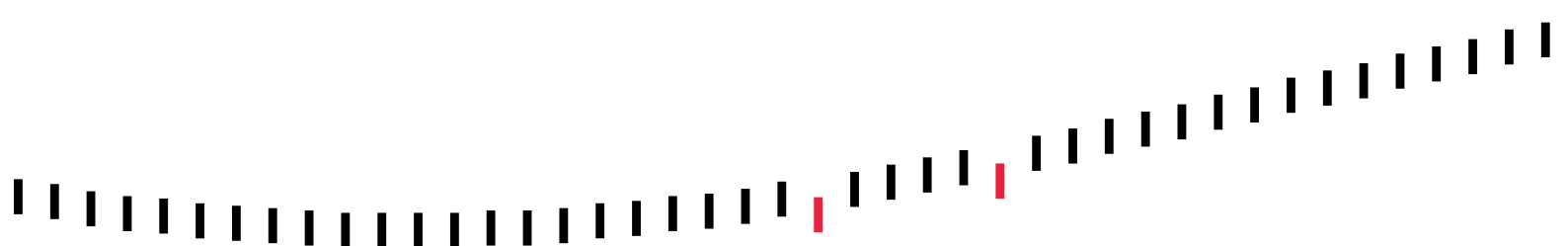


Kurzexpertise

Grenzschutz im Agrarbereich

Peer Review der SBV-Auftragsstudie von Binswanger et al. (2025)

Basel, 16.04.2026



Impressum

Grenzschutz im Agrarbereich: Peer Review der SBV-Auftragsstudie von Binswanger et al. (2025)

Kurzexpertise

16.04.2026

Auftraggeberin: IG Agrarstandort Schweiz (IGAS).

Autor: Lukas Mergele

Verantwortlich seitens Auftraggeberin: Christof Dietler

Projektleitung seitens Auftragnehmerin: Lukas Mergele

Projektbearbeitung: Lukas Mergele, Anna Stoffel

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

CH-4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

© 2026 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Inhalt

1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Ziel des Reviews	1
1.3 Hauptbefunde	1
2 Grundsätzliche Bemerkungen	2
2.1 Agrarpolitische Ziele und Verfassungsauftrag.....	2
2.2 Politische Prioritäten.....	3
2.3 Selbstversorgung als unzureichendes Mass für Ernährungssicherheit	3
2.4 Fehlende internationale Einordnung	4
3 Gesamthafte Evaluationen des Schweizer Grenzschutzes (Kapitel 3)	4
3.1 Konzeptionelle Mängel in der Effizienzanalyse	4
3.2 Selektive Wiedergabe massgeblicher Evaluationsstudien	5
3.3 Marktmacht und Verteilungsfragen	6
4 Situation in spezifischen Marktsegmenten	7
4.1 Getreide, Mehl, Teiglinge und Backwaren (Kapitel 5)	7
4.2 Milch und Milchprodukte (Kapitel 8).....	7
5 Fazit.....	8
6 Literatur	9

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Dieser Bericht setzt sich als «Peer Review» mit der vom Schweizer Bauernverband (SBV) in Auftrag gegebenen Studie «Grenzschutz im Agrarbereich: Bedeutung und Optimierungsmöglichkeiten» (Binswanger et al., 2025; im Folgenden: «Binswanger-Studie») auseinander.

Die Binswanger-Studie untersucht die Bedeutung und Weiterentwicklungspotenziale des Schweizer Grenzschutzsystems. Ausgehend von der Feststellung, dass der Grenzschutz seit rund 2010 stabil rund 3 Mrd. CHF jährlich zum landwirtschaftlichen Einkommen beiträgt, beschreibt sie das bestehende System aus Zollkontingenten, variablen Zöllen und Schwellenpreisen als wirksames, wenn auch komplexes Instrument zur Einkommensstützung und Versorgungssicherung. Die Autoren relativieren die von Ökonomen geäußerte Kritik an der Ineffizienz des Systems und argumentieren, diese spiele im «realen Kontext» der Schweizer Agrarpolitik nur eine untergeordnete Rolle. Für die Produktbereiche Getreide, Ölsaaten, Obst und Milch werden Lücken im bestehenden Grenzschutz identifiziert und politische Massnahmen dazu vorgeschlagen, darunter ein höherer Referenzpreis für Brotweizen, ein verringerter «EU-Rabatt» auf bewegliche Teilbeträge bei Teiglingen, eine höhere Verkäsungszulage und eine strengere Regulierung des aktiven Veredelungsverkehrs bei Milchgrundstoffen.

1.2 Ziel des Reviews

Im Auftrag der IG Agrarstandort Schweiz (IGAS) unterzieht der vorliegende Review diese Studie einer kritischen Würdigung. Aufgrund des Umfangs der Studie sind die Ausführungen zu den Produktbereichen Ölsaaten und Eiweisspflanzen (Kapitel 6) sowie Obst und Obsterzeugnisse (Kapitel 7)¹ nicht Teil des Reviews. Der vorliegende Review versteht sich explizit nicht als Plädoyer gegen jeglichen Grenzschutz, sondern als Beitrag zu einer ausgewogenen agrarpolitischen Debatte.

1.3 Hauptbefunde

Die Binswanger-Studie bietet eine systematische Bestandsaufnahme des Schweizer Agrargrenzschutzes. Die Analyse weist jedoch methodische Inkonsistenzen auf. Die Studie trägt an zentralen Stellen den Charakter eines interessensgeleiteten Beitrags. Kritisch zu bewerten sind insbesondere drei Aspekte:

- Einseitige, isolierte Betrachtung des Themas Grenzschutz in der gesamten Arbeit aus der Warte der Landwirtschaft und das damit verbundene Ausblenden der ökonomischen Auswirkungen

¹ Für einen alternativen Gesamtblick auf den Obst- und Gemüsemarkt sei auf Mergele et al. (2025) verwiesen.

des Grenzschatzes für die Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Verarbeiter der 1. und 2. Stufe.

- Ökonomische Effizienzanalysen werden argumentativ abgewertet, unerwünschte Befunde dabei aus dem Diskurs ausgeblendet. Die massgeblichen Evaluationsstudien (Loi et al. 2016; Gray et al./OECD 2017; Widmer 2017) werden unvollständig zitiert, wobei kritische Gesamtfazits der Originalautoren unberücksichtigt bleiben.
- Unzureichende Herleitung der politischen Empfehlungen; zudem fehlt eine ergebnisoffene Betrachtung alternativer Handlungsoptionen.

Dieser Peer-Review empfiehlt daher, die Ergebnisse der Studie nicht unkommentiert in den politischen Prozess zu übernehmen.

2 Grundsätzliche Bemerkungen

Die Studie ist formal sauber strukturiert und bietet einen breiten Überblick über das Schweizer Grenzschatzsystem. Die Beschreibung der Zollmechanismen (Kontingente, KZA, AKZA), der WTO-Verpflichtungen sowie der sektorspezifischen Problemstellungen ist gut nachvollziehbar. Die deskriptiven Analysen von Daten aus öffentlichen Quellen (z.B. Importvolumina, Produzentenpreise) sind anschaulich wiedergegeben und mit entsprechenden Quellen belegt. In diesen Teilen erfüllt sie die Kriterien einer soliden Synthese. Anzumerken ist, dass Zahlenmaterial und Berechnungen sich teilweise auch auf interne Berechnungen des SBV oder anderen Branchenverbänden beziehen, die für Aussenstehende nicht unabhängig überprüfbar sind.

Im Folgenden werden vier zentrale Punkte erörtert, welche die Ausgangslogik der Studie hinterfragen und sich insbesondere auf die ersten beiden Kapitel beziehen.

2.1 Agrarpolitische Ziele und Verfassungsauftrag

In der Einleitung sowie in den Kap. 3.2 und Kap. 4 ruft die Binswanger-Studie eine breite Palette an übergeordneten Zielen auf, welche der Agrarpolitik als Orientierung dienen: Einkommensstützung, Versorgungssicherheit, Erhalt der inländischen Verarbeitung, Nachhaltigkeit und auch Bürokratieabbau. Betonung finden dabei fast ausschliesslich die Interessen der landwirtschaftlichen Produzenten. Die Studie blendet die Rahmenbedingungen für die Verarbeitungsindustrie, die Exporteure und den Handel weitgehend aus. Dies steht im Widerspruch zur Bundesverfassung (BV), welche in ihrer agrarpolitischen Konzeption keineswegs nur die Interessen der Landwirtschaft schützt, sondern ausdrücklich eine marktorientierte Land- und Ernährungswirtschaft sowie grenzüberschreitende Handelsbeziehungen als Ziele fest schreibt.

Art. 104 Abs. 1 BV verlangt eine «auf den Markt ausgerichtete Produktion», die zur «sicheren Versorgung der Bevölkerung» beitragen soll. Diese Formulierung stellt die Landwirtschaft in den Dienst der Gesamtbevölkerung und kann nicht ausschliesslich als Schutzbestimmung zugunsten der Landwirte gelesen werden. Art. 104a lit. c und d BV bekräftigen dieses Prinzip, indem sie eine «auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft» sowie «grenzüberschreitende Handelsbeziehungen» als verfassungsmässige Ziele fest schreiben. Art. 104 Abs. 2 BV erlaubt

Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nur «ergänzend» und «nötigenfalls», was den subsidiären und ausnahmsweisen Charakter solcher Eingriffe unterstreicht.

Darüber hinaus verpflichtet Art. 97 BV den Bund zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten, während Art. 27 und Art. 94 BV die Wirtschaftsfreiheit und die Interessen der Gesamtwirtschaft als verfassungsmässige Grundsätze verankern. Schliesslich verlangt Art. 5 Abs. 2 BV, dass staatliches Handeln (und damit auch der Grenzschutz) verhältnismässig sein muss, was impliziert, dass die Belastung für die Konsumenten und die verarbeitenden Unternehmen durch überhöhte Preise in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen muss und weniger einschneidende Alternativen zu bevorzugen sind.

Der Grenzschutz ist verfassungsrechtlich daher zwischen den Interessen der gesamten Wertschöpfungskette bis hin zu den Konsumentinnen und Konsumenten auszutarieren. Dieser Rahmen wird in der Binswanger-Studie eindimensional mit Blick auf die Landwirtschaft ausgelegt.

2.2 Politische Prioritäten

Laut der Studie gehört die Stärkung inländischer Produkte gegenüber Importen zu den drei wichtigsten Prioritäten von Landwirten in der Schweiz (S. 3). Hierzu sei ergänzt, dass die Schweizer Gesamtbevölkerung adäquate bäuerliche Einkommen ebenfalls befürwortet, gleichzeitig aber auch Ziele wie niedrigere Preise, höheres Tierwohl und ökologische Vielfalt gewichtet wissen will (El Benni et al., 2025). Die Prioritäten der einzelnen Akteure unterscheiden sich also, weshalb die unterschiedlichen Akteure bei einer Evaluation des Grenzschutzes auch separat zu berücksichtigen sind. Als weitere relevante Akteure mit eigenständigen politischen Prioritäten sind der Handel und die verarbeitende Industrie zu nennen. Wird zum Beispiel die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeiter durch überhöhte Rohstoffpreise geschwächt, bricht langfristig auch der Absatzkanal für die einheimischen Bäuerinnen und Bauern weg.

2.3 Selbstversorgung als unzureichendes Mass für Ernährungssicherheit

Die Binswanger-Studie interpretiert das Ziel der Ernährungssicherheit primär als Selbstversorgung und operationalisiert diese mit dem Selbstversorgungsgrad. Dabei ist festzustellen, dass der Selbstversorgungsgrad nicht in der Verfassung verankert ist. Darüber hinaus ist diese Operationalisierung verkürzt, da auch die einheimische Landwirtschaft ein «Klumpenrisiko» birgt, beispielsweise durch Extremwetterperioden. Absolute Selbstversorgung erhöht paradoxerweise die Anfälligkeit für lokale Schocks. Hinzu kommt, dass der Selbstversorgungsgrad in der Schweiz im Bereich der tierischen Lebensmittel konzentriert ist und sich nicht gleichmässig auch über pflanzliche Lebensmittel verteilt.

Eine echte Stärkung der Ernährungssicherheit könnte daher vielmehr auch durch eine Diversifizierung der Handelsbeziehungen (z.B. aus anderen Klimazonen) und den Ausbau von Pflichtlagern erreicht werden. Diese Forderungen werden in der Studie aber zugunsten von lokalen Produktionsanreizen vernachlässigt.

2.4 Fehlende internationale Einordnung

Die Binswanger-Studie verzichtet fast vollständig auf Vergleiche mit dem Ausland. Eine Kontextualisierung wäre jedoch erforderlich.

Der OECD-Bericht «Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2025» (OECD, 2025) zeigt, dass die staatliche Unterstützung für landwirtschaftliche Betriebe im Zeitraum 2022–24 durchschnittlich 49 % ihrer Bruttoeinnahmen ausmacht. Damit liegt die Schweiz um mehr als das Dreifache über dem OECD-Schnitt und verzeichnet den höchsten Wert aller 54 im Bericht untersuchten Länder (S. 591).

Instrumente der Marktpreisstützung, wozu primär der Grenzschutz beiträgt, machen etwa 44% der staatlichen Unterstützung in diesem Zeitraum aus. Diese Massnahmen gehören damit ebenfalls zu den höchsten in der OECD. Laut OECD-Bericht könnte eine stärkere Entkoppelung der Einkommensstützung von der landwirtschaftlichen Produktion den Druck auf die lokale Umwelt senken und die inländischen Lebensmittelpreise reduzieren. Zudem würde dies die Innovationskraft im Agrarsektor fördern, da Anreize für eine höhere Wettbewerbsfähigkeit und eine breitere Diversifizierung der Betriebe geschaffen würden (S. 592).

3 Gesamthafte Evaluationen des Schweizer Grenzschutzes (Kapitel 3)

3.1 Konzeptionelle Mängel in der Effizienzanalyse

Kapitel 3 stellt den inhaltlichen Kern der Binswanger-Studie dar. Die Autoren argumentieren dort sinngemäss, dass ökonomische Effizienzbewertungen nur begrenzt relevant seien, da der Erhalt einer produzierenden Landwirtschaft politisch explizit gewollt sei und damit gewisse Ineffizienzen bewusst in Kauf genommen würden. Diese Argumentation vernachlässigt jedoch die Opportunitätskosten der gewählten Instrumente: In der Evaluationslogik bedeutet ein politisch gesetztes Ziel gerade nicht, dass Effizienzfragen entfallen. Vielmehr stellt sich zwingend die Frage, welches Instrument das gesetzte Ziel mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten und den geringsten Fehlanreizen erreicht.

Die Binswanger-Studie verschiebt diese Debatte von der notwendigen Instrumentenwahl hin zu einer rein normativen Rechtfertigung des Status quo bzw. dessen Verschärfung. Bereits die fachlich fragwürdige Aussage zu Beginn des Kapitels 3.2, welche suggeriert, dass die Effizienzfrage eigentlich nicht relevant sei, gibt die Richtung der Argumentation vor.

Weiter beschränkt sich die Studie bei der Ursachenanalyse von Ineffizienzen des Grenzschutzes auf drei Aspekte: (a) Marktmacht des Detailhandels und der Vorleistungsanbieter, (b) Rentenbildung bei der Zuteilung von Importkontingenten sowie (c) Komplexität und Intransparenz. Für eine vollständige Bewertung müssten jedoch drei weitere, gravierende Ineffizienzen ergänzt werden:

- *Verzerrung innerhalb des Agrarsektors:* Da Agrarprodukte unterschiedlich stark geschützt werden, richten Landwirte ihre Produktion primär nach dem Schutzniveau aus, anstatt nach lokalen Gegebenheiten oder der tatsächlichen Marktnachfrage.
- *Verzerrung zwischen Sektoren:* Durch den Grenzschutz bleiben Ressourcen im Agrarsektor länger gebunden (z.B. Arbeitskräfte), auch in Segmenten mit begrenzter ökonomischer Rentabilität. Gleichzeitig besteht in anderen Wirtschaftsbereichen ebenfalls eine Nachfrage nach diesen Ressourcen, wo sie potenziell einen höheren Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Produktivität leisten könnten.
- *Verzerrung von Kaufentscheidungen:* Die durch den Grenzschutz künstlich hochgehaltenen Preise verzerren Kaufentscheidungen und fördern den Einkaufstourismus massiv. Dem Schweizer Detailhandel und den inländischen Landwirten entgeht dadurch ein Marktvolumen von fast 4 Mrd. CHF pro Jahr (SECO, 2025).

Zu den bereits genannten Verzerrungen müssen zwingend die volkswirtschaftlichen Kosten für die verarbeitende Lebensmittelindustrie gezählt werden. Die Binswanger-Studie vernachlässigt die Tatsache, dass die erste und zweite Verarbeitungsstufe relevante Akteure der Wertschöpfung auf inländischen und ausländischen Märkten darstellen. Ein Grenzschutz, der primär auf hohe Rohstoffpreise für die Landwirtschaft abzielt, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der nachgelagerten Industrie adäquat zu berücksichtigen, ist unvollständig.

Eine zu starke Abschottung der Märkte für landwirtschaftliche Produkte führt dazu, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit nicht dynamisch entwickelt, ineffiziente Strukturen erhalten bleiben und Landwirte auf Güter mit hohem Schutzniveau statt mit guten Absatzchancen fokussieren.

3.2 Selektive Wiedergabe massgeblicher Evaluationsstudien

Ein wesentlicher Kritikpunkt betrifft die selektive Literaturwiedergabe, insbesondere der durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) in Auftrag gegebenen Evaluationsstudien des Grenzschutzes. Diese Verkürzungen führen zu einer verzerrten Darstellung. Während die Befunde der Studien zur *Effektivität* (die Erzielung hoher Inlandpreise) wiedergegeben werden, übergeht die Binswanger-Studie die ebenso zentralen Befunde zur mangelnden *Effizienz* (hohe volkswirtschaftliche Kosten und Rentenbildung an falscher Stelle). Damit wird dem Leser ein unvollständiges Bild der Evaluationsergebnisse vermittelt. Die folgenden Zitate geben die Kernbefunde der Studien wieder, wie sie im Agrarbericht 2018 (BLW, 2018) zusammengefasst sind:

- Loi et al. (2016): «Zusammenfassend zeigen die Resultate der Evaluation, dass ZK als wichtigstes Instrument des heutigen Grenzschutzsystems zwar teilweise effektiv, aber nicht effizient sind. Das System führt wegen der hohen Preise zu Nachteilen für die Konsumenten. Die landwirtschaftlichen Produzenten können dabei nur teilweise von den hohen Preisen profitieren. Zudem begünstigt das System nicht kompetitive Marktstrukturen.»
- Gray et al. (2017): «Die Evaluation, die von der OECD im Auftrag des BLW durchgeführt wurde, zeigt, dass – obwohl das Grenzschutzsystem zwar teilweise effektiv ist – hohe Kosten und grosse Ineffizienzen damit verbunden sind.» «Das heutige Grenzschutzsystem trägt zwar zu stabilen und hohen inländischen Preisen bei, es führt jedoch zu Ineffizienzen, Fehlanreizen und Rentenbildungen in der Wertschöpfungskette und somit zu erheblichen Kosten für die Schweizer Volkswirtschaft: Die Kosten sowohl für den einheimischen Endverbraucher, als auch

für die Akteure der einzelnen Handelsstufen steigen, die Auswahl an Waren schrumpft, der wirtschaftliche Wohlstand sinkt und das Wachstum in weniger geschützten, aber leistungsfähigeren Sektoren, auch in der Landwirtschaft, wird gehemmt.»

- Widmer (2017): «Abschliessend stellt der Autor fest, dass angesichts der vorliegenden Evidenz bezüglich des Grenzschatzes unbestritten Handlungsbedarf besteht. Mit Fokus auf die Schweizer Agrarwirtschaft zeichnen sich zwei Herausforderungen ab: Die durch das Zollregime generierten Renten fallen am falschen Ort an: Es profitieren weder die Produzenten materiell noch wird deren Verhalten in erwünschter Weise beeinflusst; Es bestehen erhebliche Ineffizienzen, welche das System bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise sehr teuer macht.»

Diese Verkürzungen führen dazu, dass die Kernbefunde der zitierten Evaluationsstudien unvollständig und sinntestellt wiedergegeben werden. Indem die Binswanger-Studie kritische Aussagen zur mangelnden ökonomischen Effizienz und zu Fehlallokationen ausblendet, verzerrt sie die wissenschaftliche Evidenz zugunsten einer einseitig positiven Bewertung des bestehenden Grenzschatzsystems.

3.3 Marktmacht und Verteilungsfragen

Das Thema Marktmacht in den vor- und nachgelagerten Stufen nimmt in der Studie einen zentralen Raum ein. Im Einklang mit der Literatur wird eine geringe Marktmacht der Landwirte problematisiert. Umso überraschender erscheint es, dass die Kontingentszuteilung über die «Inlandleistung» anstelle von Auktionen (z. B. beim Schaffleisch) als vorteilhaft dargestellt wird.

Die Studie postuliert, dass ein Verzicht auf die Versteigerung von Zollkontingenten vorteilhaft sei, da die finanziellen Mittel, die bisher an den Staat flossen, bei den Importeuren verblieben. Dies bilde dann die Grundlage für die Durchsetzung höherer Fleischpreise. Dies würde jedoch auf Seiten der landwirtschaftlichen Produzenten Marktmacht erfordern. Da die Studie aber zuvor explizit die strukturelle Unterlegenheit dieser Produzenten konstatiert hat, bleibt ungeklärt, weshalb die Importeure ihre zusätzliche Marge freiwillig weitergeben sollten. Damit widerspricht die Studie ihrer eigenen Prämisse zur Marktmachtverteilung.

Aus fachlicher Sicht ist zudem darauf hinzuweisen, dass Inlandleistungsmodelle strukturell etablierte Grossverarbeiter begünstigen und Markteintrittsbarrieren für neue Akteure schaffen, was bestehende Marktmacht absichert. Das Inlandsleistungsmodell ist zudem die Zuteilungsform, welche die stärkste bürokratische Belastung zur Folge hat, da sie eine zentrale Erfassung aller Inlandstransaktionen voraussetzt (Irek, 2026).

Die Abschottung sorgt dafür, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit nicht dynamisch entwickelt, ineffiziente Strukturen erhalten bleiben und Landwirte auf Güter mit hohem Schutzniveau statt mit guten Absatzchancen fokussieren.

Bezüglich der Konsumentenpräferenzen argumentiert die Studie ebenfalls widersprüchlich. Einerseits wird unterstellt, die Konsumenten wünschten lokale Produkte nach hohen Schweizer Standards. Andererseits wird behauptet, bei einem Wegfall der Zölle würden die Preise wegen zunehmenden Importen sinken. Wenn für diese Standards tatsächlich eine Zahlungsbereitschaft vorhanden ist, lässt sich diese am Markt über Labels und Prämien abschöpfen. Falls nicht, müssten solche politisch geforderten gemeinwirtschaftlichen Leistungen konsequenterweise über Direktzahlungen abgegolten werden und nicht über künstlich hochgehaltene Lebensmittelpreise.

4 Situation in spezifischen Marktsegmenten

4.1 Getreide, Mehl, Teiglinge und Backwaren (Kapitel 5)

Der deskriptive Teil zu Getreide, Mehl, Teiglingen und Backwaren ist fachlich nachvollziehbar: Das Zollregime (IRW, Schwellenpreise, Garantiefonds, Kontingente nur für Brotgetreide), die EU-Präferenzen und die Importentwicklung werden detailliert beschrieben und mit Motionen im Parlament verknüpft. Die Diagnose, dass der effektive Grenzschutz entlang der Wertschöpfungskette abnimmt und damit Importe verarbeiteter Produkte attraktiver werden, ist analytisch plausibel.

Bei den Handlungsempfehlungen zeigen sich jedoch mehrere Defizite:

Die vorgeschlagene Erhöhung des Referenzpreises für Brotweizen und die Lockerung der Zollobergrenze werden primär mit der Stärkung der Inlandproduktion und der Vermeidung von Deklassierung begründet; die Auswirkungen auf Konsumentenpreise werden nicht berücksichtigt.

Zu berücksichtigen sind zudem die Effekte einer Erhöhung des Referenzpreises für Brotweizen (wie auch anderer Agrarrohstoffe) auf die verarbeitende Industrie, da sie nicht zu 100 Prozent mit Zöllen geschützt wird und jede Erhöhung von Zöllen bei Agrarrohstoffen ihre Wettbewerbsposition verschlechtert. Einerseits, weil nur rund 80 Prozent der Preisdifferenz zur EU bei den Agrarrohstoffen als Zoll erhoben wird. Agrarrohstoffe, die in einem verarbeiteten Lebensmittel in die Schweiz importiert werden, können dementsprechend günstiger eingeführt werden. Je höher der Zoll, desto höher ist unser Wettbewerbsnachteil. Zudem weist der Industrieschutzteil einen Zollsatz von 0 Prozent auf.

Insgesamt ist der Fokus stark auf die Perspektive der Getreideproduktion und nachgeordnet der Müller- und Bäckereibranche gerichtet; konsumentenseitige Wohlfahrtswirkungen und gesamtwirtschaftliche Effizienzüberlegungen bleiben unbeachtet.

4.2 Milch und Milchprodukte (Kapitel 8)

Im Milchkapitel empfiehlt die Binswanger-Studie eine Erhöhung der Verkäsungszulage um 5 Rappen. Die Argumentation fokussiert dabei einseitig auf die negativen Folgen des Käsefreihandels mit der EU und die steigenden Importmengen. Diese Bewertung ist zu einseitig. Der Käsefreihandel hat auch zu einer nachweisbaren Qualitätssteigerung und einer starken Positionierung von Schweizer Spezialitäten geführt; zudem übersteigen die Exporteinnahmen aufgrund der höheren Preise nach wie vor die Importausgaben.

In der Argumentation für die Erhöhung der Verkäsungszulage liegt der Fokus einseitig auf kostendeckenden Milchpreisen für landwirtschaftlichen Produzenten. Nicht berücksichtigt werden die tatsächlichen Verteilungswirkungen, also inwiefern eine tatsächliche Weitergabe an die Landwirte erfolgt und ob alternative Instrumente wünschenswerter sein könnten.

Weiterhin wird eine restriktivere Regelung des aktiven Veredelungsverkehrs gefordert. Auch hier handelt es sich eher um politisch-programmatische Vorschläge als um wissenschaftlich belastbar abgeleitete Empfehlungen.

Zum Vorschlag einer restriktiver ausgestalteten Regelung wird die umfassende Evaluation der Begleitmassnahmen von BAK Economics (2024) im Auftrag des SECO nicht berücksichtigt. Diese kommt nach einer Berücksichtigung aller Verarbeitungsstufen zum entgegenstehenden Schluss:

«unsere Hauptempfehlung [ist], sicherzustellen, dass der 2019 eingeführte Regelrahmen in seiner bestehenden Form erhalten bleibt. Aktuelle Vorstösse, das vereinfachte Verfahren für den aktiven Veredelungsverkehr für einige Grundstoffe wieder restriktiver zu gestalten, sind somit kritisch zu beurteilen. Auch wenn die Bedeutung dieser Grundstoffe möglicherweise gering ist, könnte bereits das durch eine partielle Verschärfung ausgesendete Signal die Investitionsbereitschaft auf der zweiten Verarbeitungsstufe beeinträchtigen.» (S.5) Um die in der Studie vorgeschlagenen Massnahmen zu begründen, bräuchte es also mindestens eine Aussage dazu, warum die Schlussfolgerungen der Evaluation nicht mehr gültig sein sollten.

Ohne den aktiven Veredelungsverkehr könnten hochveredelte Schweizer Produkte kaum zu konkurrenzfähigen Preisen exportiert werden. Zudem lässt die Studie die Rolle der Branchenorganisation Milch ausser Acht. Diese hat wesentliche Stellhebel selbst in der Hand, indem sie etwa über den Fonds Rohstoffverbilligung die Höhe der Ausgleichszahlungen definiert und damit den aktiven Veredelungsverkehr im Sinne einer funktionierenden Wertschöpfungskette aktiv mitgestaltet und fördert. Die Darstellung des Veredelungsverkehrs als rein destruktives Element zur Umgehung des Grenzschutzes ist daher nicht haltbar.

5 Fazit

Die Studie bietet als interessengeleitetes Positionspapier durchaus informative Mehrwerte, stellt jedoch keine ausgewogene wissenschaftliche Grundlage für politische Entscheidungen dar.

Sie bedarf einerseits einer Ergänzung durch die vollständigen Befunde der einschlägigen BLW- und OECD-Literatur. Sie bedarf andererseits einer Ergänzung durch eine ganzheitliche Betrachtung der Wertschöpfungskette. Ein zukunftsfähiger Grenzschutz darf nicht isoliert die landwirtschaftliche Produktion betrachten, sondern muss die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Käsereien, Müllereien, Grossbäckereien, Handelsbetriebe und Schokoladefabrikanten zwingend einbeziehen. Diese Betriebe sind auf international wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen angewiesen. Eine Weiterentwicklung des Grenzschutzes muss daher zwingend zwischen den Interessen aller Stufen der Wertschöpfungskette bis hin zu den Konsumentinnen und Konsumenten austariert werden, um den Agrarstandort Schweiz ganzheitlich zu stärken.

6 Literatur

BAK Economics (2024). Evaluation der nach der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge eingeführten Begleitmassnahmen. Analyse im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Verfügbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/92534.pdf>

Binswanger, M., Schüler, S., & Müller, R. (2025). *Grenzschutz im Agrarbereich: Bedeutung und Optimierungsmöglichkeiten*. FHNW Hochschule für Wirtschaft, im Auftrag des Schweizerischen Bauernverbandes.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2018). Agrarbericht 2018. Bundesamt für Landwirtschaft BLW. Verfügbar unter: <https://2018.agrarbericht.ch/de/service/dokumentation/publikationen>

El Benni, N., Finger, R., Ammann, J., Irek, J. *et al.* (2025). Aligning agricultural policy: discrepancies between public and farmer *priorities*. *Agricultural and Food Economics*, 13(1), 55. <https://doi.org/10.1186/s40100-025-00402-5>

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, <https://doi.org/10.1787/6e3dc493-en>.

Irek, J. (2026). Tariff rate quotas for agricultural imports in Switzerland. A comparison of allocation methods. Agroscope Working Paper, 4. März 2026. Im Erscheinen als Agroscope Science Report.

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. Via Internetseite des BLW: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/international/agrarmaerkte-und-agrarhandel/studien-grenzschutz.html>

Mergele, L., Wehrli, D., & Winistörfer, N. (2026). Administrierte Preise. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 62. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

OECD (2025). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2025: Making the Most of the Trade and Environment Nexus in Agriculture*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a80ac398-en>.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2025, 23. Januar). *Einkaufstourismus nimmt weiter zu*. Portal für kleine und mittlere Unternehmen KMU. <https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/aktuell/news/2025/einkaufstourismus-nimmt-weiter-zu.html>

Widmer, T. (2017), Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschutzes. Analyse im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW. Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft. Via Internetseite des BLW: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/international/agrarmaerkte-und-agrarhandel/studien-grenzschutz.html>

