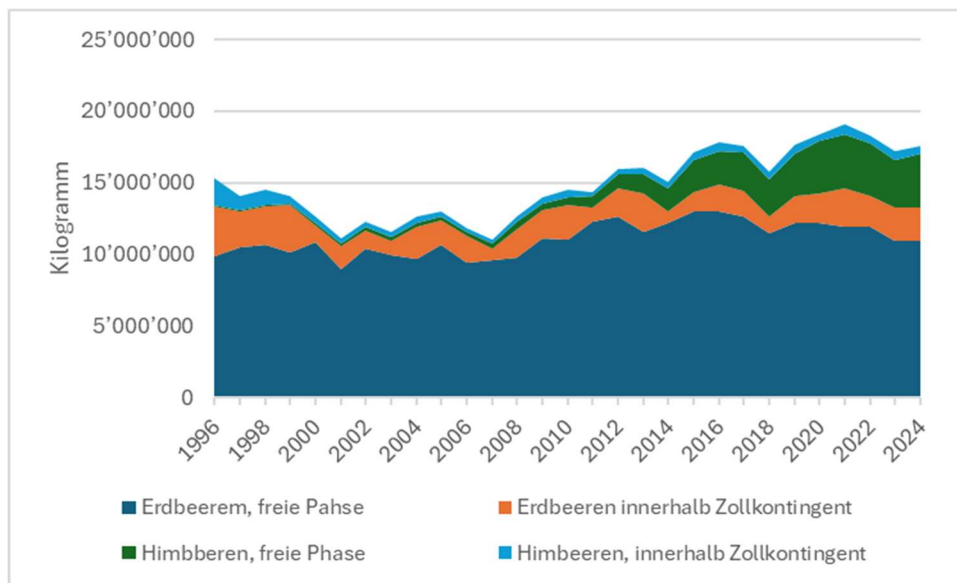


Abbildung 16. Importe von Erdbeeren und Himbeeren (Quelle Swiss-Impex).

Insgesamt zeigt das System der Zollkontingente die beabsichtigte Wirkung. Während der freien Phase sind die Zölle sehr gering (KZA) bzw. sogar null (für EU-Länder bei einzelnen Früchten), sodass Früchte fast ohne Zollbelastung importiert werden können. Während der bewirtschafteten Phase oder wenn keine Kontingente zugeteilt werden oder das Kontingent überschritten wird, sind die Zölle höher und die Importe werden erheblich teurer. Auf diese Weise wird die Produktion von heimischen Früchten wirkungsvoll geschützt. Zu diesem Schluss kommt auch die Evaluation von Loi et al. (2016, S. 68), welche insbesondere die Situation bei Erdbeeren genauer untersucht hat. Das System, das es erlaubt, während des Bewirtschaftungszeitraums bei Bedarf zweimal wöchentlich Importkontingente freizugeben, ermöglicht eine optimale Steuerung der Marktversorgung.

7.3 Herausforderungen bei Früchten mit kurzer Erntesaison

In den letzten Jahren wird jedoch immer deutlicher, dass die Bewirtschaftungszeiten mehrerer Obstsorten für die einheimische Produktion nicht mehr optimal sind. Dies führt zu quantitativem Wettbewerb, erhöhtem Preisdruck und Lagerbildung (auf Kosten der Qualität) in den Übergangsphasen. In diesem Kapitel wird deshalb der Grenzschutz für wichtige Früchte mit starken saisonalen Schwankungen analysiert, um aufzuzeigen, bei welchen Früchten und in welchem Zeitraum dieses Problem auftritt.

Tabelle 11 gibt eine Übersicht über die gültigen Zollsätze und Importmengen des Jahres 2024 für die in diesem Kapitel betrachteten Früchte. Es ist dabei anzumerken, dass seit Abschluss der Zollverhandlungen mit der GATT (WTO) im Jahr 1995 die derzeit geltenden Zollsätze niedriger sind als 1995.

Produkt (100kg)	Artikelnummer	Normalzoll (pro 100 kg)	WTO Maximum	Zoll für Importe aus der EU	FHA Hauptlieferland	Kontingentvergabe (2024)	Anteil des Zolls am Importpreis (2024)	Importiere Mengen (in kg)
Aprikosen (innerhalb Zollkontingent 18, KZA)	0809.1018	CHF 3.00	CHF 5.00	Normalzoll	Frankreich	Historische Leistung	1%	766'621
Aprikosen (nicht bewirtschaftete Periode, KZA)	0809.1011	CHF 3.00	CHF 5.00	CHF 0.00	Spanien	ohne Kontingente	0%	4'452'039
Aprikosen (ausserhalb Zollkontingent 18, AKZA)	0809.1019	CHF 204.00	CHF 204.00	Normalzoll	Italien	ohne Kontingente	86%	160'746
Tafelkirschen (innerhalb Zollkontingent 18, KZA)	0809.2911	CHF 3.00	CHF 5.00	Normalzoll	Spanien	Historische Leistung	1%	2'155'116
Tafelkirschen (nicht bewirtschaftete Periode, KZA)	0809.2910	CHF 3.00	CHF 5.00	Normalzoll	Spanien	ohne Kontingente	0.4%	517'211
Tafelkirschen (ausserhalb Zollkontingent 18, AKZA)	0809.2919	CHF 255.00	CHF 255.00	Normalzoll	Deutschland	ohne Kontingente	97%	148'814
Pflaumen (innerhalb Zollkontingent 18, KZA)	0809.4013	CHF 3.00	CHF 5.00	CHF 0.00	Spanien	Historische Leistung	0%	1'518'975
Pflaumen (nicht bewirtschaftete Periode, KZA)	0809.4012	CHF 3.00	CHF 5.00	Normalzoll	Südafrika	ohne Kontingente	2%	2'174'103
Pflaumen (ausserhalb Zollkontingent 18, AKZA)	0809.4014	CHF 102.00	CHF 102.00	Normalzoll	Italien	ohne Kontingente	62%	20'892
Erdbeeren (innerhalb Zollkontingent 19, KZA)	0810.1011	CHF 3.00	CHF 3.00	CHF 0.00	Niederlande	Historische Leistung	0%	2'295'065
Erdbeeren (nicht bewirtschaftete Periode, KZA)	0810.1010	CHF 3.00	CHF 3.00	CHF 0.00	Spanien	ohne Kontingente	0%	10'925'937

Erdbeeren (ausserhalb Zollkontingent 19, AKZA)	0810.1019	CHF 510.00	CHF 510.00	Normalzoll	Frankreich	ohne Kontingente	68%	70'029
Himbeeren (innerhalb Zollkontingent 19, KZA)	0810.2011	CHF 5.00	CHF 5.00	CHF 0.00	Spanien	Historische Leistung	0%	486'188
Himbeeren (nicht bewirtschaftete Periode, KZA)	0810.2010	CHF 5.00	CHF 5.00	Normalzoll	Spanien	ohne Kontingente	0.4%	3'841'610
Himbeeren (ausserhalb Zollkontingent 19, AKZA)	0810.2019	CHF 459.00	CHF 459.00	Normalzoll	Frankreich	ohne Kontingente	30%	9'708

Tabelle 11: Zölle und Einfuhrmengen für Obst und Obsterzeugnisse. Das WTO-Maximum bezeichnet den mit der WTO ausgehandelten maximal möglichen Zoll. Dieser ist im Generaltarif festgehalten. Der Anteil des Zolls am Preis bezieht sich auf den Zoll, der bei Importen aus den Hauptlieferländern erhoben wird. Die Zollltarife entsprechen den im April 2025 gültigen Werten. Die Zahlen zu den importierten Mengen beziehen sich auf das Jahr 2024. Die Importpreise, mit denen die Anteile des Zolls berechnet wurden, sind die Durchschnittspreise für das Jahr 2024.

Aprikosen

Der Aprikosenanbau in der Schweiz konzentriert sich fast ausschliesslich auf das Rhône-tal im Wallis. Hier werden rund 95% der Schweizer Aprikosen produziert. Das Wallis bietet aufgrund seines günstigen Klimas mit vielen Sonnentagen, geringeren Sommerniederschlägen und warmer, durchlässiger Böden ideale Bedingungen für den Aprikosenanbau. In den letzten Jahren sind auch in anderen Regionen der Schweiz (z.B. Kanton Bern) neue Aprikosenanlagen entstanden. Die Aprikosenanbaufläche in der Schweiz beträgt etwa 740 Hektar, wobei die Erntezeit traditionell von Ende Juni bis Mitte September reicht. Die Einführung von neuen Sorten und der Klimawandel trugen dazu bei, dass sich die Angebotsdauer ausgedehnt hat (INFORAMA, 2022).

Aprikosen sind, in geeigneten Lagen, betriebswirtschaftlich interessant, da sich relativ hohe Produzentenpreise erzielen lassen. Gleichzeitig gilt der Aprikosenanbau aber als eine Risikokultur. Dafür werden folgende drei Hauptgründe genannt (INFORAMA, 2022):

- Blütenfröste
- Krankheiten (ESFY, Monilia, Aprikosensterben, Sharka, etc.)
- Witterung (Regenperiode während der Reifezeit)

Aus diesen Gründen lohnt sich der Aprikosenanbau im Normalfall nur dort, wo er unter idealen Bedingungen wie im Wallis stattfinden kann.

Im Jahr 2024 wurden gesamthaft 13 774 Tonnen Aprikosen in der Schweiz vermarktet, wovon 42 Prozent durch die einheimische Produktion gedeckt werden konnte. Abbildung 17 zeigt den Grenzschatz bei Aprikosen mit den entsprechenden Zolltarifen.

Früchte Fruits	Januar Janvier	Februar Février	März Mars	April Avril	Mai Mai	Juni Jun	Juli Juillet	August Août	September Septembre	Oktober Octobre	November Novembre	Dezember Décembre
Aprikosen Abricots							1.7.	31.8.				
							1.7.	31.8.				
Zolltarifnummer in offener Packung 1) 0809. No tarifaire de douane à découvert autrement emballés			1011				Kontingent 1018	Ausser Kontingent 1019	Bei Vollversorgung 1019-Code1			
Zoll (pro 100 kg brutto)			KZA Fr. 3.00				KZA Fr. 3.00	AKZA Fr. 204.00	AKZA-Code1 Fr. 200.00			

Grün / Vert = Nicht bewirtschaftete Periode (frei) / Période non administrée (libre) | Blau / Bleu = Bewirtschaftete Periode / Période administrée | Rot / Rouge = effektiv bewirtschaftete Periode / Période administrée effective

Abbildung 17: Grenzschatz bei Aprikosen während der freien Phase und während der bewirtschafteten Phase im Jahr 2025 (Quelle Swisscofel)

Die bewirtschaftete Phase dauert zwei Monate vom 1. Juli bis 31. August. Importe fanden fast ausschliesslich zum KZA statt, der CHF 3 pro 100 kg beträgt und bei Importen aus EU-Ländern entfällt. Da die meisten Importe von Aprikosen tatsächlich aus EU-Ländern stammen

(hauptsächlich Spanien) erfolgen die Importe weitgehend zollfrei. Nur 2.6 % der importierten Mengen wurden zum Zollsatz von 200 CHF pro 100 kg (AKZA-Code 1) importiert.

Eine genauere Betrachtung der Situation im Jahresverlauf zeigt, dass der Absatz von Schweizer Aprikosen bis zum Beginn der bewirtschafteten Phase zunehmend schwierig ist. Wie die folgende Abbildung 18 aufzeigt, muss zu Beginn der Aprikosenernte ein Teil der Ernte eingelagert werden, darunter auch Aprikosen, die nach den Richtlinien der Schweizer Garantie angebaut wurden oder aus biologischem Anbau stammen. Die Lagerung von Sommerfrüchten wie Aprikosen beeinträchtigt aber die Qualität und Frische der Früchte und steht im Widerspruch zu den Bemühungen zur Verringerung von Lebensmittelverschwendung (Food Waste).

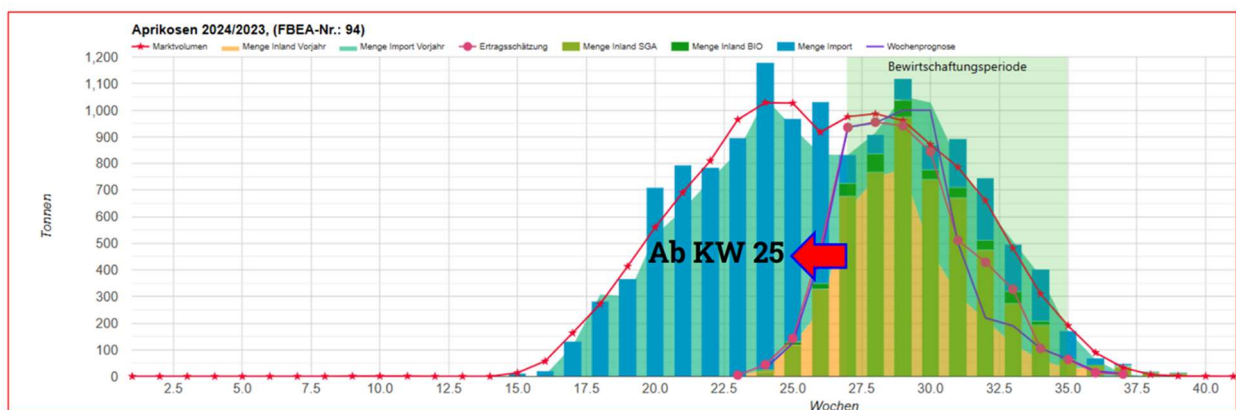


Abbildung 18: Angebot und Importe bei Aprikosen für die Jahre 2023 und 2024 (Quelle: SOV)

Die in den letzten beiden Jahren in den Wochen 25 und 26 (zweite Hälfte Juni) vermarkteten Mengen an Schweizer Aprikosen beliefen sich auf 370 bis 470 Tonnen. Im Vergleich zur Nachfrage auf dem Schweizer Markt im gleichen Zeitraum decken diese einheimischen Mengen zwischen 20 und 24 % des Marktbedarfs. Die Schweizer Aprikosenernte in den Wochen 25 und 26 der letzten beiden Jahre belief sich auf 700 bis 870 Tonnen. Die überschüssigen Aprikosen werden in Kühllhäusern gelagert und bei Beginn der bewirtschafteten Phase kommen dann 450 Tonnen einheimische Aprikosen auf den Markt, die die Kühllhäuser durchlaufen haben.

Der Grund für diese suboptimale Situation besteht darin, dass die bewirtschaftete Phase zu spät beginnt. Ein optimaler Beginn wäre Mitte Juni, denn in der zweiten Junihälfte läuft die Aprikosenernte in der Schweiz bereits an. Doch diese inländischen Aprikosen treffen auf ein breites Angebot an wesentlich günstigeren ausländischen Aprikosen (vor allem aus Spanien, siehe Abbildung 19), sodass ihr Absatz im Juni aufgrund des Preisunterschieds schwieriger ist.

Abbildung 19 zeigt die Entwicklung des durchschnittlichen Importpreises während des Jahres 2024.

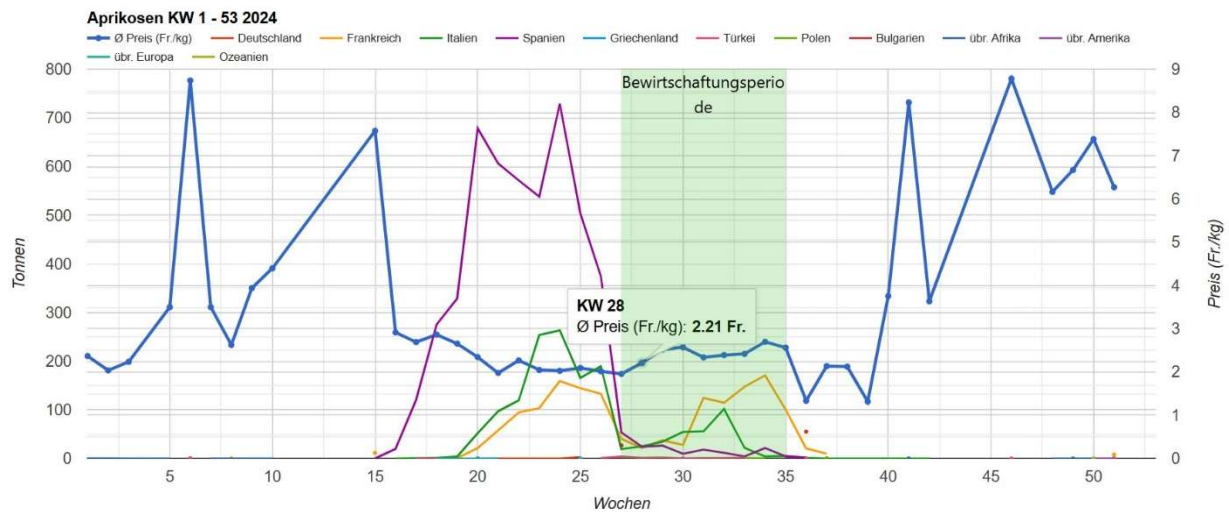


Abbildung 19: Importe und Importpreise für Aprikosen während des Jahres 2024 (Quelle SOV)

Der durchschnittliche Importpreis liegt in den Wochen vor der bewirtschafteten Phase sowie auch während der bewirtschafteten Phase bei etwas über 2 CHF pro kg. Ein Verkauf zu diesem Preis ist für Schweizer Aprikosenproduzenten nicht kostendeckend. Die Richtpreise für Produzenten (Quelle SOV) lagen 2024 bei Werten zwischen 3.50 CHF pro kg (Kategorie AA) und 4.20 CHF pro kg (Kategorie AAA+). Die Folge ist, dass ein Teil der einheimischen Produktion in den Wochen 25 und 26 aufgrund der erheblichen Preisunterschiede gelagert werden muss. Es ist deshalb wichtig, die Dauer der bewirtschafteten Phase wieder an die tatsächliche Situation beim Aprikosenanbau in der Schweiz anzupassen, um die Wirksamkeit des Grenzschutzes auch in Zukunft zu erhalten.

Kirschen

Der Kirschenanbau in der Schweiz findet besonders in Regionen wie Baselland, Zug, Aargau und den Ostschweizer Kantonen St. Gallen und Thurgau statt. Es werden auf rund 520 Hektaren Kirschen produziert. Die Flächen nehmen seit Jahren vor allem bei den Tafelkirschen zu. In der Schweiz werden drei Kategorien von Kirschen produziert. In intensiven Anlagen mit Niederstammbäumen wachsen grosskalibrige Tafelkirschen. Von den Hochstammbäumen werden die kleineren Brennkirschen gepflückt, welche heute kaum noch als Tafelkirschen auf den Markt kommen. Die dritte Versorgungsart, die Industriekirschen, wird in der Lebensmittelindustrie verarbeitet.

Die Wertschöpfung der Schweizer Kirschenproduktion hat sich in den letzten 20 Jahren verdoppelt und beträgt heute rund 20 Millionen Schweizer Franken. Dies in einem stark veränderten Umfeld: Während die Nachfrage nach Brennkirschen in den letzten 25 Jahren von 10'000 Tonnen auf nur noch etwa ein Drittel gesunken ist, stieg das Marktvolumen von Tafelkirschen auf heute zwischen 5000 und 6000 Tonnen pro Jahr. Der Selbstversorgungsgrad beträgt rund 50 Prozent (Quelle SOV). Im Jahr 2024 wurden gesamthaft 5'070 Tonnen Tafelkirschen in der Schweiz vermarktet, wovon 54 Prozent durch die inländische Produktion gedeckt wurde. Die meisten Importe stammten aus Spanien.

Abbildung 20 zeigt den Grenzschutz bei Tafelkirschen mit den entsprechenden Zolltarifen.

Früchte Fruits	Januar Janvier	Februar Février	März Mars	April Avril	Mai Mai	Juni Juin	Juli Juillet	August Août	September Septembre	Oktober Octobre	November Novembre	Dezember Décembre
Tafelkirschen Cerises de table					20.5.			31.8.				
					20.5.			31.8.				
Zolltarifnummer 0809. No tarifaire de douane à découvert autrement emballés			2910-911			Kontingent 2911-911	Ausserkontingent 2919-911	Bei Vollversorgung 2919-911-Code1				
Zoll (pro 100 kg brutto)			KZA Fr. 3.00			KZA Fr. 3.00	AKZA Fr. 255.00	AKZA-Code1 Fr. 200.00				

Grün / Vert = Nicht bewirtschaftete Periode (frei) / Période non administrée (libre) | Blau / Bleu = Bewirtschaftete Periode / Période administrée | Rot / Rouge = effektiv bewirtschaftete Periode / Période administrée effective

Abbildung 20: Grenzschutz bei Kirschen während der freien Phase und während der bewirtschafteten Phase im Jahr 2025 (Quelle Swisscofel)

Die bewirtschaftete Phase dauert etwas mehr als drei Monate vom 20. Mai bis zum 31. August. Importe fanden fast ausschliesslich zum KZA statt, der CHF 3 pro 100 kg beträgt. Nur 3.1% der importierten Mengen wurden zum Zollsatz von CHF 200 pro 100 kg (AKZA-Code 1) importiert. Im Unterschied zu den übrigen Früchten werden Kirschen nicht in erster Linie während der freien Phase eingeführt, sondern innerhalb des Kontingents während der bewirtschafteten Phase.

Abbildung 21 zeigt, die konkrete Marktsituation bei Tafelkirschen für die Jahre 2023 und 2024.

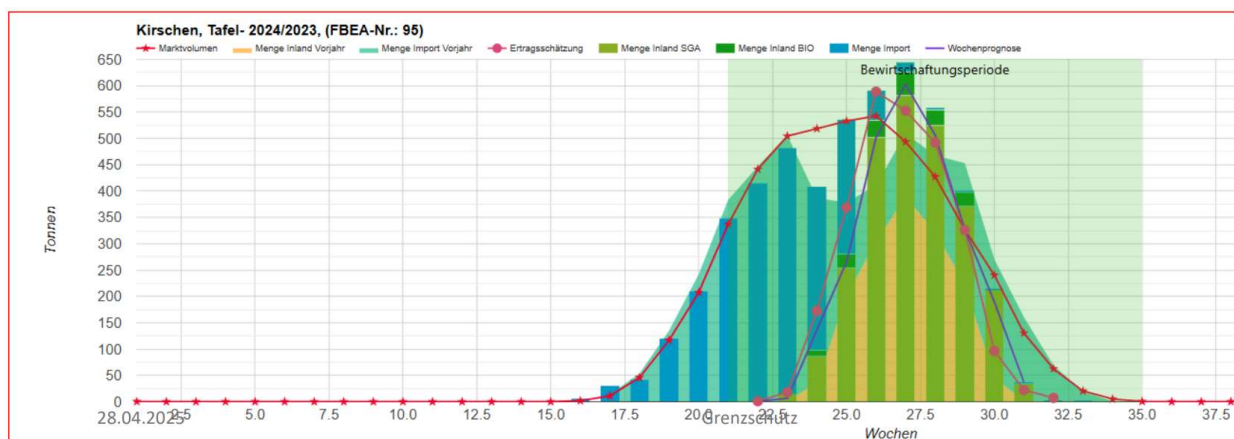


Abbildung 21: Angebot und Importe bei Kirschen für die Jahre 2023 und 2024 (Quelle: SOV)

Abbildung 21 zeigt, dass die bewirtschaftete Phase im Vergleich zu Aprikosen früher beginnt und auch wesentlich länger dauert. Der Grenzschutz bei Kirschen ist wirksam, sobald diese in der Schweiz auf den Markt kommen, und selbst eine etwas frühere Ernte lässt sich optimal bewirtschaften. Aus diesem Grund besteht bei Kirschen kein Handlungsbedarf. Der bestehende Grenzschutz funktioniert und erzielt die beabsichtigte Wirkung.

Zwetschgen

In der Schweiz angebaut wird die Art «*Prunus domestica*», zu der neben den Zwetschgen auch Pflaumen, Mirabellen und Reineclauden gehören, die aber von untergeordneter Bedeutung sind. Der Anbau von Zwetschgen verteilt sich über die gesamte Alpennordseite: Von der Ostschweiz bis ins Waadtland werden Zwetschgen angebaut, welche neben Tafelzwetschgen auch Brennzweitschgen miteinschliessen. Ein beträchtlicher Produktionsanteil vor allem bei der wichtigen Sorte Fellenberg erfolgt immer noch auf dem traditionellen Hochstamm. Dieser Anbau erweist sich jedoch als wenig wirtschaftlich. Aus diesem Grund wird die Hochstammproduktion zunehmend durch niederstämmige Kulturen ersetzt. Insgesamt werden Zwetschgen auf rund 310 Hektaren angebaut.

Die Zwetschgenproduktion zeichnet sich durch extreme Schwankungen von Jahr zu Jahr aus. So betrug die Ernte von Tafelzwetschgen im Jahr 2021 nur knapp 1300 Tonnen, während sie im Jahr 2020 bei fast 4400 Tonnen lag. Entsprechend gross ist deshalb auch das Risiko des Zwetschgenanbaus, welches sich durch Auswirkungen des Klimawandels noch erhöht: vermehrte Blütenfrostergebnisse, feuchtwarme Winter, starke Niederschläge sowie Hitze- und Trockenperioden. Grosse Anstrengungen gehen deshalb dahin, dass Anbaurisiko durch neuen Anbautechniken mit modernen Baumformen, neuen Sorten und vermehrtem Witterungsschutz zu vermindern.

Im Vergleich zu Aprikosen und Kirschen ist der Selbstversorgungsgrad bei Zwetschgen relativ hoch. Im Jahr 2024 konnten sogar 94 Prozent des Gesamtmarktes von 4'896 Tonnen durch die inländische Produktion gedeckt werden. Der Grenzschutz während der bewirtschafteten Phase vom 1. Juli bis 30. September erweist sich als wirksam und deckt sich mit der Periode, in der die heimische Produktion auf den Markt kommt. Während der bewirtschafteten Phase wurden auch bei dieser Frucht nur geringe Mengen (7.3 Prozent) der auf dem Markt verkauften Produkte zum AKZA-Code 1 Tarif importiert. Der grösste Teil der Importe während der freien Phase stammt aus Südafrika. Insgesamt erweist sich der Grenzschutz bei Pflaumen (Zwetschgen) als wirksam, und es besteht wie bei Kirschen kein Handlungsbedarf.

Erdbeeren

Die Erdbeere ist die in der Schweiz am meisten verkaufte Beere, die auf knapp 470 Hektaren angebaut wird. Hauptanbaugebiete sind Thurgau/Schaffhausen sowie die Kantone Bern/Solothurn/Freiburg und Zürich. Die in der Schweiz angebaute Menge vermag aber nur ein Drittel des Marktbedarfs abzudecken. Da die Nachfrage noch wesentlich höher ist als das saisonal begrenzte Angebot, werden Erdbeeren auch in grossen Mengen importiert. Während der Haupterntezeit von wenigen Wochen in der Zeit von Mitte Mai bis Mitte Juni ernten die Schweizer Erdbeerproduzentinnen und -produzenten jeweils rund 900 bis 1'100 Tonnen pro Woche. Während dieser intensiven Wochen ist die einheimische Produktion auch kurz in der Lage, eine Vollversorgung mit Schweizer Erdbeeren zu garantieren. Die Jahresernte lag in den letzten Jahren jeweils bei etwa 7'000 Tonnen.

Heute erfolgt ein Drittel der Produktion im geschützten Anbau. Der Beerenanbau hat sich in den letzten Jahren enorm entwickelt – mit höherer Ertragssicherheit und gesteigerter Wirtschaftlichkeit als Folge. Schweizer Produzentinnen und Produzenten setzen auf verschiedene Massnahmen, um die Ernte in die Länge zu ziehen: Unter anderem mit dem Anbau von verschiedenen Sorten, die früher oder später reif werden oder auch mit anbautechnischen Massnahmen. Mit dem Einsatz von Terminkulturen ist ein Erntebeginn acht bis neun Wochen nach der Pflanzung möglich. Damit kann die Ernte- und Vermarktungsperiode gezielt gesteuert werden und es werden längere Ernteperioden möglich.

Insgesamt wurden im Jahr 2024 15'792 Tonnen Erdbeeren importiert (hauptsächlich aus Spanien), während der gesamte Absatz von Erdbeeren in der Schweiz bei 22'804 Tonnen lag. Die Nachfrage wurde somit zu 31 Prozent durch die inländische Produktion gedeckt, was ungefähr dem langfristigen Durchschnitt entspricht. Abbildung 22 zeigt den Grenzschutz bei Erdbeeren mit den entsprechenden Zollltarifen.

Früchte Fruits	Januar Janvier	Februar Février	März Mars	April Avril	Mai Mai	Juni Juin	Juli Juillet	August Août	September Septembre	Oktober Octobre	November Novembre	Dezember Décembre
Erdbeeren					15.5.			31.8.				
Fraises					15.5.			31.8.				
Zolltarifnummer 0810.	1010-999				Kontingent			Bei Vollversorgung				
No tarifaire de douane	KZA				1011-999			1019-999-Code1				
Zoll (pro 100 kg brutto)	Fr. 3.00				Fr. 3.00			Fr. 450.00				

Grün / Vert = Nicht bewirtschaftete Periode (frei) / Période non administrée (libre) | Blau / Bleu = Bewirtschaftete Periode / Période administrée | Rot / Rouge = effektiv bewirtschaftete Periode / Période administrée effective

Abbildung 22: Grenzschutz bei Erdbeeren während der freien Phase und während der bewirtschafteten Phase im Jahr 2025 (Quelle Swisscofel)

Die bewirtschaftete Phase dauert dreieinhalb Monate vom 15. Mai bis 31. August. Importe fanden fast ausschliesslich zum KZA statt, der 3 CHF pro 100 kg beträgt. Nur 0.04 Prozent der importierten Mengen wurden zum Zollsatz von CHF 450 pro 100 kg (AKZA-Code 1) eingeführt und sind damit vernachlässigbar klein. Der überwiegende Teil der Importe findet in der freien Phase zum KZA von 3 CHF pro 100 kg statt.

Da Produktion von Erdbeeren kann heute problemlos bis Ende September fortgesetzt werden. Deshalb macht es auch bei Erdbeeren Sinn, genauer zu analysieren, wie der Grenzschutz über das Jahr hinweg tatsächlich wirksam ist. Abbildung 23 gibt einen Überblick für die Jahre 2023 und 2024.

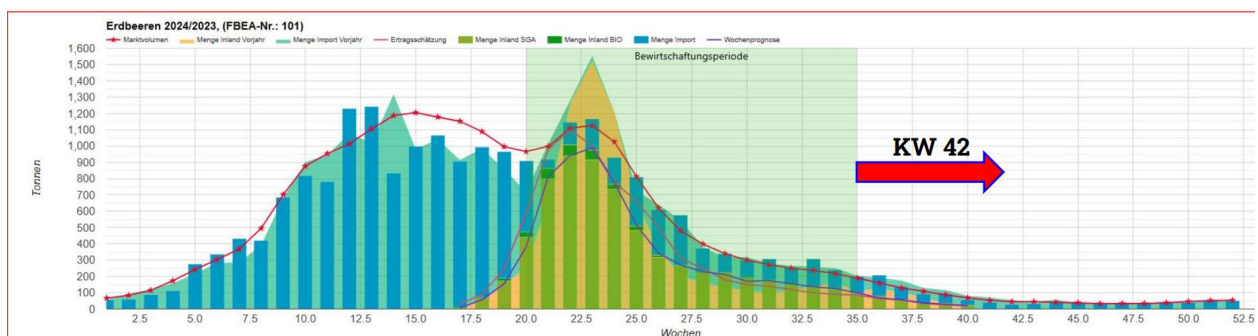


Abbildung 23: Angebot und Importe bei Erdbeeren für die Jahre 2023 und 2024 (Quelle: SOV)

Generell ist die Marktregulation über die Zollkontingente auch bei Erdbeeren wirksam. Diese sichern einerseits den Schutz der Schweizer Produktion während der bewirtschafteten Periode, gewährleisten gleichzeitig aber auch die Marktversorgung vor und nach der Schweizer Ernte. Die Preise variieren auch während der Bewirtschaftungsphase und werden in den Wochen der Vollernte nach unten angepasst. Die Produktionskosten hängen primär von den Lohnkosten ab, die etwa 80 Prozent dieser Kosten ausmachen (Quelle lid.ch).

Abbildung 23 zeigt auch, dass die in den Jahren 2023 und 2024 geernteten Mengen in den Kalenderwochen 36 bis 41 (September bis Anfang Oktober) 230 bis 350 Tonnen ausmachten. Damit wurde zwischen 37 und 46 % des Marktbedarfs in der Schweiz gedeckt. Während dieses Zeitraums ist die bewirtschaftete Phase aber bereits zu Ende und die Schweizer Erdbeeren sehen sich der Konkurrenz von billigen ausländischen Erdbeeren ausgesetzt, die zum KZA von 3 CHF pro 100kg importiert werden können. Um auch während dieses Zeitraums einen wirksamen Grenzschutz aufrechtzuerhalten, drängt es sich auf, die bewirtschaftete Periode bis Mitte Oktober zu verlängern.

Abbildung 24 zeigt die Importe (nach Land) und die durchschnittlichen Importpreise für das Jahr 2024.

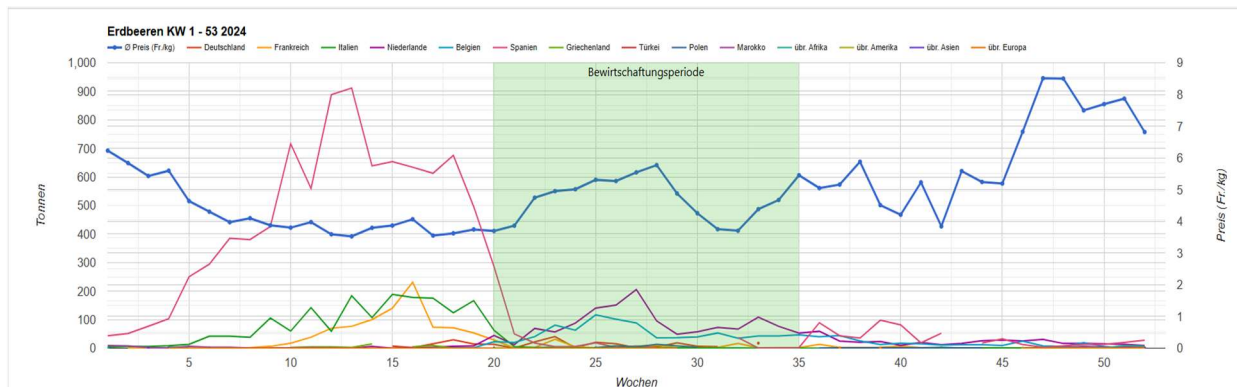


Abbildung 24: Importe und Importpreise für Erdbeeren während des Jahres 2024 (Quelle SOV)

Abbildung 24 zeigt, dass die Importpreise nach Ende der bewirtschafteten Phase auf einer Höhe zwischen 4 CHF und 6 CHF pro kg lagen. Die Richtpreise für das Jahr 2024, welche für einen profitablen Anbau von Erdbeeren notwendig sind, schwankten hingegen zwischen 7 CHF und 7.40 CHF pro kg und waren somit wesentlich höher. Sobald die Schweizer Erdbeerproduzenten mit einem billigen ausländischen Angebot mit Preisen wesentlich unterhalb der Richtpreise konkurrenziert werden, wie dies in den Kalenderwochen 36 bis 41 der Fall ist, wird es für sie schwierig, ihre Erdbeeren auf dem Niveau des Richtpreises erfolgreich zu vermarkten. Dies ist nur gewährleistet, wenn die Bewirtschaftung auch für diesen Zeitraum gilt und die bewirtschaftete Phase entsprechend verlängert wird.

Himbeeren

Himbeeren sind nach Erdbeeren die zweitwichtigste Beerenart in der Schweiz, und diese wird hauptsächlich in der Ostschweiz angebaut. Total wuchsen im letzten Jahr in der Schweiz auf rund 190 Hektaren Himbeeren. In den letzten Jahren lag die gesamte Produktion in der Schweiz meist bei etwas über 2'000 Tonnen. Die in der Schweiz angebaute Menge deckt allerdings nicht einmal ein Drittel der Inlandnachfrage ab. Da Himbeeren im Trend liegen und mit steigenden Absatzmengen gerechnet wird, nimmt der Anbau von Himbeeren auch in der Schweiz immer mehr zu. So ist die Anbaufläche seit 2019 um 12 Prozent von rund 170 Hektaren auf rund 190 Hektaren angestiegen. Weil aber die Nachfrage noch schneller steigt, hat der Selbstversorgungsgrad trotzdem leicht abgenommen (Zahlen vom SOV).

Die Saison in der Schweiz dauert jeweils ungefähr von Juni bis Oktober, wobei die Haupternte auf Juli und August entfällt. Es gibt aber auch spätreife Sorten, die Beeren bis Oktober liefern. Wie auch der Anbau von Erdbeeren ist der Anbau von Himbeeren sehr arbeitsintensiv, da die Ernte von Hand erfolgt. Um das Witterungsrisiko zu minimieren, wachsen heute drei Viertel der kommerziell angebauten Schweizer Himbeeren geschützt unter einer Folie, damit sie vom Regen verschont bleiben. Die gelieferten Mengen pro Jahr schwanken deshalb nur wenig. Insgesamt wurden im Jahr 2024 5'640 Tonnen Himbeeren importiert (hauptsächlich aus Spanien), während der gesamte Absatz von Himbeeren in der Schweiz bei 7'872 Tonnen lag. Die Nachfrage wurde somit zu 28 Prozent durch die inländische Produktion gedeckt, was ungefähr dem langfristigen Durchschnitt entspricht. Abbildung 25 zeigt den Grenzschutz bei Himbeeren mit den entsprechenden Zolltarifen.

Himbeeren						1.6.				14.9.					
Framboises						1.6.				14.9.					
Zolltarifnummer 0810.															
No tarifaire de douane															
Zoll (pro 100 kg brutto)															
						Kontingent	Ausserh.Kontingent	Vollversorgung							
						2011	2019	2019 Code1							
						KZA	AKZA	AKZA-Code1							
						Fr. 5.00	Fr. 459.00	Fr. 400.00							

Grün / Vert = Nicht bewirtschaftete Periode (frei) / Période non administrée (libre) | Blau / Bleu = Bewirtschaftete Periode / Période administrée | Rot / Rouge = effektiv bewirtschaftete Periode / Période administrée effective

Abbildung 25: Grenzschutz bei Himbeeren während der freien Phase und während der bewirtschafteten Phase im Jahr 2025 (Quelle Swissofel)

Die bewirtschaftete Phase dauert dreieinhalb Monate vom 1. Juni bis 14. September. Importe fanden fast ausschliesslich zum KZA statt, der CHF 5 pro 100 kg beträgt. Nur 0.2 Prozent der importierten Mengen wurden zum Zollsatz von 400 CHF pro 100 kg (AKZA-Code 1) importiert. Der überwiegende Teil der Importe findet in der freien Phase zum KZA von 5 CHF pro 100 kg statt.

Eine Betrachtung von heimischer Produktion und Importen im Jahresverlauf ergibt für die Jahre 2023 und 2024 folgendes Bild (Abbildung 26).



Abbildung 26: Angebot und Importe bei Himbeeren für die Jahre 2023 und 2024 (Quelle: SOV)

Generell ist die Marktregulation über die Zollkontingente auch bei Himbeeren wirksam. Sie sichern den Schutz der Schweizer Produktion während der bewirtschafteten Periode, gewährleisten gleichzeitig aber auch die Marktversorgung vor und nach der Schweizer Ernte. Der Grenzschutz greift bereits bei Beginn der Schweizer Ernte nach dem 1. Juni. Probleme ergeben sich hingegen in den Wochen nach Ende der bewirtschafteten Phase. Die in den letzten beiden Jahren vom 15. September bis zum 14. Oktober geernteten Mengen an Schweizer Himbeeren beliefen sich auf 175 bis 240 Tonnen. Im Vergleich zum Schweizer Marktbedarf im gleichen Zeitraum (Kalenderwochen 38 bis 41) decken diese einheimischen Mengen zwischen 56 Prozent und 71 Prozent des Marktbedarfs. Während diesen Wochen besteht aber, ähnlich wie bei Erdbeeren, kein effektiver Grenzschutz mehr, da Himbeeren zum KZA von 5 CHF pro 100 kg importiert werden können. Aus diesem Grund ist die Schweizer Produktion der Konkurrenz wie bei Erdbeeren von billigen ausländischen Himbeeren ausgesetzt. Um auch während dieses Zeitraums einen wirksamen Grenzschutz aufrecht erhalten zu können, drängt es sich auf, die bewirtschaftete Periode bis Mitte Oktober zu verlängern.

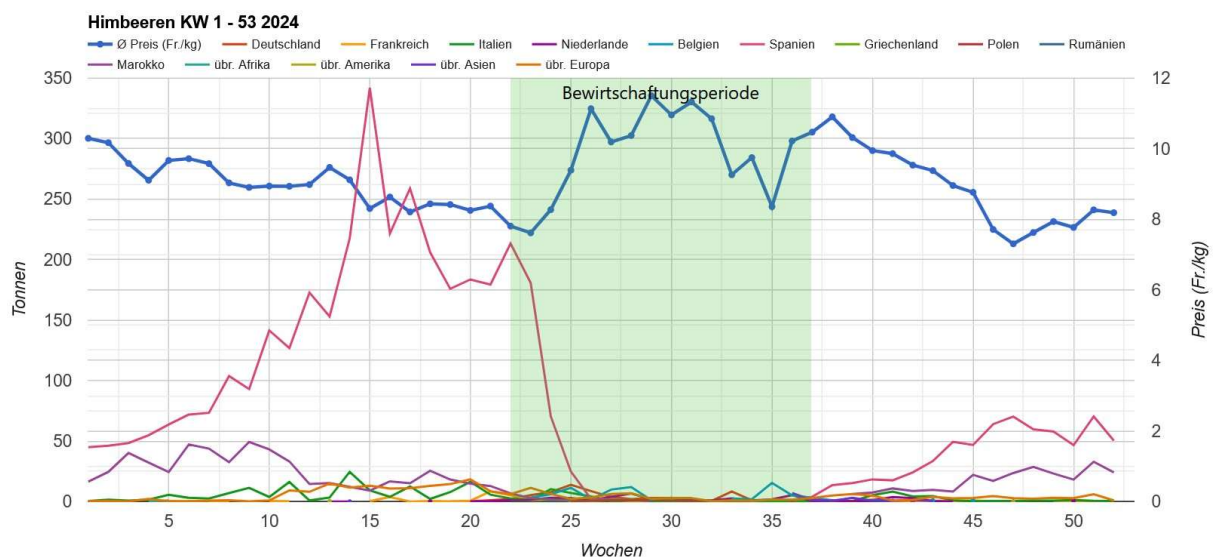


Abbildung 27: Importe und Importpreise für Himbeeren während des Jahres 2024 (Quelle SOV)

Abbildung 27 zeigt, dass die Importpreise nach Ende der bewirtschafteten Phase auf einer Höhe zwischen 9 CHF und 11 CHF pro kg lagen. Die Richtpreise für das Jahr 2024, welche einen profitablen Anbau von Himbeeren ermöglichen, lagen hingegen zwischen 12.88 CHF pro kg, und waren somit wesentlich höher. Auch die Schweizer Himbeerproduzenten werden nach Ende der bewirtschafteten Phase mit einem billigen ausländischen Angebot mit Preisen wesentlich unterhalb der Richtpreise konkurrenziert und haben deshalb in den Kalenderwochen

36 bis 41 Mühe, ihr Angebot weiterhin erfolgreich in der Schweiz zu vermarkten. Dies ist auch bei Himbeeren nur gewährleistet, wenn die Bewirtschaftung auch für diesen Zeitraum gilt, und die bewirtschaftete Phase entsprechend verlängert wird.

7.4 Herausforderungen bei Mostobst und Mostobsterzeugnissen

Mostobst spielte in der Schweizer Landwirtschaft traditionell eine bedeutende Rolle. Mit der Industrialisierung und dem Bevölkerungswachstum im 19. Jahrhundert stieg die Nachfrage nach lagerfähigen und haltbaren Getränken. Most entwickelte sich zu einem wichtigen Agrarprodukt. Viele Bauern kombinierten Viehhaltung, Ackerbau und Obstbau. In dieser Zeit entstanden zahlreiche Hochstamm-Obstgärten, die das Landschaftsbild vieler Regionen wie des Thurgaus, Luzerns oder Aargaus prägten und ab den 1930er Jahren gezielt vom Bund gefördert wurden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Mechanisierung der Landwirtschaft zu. Die Nachfrage nach Mostobst blieb hoch, doch es kam zu Überproduktionen. Viele Hochstamm-Obstbäume wurden gefällt oder durch ertragreichere Niederstammanlagen ersetzt. Die traditionellen, wenig rentablen Hochstamm-Obstgärten verschwanden zunehmend.

Mit der Globalisierung und Öffnung der Märkte im Rahmen des Freihandelsabkommens mit der EU gerieten Schweizer Mostobstproduzenten zunehmend in Konkurrenz mit Importprodukten – vor allem aus Deutschland, Österreich und Osteuropa. Die Produktionskosten in der Schweiz sind deutlich höher, was sich in den Preisen niederschlägt. Viele Betriebe stellten ihre Produktion auf Tafelobst oder Spezialkulturen um oder gaben die Mostobstproduktion ganz auf oder diversifizierten (z.B. mit Direktvermarktung, Bio-Anbau oder Verarbeitung vor Ort). Seit Beginn des neuen Jahrtausends ist die Produktion tendenziell rückläufig, allerdings mit starken jährlichen Schwankungen (siehe Abbildung 28). Die Abbildung zeigt auch, dass Birnen zunehmend an Bedeutung verloren haben und heute nur noch einen kleinen Teil des Mostobstes ausmachen.

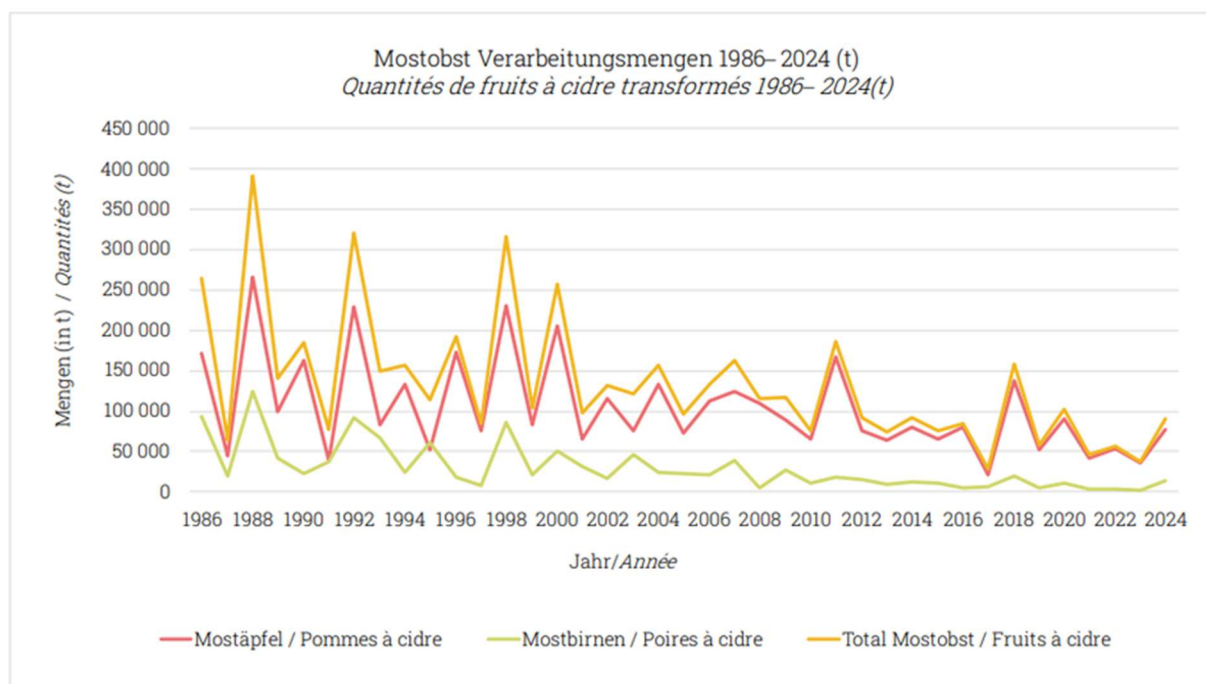


Abbildung 28: Verarbeitungsmengen von Mostobst. (Quelle: Schweizer Obstverband)

Tabelle 12 zeigt die Entwicklung in den letzten zehn Jahren, wobei die verarbeiteten Mostobstmengen zwischen 22'160 Tonnen (2017) und 137'063 Tonnen (2018) schwankten.

Verarbeitete Mostobstmengen der Vorjahre im EAS / Quantités de fruits à cidre transformées les années précédentes dans le SCR

Jahr/ Année	Mostäpfel SGA + Bio (t) <i>Pommes à cidre SGA + Bio (t)</i>			Mostbirnen SGA + Bio (t) <i>Poires à cidre SGA + Bio (t)</i>	
	<i>Spécial Spécial</i>	<i>Gewöhnlich Ordinaires</i>	<i>Übrige Autres</i>	Total	Total
2024	60'910	15'915	455	77'280	13'176
2023	23'004	12'352	730	36'086	2'059
2022	42'114	11'121	496	53'731	3'268
2021	33'485	8'721	40	42'247	3'802
2020	70'637	20'069	128	90'835	11'291
2019	32'595	19'803	143	52'538	5'098
2018	98'068	38'937	114	137'063	20'423
2017	14'290	7'850	20	22'160	6'020
2016	58'840	21'380	60	80'250	4'440
2015	46'410	19'090	120	65'570	11'220
2014	55'110	25'580	320	80'860	12'030

Tabelle 12: Verarbeitete Mostobstmengen in den letzten 10 Jahren. SGA steht für Swiss Garantie. (Quelle: Schweizer Obstverband).

Für die Einfuhr von Mostobst und verarbeiteten Mostobstprodukten in die Schweiz gelten spezifische Zollkontingente, die vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) festgelegt werden. Tabelle 13 bietet einen Überblick über die momentan geltenden Zollsätze und die Importe

während des Jahres 2024. Auch hier sehen wir, wie bei Tafelobst, dass die geltenden Zolltarife weitgehend den mit der WTO ausgehandelten Maximalzollsätzen entsprechen.

Produkt (100kg)	Artikelnummer	Normalzoll (pro 100 kg)	WTO Maximum	Zoll für Importe aus der EU	FHA Hauptlieferland	Kontingentvergabe (2024)	Anteil des Zolls am Importpreis (2024)	Importiere Mengen (in kg)
Mostäpfel (innerhalb Zollkontingent 20, KZA)	0808.1011	CHF 2.00	CHF 4.00	Normalzoll	Deutschland	Windhund Grenze	5%	167'500
Mostäpfel (ausserhalb Zollkontingent 20, AKZA)	0808.1019	CHF 21.00	CHF 21.00	Normalzoll	Frankreich	ohne Kontingente	88%	5'400
Mostbirnen (innerhalb Zollkontingent 20, KZA)	0808.3011	CHF 2.00	CHF 4.00	Normalzoll	NA	Windhund Grenze		0
Mostbirnen (ausserhalb Zollkontingent 20, AKZA)	0808.3019	CHF 17.00	CHF 17.00	Normalzoll	NA	ohne Kontingente		0
Apfelsaft (innerhalb Zollkontingent 21, KZA)	2009.7121	CHF 50.00	CHF 50.00	Normalzoll	Deutschland	ohne Kontingente	49%	13824
Apfelsaft (ausserhalb Zollkontingent 21, AKZA)	2009.7119	CHF 82.00	CHF 82.00	Normalzoll	Deutschland	ohne Kontingente	119%	1'365'020
Fruchtsaft-Mischungen (ohne Alkohol))	2009.9059	CHF 82.00	CHF 82.00	Normalzoll	Deutschland	ohne Kontingente	24%	2'818'584
Fruchtsaft-Mischungen (mit Alkohol)	2106.9029	CHF 85.00	CHF 85.00	CHF 0.00	Niederlande	ohne Kontingente	0%	2'810'917

Tabelle 13: Zölle und Einfuhrmengen für Obst und Obsterzeugnisse. Das WTO-Maximum bezeichnet den mit der WTO ausgehandelten maximal möglichen Zoll. Dieser ist im Generaltarif festgehalten. Der Anteil des Zolls am Preis bezieht sich auf den Zoll, der bei Importen aus den Hauptlieferländern erhoben wird. Die Zolltarife entsprechen den im April 2025 gültigen Werten. Die Zahlen zu den importierten Mengen beziehen sich auf das Jahr 2024. Die Importpreise, mit denen die Anteile des Zolls berechnet wurden, sind die Durchschnittspreise für das Jahr 2024.

Die Kontingente dienen dem Schutz der einheimischen Produktion und der Stabilisierung des Marktes. Für direkten Import von Mostobst dient das Zollkontingent Nr. 20 mit dem Titel «Obst zu Most- und Brennzwecken». Dies erlaubt den Import einer geringen Menge von Mostäpfeln (Tarifnr. 0808.1011) und Mostbirnen (Tarifnr. 0808.3011) von 172 Tonnen pro Jahr zu einem niedrigen Kontingentszollsatz (KZA) von 2 CHF pro 100 kg. Diese Menge wird aber nur in wenigen Jahren tatsächlich ausgeschöpft, wenn die Ernte im Inland gering ausfällt; z.B. im Jahre 2023, als das Kontingent vorübergehend sogar erhöht wurde. In den meisten Jahren liegen die Importe hingegen bei null. Der Zollsatz ausserhalb des Kontingents (AKZA) ist mit 21 CHF (Äpfel, Tarifnr. 0808.1019) bzw. 17 CHF (Birnen, Tarifnr. 0808.3019) prohibitiv hoch, sodass ausserhalb des Kontingents fast keine Importe erfolgen. Mostobst in unverarbeiteter Form unterliegt somit einem starken Grenzschutz, der nur wenige Importe erlaubt und diese vor allem in Jahren ermöglicht, in denen die Ernte in der Schweiz schlecht ausfällt.

Für Kernobsterzeugnisse (ungegorener Apfelsaft) existiert mit dem Zollkontingent Nr. 21 ein weiteres Zollkontingent, welches einen Import von 244 Tonnen in Kernobstäquivalenten erlaubt (Tarifnr. 2009.7111). Dieses Kontingent wird jeweils vollständig ausgenutzt und erlaubt Importe zu einem Zollsatz von 30 CHF pro 100 kg. In viel grösseren Mengen wird aber ungegorener Apfelsaft ausserhalb des Zollkontingents importiert zum AKZA von 82 CHF pro 100 kg (Tarifnr. 2009.7119), obwohl dieser Zoll im Jahr 2024 119 Prozent des Importpreises ausmachte (siehe Tabelle 13).

Doch Kernobsterzeugnisse werden noch in weiteren Formen (Mischungen) importiert, die teilweise sogar zollfrei sind. Abbildung 29 gibt einen Überblick über die Importe verschiedener Kernobsterzeugnisse und deren Entwicklung seit 2013.

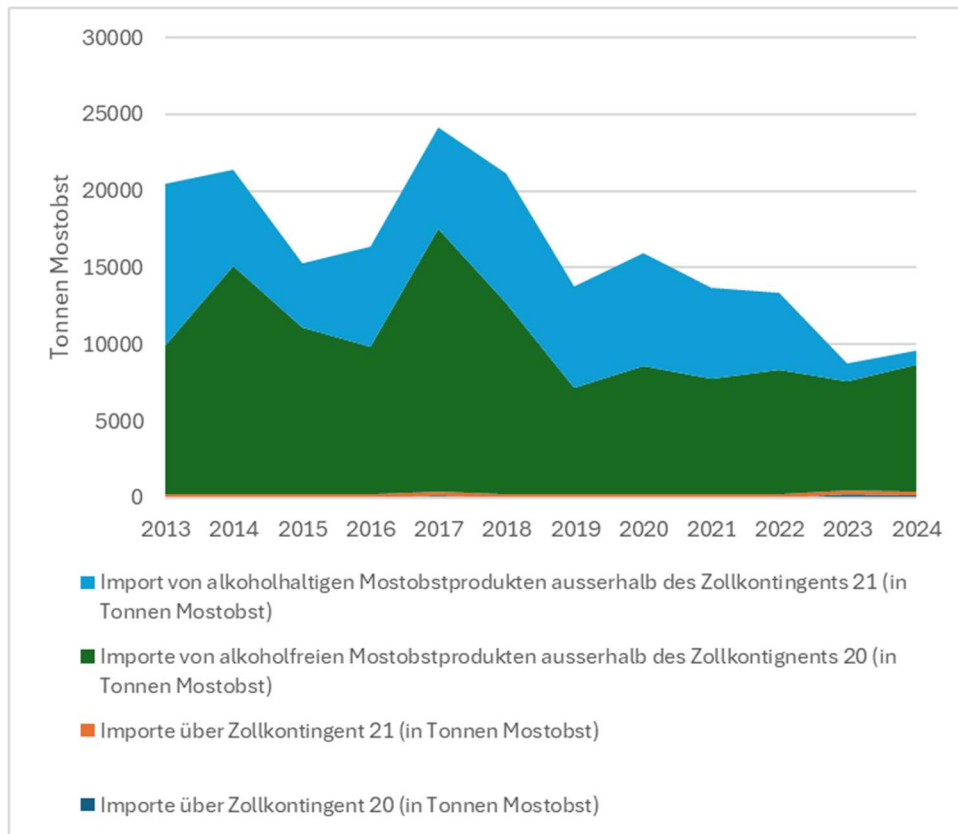


Abbildung 29: Importe von Mostobsterzeugnissen (Quelle: Swiss-Impex)

Abbildung 29 zeigt, dass die über die Kontingente 20 und 21 importierten Mengen von Mostobst bzw. Mostobsterzeugnissen kaum ins Gewicht fallen. Der grösste Teil erfolgt über teilweise verarbeitete Produkte ohne und auch mit Alkohol. Die Produkte ohne Alkohol betreffen vor allem die Tarifnummern 2009.7119 (ungegorener Apfelsaft mit Brix-Wert < 20), 2009.7990 (ungegorener Apfelsaft mit Brix-Wert > 20) und 2009.9059 (Mischungen von Fruchtsäften). Auch hier gelten Zollsätze, die etwas mehr als 20 Prozent des Importpreises im Jahr 2024 ausmachen. Diese Zollsätze liegen alle auf dem Niveau des mit der WTO ausgehandelten Maximaltarifs.

Fruchtsaftkonzentrate aus Kernobst mit einem Alkoholgehalt von mehr als 0.5 Volumenprozenten werden gemäss langjähriger Praxis des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) mit der Tarifnummer 2106.9029 erfasst («Mischungen von Extrakten und Konzentraten pflanzlicher Stoffe, von der Art, wie sie zur Herstellung von Getränken verwendet werden, andere als alkoholfrei»). Im Rahmen des Freihandelsabkommens mit der EU können solche Erzeugnisse zollfrei importiert werden. Es ist demnach möglich, über diese Zolllinie Apfelsaftkonzentrat mit einem Alkoholgehalt von mehr als 0.5 Volumenprozenten einzuführen. Diese alkoholhaltigen Apfelsaftkonzentrate werden allerdings nicht als

alkoholische Getränke verkauft, sondern zu alkoholfreiem Apfelsaft oder zu alkoholfreier Schorle verdünnt. Obwohl die Konzentrate wegen dem Alkoholgehalt von 0.5 Volumenprozent von Zollfreiheit profitieren, unterstehen sie bis 1.2 Volumenprozent Alkohol nicht dem Alkoholgesetz. Als verdünntes Getränk muss der Alkoholgehalt daher nicht mehr deklariert werden. Bestimmte Unternehmungen machten von dieser zollfreien Importmöglichkeit Gebrauch.

Allerdings zeigt sich, dass die Importe der alkoholhaltigen Apfelsaftkonzentrate seit 2022 stark rückläufig waren. Dies liegt gemäss Auskunft des Schweizerischen Obstverbandes daran, dass das entsprechende Unternehmen, welches diese Konzentrate hauptsächlich importierte, inzwischen nicht mehr tätig ist. Trotzdem gilt es, diese Lücke zu schliessen und dafür zu sorgen, dass der relativ gut funktionierende Zollschatz bei Mostobst auf diese Weise nicht mehr umgangen werden kann. Denkbar wäre eine entsprechende Anpassung der schweizerischen Einreihungspraxis.

7.5 Handlungsempfehlungen für Obst und Obsterzeugnisse

Die Analyse bei Früchten zeigt, dass der Grenzschatz bei einigen Tafelobstsorten nicht mehr optimal an die Ernteperioden in der Schweiz angepasst ist. Und beim Mostobst wird der Grenzschatz durch die Möglichkeit des zollfreien Imports von alkoholhaltigen Fruchtsaftkonzentraten aufgeweicht. Zudem besteht eine verstärkte Tendenz der Forderung nach einer Versteigerung der Zollkontingente, was mit negativen Auswirkungen verbunden wäre. Folgende Massnahmen dienen dazu, den Grenzschatz auch in Zukunft abzusichern.

Massnahme 1: Verlängerung der bewirtschafteten Phasen bei bestimmten Früchten

Die Analyse des Grenzschatzes für wichtige Früchte mit starken saisonalen Schwankungen zeigt auf, dass es Anpassungsbedarf bei der Länge der bewirtschafteten Perioden gibt. Dies betrifft Aprikosen, Erdbeeren und Himbeeren. Konkret ergeben sich folgende Forderungen:

- Aprikosen: Vorverlegung des Beginns der bewirtschafteten Phase um zwei Wochen auf den 15. Juni (Kalenderwoche 25)
- Erdbeeren: Verlängerung der bewirtschafteten Phase bis zum 14. Oktober (Kalenderwoche 42)
- Himbeeren: Verlängerung der bewirtschafteten Phase bis zum 14. Oktober (Kalenderwoche 42)

Da die Daten der bewirtschafteten Perioden bei der WTO notifiziert sind, erfordern diese Massnahmen entsprechende Verhandlungen mit der WTO. Diese dürften nur erfolgreich sein, wenn auch entsprechende Gegenleistungen angeboten werden. Aus diesem Grund schlägt der SOV folgende Verhandlungsangebote vor:

- Erhöhung des Marktzugangs für Steinobst um 460 Tonnen. Der Zugang würde dann 16 800 Tonnen gegenüber derzeit 16 340 Tonnen betragen.
- Erhöhung des Marktzugangs für Beerenfrüchte von 15 Prozent auf 20 Prozent. Der Marktzugang würde damit von 13'360 Tonnen auf 16'000 Tonnen steigen, was einer Erhöhung um 2'640 Tonnen entspricht.

Massnahme 2: Aufhebung der Zollbefreiung von alkoholhaltigen Fruchtsaftkonzentraten

Die heute existierende Lücke, welche es ermöglicht, Apfelsaftkonzentrat mit einem Alkoholgehalt von mehr als 0.5 Volumenprozenten zollfrei aus der EU einzuführen, soll geschlossen werden. Diese Konzentrate unterliegen nicht dem Schweizerischen Alkoholgesetz, welches erst ab einem Alkoholgehalt von 1.2 Volumenprozenten greift. Aus diesem Grund existiert heute die Möglichkeit, Apfelsaftkonzentrate mit geringem Alkoholgehalt zollfrei einzuführen und dann zu alkoholfreiem Apfelsaft oder zu alkoholfreier Schorle weiterzuverarbeiten. Auf diese Weise lässt sich der bestehende Grenzschutz für Mostobsterzeugnisse unterlaufen, was in den letzten Jahren immer wieder ausgenutzt wurde. Die für die Tarifnummer 2106.9029 geltende Zollbefreiung für Produkte aus der EU soll deshalb aufgehoben werden. Dazu müssten Verhandlungen mit der EU geführt werden.

Indirekt könnte dies jedoch eleganter mit einer Änderung der Einreihungspraxis erreicht werden. Diese ist aus den folgenden Gründen fragwürdig:

- a. Die fraglichen Erzeugnisse bestehen lediglich aus dem eingedickten Apfelsaft mit Zusatz von wenig Alkohol (aus technischen bzw. «zolltarifarischen» Gründen). Es handelt sich im Grunde genommen nicht um «Mischungen von Extrakten und Konzentraten pflanzlicher Stoffe» gemäss dem gesetzlichen Tariftext.
- b. Wohl gilt für «Säfte, nicht gegoren, ohne Zusatz von Alkohol» im Sinne der Tarifnummer 2009 eine Limite beim Alkoholgehalt von 0.5 % Vol. (gesetzliche Anmerkung 6 zum Kapitel 20 des Zollltarifs). Offen bleibt, ob dies auch für eingedickte (konzentrierte) Säfte gilt. Dazu bezieht sich die Limite von 0,5 % Vol. im Kapitel 22 des Zollltarifs ausdrücklich auf Getränke (Anmerkung 3). Bei den alkoholhaltigen

Apfelsaftkonzentraten handelt es sich weder um einen Saft im engeren Sinn noch um ein Getränk. Eine höhere Limite beim Alkoholgehalt für Saftkonzentrate der Tarifnummer 2009 (z.B. 3 % Vol.) stünde somit kaum im Widerspruch zu den Einreihungsbestimmungen.

Massnahme 3: Keine Versteigerung von Kontingenten für Tafelobst, Most- und Brennobst

Im Bereich des Tafelobsts, des Most- und Brennobsts sollen die Importkontingente weiterhin anhand der Inlandleistung (Tafelobst) bzw. Windhundverfahren an Grenze (Mostobst) zugeteilt werden. Eine Versteigerung würde den in der Gesetzgebung festgelegten Zielen zuwiderlaufen, welche die Versorgung des Marktes durch eine angemessene Marktbegleitung sicherstellen sollen. Das derzeitige Verfahren der Verteilung ermöglicht es den Importeuren, die einen Teil des Kontingents erhalten haben, sowohl den Zeitpunkt der Einfuhr als auch die zu importierenden Mengen in Abhängigkeit vom tatsächlichen Marktbedarf frei zu bestimmen. Dieses System gewährleistet eine gewisse Flexibilität und erlaubt eine Anpassung an die Schwankungen von Angebot und Nachfrage auf dem einheimischen Markt.

Die Einführung eines Versteigerungsmechanismus würde diese Verwaltung grundlegend verändern: Sie würde einen bedarfsorientierten Ansatz durch eine auf die Optimierung der Staatseinnahmen ausgerichtete Logik ersetzen. Ein Importeur, der ein Kontingent zu einem hohen Preis erworben hat, wird gezwungen sein, seine Ware unabhängig vom einheimischen Angebot und der Marktsituation auf den Markt zu bringen, um seine Investition in Wert zu setzen. Diese Dynamik würde dem einheimischen Obstbau sowie dem inländischen Handel und den Verarbeitern schaden, indem sie die Marktmacht der Importeure stärkt. Darüber hinaus würde sie die Wirksamkeit der in der Gesetzgebung vorgesehenen Marktbegleitung beeinträchtigen.

8. Milch und Milchprodukte

8.1 Einführung des Käsefreihandels und Reformen in der Milchwirtschaft

Wichtige Liberalisierungsschritte

Seit Beginn der 2000er-Jahre wurde der Milchmarkt in der Schweiz in wesentlichen Teilen liberalisiert. Die Schritte dazu bestanden in der Aufhebung der Preis- und Absatzgarantien im Jahr 1999, in der Liberalisierung des Käsehandels mit der Europäischen Union (EU) 2007 (Bilaterale I), der Vereinfachung des gegenseitigen Handels mit verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten (Bilaterale II) und in der Aufhebung der staatlichen Milchkontingentierung im Jahr 2009. 2011 wurde zwischen der Schweiz und der EU eine Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von AOP-Produkten getroffen, welche für alle in der Schweiz heute anerkannten Ursprungsprodukte (AOP, IPG) relevant ist, ausser für den Emmentaler AOP. Bei diesem Produkt hat die EU eine Umsetzung verweigert. Seither ist der Milchmarkt weitgehend durch Angebot und Nachfrage bestimmt und auch der Wechselkursentwicklung zum Euro exponiert. Allerdings gibt es weiterhin Zulagen in der Milchproduktion (Verkehrsmilchzulage, Zulage für verkäste Milch, Zulage für silofrei produzierte Milch).

Die Liberalisierung bewirkte ab dem Jahr 2000 einen intensiven Strukturwandel sowie Produktivitätssteigerungen und eine stärkere Spezialisierung der Betriebe, die sich bis ins Jahr 2023 anhand folgender Entwicklungen festmachen lassen:

- Zunahme der durchschnittlichen landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) pro Milchviehbetrieb von 19 auf 29 Hektaren
- Anstieg der durchschnittlichen Anzahl Milchkühe pro Betrieb von 16 auf 29
- Verdoppelung der Produktionsrechte (Liefermengen/Vertragsmengen) pro Betrieb von 82 auf 188 Tonnen
- Rückgang der Zahl der Milchviehbetriebe von 38 000 im Jahr 2000 auf 17'000 im Jahr 2023. Der Strukturwandel in der Schweizer Milchproduktion ist damit im Mittel faktisch doppelt so hoch wie bei den übrigen Landwirtschaftsbetrieben. Dies liegt auch daran, dass der Strukturwandel zuvor dadurch das System der Milchkontingentierung lange Zeit aufgehalten wurde und dann nach deren Aufhebung mit umso grösserer Wucht spürbar wurde.

Gleichzeitig wurden die Direktzahlungen generell zwischen 2001 und 2009 immer weiter ausgebaut, wobei zunehmend ökologische und regionale Kriterien an Bedeutung gewannen.

Wichtigstes Ziel bei der Einführung des Käsefreihandels war, die strategische Erfolgsposition und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milch- und Käsewirtschaft zu stärken (BLW). Durch die Öffnung des Marktes wurden die Schweizer Betriebe innerhalb kurzer Zeit dem internationalen Wettbewerb und damit einem starken Kostendruck ausgesetzt, um sie dadurch zu mehr Innovation und Qualitätssteigerungen anzuregen. Konkret sollten auch die rückläufigen Käseexporte der 1990er Jahre wieder gesteigert werden durch Schaffung von neuen Absatzmöglichkeiten für Schweizer Käse in der EU. Gleichzeitig wollte man Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten eine grössere Produktvielfalt ermöglichen und man erwartete, dass der Wettbewerb tendenziell zu sinkenden Preisen aufgrund des verstärkten Wettbewerbs führen würde. Zudem sollte der Käsefreihandel auch als Testlauf für mögliche weitergehende Liberalisierungen im Agrarsektor dienen (Chavaz et al., 2008), was dannzumal Teil der politischen Agenda war. Für die übrigen Milchprodukte (Trinkmilch, Butter, Rahm, Joghurts und ähnliche Produkte) existieren bis heute Grenzschutzmassnahmen und es gibt Zollkontingente für Butter und Milchpulver. Auch Käseimporte aus Nicht-EU-Ländern besitzen weiterhin Grenzschutz. Die importierte Menge aus diesen Ländern war lange vernachlässigbar klein (bis 2015 weniger als 1 Prozent der Importe). In den Jahren 2023 und 2024 ist ihr Anteil allerdings auf über 4 Prozent gewachsen.

Parallel zur Einführung des Käsefreihandels mit der EU gab es weitere entscheidende Reformen, welche die Situation für Milchproduzenten grundlegend veränderte. Zu Beginn des Jahres 1999 wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2002 der seit 1977 vom Bund garantierte Milchpreis aufgehoben und die Milchkontingentierung von den landwirtschaftlichen Flächen der Bauernbetriebe losgelöst. Jeder Milchproduzent konnte sein Milchkontingent von jetzt an vermieten oder verkaufen, womit eine bessere Allokation der Ressourcen erreicht werden sollte. Der Bund strich seine Ausgaben zur Stützung des Milchpreises, für welche er pro Jahr bisher über eine Milliarde Franken ausgegeben hatte («Milchrechnung»). Als neue Stützungsmaßnahmen für den Käsemarkt beschloss der Bundesrat eine Zulage für verkäste Milch, die zu Beginn 20 Rappen pro Kilogramm Milch betrug und heute bei 15 Rappen liegt. Eine weitere Zulage von damals 4 Rappen pro Kilogramm Milch (heute 3 Rappen) wurde für die silofreie Fütterung der Kühe eingeführt, weil Rohmilchkäse (Käse aus Milch, die zu Beginn des Fabrikationsprozesses nicht pasteurisiert wird wie Emmentaler AOP, Gruyère AOP, Appenzeller oder Raclette du Valais AOP etc.) aus silagefreier Milchproduktion hergestellt werden muss, welche höhere Produktionskosten verursacht.

Grenzschutz vor Einführung des Käsefreihandels in der Schweiz und in der EU

Vor Einführung des Käsefreihandels mit der EU war die Zollsituation sowohl in der EU als auch in der Schweiz komplex und geprägt durch unterschiedliche Zölle für verschiedene Käsesorten und eine Reihe von Ausnahmen. Bis ins Jahr 1999 bestand in der Schweiz die Käseunion AG, welche fixierte Exportverkaufspreise für die Produzenten von «Unionskäse» garantierte. Die drei Unionskäsesorten waren Emmentaler, Gruyère und Sbrinz, welche von der Käseunion im Monopol vertrieben wurden (Rieder, 1992, S. 134). Jeder Käser, der eine dieser Sorten herstellte, musste die gesamte Käsemenge der Käseunion abliefern. Für diese Unionskäsesorten plus einige weitere Käsesorten (Appenzeller, Fromage Fribourgeois, Tête de Moine, Vacherin Mont d'Or und Glarner Kräuterkäse) galten Präferenzbedingungen in Form tiefer Zölle von nur 15 - 20 Rappen pro Kilogramm (Bundesverwaltung, 1996).

Da die Unionskäsesorten den weitaus grössten Teil der Schweizer Käseexporte ausmachten, konnte der meiste Schweizer Käse bei geringen ausländischen Zöllen exportiert werden. Allerdings waren die im Ausland erzielten Preise teilweise gering und konnten die im Inland garantierten Exportverkaufspreise nicht decken, so dass diese subventioniert werden mussten (Breitschmied, 2012, S. 23). Für Hartkäse betrug der Exportpreis Ende der 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre etwa 8.50 CHF pro Kilogramm. Die Zollbelastung lag somit für diese Käsesorten (vor allem Emmentaler AOP, Gruyère AOP, Sbrinz AOP) um die 2 Prozent des Wertes. Für andere Käsesorten waren die Zölle hingegen wesentlich höher, so dass diese kaum exportiert wurden. Für Tilsiter betrug der Zollansatz 1.60 CHF pro Kilogramm und für weitere Käsesorten betrug der Zollansatz bis zu 5,5 CHF pro Kilogramm (Bundesverwaltung, 1996). Der geringen Zollbelastung von Schweizer Käse in der EU stand eine hohe Zollbelastung in der Schweiz von Käse aus der EU gegenüber. Nehmen wir die Schweizerische Aussenhandelsstatistik des Jahres 1998 als Grundlage, dann zeigt sich, dass Käseimporte fast ausschliesslich aus EU-Ländern erfolgten. Tabelle 14 gibt eine Übersicht für die Käsearten, bei denen mehr als 1000 Tonnen pro Jahr importiert wurden.

Käseart, Zolltarifnummer	Importierte Menge (in Tonnen)	Zollbelastung in Prozent des Wertes der Importe	Zollertrag (in Mio. CHF)
Mozzarella 0406.1020	3947	48.4%	13.3
Anderer Frischkäse 0406.1090	3525	37.9%	12.3
Schmelzkäse 0406.3010	2476	37.7%	6.7

Weichkäse der Sorten Danablu, Gorgonzola, Roquefort 0406.4010	1093	2.68%	0.0009
anderer Weichkäse 0406.9019	5412	34.1%	18.8
Halbhartkäse der Sorten Caciocavallo, Canestrato (Pecorino Siciliano), Aostataler Fontina, Parmigiano Reggiano, Grana Padano, Pecorino Prevolone 0406.9039	5388	1.7%	0.003
Halbhartkäse der Sorten Asiago, Bitta, Brà, Fontai, Montasio, Saint-Paulin (PortSalut), Saint Nectaire 0406.9051	2548	10.0%	1.7
anderer Halbhartkäse 0406.9091	3100	37,0%	10.3

Tabelle 14: Zollbelastung und Zollertrag bei Käseimporten in der Schweiz für das Jahr 1998. Quelle: Schweizerische Aussenhandelsstatistik 1998, Bände 1 und 3.

Tabelle 14 zeigt, dass mit Ausnahme vor allem einiger italienischer Käsesorten die Zollbelastung für Käseimporte aus der EU ziemlich hoch war und typischerweise zwischen 30 bis 40 Prozent des Importwertes ausmachte. BAKBASEL (2014) geht in ihrer Evaluation davon aus, dass die Zollerträge vor Einführung des Zollfreihandels bei über 20 Prozent lagen, was angesichts der hier präsentierten Zahlen die damalige Zollbelastung eher unterschätzen dürfte.

Die Zahlen lassen den Schluss zu, dass die EU wesentlich stärker vom Zollabbau durch den Käsefreihandel profitiert hat als die Schweiz. Der Freihandel führte zu einem massiven Abbau der Zölle in der Schweiz, während die für die Schweizer Käseexporte relevanten Zollsätze der EU schon vor Einführung des Käsefreihandels relativ gering waren. Wenig überraschend sind dann in der Folge die Importe wesentlich stärker angestiegen als die Exporte.

8.2 Entwicklung des Käsefreihandels mit der EU

Übersicht über den Käsemarkt in der Schweiz

Die folgende Abbildung zeigt die überragende Bedeutung von Käse (inkl. Quark) für die Milchproduzenten in der Schweiz. Je nach Jahr werden zwischen 40 und 50 Prozent der in der Schweiz produzierten Milch zu Käse verarbeitet.

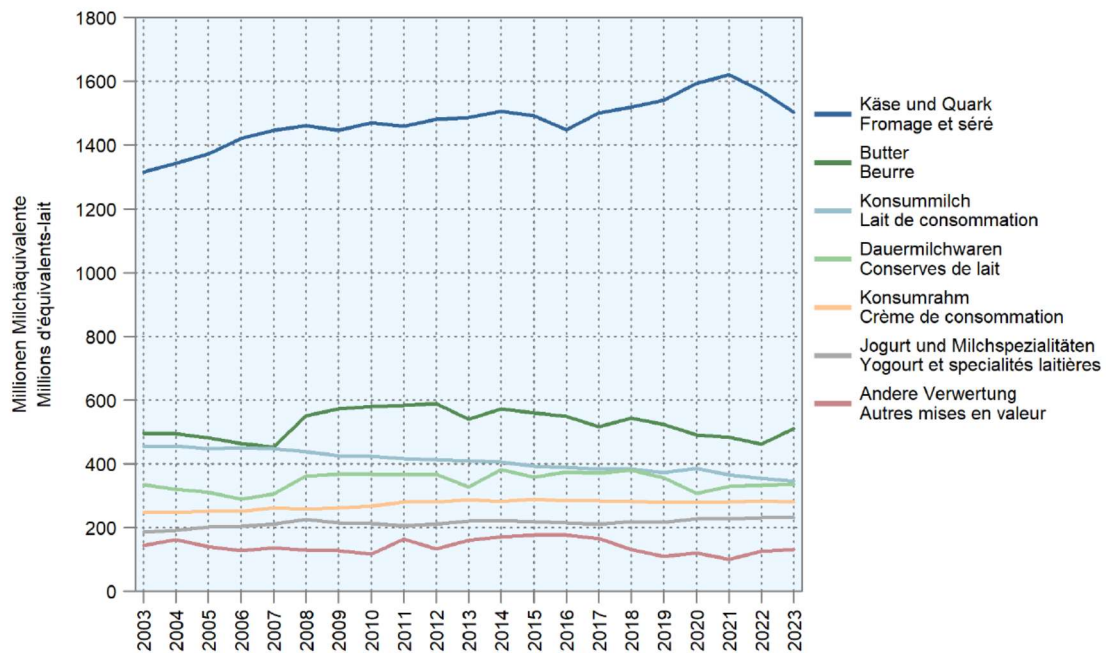


Abbildung 30: Verarbeitung von Kuhmilch (Quelle Milchstatistik der Schweiz, 2023)

Rund 600 Käsereien und 90 Molkereien verarbeiten heute die Schweizer Milch. Ein Drittel der Milchmenge wird in gewerblichen Käsereien vorwiegend zu den bekannten Schweizer Käsespezialitäten verarbeitet. Die anderen zwei Drittel werden in sechs Gross- sowie etlichen Mittel- und Kleinmolkereien zu Konsummilch, Rahm, Butter, Milcpulver, Jogurt, ebenfalls Käse und Milchspezialitäten verarbeitet. Die Molkereimilchverarbeitung weist eine starke Konzentration auf. Die sechs grössten Molkereien verarbeiten 90 Prozent der Molkereimilch (Zahlen von SMP). 1.1 Millionen Tonnen der zu Käse verarbeiteten Milch stammen aus Betrieben mit silagefreier Fütterung. Diese wird zu etwa 120'000 Tonnen Schweizer Rohmilch-Käsespezialitäten wie Le Gruyère AOP, Emmentaler AOP oder Appenzeller verarbeitet. Die gesamte Käseproduktion liegt mit etwa 200'000 Tonnen allerdings deutlich höher. Denn für die meisten Frisch- und Weichkäse wie Quark, Mozzarella und Tommes sowie für einige Halbhartkäse wie Raclette Suisse oder grüner Tilsiter wird in der Regel thermisierte, pasteurisierte oder baktofugierte Milch aus Betrieben mit Silagefütterung verwendet.

Die Produktion der verschiedenen Käsesorten hat sich höchst unterschiedlich entwickelt. Wir beobachten eine starke Zunahme bei der Produktion von Frischkäse und Halbhartkäse, während die Produktion von Hartkäse rückläufig ist. Die Angebotsvielfalt hat generell massiv zugenommen. Die Produktion von Weichkäse und Käse aus Milch von Schafen, Büffel oder Ziegen bleibt in der Schweiz auf geringem Niveau stabil.

Im Jahr 2024 wurden rund 75'250 Tonnen Käse und Quark aus der Schweiz exportiert. Die Importmenge belief sich im gleichen Zeitraum auf 78'650 Tonnen. Damit überstieg die Menge der Importe wie auch schon 2023 die Menge der Exporte und die Schweiz wurde somit zum Nettokäseimporteur. Allerdings übersteigen die Exporteinnahmen weiterhin die Importausgaben, da die Schweiz nach wie vor eher teuren Käse exportiert (Durchschnittspreis 9.67 CHF/kg) und dafür billigen Käse importiert (Durchschnittspreis 7.16 CHF/kg). Das gilt aber nicht für alle Käsesorten und Länder, wie wir weiter unten noch zeigen werden. Tabelle 15 zeigt die Situation seit Beginn des neuen Millenniums bis ins Jahr 2023. Wertmässig macht der Käseexport allerdings nur etwa 6 Prozent der Schweizer Exporte von Agrarprodukten aus (Zahlen von BLW). Den weitaus grössten Anteil an den Agrarexporten hat Kaffee mit 24 Prozent, der in der Schweiz einzig verarbeitet wird.

Produkt	2000/02		2021		2022		2023	
	t		t		t		t	
	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr
Milch und Milchprodukte								
Milch	19	22 919	2 685	27 162	1 377	25 694	939	26 953
Jogurt	3 494	148	4 310	8 853	4 935	8 418	4 591	8 155
Rahm	918	246	1 483	1 521	1 559	1 940	1 400	1 519
Butter	447	4 960	152	4 311	19	9 092	19	6 730
Milchpulver	11 688	1 076	10 875	1 563	5 964	1 623	10 873	3 159
Käse, Quark ohne Fertigfondue	52 295	31 087	77 779	75 794	72 585	73 098	69 378	74 279

Tabelle 15: Exporte und Importe von Milch und Milchprodukten (Agrarbericht 2024).

In vielen Ländern ausserhalb der EU ist Käse immer noch stark geschützt, oft durch Zollkontingente (Tonini und Decreux, 2024). Bei den Exporten in Nicht-EU-Ländern können wir deshalb davon ausgehen, dass weiterhin Handelshemmnisse bei den Käseexporten bestehen und der Käse in vielen Ländern durch Zölle verteuert wird.

Entwicklung des Käsehandels mit der EU

Aufgrund der überragenden Bedeutung des Käses bei den Exporten und Importen von Milchprodukten konzentrieren wir uns auf dieses Produkt. Die folgenden Abbildungen zeigen, wie sich der Käsehandel mit der EU seit 1988 entwickelt hat.

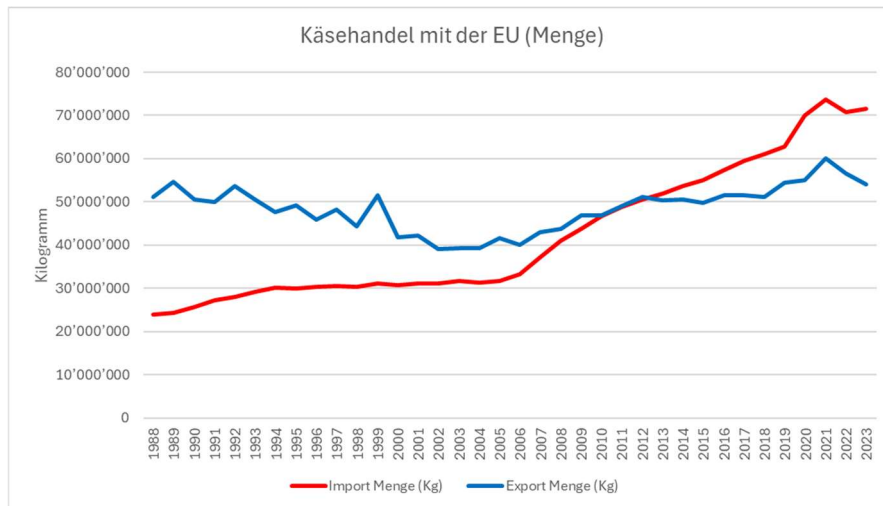


Abbildung 31: Entwicklung des Käsehandels mit der EU (Mengen). Quelle: BAZG

Aus der Abbildung geht hervor, dass die Exporte während den 1990er Jahren bis etwa 2002 rückläufig waren und danach tendenziell wieder angestiegen sind. Die Schweiz exportiert wieder etwa gleich viel Käse wie im Jahr 1988. Viel stärker gestiegen als die Exporte sind aber die Importe von Käse. Seit 2005 haben sich die Importe mit einem Anstieg von 30'000 Tonnen auf 70'000 Tonnen pro Jahr mehr als verdoppelt. Bereits im Jahr 2013 wurde die Schweiz im Handel mit der EU zum Nettokäseimporteur. Es wird mehr Käse importiert als exportiert und die Differenz zwischen Importen und Exporten hat seither stetig zugenommen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch, wenn wir statt den Mengen den Wert von Importen und Exporten betrachten.

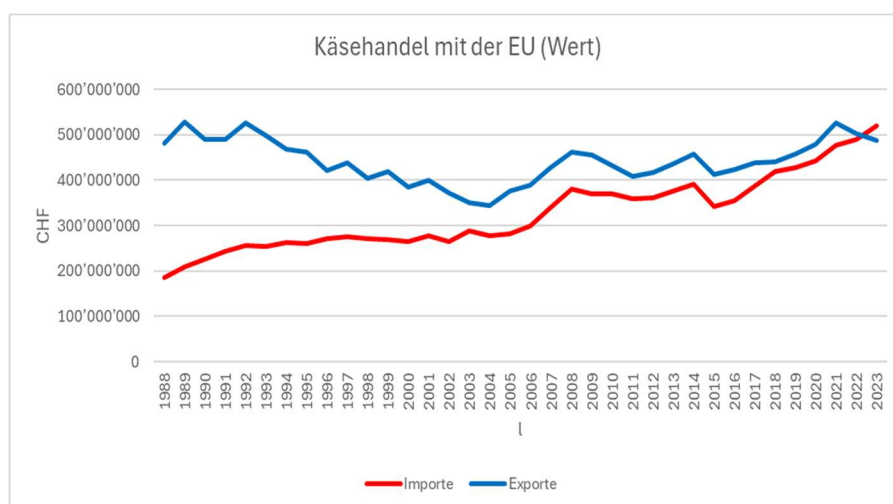


Abbildung 32: Entwicklung des Käsehandels mit der EU (Wert). Quelle: BAZG

Der Wert der Exporte betrug 2023 etwa 500 Millionen und lag damit auf einem ähnlichen Niveau wie schon 1988. Auch hier sehen wir einen Rückgang während der 1990er Jahre bis etwa 2004 und danach wiederum einen Anstieg. Der Wert der Importe ist wiederum viel schneller gestiegen als der Wert der Exporte. Seit 2023 ist die Schweiz auch wertmässig ein Nettokäseimporteur im Handel mit der EU.

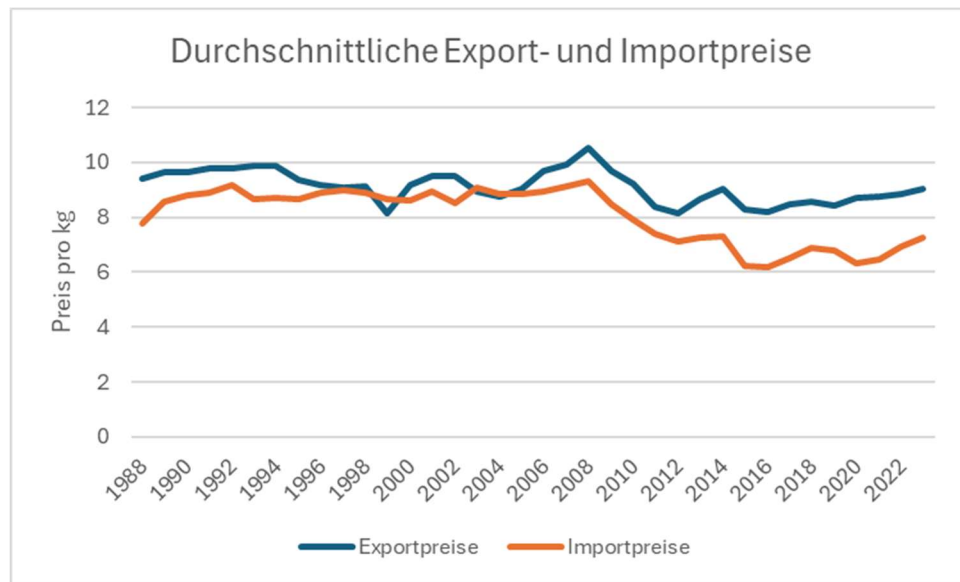


Abbildung 33: Durchschnittliche Export- und Importpreise im Handel mit der EU. Quelle BAZG

Abbildung 33 zeigt, dass die Exportpreise seit Einführung des Käsefreihandels mehr oder weniger konstant geblieben sind. Dies bedeutet, dass Schweizer Käse im Ausland aufgrund der Erstarkung des Schweizer Frankens teurer geworden sind, was den Export verlangsamt. Die Importpreise sind hingegen tendenziell gesunken, was ebenfalls zum Teil auf die Zunahme des Wertes des Schweizer Frankens zurückzuführen ist. Seit 2004 lagen die Importpreise jeweils unter den Exportpreisen. Wir exportieren somit tendenziell teuren Käse, während wir umgekehrt billigen Käse importieren. Das gilt aber nicht generell, da die Schweiz in neuester Zeit, je nach Marktsituation, vermehrt auch billigen Frischkäse exportiert.

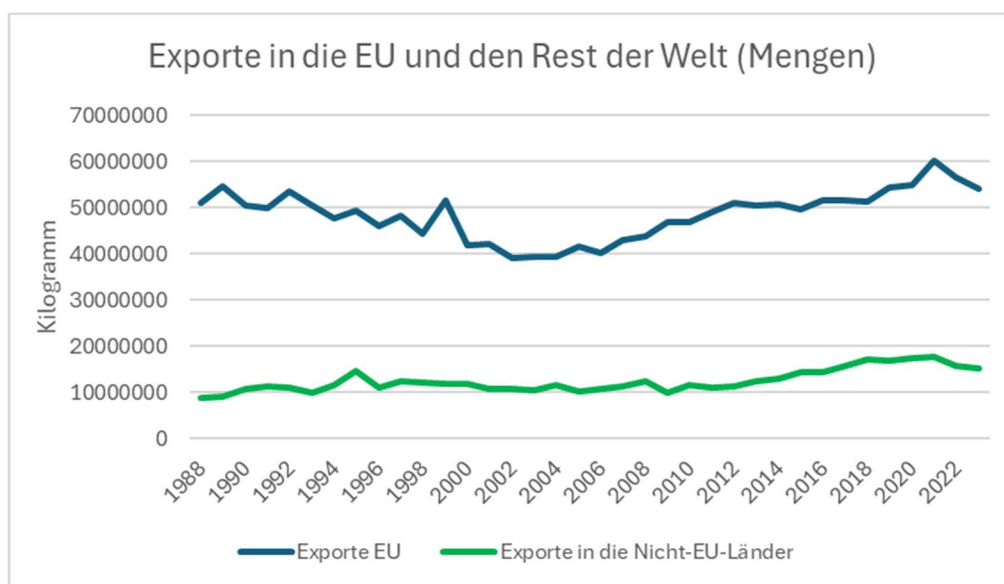
Entwicklung des Käsehandels mit der EU im Vergleich zum Rest der Welt

Beziehen wir auch den Handel mit dem Rest der Welt ein (Nicht-EU), zeigt sich, dass die Käseimporte aus den Nicht-EU-Ländern im historischen Kontext vernachlässigbar sind (siehe Tabelle 16).

Region	Importe		Exporte	
	2007	2023	2007	2023
Anteil Handel mit der EU	99.7%	97.4%	77.9%	71.5%
Anteil Handel mit dem Rest der Welt	0.3%	2.6%	22.1%	28.5%

Tabelle 16: Die Entwicklung des Käsehandels von 2007-2023 (Wert) (Quelle: BAZG)

Die Exporte in die Nicht-EU-Ländern zeigen ein beachtliches Wachstum, welches deutlich höher war als das Wachstum der Exporte in die EU. So hat sich der Anteil der Exporte in Nicht-EU-Ländern von gut 22 Prozent im Jahr 2007 auf fast 29 Prozent im Jahr 2023 erhöht (siehe Tabelle 16). Ein Teil davon ist auch den statistischen Effekten durch den Brexit zuzuschreiben. Der Wert der Exporte in Nicht-EU Länder hat sich seit Einführung des Käsefreihandels mit der EU ungefähr verdoppelt. Diese Entwicklung erfolgte aber völlig unabhängig vom Käsefreihandel mit der EU, da in den meisten vor allem auch den wichtigsten Exportdestinationen (USA, Kanada, Grossbritannien) nach wie vor Grenzschutzmassnahmen gelten. Abbildungen 34 und 35 zeigen die Entwicklung.

Abbildung 34: Entwicklung der Käseexporte in die EU und den Rest der Welt (Mengen).
Quelle: BAZG

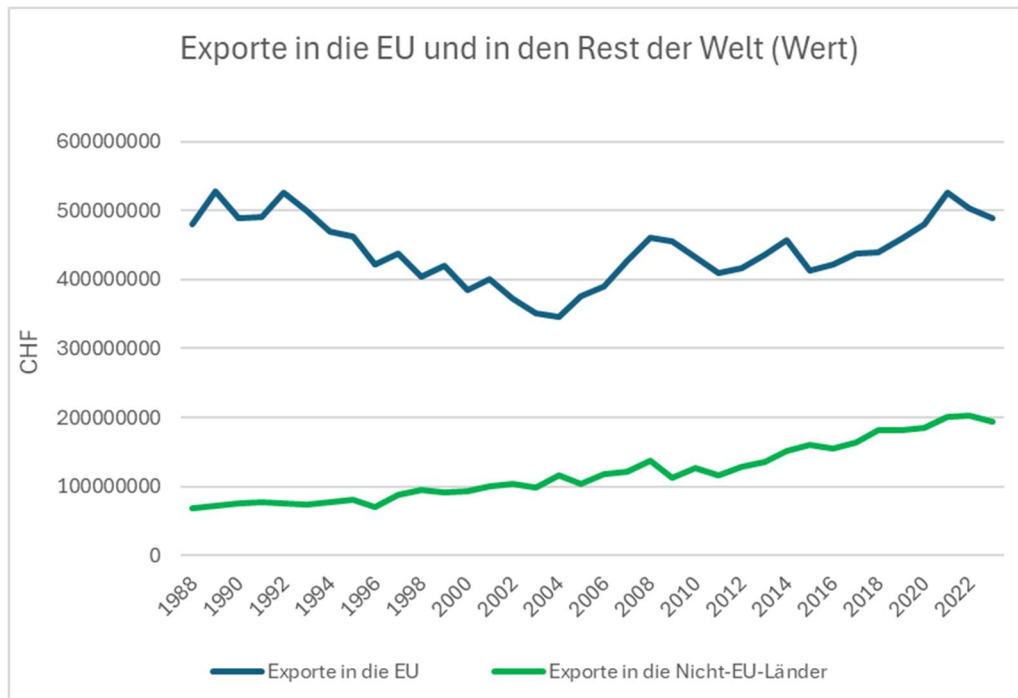


Abbildung 35: Entwicklung der Käseexporte in die EU und den Rest der Welt (Wert). Quelle: BAZG

Die wesentlich stärkere Zunahme des Wertes der Exporte in die Nicht-EU-Länder deutet daraufhin, dass in diese Länder vor allem qualitativ hochwertiger Käse verkauft wird, mit dem sich trotz stärkerem Schweizer Franken auch ein zunehmend höherer Preis erzielen lässt.

8.3 Fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Milchproduktion

Die vorangehende Analyse macht deutlich, dass der gesamte Schweizer Milchmarkt, insbesondere durch die Teilöffnung des Käsemarktes gegenüber der EU, einen starken Strukturwandel vollzogen hat. Die in grossem Ausmass gestiegenen Käseimporte zeigen, dass der Schweizer Milchmarkt insgesamt unter Druck steht und die Milchproduktion trotz standortgerechter Produktion nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Die Milchproduzenten müssen zu den hohen Schweizer Kosten produzieren und sind gleichzeitig einem halboffenen Markt ausgesetzt. Die Milchproduktion ist aufgrund der staatlichen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen Produktionsrichtungen in der Landwirtschaft immer weniger bis gar nicht mehr konkurrenzfähig. Die fehlende Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich auch an der schwindenden Investitionsbereitschaft in der Milchproduktion, und zwar unabhängig von den Produktionszonen der Landwirtschaft (Berg, Hügel, Tal). Erschwerend dazu kam die Entwicklung des Wechselkurses zum Euro, welcher Schweizer Produkte im Ausland verteuerte und ausländische Produkte in der Schweiz verbilligte.

Der Schweizer Milchpreis ist in sehr vielen Fällen nicht mehr kostendeckend, wenn ein kalkulierter Lohnansatz unterstellt wird, der auf der Lohnstrukturerhebung in der Tal-, Hügel- und Bergregion bei landwirtschaftsüblichen Arbeitszeiten mit 2660 Std/Jahr beruht (Bütler et al., 2023). Dieser Lohnansatz lag im Jahr 2023 bei 26 CHF (Berg), 28 CHF (Hügel) und 30 CHF (Tal) je Arbeitsstunde (2023).

Die Realität wird im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.4585 (Bulliard) vom 1. März 2024 abgebildet. Der Arbeitsverdienst pro Stunde beträgt 2021 über die gesamte Landwirtschaft in der Talregion 23.01 CHF, in der Hügelregion 15.50 CHF und in der Bergregion 12.86 CHF sowie im Mittel aller Regionen 17.02 CHF (Bundesrat, 2024, S. 26). Der Arbeitsverdienst nach Betriebsgruppen/Produktionsrichtung zeigt für Familienarbeitskräfte in der Milchkuhhaltung über die Jahre 2015 bis 2021 zwar eine positive Entwicklung von 11.27 CHF auf 13.85 CHF (S. 26). Doch diese Zahlen gehören mit Abstand zum tiefsten Niveau innerhalb der Landwirtschaft. Auch eine andere, ergänzende Auswertung über die Jahre 2010 bis 2014 über die gesamte Arbeitsverwertung (Familien- und Fremdarbeitskräfte) zeigt ein analoges Bild mit 10.—bis 11.60 CHF pro Stunde (S. 28).

Abbildung 26 zeigt den Milchpreis für verschiedene Milchverwendungen. Die höchsten Preise werden für Milch erzielt, welche zu Gruyère-Käse verarbeitet wird. Dieser Preis ist seit 2008 fast kontinuierlich angestiegen und lag in den letzten Jahren oft mehr als 10 Rappen über dem Preis, der für einen Liter Milch bezahlt wurde, welche zu anderen Käsesorten weiterverarbeitet wird. Der Preis für Molkereimilch, der auch bei der Verarbeitung zu Frischkäse relevant ist, liegt noch einmal einige Rappen tiefer. Mit Ausnahme des Preises für zu Gruyère verarbeiteter Milch sind die Preise seit 2008 deutlich gesunken und erst seit 2017 wieder angestiegen. Sie liegen heute knapp unterhalb des Niveaus von 2008. Dieser in letzten Jahren beobachtete Preisanstieg hat die wirtschaftliche Situation aber nur wenig verbessert, denn gleichzeitig sind auch die Produktionskosten deutlich gestiegen, wie die Zahlen des BFS zeigen. Der Einkaufspreisindex landwirtschaftlicher Produktionsmittel stieg von 2020 bis 2023 um fast 15 Prozent und die Preise für Futtermittel erhöhten sich um 10 Prozent.

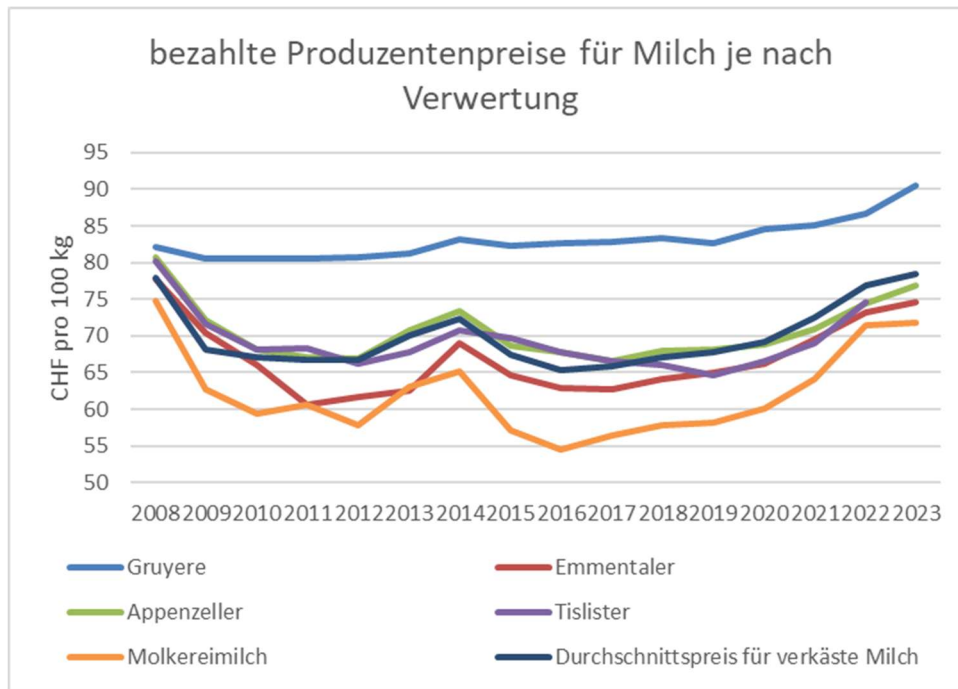


Abbildung36: Produzentenpreise für Milch nach Verwertung. Quelle BAZG

Aus dieser Betrachtung ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die Milchproduktion (unter Einbezug der Direktzahlungen) bei den meisten Betrieben in der Schweiz in der aktuellen Situation nicht kostendeckend ist.

Da ein verstärkter Grenzschutz aufgrund des Freihandelsabkommens für Käse mit der EU gegenwärtig nicht möglich ist, existiert die Alternative, die ungenügenden Einkommen bei den Milchviehhaltern durch eine Erhöhung von Zulagen zu verbessern. Administrativ einfach zu bewältigen und unmittelbar wirksam ist eine Erhöhung der Verkäsungszulage. Dadurch verbessert sich direkt das Erlösniveau in der gesamten Milchproduktion im Unterschied zu klassischen Direktzahlungen. Zudem entstehen keine zusätzlichen Produktionskosten für die Produzenten, was bei den mit Direktzahlung ausgestatteten Produktionssystembeiträgen mit Auflagen der Fall ist. Zentral ist auch, dass die Massnahme zur Positionierung der Produkte am Markt und im Absatz hilfreich ist. Daraus ergibt sich die Forderung einer Erhöhung der Verkäsungszulage um 5 Rappen auf die Höhe von insgesamt 20 Rappen, was wiederum dem ursprünglichen Wert der Verkäsungszulage entspricht. Die Verkäsungszulage hat heute de facto für den Milchmarkt eine viel grössere Bedeutung als der tarifäre Grenzschutz, welcher beim wichtigsten Importgut (Käse) fast vollständig entfällt.

8.4 Aktiver Veredelungsverkehr

Der aktive Veredelungsverkehr hat sich in den letzten Jahren verstärkt zu einem Instrument entwickelt, das es erlaubt, Milch (vor allem Milchpulver, Butter) und Getreide (vor allem Mehl) zollfrei in die Schweiz zu importieren. Dies ist deshalb möglich, weil Produkte, die Schweizer Milch enthalten (z.B. Schokolade), zu einem grossen Teil ins Ausland exportiert werden. Das folgende Beispiel illustriert, wie der aktive Veredelungsverkehr funktioniert.

So könnte ein deutscher Schokoladenhersteller eine bestimmte Schokoladenkreation für den deutschen Markt bei seiner Tochterfirma in der Schweiz herstellen lassen, da diese über spezielle Maschinen verfügt, mit denen flüssiger Zucker im Inneren von Schokoladenkugeln kristallisiert werden kann. Die für die Herstellung der Kugeln verwendenden Rohstoffe werden aber aus der EU importiert, da sie dort wesentlich günstiger sind. Um keine Zölle bei der Einfuhr der Rohstoffe in die Schweiz zu bezahlen, wird das Verfahren der aktiven Veredelung in der Schweiz (und dem Wiederausfuhr ins Ausland) angewendet. Dazu benötigt der Veredelungsbetrieb (Schweizer Tochterfirma) eine Bewilligung für den aktiven Lohn-Veredelungsverkehr. Die Rohstoffe verbleiben während der gesamten Produktion im Eigentum des deutschen Mutterhauses. Die Schweizer Tochterfirma stellt die Schokoladenkugeln also im Rahmen eines Werkvertrags her. Bei der anschliessenden Wiederausfuhr nach Deutschland wird ebenfalls kein Zoll bezahlt, da das deutsche Mutterhaus über eine Bewilligung für die passive Veredelung der ausgeführten Rohstoffe verfügt.

Die grundsätzliche Regelung findet sich in Artikel 12 Absatz 3 im Zollgesetz (SR 631.0). Für landwirtschaftliche Erzeugnisse und landwirtschaftliche Grundstoffe gewährt das BAZG Zollermässigung oder Zollbefreiung, wenn gleichartige inländische Erzeugnisse nicht in genügender Menge verfügbar sind oder für solche Erzeugnisse der Rohstoffpreisschaden nicht durch andere Massnahmen ausgeglichen werden kann.

Seit 2019 gilt ein vereinfachtes Verfahren für den aktiven Veredelungsverkehr für Milch- und Getreidegrundstoffe. Dieses soll den Verarbeitern im Export den Zugang zu Milch- und Getreidegrundstoffen zu konkurrenzfähigen Preisen gewährleisten. Dieses vereinfachte Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs hat ein Konkurrenzangebot von Grundstoffen auf dem Binnenmarkt geschaffen, das für die Verarbeiter von landwirtschaftlichen Grundstoffen eine wettbewerbliche Beschaffung gewährleistet. «Dies wohlgerne bereits allein durch die blosse Existenz des vereinfachten Verfahrens, ohne dass es effektiv in Anspruch genommen werden muss», schreibt die BAKBASEL (S. 3-4) in einer Studie aus dem Jahr 2024.

Für Grundstoffe, für die bis 2019 Ausfuhrbeiträge gewährt wurden, ist das Verfahren des Veredelungsverkehrs seit 2019 in der Zollverordnung in Art. 165a verankert. Gemäss Art. 165a verzichtet die Oberzolldirektion bei einem Gesuch um die Erteilung einer Bewilligung für die aktive Veredelung bei Milch mit einem Fettgehalt zwischen 1 und 6 Gewichtsprozenten sowie bei Milchpulver, Rahm und Butter auf eine Unterbreitung des Gesuchs zur Stellungnahme. Gleichzeitig informiert sie die betroffenen Organisationen schriftlich über den Inhalt des Gesuchs und über den Namen und die Adresse der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers. Die Oberzolldirektion entscheidet über das Gesuch, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller dieses nicht innerhalb von 10 Arbeitstagen ab Informierung der betroffenen Organisationen schriftlich zurückzieht. Dieses in Art. 165a verankerte Verfahren wird allgemein als Informationsverfahren oder vereinfachtes Verfahren für den aktiven Veredelungsverkehr bezeichnet (siehe BAKBASEL, 2024, S. 19).

Die Eingabe eines Gesuches ist jederzeit und bedingungslos möglich und zwar unabhängig vom effektiven Bedarf. Es besteht auch keine Transparenz über die bewilligten Gesuche und über die Laufzeit(en). Da jedes Gesuch bewilligt wird, besteht auch keine Motivation für einen möglichen Rückzug. Diese Tatsache ergibt sich daraus, weil die relevante, aktuelle Bestimmung in der Zollverordnung durch den Bundesrat (Bunderatskompetenz) so rigid abgefasst ist, dass sie es der Verwaltung nicht erlaubt, den Spielraum im Zollgesetz (Art. 12 Abs. 3 ZG) bei der Bearbeitung der konkreten Bewilligungen auszuschöpfen. Zudem hat die inländische Produktion in diesem Verfahren kein Rechtsmittel. Insgesamt führt diese Bestimmung zu einem faktischen, mengenmässig unbegrenzten «Loch» im dynamischen Grenzschutz. Diese Bewilligungen nach Artikel 165a werden im *Äquivalenzprinzip* ausgesprochen und erlauben es so, auch kurzfristige Engpässe für den Inlandbedarf zu überbrücken. Alle diese Bestimmungen sind in der Gesamtwirkung ohne Transparenz bei den Bewilligungsmengen und im Zeitverlauf nicht zu überblicken. Dies ist umso bedeutungsvoller, weil die Milchproduktion auf dem Inlandmarkt naturgemäss (berechenbar) saisonal verläuft. Die Produzenten beklagen sich, dass diese Kaskade aufgrund der Entstehung im Zusammenhang mit dem Druck aus der WTO-Nairobi-Runde einseitig ausgestaltet wurde.

In den Jahren 2023 und 2024 stiegen die im aktiven Veredelungsverkehr aus dem Ausland bezogenen Importe von Milchpulver deutlich an, vor allem bei Vollmilchpulver (siehe Abbildung 37). Der Anreiz zum Veredelungsverkehr wurde 2023 durch die Zunahme der Differenz zwischen dem EU-Milchpreis und dem Schweizer Milchpreis gefördert. Gemäss Rechenschaftsbericht 2023 des Fonds Rohstoffverbilligung Nahrungsmittelindustrie lag die

durchschnittliche Preisspanne 2023 bei 39.6 Rappen (2022: 18.91 Rappen; 2021: 32.74 Rappen; 2020: 37.87 Rappen, 2019: 32.53 Rappen BAKBASEL, 2024, S. 22, Fussnote 27). Der aktive Veredelungsverkehr wurde somit deutlich attraktiver und hat sich als wichtige Möglichkeit eines zollfreien Imports etabliert. Im Jahr 2024 kam noch dazu, dass der Schokoladenkonsum und damit auch die Exporte aufgrund von sehr hohen Kakaopreisen zurückgingen, was für die Exporteure einen zusätzlichen Anreiz schuf, vermehrt den Veredelungsverkehr bei Milchpulver in Anspruch zu nehmen (Fonds Rohstoffverbilligung, 2025, S. 6).

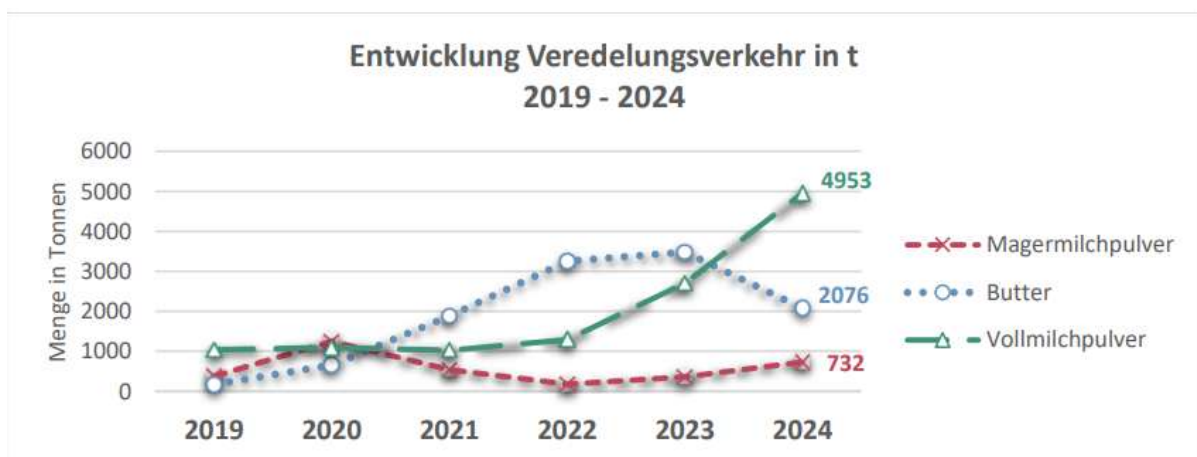


Abbildung 37: Veredelungsverkehr für Milchpulver und Butter (Quelle: Fonds Rohstoffverbilligung, Rechenschaftsbericht, 2024, S. 6)

Aktuell ist die Zoll-Gesetzgebung in einer Total-Revision (22.058). Voraussichtlich in der Sommersession 2025 wird sie im Ständerat als Zweitrat nach Bereinigung von Differenzen in die Schlussabstimmungen gelangen. Anschliessend werden die Ausführungsverordnungen ausgearbeitet.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der künftigen Zollverordnung basierend auf dem totalrevidierten (neuen) Zollgesetz besteht der Anspruch an eine für alle Parteien ausgewogene Lösung, insbesondere

- muss der Anspruch auf Transparenz bei der Gewährung und der Ausschöpfung der Veredelungsverkehrsgesuche erfüllt werden. Der Bundesrat hat bei der angenommenen Motion 21.3237 signalisiert, dass er damit einverstanden ist.
- soll ein Vorrang für inländische Ware bestehen, wenn die Ware zu konkurrenzfähigen Preisen aus dem Inland angeboten und zugesichert wird. Die Praxis der Zollverwaltung betreibt heute faktisch eine «Inlanddiskriminierung».

- muss aufgrund der saisonalen Produktion in der Milch die Planungssicherheit verbessert werden, indem die Bewilligungsdauer von 12 auf 6 Monate verkürzt wird. Die Versorgungs- und Planungssicherheit in der zweiten Verarbeitungsstufe würde dadurch nicht eingeschränkt, da weiterhin jederzeit die Möglichkeit bestünde, Gesuche einzureichen.

8.5 Handlungsempfehlungen für Milch und Milchprodukte

Insgesamt resultieren zwei wichtige Handlungsempfehlungen im Bereich der Milchwirtschaft.

Massnahme 1: Erhöhung der Verkäsungszulage um 5 Rappen

In der Milchproduktion kann heute eine Mehrheit der Produzenten keinen kostendeckenden Preis realisieren, sofern ein angemessener Stundenlohn erreicht werden soll, wie in Art. 104 der Bundesverfassung festgehalten ist. De facto müssen sich die Milchbauern insbesondere im Berggebiet mit einem wesentlich geringeren Lohn zufriedengeben. Da für das wichtigste Milchprodukt, den Käse, seit 2007 ein Freihandelsabkommen mit der EU besteht, welches Teil der Bilateralen Abkommen I mit der EU ist, gibt es innerhalb der derzeit gültigen Bestimmungen keine Möglichkeit eines verstärkten Grenzschatzes. Als Alternative besteht aber die Möglichkeit einer Erhöhung der Verkäsungszulage. Konkret besteht die Forderung, diese um 5 Rappen auf insgesamt 20 Rappen pro Kilogramm zu erhöhen, was dem Niveau entspricht, auf dem die Zulage schon in den Jahren von 2000 bis 2004 lag. Danach wurde sie sukzessive bis ins Jahr 2007 auf 15 Rappen pro Kilogramm gesenkt. Es zeigt sich aber mittlerweile, dass dieser Betrag nicht ausreicht, um in der Milchwirtschaft angemessene Einkommen zu garantieren. Die Erhöhung der Verkäsungszulage könnte einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass auch bei der Milchviehhaltung wieder angemessene Einkommen erzielt werden. Dabei ist gleichzeitig sicherzustellen, dass für Rohstoffe ausländischer Provenienz, die im aktiven Veredelungsverkehr in der Schweiz zu Käse verarbeitet werden, keine Verkäsungszulagen ausgerichtet werden.

Massnahme 2: Ausgewogene Ausgestaltung der künftigen Zollverordnung beim aktiven Veredelungsverkehr

Problematisch am heutigen System des aktiven Veredelungsverkehrs ist das Fehlen einer zeitlichen und mengenmässigen Transparenz. Gesuche nach Art. 165a (Milch und Getreide)

der Zollverordnung (ZV) können immer für ein volles Jahr bewilligt werden und damit saisonalen Preisdruck erzeugen. Gesuche werden selbst dann bewilligt, wenn die Voraussetzungen nach Art. 12/3 ZG nicht erfüllt sind (kein Preisnachteil und Mengen verfügbar), weil die Verordnung des Bundesrates in Art. 165a diesen Fall gar nicht vorsieht und nur der Gesuchsteller ein Rechtsmittel zugesprochen erhält. Aus diesem Grund ist zu fordern, dass diese Praxis geändert wird. Erforderlich ist ein transparentes Bewilligungsverfahren bei Gesuchen zum aktiven Veredelungsverkehr bei Milchgrundstoffen, das auf die Saisonalität der heimischen Produkte Rücksicht nimmt. Die Gesuche sollen nicht mehr, wie dies der heutigen Praxis entspricht, unabhängig vom Bedarf bewilligt werden, sondern es muss ein glaubwürdiger Bedarfsnachweis erbracht werden. Wenn die Ware zu konkurrenzfähigen Preisen aus dem Inland angeboten und zugesichert wird, sollte das inländische Angebot bevorzugt werden, so wie es Artikel 12 Absatz 3 im Zollgesetz eigentlich vorsieht. Die Praxis der Zollverwaltung betreibt heute faktisch eine «Inlanddiskriminierung». Auch soll die Bewilligung nicht mehr für ein Jahr, sondern nur noch für ein halbes Jahr erteilt werden, da sich die Marktsituation relativ schnell ändern kann.

Im Weiteren müssen auch die Begründungen der Gesuche genauer unter die Lupe genommen werden. So werden teilweise Gesuche damit begründet, dass ein im Ausland geltendes Label in der Schweiz nicht anerkannt wird, und deshalb ausländische Rohstoffe verwendet werden müssen. In solchen Fällen sollte der Gesuchsteller bei der Erstbewilligung die Auflage erhalten, beim ausländischen Labelgeber die Labelanerkennung von Schweizer Rohstoffen bis zur Einreichung des Folgegesuches einzuholen.

9. Fazit

Das System der Zollkontingente erweist sich als wirksam zum Schutz der heimischen Landwirtschaft. Die häufig von Ökonomen bemängelte Ineffizienz dieses Systems spielt im realen Kontext der Schweizer Landwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle. Andererseits gibt es Vorteile beim bestehenden System, welche bei ökonomischen Analysen im Normalfall ausgeblendet werden. Zollkontingente führen zu einer längerfristigen Stabilisierung der Einkommen in der Landwirtschaft, da man jedes Jahr weiss, welche Mengen maximal zum Kontingentszoll importiert werden können. Ein System, welches nur auf Zöllen beruht (ohne Kontingente) ist hingegen mit erheblicher Unsicherheit verbunden, da die eingeführten Mengen beträchtlich variieren und zur Entsorgung von überschüssigen Lebensmitteln führen können. Ähnliche Argumente gelten auch bei der Zuteilung der Kontingente. Die von Ökonomen oft kritisierte Koppelung der Kontingente an die Inlandleistung reduziert die Unsicherheit bei den Importeuren und Konsumenten, da sie wissen, welche Mengen sie jeweils importieren können. Aus diesem Grund kann man erwarten, wie das Beispiel von Schafffleisch zeigt, dass bei einer Kopplung an die Inlandleistung auch mehr in die Verarbeitung von heimischen Produkten investiert wird. Das System der Bewirtschaftung der Kontingente anhand der Inlandleistung hat sich in der Schweiz bewährt und sollte deshalb auch in Zukunft beibehalten werden.

Trotz dieses insgesamt positiven Fazits sieht sich der Grenzschutz in der Schweiz mit neuen Herausforderungen konfrontiert, welche die Wirksamkeit in Frage stellen. Es braucht deshalb verschiedene Massnahmen, damit diese auch in Zukunft gewährleistet ist. Denn ohne einen wirksamen Grenzschutz lässt sich eine produzierende Landwirtschaft in der Schweiz immer weniger aufrechterhalten. Der vorliegende Bericht zeigt für verschiedene Produktgruppen auf, mit welchen Problemen sich der Grenzschutz gegenwärtig konfrontiert sieht und wo entsprechender Handlungsbedarf besteht.

Getreide, Mehl, Teiglinge, Backwaren

Obwohl die Nachfrage nach Mehl bedingt durch den Bevölkerungswachstum steigt, sinkt die Anbaufläche für Schweizer Brotgetreide und auch für Schweizer Futtergetreide. Dadurch sinkt auch der Selbstversorgungsgrad, was durch eine gleichzeitig wachsende Bevölkerung noch verstärkt wird. Diese Entwicklung hängt damit zusammen, dass sich der Getreideanbau und speziell der Futtergetreideanbau in der Schweiz immer weniger lohnt. Die Zölle beim Getreide orientieren sich an Schwellenpreisen, welche Preisuntergrenzen für importierte Waren

festlegen. Es zeigt sich, dass diese Preisuntergrenzen mittlerweile zu tief sind, so dass der Brotgetreideanbau zunehmend zum Verlustgeschäft wird. Die Zölle müssten also erhöht werden. Dies gilt ganz besonders auch beim Futtergetreide, wo der Grenzschutz noch wesentlich geringer ausfällt, und keine Kontingente existieren. Dies hängt auch damit zusammen, dass Futtergetreide eine Vorleistung bei der Fleisch- und Milchproduktion darstellt, und andere Teile der Landwirtschaft ein Interesse an billigen Futtergetreideimporten haben.

Eine wesentliche Herausforderung liegt auch darin, dass der Grenzschutz umso geringer wird, je höher der Verarbeitungsgrad eines Produktes ist. Bei Getreide macht der Grenzschutz (inkl. Garantiefondsbeitrag) zwischen der Hälfte und zwei Drittel der Importpreise aus. Auch beim Mehl liegt der Grenzschutz aufgrund eines weiterhin existierenden Grenzschutzelements auf einem ähnlichen Niveau. Bei Teiglingen bzw. vorgebackenen Backwaren fällt dieser Anteil hingegen auf 44 Prozent (Teiglinge) bzw. 11 Prozent (vorgebackene Backwaren). Dies liegt daran, dass die Kosten der verschiedenen Rohstoffe (Mehl, Butter, Eier, Zucker) als Anteile am Zwischenprodukt umso weiter zurückgehen, je höher verarbeitet das Produkt ist. Doch der Grenzschutz bezieht sich nur auf die in den Zwischenprodukten enthaltenen Agrarrohstoffe. Aus diesem Grund wird es immer attraktiver, statt den Getreiderohstoffen verarbeitete Produkte aus Getreiderohstoffen einzuführen, und so nehmen insbesondere die Importe von Backwaren stark zu. Dadurch wird der für Brotgetreide und Mehl durchaus wirksame Grenzschutz zunehmend unterlaufen.

Eiweisspflanzen, Öle, Ölsaaten und Ölschrote

Bei diesen Produkten handelt sich um eine heterogene Gruppe von Rohstoffen, die teilweise in der Schweiz in grossem Stil angebaut werden (Raps, Sonnenblumen) und andererseits fast ausschliesslich importiert werden (Olivenöl, Palmöl, Soja). Rund 70 Prozent der in der Schweiz angebauten Ölsaaten fallen allein auf Raps, 20 Prozent auf Sonnenblumen und der Rest auf Kulturen von geringerer Bedeutung. Beim Rapsöl wird die hiesige Nachfrage grösstenteils durch die Inlandproduktion gedeckt. Beim Sonnenblumenöl sind es hingegen nur 10 Prozent. Und Schweizer Hülsenfrüchte decken gerade einmal 4 Prozent der Nachfrage in der Schweiz. Insgesamt zeigt sich ein steigender Bedarf bei Ölen (menschliche Ernährung) sowie Ölschroten und Eiweisspflanzen (zu Futterzwecken), der zunehmend weniger aus heimischer Produktion gedeckt wird.

Ein wesentliches Problem beim Anbau von Eiweisspflanzen und Ölsaaten sind die von Jahr zu Jahr teils stark schwankenden Erträge, wie dies etwas weniger ausgeprägt auch bei Getreide der Fall ist. Bei Getreide trägt der Grenzschutz diesen Schwankungen zumindest teilweise

Rechnung. Bei zu Futterzwecken importierten Ölschroten und Eiweisspflanzen gibt es praktisch keinen Grenzschatz, sodass die heimischen Produzenten vollständig dem Risiko der schwankenden Erträge und dem Risiko der schwankenden Weltmarktpreise ausgesetzt sind. Unter solchen Bedingungen ist die immer wieder angestrebte Steigerung der Produktion von Eiweisspflanzen in der Schweiz keine realistische Option, zumal die Kosten nicht nur in der Produktion, sondern auch in der Verarbeitung viel höher sind als im Ausland. Im Rahmen der WTO- und EU-Verpflichtungen lassen sich gegenwärtig keine Zölle erheben, welche den Anbau in der Schweiz kostendeckend machen würden. Eine solche Expansion wäre nur möglich, wenn in Zukunft zum Beispiel spezifische Einzelkulturbeträge ausgerichtet würden. Insgesamt ist der Grenzschatz für Ölsaaten, Pflanzenöle und Eiweisspflanzen durch eine unzureichend ausbalancierte Mischung aus marktorientierten und stark protektionistischen Ansätzen gekennzeichnet. Weitreichende faktische Zollfreiheit für Futtermittel setzt deutliche Anreize für Importe auch aus Staaten, welche mit ökologischen Problemen wie Waldrodung, hohen Ausstossmengen von Treibhausgasen, Artensterben und Konflikten um Landnutzung produzieren. Wenn der Selbstversorgungsgrad nicht weiter sinken soll und die Landwirtschaft auch ökologischen Kriterien beim Import Rechnung tragen soll, braucht es auch für zu Futtermittelzwecken importierten Rohstoffen einen ausreichenden Grenzschatz. Gerade bei den aus LDC importierten Produkten zeigen sich Widersprüche zwischen Landwirtschaftspolitik, Umweltpolitik und Entwicklungspolitik. Einerseits werden Importe aus LDC bei verschiedenen Produkten von Zöllen befreit, aber deren Anbau ist andererseits aus ökologischen und sozialen Gründen fragwürdig.

Obst und Obsterzeugnisse

Ungefähr die Hälfte von in der Schweiz konsumierten Früchtesorten, deren Anbau auch in der Schweiz erfolgt, werden importiert. Früchte, welche traditionell und naturbedingt in der Schweiz gut angebaut werden können, unterstehen einem flexiblen Einfuhrsystem. Wenn im Inland kein Angebot vorhanden ist (freie, nicht bewirtschaftete Phase) können diese Produkte mengenmässig unbeschränkt und zu sehr geringen Zollansätzen (KZA) eingeführt werden. In der bewirtschafteten Phase, wenn die inländischen Produkte auf den Markt kommen, hängt der Grenzschatz von der Marktversorgung ab. Übersteigt die Nachfrage das inländische Angebot werden Teilzollkontingente freigegeben. Innerhalb dieser Kontingente kann ebenfalls zum KZA importiert werden. Ausserhalb dieser Kontingente muss ein hoher Zoll (AKZA) bezahlt werden. Dieser Zollsatz ist so hoch, dass Importe ausserhalb des Kontingents in der bewirtschafteten Phase nur in sehr geringen Mengen stattfinden. Dieses System funktioniert

insgesamt gut und die mit der WTO ausgehandelten Maximalzölle werden weitgehend ausgeschöpft.

Ebenfalls bewährt hat sich die Zuteilung der Importkontingente anhand der Inandleistung beim Tafelobst. Eine Versteigerung würde den in der Gesetzgebung festgelegten Zielen zuwiderlaufen, welche die Versorgung des Marktes durch eine angemessene Marktbegleitung sicherstellen sollen. Das derzeitige Verfahren der Verteilung ermöglicht es den Importeuren, die einen Teil des Kontingents erhalten haben, sowohl den Zeitpunkt der Einfuhr als auch die zu importierenden Mengen in Abhängigkeit vom tatsächlichen Marktbedarf frei zu bestimmen. Dieses System gewährleistet Flexibilität und erlaubt eine Anpassung an die Schwankungen von Angebot und Nachfrage auf dem einheimischen Markt.

Die Analyse des Grenzschatzes für wichtige Früchte mit starken saisonalen Schwankungen zeigen allerdings auf, dass es Anpassungsbedarf bei der Länge der bewirtschafteten Perioden gibt. Dies betrifft Aprikosen, Erdbeeren und Himbeeren. De facto beginnt heute die Ernte früher (Aprikosen) bzw. endet später (Erdbeeren, Himbeeren) als die bewirtschaftete Phase. Während mehrerer Wochen ist dann jeweils das Schweizer Angebot der Konkurrenz von billigen ausländischen Früchten ausgesetzt, die zum sehr geringen KZA importiert werden können. Um auch während dieses Zeitraums einen wirksamen Grenzschatz zu gewährleisten, drängt es sich auf, die bewirtschafteten Perioden entsprechend zu verlängern.

Ein spezifisches Problem stellt sich zusätzlich beim Mostobst, dessen Anbau trotz rückläufiger Tendenz nach wie vor bedeutsam ist. Für das Mostobst selbst erweist sich der Grenzschatz als wirksam, so dass der Mostobstanbau sich auch in der Schweiz weiterhin lohnt. Es besteht aber eine gravierende Zolllücke bei Apfelsaftkonzentrat mit einem Alkoholgehalt von mehr als 0.5 Volumenprozenten, welches zollfrei aus der EU eingeführt werden kann. Diese Konzentrate unterliegen nicht dem Schweizerischen Alkoholgesetz und lassen sich zu alkoholfreiem Apfelsaft oder zu alkoholfreier Schorle weiterverarbeiten. Auf diese Weise lässt sich der bestehende Grenzschatz für Mostobst bzw. Mostobsterzeugnisse unterlaufen, was in den letzten Jahren immer wieder ausgenutzt wurde.

Milch und Milchprodukte

Obwohl Milch das wichtigste Produkt der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz darstellt, ist die Einkommenssituation gerade bei der Milchproduktion häufig prekär. Eine Mehrheit der Produzenten kann keinen kostendeckenden Preis realisieren, sofern ein angemessener Stundenlohn erreicht werden soll, wie in Art. 104 der Bundesverfassung festgehalten ist. De facto müssen sich die Milchbauern insbesondere im Berggebiet mit einem

wesentlich geringeren Lohn zufriedengeben. Da für das wichtigste Milchprodukt, den Käse, seit 2007 ein Freihandelsabkommen mit der EU besteht, welches Teil der Bilateralen Abkommen I mit der EU darstellt, gibt es innerhalb der derzeit gültigen Bestimmungen keine Möglichkeit eines verstärkten Grenzschutzes. Die in grossem Ausmass gestiegenen Käseimporte zeigen aber, dass der Schweizer Milchmarkt insgesamt zunehmend unter Druck steht und die Milchproduktion trotz standortgerechter Produktion nicht mehr wettbewerbsfähig ist.

Die ungenügenden Einkommen bei den Milchviehhaltern lassen sich über eine Erhöhung von Zulagen verbessern. Administrativ einfach zu bewältigen und unmittelbar wirksam ist eine Erhöhung der Verkäsungszulage. Das Niveau der Verkäsungszulage ist heute die limitierende Grösse für das gesamte Grenzschutzniveau auf Stufe Milch. Einzelne Tarife für spezifische Milchprodukte (bspw. Butter, Magermilchpulver etc.) sind zwar höher, doch für das homogene Gut Milch ist das tiefste Schutzniveau zentral und dies wird durch die Höhe der Verkäsungszulage festgelegt. Diese wurde aber seit ihrer Einführung im Jahre 2000 gesenkt und gewährleistet heute keinen ausreichenden Schutz mehr.

Als weiteres Problem erweist sich der aktive Veredelungsverkehr bei Milchrohstoffen. Dieser erlaubt es, Milcherzeugnisse (in Form von Milchpulver, Butter) zollfrei in die Schweiz zu importieren, wenn das verarbeitete Produkt (z.B. Schokolade) wieder exportiert wird. Die grundsätzliche Regelung sieht vor, dass diese Zollbefreiung unter der Voraussetzung erfolgt, dass gleichartige inländische Erzeugnisse nicht in genügender Menge verfügbar sind oder für solche Erzeugnisse der Rohstoffpreisschaden nicht durch andere Massnahmen ausgeglichen werden kann. Dieser Nachweis muss heute de facto aber gar nicht erbracht werden. Gesuche werden selbst dann bewilligt, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, weil die entsprechende Verordnung des Bundesrates in Art. 165a der Zollverordnung diesen Fall gar nicht vorsieht und nur der Gesuchsteller ein Rechtsmittel zugesprochen erhält. Gesuche werden somit nach der heutigen Praxis unabhängig vom Bedarf bewilligt, was die Wirksamkeit des Grenzschutzes bei Milchrohstoffen (vor allem Milchpulver) untergräbt.

Die folgende Tabelle 17 gibt eine Übersicht über die Herausforderungen und die in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen.

Produkt	Problem	Vorgeschlagene Massnahme	Kompatibilität der Massnahme mit WTO und FA
Brotgetreide, Mehl, Teiglinge und Backwaren			
Brotweizen	zu geringe Produzentenpreise	Erhöhung des Referenzpreises	ja
Verarbeitete Getreideprodukte (Teiglinge, Backwaren)	zu hohe Zollrabatte für Importe aus der EU	Reduktion des EU-Rabatts für bewegliche Teilbeträge	ja
Verarbeitete Getreideprodukte (Teiglinge, Backwaren)	Die Herkunft von Getreiderohstoffen ist für Konsumenten häufig intransparent.	Verschärfung der Umsetzung und Überprüfung der Deklarationspflicht zur Herkunft ausländischer Produkte	ja
Futtergetreide			
Alle Futtergetreidesorten	Ein wirksamer Grenzschutz ist bei stark schwankenden Importpreisen nicht gewährleistet.	Zollansätze sollten regelmässig und dynamisch an die aktuellen Importpreise angepasst werden	ja
Alle Futtergetreidesorten	Die seit 2009 für Futtergetreide geltenden Schwellenpreise reichen nicht aus, um den Anbau von Futtergetreide rentabel zu machen.	Erhöhung der Schwellenpreise	ja
Alle Futtergetreidesorten	Es besteht keine Möglichkeit, die Menge des eingeführten Getreides zu begrenzen	Einführung von Zollkontingenten	Nein, erfordert Neuverhandlungen mit der WTO
Pflanzenöle, Ölsaaten, Ölschrote und Eiweisspflanzen			
Alle Produkte	sehr tiefe oder keine Zölle für Futtermittelimporte	Einführung von wirksamen Zöllen auch bei Futtermitteln	grossenteils ja
Alle Produkte	Es bestehen Zielkonflikte und Kontrollprobleme bei der Gewährung von Zollpräferenzen	Etablierung eines zielorientierten, kongruenten Systems von Zollpräferenzen	ja
Produkte, die aus LDC importiert werden	Es bestehen Zielkonflikte zwischen globalen Umwelt- und	Analyse und Umgang mit Zielkonflikten	ja

	Entwicklungszielen und lokalen Zielen der Schweizer Landwirtschaft	sowie Setzung von Prioritäten	
Obst und Obsterzeugnisse			
Aprikosen, Erdbeeren, Himbeeren	Die Ernteperioden in der Schweiz stimmen nicht mehr mit den bewirtschafteten Phasen überein	Verlängerung der bewirtschafteten Phasen	Nein, es sind Neuverhandlungen mit der WTO notwendig, wo auch entsprechende Konzessionen angeboten werden.
Fruchtsaftkonzentrate	Alkoholhaltige Fruchtsaftkonzentrate können zollfrei aus der EU importiert werden und zu Fruchtsaftgetränken weiterverarbeitet werden.	a) Aufhebung der Zollbefreiung von alkoholhaltigen Fruchtsaftkonzentraten b) Änderung der schweizerischen Einreihungspraxis (z.B. höherer Alkoholgehalt als 0,5 % Vol. bei Fruchtsaftkonzentraten der Tarif-Nr. 2009)	Nein, es sind Neuverhandlungen mit der EU und zahlreichen anderen Freihandelspartnern notwendig. ja
Obstkategorien mit Zollkontingenten	Forderung nach vermehrter Versteigerung von Kontingenten	Keine Versteigerung von Kontingenten für Tafelobst, Most- und Brennobst	ja
Milch und Milchprodukte			
zu Käse verarbeitete Milch	Keine kostendeckenden Milchpreise bei vielen Milchproduzenten	Erhöhung der Verkäsungszulage	ja
Importe zur Veredelung	Automatische Bewilligung von Milchrohstoffen zum aktiven Veredelungsverkehr	Einführung eines transparenten Bewilligungsverfahrens	ja

Abbildung 17: Übersicht über die Herausforderungen und die in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen.

Literatur

Aeppli, M. und Jörin, R. (2011). Der Schweizer Lammfleischmarkt: Marktanalyse und Wettbewerb. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW. ETH Zürich.

Agridea (2024). Analyse der Schweizer Milchwirtschaft. Lausanne.

BAKBASEL (2012). Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU. Studie im Auftrag des BLW.

BAKBASEL (2014). Landwirtschaft – Vorleistungen: Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW). Basel.

BAKBASEL (2024). Evaluation der nach der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge eingeführten Begleitmassnahmen. Analyse im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

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.

BLW (2012). Käsefreihandel mit der EU verbessert Qualität und Wettbewerbsfähigkeit. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-46498.html>

BLW (2023). Informationen zur Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte. Bern.

Brander, J.A.; Spencer, B.J. (1988), Unionized oligopoly and international trade policy, Journal of International Economics, Vol. 24, S. 217-234.

Breitschmied, C. (2012). Agrarfreihandel Schweiz – EU. Analyse vor dem Hintergrund der Käsemarkt-Liberalisierung. Balser Schriften zur Europäischen Integration Nr. 99, Europainstitut der Universität Basel.

Bundesrat (2017). Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern.

Bundesrat (2024). Einkommen der Bauernfamilien. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.4585 Bulliard. Bern.

Bütler, A., Gazzarin, C., Bravin, E. & Louw-Prevost, M. (2023). Kostenkatalog 2023 – Richtwerte für die Kosten von Maschinen, Arbeit, Gebäude und Hoftechnik. Agroscope Transfer 499, Tänikon, Ettenhausen.

Chavaz, Jacques; Laeubli, Stefan (2008). Bilaterale Öffnung der Landwirtschaft gegenüber der EU erfolgreich. Die Volkswirtschaft, 01. November.

Chavaz, Jacques; Pidoux, Martin (2018). Zölle senken, ohne der Schweizer Landwirtschaft zu schaden. Die Volkswirtschaft, 26. März.

Dabbert, S., Braun, J., 2012. Landwirtschaftliche Betriebslehre. UTB.

EFD (2025). Entlastungspaket 2027 für den Bundeshaushalt. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens. Bern.

FABAS/GMSA/IP Suisse (2024). Verarbeitung von Schweizer Speiseleguminosen: Analyse der Wirtschaftlichkeit und mögliche Handlungsfelder zur Stärkung der inländischen Produktion. Archiv Schweizer Bauernverband.

Fédération suisse des producteurs de céréales. (n.d.). Réflexions pour la production et la transformation de légumineuses pour l'alimentation humaine. Archiv des Verbandes.

Flury C., Sorg L., Giuliani G. (2014). Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani GmbH, Zürich.

Fonds Rohstoffverbilligung (2024). Rechenschaftsbericht 2024. Branchenorganisation Milch.

Gazzarin, C. Renner, S., Kozak, O. (2024). Schweizer und EU-Milchviehbetriebe im Vergleich: Wer kann seine Kosten decken? Agrarforschung Schweiz 15, 248–257.

Gentile, M.; Loi, A.; Esposti, R. et al. (2019), Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services. Studie im Auftrag des schweizerischen Staatssekretariats für Wirtschaft. Areté srl, Bologna.

Gray, E. et al. (2017), "Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 109, OECD Publishing, Paris.

Hillen, J., 2019. Market Integration and Market Efficiency under Seasonal Tariff Rate Quotas. *Journal of Agricultural Economics* 70, 859–873, Wiley-Blackwell.

Huber, R. (2022). Einführung in die Schweizer Agrarpolitik. ETH Zürich. vdf Verlag.

INFORAMA (2022). Aprikosenanbau, eine Risikokultur?!. INFORAMA, Bern.

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

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

Longanova. D., Portmann. M, Huber, M. (2020). Assessing the effects of seasonal tariff-rate quotas on vegetable prices in Switzerland. Working Paper No. 521. Universität Freiburg, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät.

Norer, R. (2019). Landwirtschaftsgesetz, Stampfli Verlag, Bern.

OECD (2003), Farm Household Income: Issues and Policy Responses, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016). OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support. Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual). Paris.

Pfirter, H. P., Frey, M., Gafner, J.-L., & Guidon, D. (2000). Weizen als Futtermittel für Mastgeflügel. *AGRARForschung*, 7(10), 478–483.

SBV (2024). Agrarpolitik ab 2030. Strategie-Bericht des Schweizer Bauernverbandes. Brugg.

Schluép Campo, I. (2004). Transparenz beim WTO-Marktzutritt: Die Flexible Swiss Formula als Lösung. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 1, S. 23-46.

Schmalensee, R. (1989): Inter-industry studies of structure and performance. In: Schmalensee, R. und Willig, R. (Hrsg.): *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 2. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., p. 952-1009.

Schmid, H. (2018): "Agrarpolitik im Wandel: Die Schweiz zwischen Protektionismus und Freihandel".

Schweizer Bauernverband. (2024, Mai). *Einführen und Grenzschutz innerhalb des Zollkapitels 19*. Internes Grundlagenpapier. Archiv des Verbandes.

Schweizer Bauernverband. (2024, März). *Berechnungen und Entwicklungen Proteinpflanzen*. Archiv des Verbandes.

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

Tonini A., Decreux Y. (2024). Swiss cheese export potential and future opportunities. *Agrarforschung Schweiz*, 15, 1-9.

Tribl, C. und Salthofer, K. (2013). Marktmacht und räumlicher Wettbewerb entlang der Wertschöpfungskette von Milch. Bundesanstalt für Agrarwirtschaft. Wien.

Wang, Yanbing, Simon Hug, Judith Irek, and Robert Finger (2024). "Product Differentiation, Quality, and Milk Price Stability: The Case of the Swiss Cheese Market." *Applied Economic Perspectives and Policy* 1–20.

Wey, C. and Gösser, N. (2019). Eine Bewertung der Rolle des Grenzschutzes auf die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz und ihre vorgelagerten Industrien. Eine Studie im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft. DICE Consult GmbH.

Widmer, Thomas (2017). Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschutzes. Zürich: Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.

Online-Beiträge

Agridea. (2015, Februar). *Importierte Eiweissträger: Die Alternativen zum Sojaschrot und ihre Nachhaltigkeit*. Archiv Schweizer Bauernverband. <https://www.sbv-usp.ch/> (02.04.25).

Bauernzeitung. (2021, 20. März). Warum es kaum Schweizer Proteine im Pflanzenburger hat. <https://www.bauernzeitung.ch/artikel/landleben/warum-es-kaum-schweizer-proteine-im-pflanzenburger-hat-353274> (05.04.25).

BLW – Bundesamt für Landwirtschaft. (2023, März). *Marktbericht Ölsaaten*. https://www.datocms-assets.com/21252/1729173758-marktbericht_olsaaten_de.pdf (05.04.25).

BLW – Bundesamt für Landwirtschaft. (2025, Januar 27). *Zielvereinbarungen zum Absenkpfad Nährstoffverluste*. <https://www.blw.admin.ch/de/zielvereinbarungen-absenkpfad-naehrstoffverluste> (06.04.25).

BLW – Bundesamt für Landwirtschaft. (n.d.-a). *Ölsaaten*. <https://www.blw.admin.ch/de/oelsaaten> (06.04.25).

BLW – Bundesamt für Landwirtschaft. (n.d.-b). *Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung 2050*. <https://www.blw.admin.ch/de/klimastrategie-landwirtschaft-und-ernaehrung-2050> (09.04.25).

Bundesversammlung – Schweizer Parlament. (2024a). *Motion 24.3127 – Aufhebung der zolltariflichen Begünstigung der Importe von Halbfertig- und Fertigprodukten des Zolltarifkapitels 19*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20243127> (09.04.25).

Bundesversammlung – Schweizer Parlament. (2024b). *Motion 24.3385 – Stärkung der Schweizer Brotgetreideproduktion*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20243385> (09.04.25).

Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum. (n.d.). «Swissness» - Klare Regeln für die Marke Schweiz. <https://www.ige.ch/de/recht-und-politik/immaterialgueterrecht-national/herkunftsangaben/herkunftsangabe-schweiz/swissness> (10.04.25).

FABAS. (n.d.). *Homepage*. <https://www.fabas.ch/> (07.04.25).

Lebensmittellexikon.de. (n.d.). *Teigling*. <https://www.lebensmittellexikon.de/t0000890.php>

Palmöl Netzwerk Schweiz. (2022, 14. Dezember). *Grundlagenbericht zu Importen und Verwendung von Palmöl in der Schweiz im Jahr 2022*. <https://www.bafu.admin.ch/> (02.04.25).

Protaneo. (n.d.). *Homepage*. <https://protaneo.ch/de/> (03.04.25).

Public Eye. (n.d.). *Malaysia Handelspolitik*. <https://www.publiceye.ch/de/themen/handelspolitik/bilaterale-handelspolitik/malaysia> (07.04.25).

réservesuisse genossenschaft. (n.d.). *Homepage*. <https://www.reservesuisse.ch/> (07.04.25).

Schuller, J. (2024, 27. September). Nationalrat sagt billig importierten Tankstellengipfeli den Kampf an. *Bauernzeitung*. <https://www.bauernzeitung.ch/artikel/agrarpolitik/nationalrat-sagt-billig-importierten-tankstellengipfeli-den-kampf-an-536674> (03.04.25).

Schweizer Bauernverband. (n.d.-a). *Kapitel 3: Aktuelle Versorgungslage: Selbstversorgungsgrad*. <https://fokus.sbv-usp.ch/ernaehrung/de/inhalt/aktuelle-versorgungslage/selbstversorgungsgrad.html> (10.04.25).

Schweizer Bauernverband. (n.d.-b). *Grafiken zur Schweizer Landwirtschaft*. [https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat-statistik-der-schweizer-landwirtschaft/grafiken#prettyPhoto\[gal18172\]-5](https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat-statistik-der-schweizer-landwirtschaft/grafiken#prettyPhoto[gal18172]-5) (10.04.25).

Schweizer Bauer. (2017, 27. Dezember). Die Schweiz frisst grün. <https://www.schweizerbauer.ch/die-schweiz-frisst-gruen> (10.04.25).

Schweizer Bauer. (2022, 7. Juli). Preisdruck wegen ungenügendem Grenzschutz. <https://www.schweizerbauer.ch/markt-preise/marktmeldungen/preisdruck-wegen-ungenuegendem-grenzschutz/> (10.04.25).

Schweizer Bauer. (2024, 23. Januar). Anbau von Futtergetreide in Gefahr. <https://www.schweizerbauer.ch/markt-preise/marktmeldungen/anbau-von-futtergetreide-in-gefahr/> (13.04.25).

Schweizerischer Getreideproduzentenverband (SGPV). (2023, 1. Februar). *Futtergetreide: Schweizer Preise unter Druck*. <https://www.sgpv.ch/http-www-sgpv-ch-pressemitteilungen-futtergetreide-schweizer-preise-unter-druck/>

Schweizerischer Getreideproduzentenverband (SGPV). (n.d.). *Entwicklung der inländischen Produktion in Tonnen*. https://www.sgpv.ch/wp-content/uploads/240828_Tab-5_inlaendische-Produktion_d.pdf (12.04.25).

Strickhof. (n.d.). *Homepage*. <https://www.strickhof.ch/> (13.04.25).

UFA AG. (n.d.). *Beliebtes und wertvolles Futtermittel*. <https://www.ufa.ch/fachartikel/beliebtes-und-wertvolles-futtermittel> (15.04.25).

UFA Revue. (n.d.). *Herausfordernde Vermarktung von Futtergetreide*. <https://www.ufarevue.ch/pflanzenbau/herausfordernde-vermarktung-von-futtergetreide/> (15.04.25).

World Trade Organization. (n.d.-a). *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)*. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm#articleXI (04.04.25).

World Trade Organization. (n.d.-b). *Agreement on Agriculture*. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf (04.04.25).

World Trade Organization. (n.d.-c). *Agreement on Safeguards*. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm (04.04.25).

WWF Schweiz. (n.d.). *Palmöl*. <https://www.wwf.ch/de/unsere-ziele/palmoel> (07.04.25).

