IG Agrarstandort Schweiz
CI Secteur agroalimentaire

Report Grenzschutz

Der Grenzschutz entlang der Wertschöpfungskette der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft: Wissen, Einordnungen und Empfehlungen.

Chur, 5. Oktober 2026

Herausgeberin: IG Agrarstandort Schweiz (IGAS)

Kontakt:
IG Agrarstandort Schweiz
Kornplatz 2, 7000 Chur
info@igas-cisa.ch, 079 777 78 37

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Motivation 3

2. Zusammenfassung und Kernbotschaften 3

3. Systemverständnis 5

4. Licht- und Schattenseiten des Grenzschutzes 8

5. Offener Käsemarkt Schweiz 12

6. Biscuit, Schoggi etc. mit Schweizer Zutaten unter Druck 16

Die IG Agrarstandort Schweiz – Dialog kein Palaver

Der wertschätzende Dialog entlang der gesamten Wertschöpfungskette ist unsere Stärke.
Wir erarbeiten Positionen, die für alle Partner passen. Sind wir everybody's darling?

1. Einleitung und Motivation

Der Grenzschutz steht 2026 wieder im Zentrum der agrarpolitischen Debatte. Im Parlament häufen sich Vorstösse, die den Schutz einzelner Agrarmärkte erhöhen wollen oder Handelsabkommen grundsätzlich in Frage stellen. Um das Abkommen zwischen der EFTA und dem Mercosur wird im Parlament und anschliessend in einer Referendumsabstimmung gestritten. Die Handelspolitik der grossen Wirtschaftsräume ist weniger berechenbar als noch vor wenigen Jahren. In dieser Lage entscheidet sich, ob der Grenzschutz als Fachthema oder als Glaubensfrage behandelt wird.

Der Report betrachtet den Grenzschutz entlang der gesamten Wertschöpfungskette: vom Erntegut der Bäuerinnen und Bauern über die erste und zweite Verarbeitungsstufe bis zum Endverkaufspunkt im In- und Ausland. Er stützt sich auf öffentlich zugängliche Statistiken des Bundes, auf Branchendaten sowie auf Arbeiten der OECD und der Forschung.

Der Report ist keine Absage an den Grenzschutz. Er ordnet ihn ein. Grenzschutz ist eines von vier Instrumenten der Schweizer Agrarpolitik. Er ist das einzige, das alle Unternehmen zwischen Heu- und Essgabel erfasst. Wer an ihm dreht, verändert das ganze System.

Zwei Kernbotschaften sind für den Bericht zentral:

1. **Der Grenzschutz gehört auf die Fachebene.** Wer über seine Höhe mitentscheidet, muss die Wirkungen auf alle Stufen der Kette und auf die Konsumierenden kennen.
2. **Hände weg von einem überhasteten Ab- oder Ausbau.** Punktuelle Optimierungen sind möglich. Sie verlangen die Abwägung ökonomischer und politischer Kosten.

Nach Einleitung und Zusammenfassung (Kap. 1 und 2) beschreibt Kapitel 3 das agrarpolitische System und die Stellung des Grenzschutzes darin. Kapitel 4 stellt Vor- und Nachteile des heutigen Grenzschutzniveaus einander gegenüber und ordnet die Befunde der OECD ein. Kapitel 5 zeigt am Beispiel des Käsemarktes, wie sich der einzige vollständig geöffnete Agrarmarkt der Schweiz seit 2007 entwickelt hat. Kapitel 6 richtet den Blick auf die zweite Verarbeitungsstufe: Schokolade, Zuckerwaren, Dauerbackwaren und Teigwaren.

2. Zusammenfassung und Kernbotschaften

Die Schweiz schützt und stützt ihre Land- und Ernährungswirtschaft auf hohem Niveau. Das ist eine politische Entscheidung, die über Jahrzehnte demokratisch ausgehandelt wurde. Der Report zeigt: Das entstandene System ist austariert und es ist empfindlich. Wer ein Instrument einseitig verstärkt, verschiebt Lasten innerhalb der Kette, ohne den Sektor als Ganzes zu stärken.

1. Das Stützungsniveau ist hoch und seit langem stabil

Die staatliche Unterstützung für die Landwirtschaft entsprach im Zeitraum 2022–2024 rund 49 Prozent der Bruttoeinnahmen der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe. Das ist der höchste Wert der OECD-Mitgliedsländer, deren Durchschnitt bei 13 Prozent liegt. Der Grenzschutz trägt dazu über die Marktpreisstützung mit jährlich ca. 3 Milliarden Franken bei. Die letzten Reformschritte in der Schweizer Agrarpolitik wie die AP 14-17 haben diese Stützung punktuell umgebaut, nicht reduziert.

2. Vier Instrumente, ein System

Direktzahlungen, Förderung von Produktion und Absatz, Förderung der Produktionsgrundlagen und Grenzschutz greifen ineinander. Eine Gewichtsverschiebung zwischen den Instrumenten wirkt auf die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft. Der Grenzschutz nimmt dabei eine Sonderstellung ein: Er ist das einzige Instrument, das alle Unternehmen der Wertschöpfungskette erfasst, vom Futtermittelhändler bis zum Hotelier. Die durch ihn verursachten Kosten tragen die Konsumentinnen und Konsumenten.

3. Die erste Verarbeitungsstufe ist mitgeschützt, die zweite trägt die Kosten

Zölle auf Agrarrohstoffen schützen neben der Landwirtschaft auch Molkereien, Mühlen und Fleischwarenhersteller etc., weisen also auch ein Industrieschutzelement auf. Für Schokolade-, Zuckerwaren-, Dauerbackwaren- und Teigwarenhersteller sind dieselben Rohstoffe hingegen Kostenfaktoren. Der bewegliche Teilbetrag nach Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens mit der EU von 1972[1] (Preisausgleichsmechanismus) gleicht diesen Nachteil bei zentralen Rohstoffen zu rund 81,5 Prozent aus. Die Differenz tragen die Schweizer Hersteller selbst. Sie können jedoch zollfrei exportieren.

4. Der Importdruck auf die zweite Stufe nimmt messbar zu

Der Importanteil bei Biscuits stieg zwischen 2005 und 2025 von 30,1 auf 62,8 Prozent. Die Exportmenge der Dauerbackwarenindustrie sank im selben Zeitraum um 59,8 Prozent. Die Importe des Zollkapitels 19 (Zubereitungen aus Getreide, Mehl, Stärke oder Milch; Backwaren) nahmen zwischen 2016 und 2023 um 24,1 Prozent zu. Die zweite Verarbeitungsstufe steht im Inland unter grossem Wettbewerbsdruck und verliert im Ausland an Wettbewerbsfähigkeit.

5. Die zweite Verarbeitungsstufe ist ein Absatzkanal der Landwirtschaft

Die Schokoladen-, Dauerbackwaren- und Zuckerwarenindustrie nimmt rund 40 Prozent des Schweizer Zuckers ab. 21,3 Prozent der Schweizer Verkehrsmilch wurden 2025 in Form von Milchprodukten und milchhaltigen Nahrungsmitteln (Schokolade, Babyfood, Backwaren) exportiert. Verliert die zweite Stufe an Wettbewerbsfähigkeit, verliert die Landwirtschaft Absatz. Auch Suppen, Konfi, Früchtezubereitungen, Backwaren, Eierprodukte etc. sorgen für Absatz von Schweizer Früchten und Gemüse, Getreide, Eier etc. Der Schutz der Rohstoffproduktion und die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitung sind deshalb zusammen zu denken.

6. Der Käsemarkt zeigt, dass eine begleitete Öffnung funktioniert

Seit der vollständigen Liberalisierung des Käsehandels mit der EU im Jahr 2007 stieg die Schweizer Käseproduktion von rund 170'000 auf über 210'000 Tonnen (2025). Die Exporte stiegen von 62'000 (2012) auf rund 76'800 Tonnen im Jahr 2025. Dies ist keine lineare Erfolgsstory und mit Verwerfungen verbunden (Käsereisterben). Die Importe wuchsen schneller, weshalb die Handelsbilanz mengenmässig seit 2023 negativ ist. Werden Exporte von Fondue mitberücksichtigt, blieb die mengenmässige Handelsbilanz mit Ausnahme des Jahres 2023 knapp positiv zugunsten der Schweiz. Wertmässig bleibt ein Überschuss von rund 130 Millionen Franken, weil die Schweiz höherpreisige Spezialitäten exportiert

[1] Schweizerische Eidgenossenschaft: *Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. Siehe dazu auch Fedlex

und günstigere Standardprodukte importiert. Der befürchtete Preiswettbewerb nach unten blieb aus. Zu beachten: Die Unterstützungsmassnahmen für die Milch- und Milchprodukteverwertung in der alten Agrarmarktordnung schlugen 1989/1990 mit 1,15 Mia Franken zu Buche und verschlangen knapp die Hälfte des Agrarbudgets.

7. Der Grenzschutz ist ein untaugliches Instrument für Umwelt- und Tierwohlziele

Die OECD hat den Beitrag des Grenzschutzes zu den agrarpolitischen Zielen geprüft. Relevant ist er einzig für die Versorgung mit Nahrungsmitteln, weil er die Inlandproduktion ankurbelt. Selbst ohne Schutzmassnahmen wäre nach OECD-Einschätzung[2] mit mindestens 85 Prozent der heute produzierten Kalorien zu rechnen. Für Umwelt, Tierwohl, Gewässerschutz oder dezentrale Besiedelung ist der Grenzschutz ein bisher undifferenziertes und damit ungeeignetes Mittel.

8. Konsumierende tragen Kosten

Die Schweizer Lebensmittelpreise für Konsumierende lagen gemäss OECD im Durchschnitt 47 Prozent über den internationalen Preisen. Hohe Preisdifferenzen zum Ausland fördern den Einkaufstourismus und können Wertschöpfung ins Ausland verlagern. Das trifft alle Glieder der Schweizer Wertschöpfungskette.

9. Empfehlungen

- ***Hände weg von einem überhasteten Ab- oder Ausbau.*** *Punktuelle Optimierungen des Grenzschutzes sind möglich. Sie verlangen die Abwägung der ökonomischen Kosten (Einkommen, Einkaufstourismus, Standortattraktivität) und der politischen Konsequenzen durch Handelsverträge oder die WTO-*Zolltarifierung *von 1995.*
- ***Ausgleich vor Ausbau.*** *Wo der Grenzschutz bleibt, ist die Rohstoffpreisdifferenz für die exportierende und die importkonkurrenzierte Verarbeitung vollständig auszugleichen. Die Nachfolgelösung Schoggigesetz und der aktive Veredelungsverkehr sind zu erhalten.*
- ***Handelsabkommen begleiten und Chancen daraus nutzen statt blockieren.*** *Ein Monitoring allfälliger negativer Auswirkungen auf die Landwirtschaft und der (Export)Chancen bestehender und künftiger Abkommen stärkt das Vertrauen und legt die Faktengrundlage für allfällige Begleitmassnamen.*
- ***Dialog entlang der ganzen Kette.*** *Landwirtschaft, erste und zweite Verarbeitungsstufe, Handel und Konsumierende sind Teil derselben Wertschöpfungskette. Der Balanceakt zwischen Agrarschutz, WTO-Regeln, EU-Abkommen und Exportfähigkeit gelingt nur gemeinsam.*

3. Systemverständnis

Grenzschutz ist eines der prominentesten Instrumente der Schweizer Agrarpolitik und betrifft die ganze Wertschöpfungskette. Entsprechend sind Zölle im System zu verstehen. Ein System, das von Unternehmen, Markt sowie nationaler und internationaler Politik geprägt ist.

Ein Geflecht von Unternehmen

Wer die Frage stellt, wie denn die Schweizer Landwirtschaft funktioniere, wird schnell auf die Agrarpolitik, den Verfassungsauftrag, das Landwirtschaftsgesetz oder das Parlament verwiesen. Das entspricht nur teilweise der Realität. Gemüsegärtnerinnen, Müller, Schweinezüchter, Gastronominnen

[2] Gray et al. 2017

oder Bäckerlehrlinge arbeiten in einem System von Kleinunternehmen bis hin zu Grossmolkereien oder Detailhändlern. Dieses Geflecht von Unternehmen definiert weitgehend, was uns als Konsumentinnen und Konsumenten wie und wo angeboten wird.

Alle Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Land- und Ernährungswirtschaft agieren mit ihren Strategien oder Fähigkeiten miteinander, erbringen Leistungen, ernten, verarbeiten, verpacken oder handeln. Auch Landwirtschaftsbetriebe sind per Definition Unternehmen. Sie sind als das zu behandeln, was sie sind: eigenständige KMU. Sie richten ihre Betriebe soweit möglich selbstbestimmt auf ihre Fähigkeiten, Marktopportunitäten und gesellschaftliche Rahmenbedingungen aus. Natürlich steckt der Kern der agrarpolitischen Auseinandersetzung in den beiden Wörtern «soweit möglich».

Stabile Instrumente der Schweizer Agrarpolitik

Die Schweizer Agrarpolitik wird grob zusammengefasst von vier Instrumenten bestimmt: Direktzahlungen, Massnahmen zur Förderung von Produktion und Absatz, Förderung von Produktionsgrundlagen und Grenzschutz. Sehr viele der Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft sind von den ersten drei Instrumenten kaum oder nur indirekt betroffen. Einzig der Grenzschutz erfasst alle Unternehmen zwischen der Heu- und Essgabel, vom Futtermittelhändler bis zum Hotelier.

Tabelle 1: Instrumente der Schweizer Agrarpolitik und ihre Kosten

Instrument	Kosten/Jahr in Mio. CHF	Bemerkungen
Direktzahlungen	2'800*	Bezahlung von Leistungen wie Tierwohl, Artenvielfalt, Alpung die grösstenteils unter die «Green Box» gemäss WTO fallen.
Förderung Produktion und Absatz	550*	Verkäsungszulage, Siloverbotszulage, Einzelkulturbeiträge, Qualitäts- und Absatzförderung, Kommunikation etc.
Förderung von Produktionsgrundlagen	170*	Meliorationen, Stallbauten im Berggebiet, Beiträge an Viehzucht, Investitionskredite etc.
Grenzschutz	ca. 3’000	Die Summe gemäss OECD (Market Price Support), schwankt je nach Delta zwischen den Inland- und Importpreisen der wichtigsten Agrargüter.

(*) Zahlen gemäss Budget Bund 2026, finanziert vom Bund, also den Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

Die vier Instrumente sind in der Ausgestaltung und in der finanziellen Alimentierung und die errechneten Kosten beim Grenzschutz sind seit Jahren kaum verändert worden. Die Unternehmen im Sektor bewegen sich in einem weitgehend verlässlichen Rahmen.

Die OECD summiert die Agrarförderung (Total Support Estimate) der Schweiz auf rund 7 Milliarden CHF pro Jahr (siehe Kapitel 4).

Austariertes agrarpolitisches System

Was in den letzten Jahrzehnten agrarpolitisch erstritten, ausgehandelt, bewahrt und weiterentwickelt wurde, ist ein Mix von unterschiedlichen Instrumenten (siehe Tabelle 1).

Eine Veränderung innerhalb der Instrumente oder eine Gewichtsverschiebung zwischen den Massnahmen und Instrumenten interagiert mit dem ganzen System (siehe Abb. 1, Mobile). Die Anpassung von Zöllen (Instrument Grenzschutz) erfordert eine Abwägung der ökonomischen Kosten (Einkommen Bäuerinnen und Bauern, Einkaufstourismus, Attraktivität des Standortes Schweiz für Verarbeiter) und der politischen Konsequenzen (Handelsverträge). Die Instrumente der Agrarpolitik müssen sich vom Feld bis auf den Teller bewähren: Agrarpolitik betrifft auch Konsumierende.

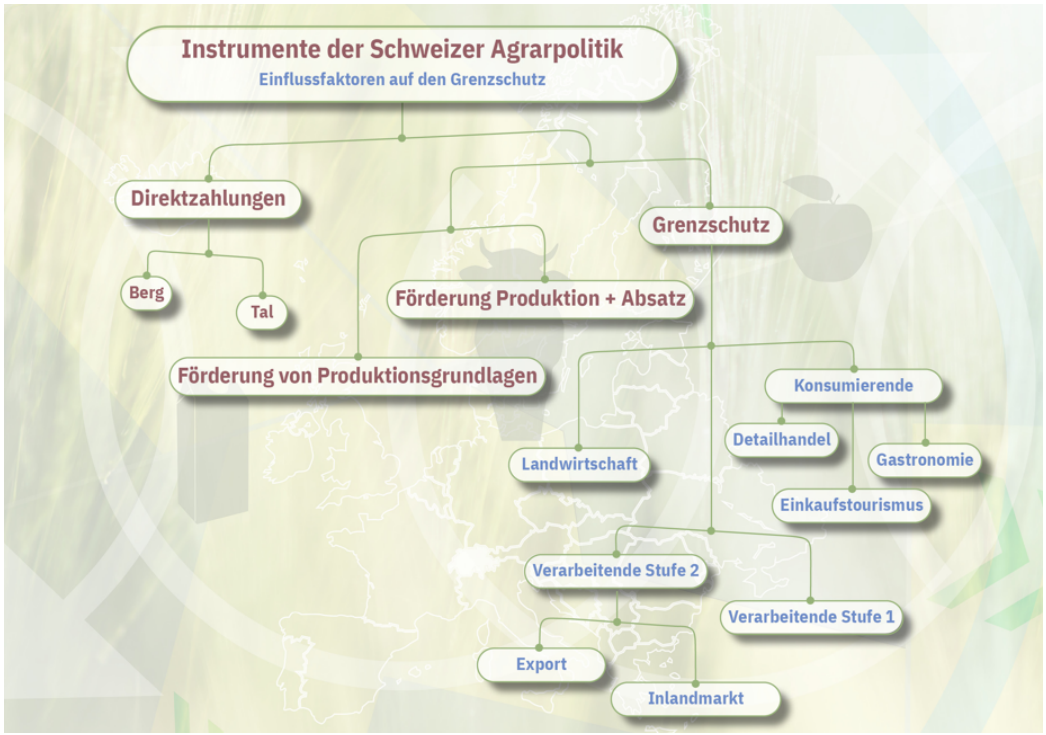

Abb. 1: Mobile Schweizer Agrarpolitik

Fliessende Systemgrenzen

Ernährung und damit die Landwirtschaft ist ein zentrales Element unserer Gesellschaft. Gleichzeitig interagiert die Landwirtschaft mit der Umwelt. Die Steuerung des Wirtschaftssektors Landwirtschaft hat folglich immer auch Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt. Es existiert keine scharfe Trennung zwischen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft in der Agrarpolitik. Eine rein wirtschaftliche Betrachtung der Agrarpolitik greift zu kurz.

Interdisziplinäres Denken ist für zukunftsfähigen Grenzschutz unabdingbar

Der Grenzschutz betrifft alle Akteure des Ernährungssektors und insbesondere die Konsumierenden. Eine Beurteilung der Ausgestaltung des Grenzschutzes aus rein landwirtschaftlicher Sicht erübrigt sich. Der differenzierte Blick auf den Grenzschutz (Einbezug auch der Konsumenteninteressen) ist trotz oder wegen Trump etwas in Vergessenheit geraten. Davon zeugen sich häufende Vorstösse im Parlament, die Handelsabkommen generell in Frage stellen oder auf eine Erhöhung des Grenzschutzes für die Schweizer Landwirtschaft hinwirken wollen.

4. Licht- und Schattenseiten des Grenzschutzes

Die Argumente zu einem angemessenen Grenzschutz ergeben sich durch das legitime Schutzbedürfnis für sensible Bereiche der Produktion oder der Verarbeitung sowie durch die hohe Preisvolatilität auf den Agrarmärkten. Sie ergibt sich weniger aus den global gehandelten Volumen an Lebensmitteln. Licht und Schatten liegen zudem oft nahe beieinander.

Plädoyer für den Handel mit Lebensmitteln

Grenzschutz ist nur notwendig, wenn überhaupt internationaler Handel mit Lebensmitteln oder Produktionsmitteln betrieben wird. Die Unterschiede in den räumlichen und zeitlichen Möglichkeiten der Nahrungsmittelproduktion sind global sehr gross. Würden alle Lebensmittel innerhalb einer Nation produziert, würden die Ressourcen in dicht bevölkerten Ländern wie der Schweiz stark übernutzt. Somit ist der Handel von Lebensmitteln für die Versorgungssicherheit vieler Länder und insbesondere der Schweiz essenziell. Ohne Handel würden sich die negativen Effekte des Klimawandels verstärken, weil weniger Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Regionen möglich wäre. Kinnunen et al., 2020[3] haben errechnet, dass global nur knapp 30 % des Bedarfs an pflanzenbasierten Nahrungsmitteln gedeckt werden könnten, wenn sich Transportwege auf einen Radius von 100 km beschränken würden.

Die «Einführung in die Schweizer Agrarpolitik, Huber, 2022» fasst die Zusammenhänge zusammen (S. 30). Die Menge der weltweit gehandelten Agrarprodukte ist im Vergleich zur produzierten Menge klein. Huber führt aus, dass nur gerade 9 % des weltweit produzierten Reis gehandelt werden. Auch Mais und Weizen weisen mit 15 bzw. 24 % an der produzierten Menge tiefe Handelsvolumen. Nicht anders verhält es sich für Rindfleisch (15 %) oder Schweinefleisch (9 %).

Die OECD erneuert ihre Analyse

Die OECD hat am 2. Juli 2026 ihren Länderbericht zur Schweizer Agrarpolitik veröffentlicht[4].

Der Bericht hält unter «Assessment and recommendations», Seite 17 fest: «Entsprechend ihrem zugeschriebenen hohen gesellschaftlichen Wert und ihren vielfältigen Zielen erhält die Landwirtschaft umfangreiche staatliche Unterstützung. Im Zeitraum 2022–24 beliefen sich die Erzeugerbeihilfen in der Schweiz auf 49 % der Bruttoeinnahmen der landwirtschaftlichen Betriebe – der höchste Wert in der OECD und deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 13 %. Dieser Anteil ist gegenüber dem Zeitraum 1986-88 (damals 76 %) zurückgegangen, blieb jedoch im letzten Jahrzehnt stabil. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass die letzte grosse Agrarreformphase (AP14–17) und die darauffolgenden Änderungen vor allem auf eine Umstrukturierung und die Ausrichtung der Zahlungen auf spezifische politische Ziele abzielten und nicht auf eine Reduzierung der Gesamtförderung.»

Weitere Aussagen der OECD, 2026:

- Im Durchschnitt lagen die Lebensmittelpreise für Verbraucher um 47 % über den internationalen Preisen – dies ist nach Island und Korea die dritthöchste Differenz in der OECD.

[3] Siehe dazu auch Kinnunen et al.,2020

[4] Siehe dazu auch OECD (2026): Policies for the Future of Farming and Food in Switzerland, OECD Agriculture and Food Policy Reviews

- Insgesamt ist die Agrarförderung (Total Support Estimate) der Schweiz seit 1986–88 um 40 % zurückgegangen und bleibt seit 2013–15 stabil (7 Mia. CHF pro Jahr im Zeitraum 2022–24).
- Das derzeitige System der Agrarförderung führt zu einem Paradoxon für die Landwirte. Einerseits besteht eine hohe Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Einkommen von staatlichen Zahlungen. Andererseits äussern die Landwirte Frustration über die Komplexität der Verwaltungsabläufe und regulatorischen Hindernisse. Diese Dynamik könnte Eigenverantwortung und unternehmerische Initiative innerhalb des Sektors hemmen.
- Studien der OECD haben gezeigt, dass politische Massnahmen, welche die Kosten für importierte Produktionsmittel in die Höhe treiben und einheimische Produzenten vor externem Wettbewerb abschirmen, die Geschäftsentwicklung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors behindern[5]
- Der Grenzschutz trägt dazu bei, dass die Lebensmittelpreise die Marktdynamik nicht vollständig widerspiegeln. So können beispielsweise Obst und Gemüse in der Saison manchmal teurer sein als ausserhalb der Saison.
- Lebensmitteleinkäufe im grenznahen Ausland sind in der Schweiz verbreitet. Diese Praxis kann erhebliche wirtschaftliche, ökologische und soziale Auswirkungen haben, doch ihre Folgen sind bislang noch nicht ausreichend erforscht. Sie könnte zudem die Genauigkeit nationaler Statistiken und das Verständnis der Ernährungsgewohnheiten in der Schweiz beeinträchtigen. Bessere Einblicke in die Auswirkungen von Preisverzerrungen auf verschiedene Ziele der Lebensmittelsysteme könnten eine effektivere Politikgestaltung unterstützen.
- Binswanger 2025[6] weist in seiner Studie darauf hin, dass die OECD-Annahmen vernachlässigen, dass in der Schweiz wohl auch ohne Grenzschutz etwas höhere Preise als im umliegenden Ausland bezahlt würden. Dies liege 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 Grenzschutzes geringer sein als von der OECD berechnet. Weiter kann relativierend erwähnt werden, dass u.a. Ökodirektzahlungen die produzierte Menge an Lebensmitteln reduzieren und so das Gesamtstützungsniveau erhöhen.

Licht und Schatten konkret

(1) Grenzschutz ist ein unbestrittener Bestandteil der Schweizer Agrarpolitik. Die Folge: verlässliche Rahmenbedingungen für alle Akteure, stabile und im Vergleich zum Ausland hohe inländische Preise, intensive Produktion und positive Effekte auf das landwirtschaftliche Einkommen.

(2) Seit 2007 ist der Beitrag des Grenzschutzes zum Einkommen der Landwirtschaft mit Beträgen von rund 3 Mia. CHF pro Jahr weitgehend konstant[7]. Das kann inklusive der Beachtung der Teuerung als Erfolg gewertet werden, ist aber kein Schritt vorwärts zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Umfeld.

(3) Die gesamten Stützungsmassnahmen entsprechen heute 49 % der Bruttoeinnahmen der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe; der Grenzschutz trägt über die Marktpreisstützung wesentlich dazu bei (OECD, 2026). Die hohe Stützung kann je nach Ausgestaltung und Höhe der Grenzschutzmassnahmen

[5] Siehe dazu auch OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015
[6] Siehe dazu auch Binswanger et al., 2025
[7] Siehe dazu auch Binswanger et al., 2025

und des Wechselkurses Vor- und Nachteil sein. Was für einzelne Teilnehmer der Wertschöpfungskette vorteilhaft ist (hohe Zölle auf dem Import von Agrarrohstoffen), ist für Exporteure der zweiten Verarbeitungsstufe wie Backwarenhersteller trotz Preisausgleichssystem und wegfallenden Zöllen beim Export schwierig. Licht und Schatten liegen nahe beieinander.

(4) Die inländischen Erzeugerpreise liegen gemäss OECD im Durchschnitt weiterhin etwa 50 % über den Weltmarktpreisen, auch wenn sich dieser Unterschied im Laufe der Zeit verringert hat. Das birgt Gefahren. Hohe Preisdifferenzen zum Ausland fördern den Einkaufstourismus, womit Marktvolumen für Schweizer Bäuerinnen und Bauern verloren geht und Wertschöpfung ins Ausland abfliesst.

(5) Im Jahr 2017 bewertete die OECD den Beitrag von Grenzschutzmassnahmen zu den agrarpolitischen Zielen der Lebensmittelversorgung, der Erhaltung natürlicher Ressourcen, der Landschaftspflege, der dezentralen Besiedlung und des Tierschutzes (Gray et al., 2017). Die Analyse ergab, dass der Grenzschutz nur für eines dieser Ziele – die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung – relevant war, da er die inländische Produktion ankurbelt. Doch selbst ohne Schutzmassnahmen wäre laut OECD zu erwarten, dass inländische Erzeuger weiterhin mindestens 85 % der heute produzierten Kalorien auf den Markt bringen. Der Grenzschutz erweist sich als nicht relevant für Ziele der Verfassung wie Umwelt, Tierwohl, Gewässerschutz oder dezentrale Besiedelung. Dies liegt daran, dass der Grenzschutz bezüglich Standards, Produktionsmethoden oder regionaler Herkunft ein sehr undifferenziertes Mittel ist.

(6) Die Handelspolitik der Schweiz ist geprägt:

- durch ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) seit ihrer Gründung im Jahr 1960;
- durch ihren Beitritt zum GATT im Jahr 1966 und der anschliessenden Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO);
- durch das Freihandelsabkommen mit der EU, abgeschlossen 1972;
- durch die Bilateralen Abkommen mit der EU;
- durch ein Netzwerk von über 30 Freihandelsabkommen.

Die internationale Verflechtung der Schweizer Volkswirtschaft ist unumkehrbar und erfordert eine aktive Handelspolitik, damit die Wettbewerbsfähigkeit gehalten werden kann. Der Grenzschutz für Agrargüter bzw. die gemäss Agrarbericht selbstgewählte hohe Preisdifferenz gegenüber dem Ausland ist Segen und Gefahr gleichzeitig.

(7) Der Agrarsektor verfügt über einen hohen und komplexen Grenzschutz, während der «Nichtlebensmittel-Industriesektor» ohne Zollschutz auskommt. Diese unterschiedliche Ausgangslage birgt Konfliktpotenzial für künftige Handelsabkommen: Der Schutz der Agrarinteressen wird schwieriger.

(8) Die Lebensmittelverarbeitung der ersten Stufe umfasst schwach verarbeitete Lebensmittel und Grundstoffe wie Fleischwaren, Butter, Mehl, Fruchtsaft, Speiseöle/-fette und Zucker. Produkte dieser Stufe, die auf in der Schweiz produzierbaren Agrarrohstoffen basieren, sind in der Regel durch Zölle geschützt. Diese schützen nicht nur die landwirtschaftlichen Produzenten, sondern auch die Verarbeitungsbetriebe der ersten Stufe vor ausländischer Konkurrenz.

(9) Die zweite Verarbeitungsstufe umfasst stärker verarbeitete Produkte wie Pizza, Schokolade, Biscuit oder Konfitüre. Die zweite Stufe ist nur schwächer gegen Importe geschützt. Die Herleitung dieses Befunds erfolgt in Kapitel 6.

(10) Ein grosser Teil der landwirtschaftlichen Produktion fliesst als Rohstoff in die Lebensmittelindustrie. Damit ist die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelverarbeitung eng mit den agrarpolitischen Rahmenbedingungen verbunden, siehe dazu auch Abb. 5 und Ausführungen in Kapitel 6).

(11) Ungleicher Grenzschutz schafft Verwerfungen. So ist die Fleischproduktion oder der Getreideanbau stark geschützt, Eiweisspflanzen nicht oder nur wenig. Das macht Einzelkulturbeiträge notwendig. Der geschützte Industriemilchmarkt und der gleichzeitig ungeschützte Markt mit Käse macht Zulagen notwendig.

Tabelle 2: Aktuelle Beispiele Licht und Schatten

Beispiel	Politik will	Schatten	Gut zu wissen
Teiglinge	Schutz Brotgetreide; höherer Schutz vor verarbeiteten Produkten	Druck auf zweite Verarbeitungsstufe. Konflikt mit dem in der Summe vorteilhafte FHA mit der EU von 1972.	Schutz kann nicht beliebig entlang der Kette ausgeweitet werden.
Wein	Absatz von Schweizer Wein stärken.	Kontingentsbewirtschaftung, internationale Verpflichtungen.	Importpolitik ersetzt Reaktion auf Konsumveränderungen nicht.
Milch	Veredelungsverkehr enger regeln; Schutz der Milchproduzenten.	Rohstoffzugang für exportierende zweite Verarbeitungsstufe.	Attraktivität der Schweiz als Standort für Lebensmittelindustrie.

Einseitige Betrachtung – kritische Würdigung

Um auf Risiken und Nebenwirkungen einer wenig differenzierten Grenzschutz-Diskussion aufmerksam zu machen, hat sich die IG Agrarstandort Schweiz (IGAS) mit der vom Schweizer Bauernverband (SBV) in Auftrag gegebenen Studie «Grenzschutz im Agrarbereich: Bedeutung und Optimierungsmöglichkeiten»[8]auseinandergesetzt. Die IGAS hat sich gefragt: Wird die Studie dem austarierten Mobile der Schweizer Agrarpolitik gerecht? Könnte sie von der Politik falsch verstanden werden?

Eine Peer Review vom April 2026 [9]der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG unterzieht die Binswanger-Studie einer kritischen Würdigung. Die von BSS gemachten Aussagen erfolgten unabhängig von der IGAS. Sie müssen nicht ihrer Haltung entsprechen. Die Peer Review ist ein Beitrag zur Einordnung von Binswangers Empfehlungen.

BSS kommt zum Schluss: «Ein zukunftsfähiger Grenzschutz muss die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Käsereien, Mühlen, 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.»

[8] Siehe dazu auch Binswanger et al., 2025
[9] Siehe dazu auch Peer Review vom April 2026

5. Offener Käsemarkt Schweiz

Fakten und Entwicklungen seit der Einführung des Käsefreihandels mit der EU zeigen, dass die Schweizer Milchwirtschaft im internationalen Kontext mithalten kann. Allerdings nur dank kollektiver Anstrengungen.

Im Auftrag der IG Agrarstandort Schweiz hat die HAFL im August 2026 Zahlen, Fakten und Entwicklungen seit der Einführung des Käsefreihandels mit der EU zusammengestellt. Die inhaltlichen Aussagen und die Berechnungen erfolgten unabhängig von der IGAS. Die HAFL-Studie ist öffentlich zugänglich. Nachfolgend führen wir die HAFL- Aussagen der Zusammenfassung auf.

Geöffneter Käsemarkt als Bestandteil der Bilateralen I

Der Käsemarkt hat sich seit der Einführung des Käsefreihandels mit der Europäischen Union dynamisch entwickelt. Der Käsefreihandel ist Bestandteil des Agrarabkommens der Bilateralen I von 1999, trat 2002 in Kraft und führte nach einer fünfjährigen Übergangsphase mit schrittweisem Abbau von Zöllen und Exportsubventionen per 1. Juni 2007 zur vollständigen Liberalisierung des Käsehandels zwischen der Schweiz und der EU. Während etwa bei Speisepilzen, Leguminosen, Heidelbeeren oder Baumwolle kein Grenzschutz besteht[10], ist der Käsemarkt der einzige Agrarmarkt der Schweiz, in dem die Handelsbeschränkungen gegenüber dem wichtigsten Handelspartner abgebaut wurden.

Schwächen der alten Marktordnung korrigiert

Mit der Marktreform reagierten Parlament und Bundesrat auf strukturelle Schwächen der alten Marktordnung – staatliche Preis- und Absatzgarantien, Milchkontingentierung, extreme Abhängigkeit von Exportsubventionen und sinkende Käseexporte in den 1990er-Jahren. Als Beispiel für die Untauglichkeit der alten Marktordnung kann die Milchrechnung genannt werden. So betrugen die Aufwände für die Butter- und Käseverwertung in den Jahren 1989/1990 363,5 bzw. 571,4 Mio. Franken. Beiträge an Kuhhalter ohne Verkehrsmilchproduktion schlugen mit 101 Mio. Franken zu Buche, übrige Massnahmen mit 59,3 Mio. und die Sonderverbilligung einheimischer Weich- und Halbhartkäse mit 50,8 Mio. Alle Massnahmen für die Milch- und Milchprodukteverwertung schlugen mit 1,15 Mia Franken zu Buche und verschlangen knapp die Hälfte des Agrarbudgets[11]. Die Reform zielte daher auf eine verbesserte Marktausrichtung und bessere Marktzugänge, den Abbau von Handelshemmnissen und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Käsewirtschaft.

Entwicklung Käsemarkt 2006 bis 2025 im Überblick

Mit der Einführung der neuen Marktordnung begann eine Weiterentwicklung der Käsewirtschaft:

- **Die Käseproduktion** stieg zwischen 2006 und 2025 von rund 170'000 Tonnen auf über 210'000 Tonnen an. Dieser Produktionszuwachs wurde nicht von allen Käsekategorien gleichermassen getragen. Während traditionelle Hartkäse (Emmentaler!) an relativer Bedeutung verloren, gewannen Frischkäse und Halbhartkäse an Marktanteil. Die Produktion von Frischkäse erhöhte sich von rund 40'000 auf über 70'000 Tonnen, während die Halbhartkäseproduktion von knapp

[10] Siehe dazu auch Schweizer Bauer, 2026, WTO Trade Policy Review der Schweiz 2022, St. Galler Bauer 2024

[11] Siehe dazu auch Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 27. Januar 1992, Seite 322, Tabelle 59

50'000 auf über 76'000 Tonnen zunahm. Der Anteil des Hartkäses an der Gesamtproduktion fiel dagegen von über 40 % auf unter 30 %.

- **Parallel zur Produktion entwickelte sich der Käsekonsum** positiv. Besonders Frischkäse und Halbhartkäse verzeichneten deutliche Zuwächse. Der Pro-Kopf-Verbrauch von Frischkäse und Quark stieg von rund 6 kg im Jahr 2001 auf 9 kg im Jahr 2024.
- **Die Käseexporte** (Zolltariflinie 0406) stiegen zwischen 2012 und 2025 von 62'000 auf rund 76'800 Tonnen; der Exportwert nahm im gleichen Zeitraum von 545 auf 704 Millionen Franken zu. Unterbrochen wurde diese Entwicklung durch Rückgänge in den Jahren 2022 und 2023. Nach Kategorien betrachtet gewannen Frisch- und Halbhartkäse an Bedeutung, während die Exportmenge von Hartkäse stabil blieb. Die Exporte konzentrieren sich stark auf Europa: 84 Prozent der Ausfuhren gehen in europäische Länder, wobei Deutschland mit 49 Prozent, Italien mit 16 Prozent und Frankreich mit 8 Prozent die wichtigsten Abnehmer sind; weitere 11 Prozent entfallen auf die USA. Die mittleren Exportpreise lagen 2022 bis 2024 weltweit zwischen 9.60 und 9.84 CHF/kg, mit deutlichen regionalen Unterschieden: Während nach Europa zu Preisen um 9 CHF/kg exportiert wurde, erzielten Ausfuhren nach Amerika, Asien und Ozeanien Preise zwischen 12 und 16 CHF/kg.
- **Die Käseimporte** (Zolltariflinie 0406) wuchsen im Betrachtungszeitraum stärker als die Exporte: von knapp 51'000 Tonnen (2012) auf über 80'000 Tonnen (2025); der Importwert stieg von 363 auf 575 Millionen Franken. Die Importe stammen vollständig aus Europa, wobei Italien (36 Prozent), Deutschland (25 Prozent) und Frankreich (16 Prozent) die wichtigsten Herkunftsländer sind. Das stärkste Wachstum verzeichneten Frischkäseimporte, die von 10'000 Tonnen (2006) auf 35'000 Tonnen (2024) zunahmen. Die mittleren Importpreise lagen mit rund 6.90 CHF/kg (Europa, 2022–2024) deutlich unter den Exportpreisen, wobei Importe aus Deutschland und den Niederlanden zu tieferen und Importe aus Italien, Frankreich und Griechenland zu höheren Kilopreisen erfolgten.

Differenzierung und Spezialisierung der inländischen Käseproduktion

Die Betrachtung der Waren der Zolltarifposition 0406[12] (Käse und Quark) wird die mengenmässige Handelsbilanz für die Schweizer Käsebranche erstmals 2022 negativ. Den Exporten von 72'585 Tonnen stehen Importe von 73'098 Tonnen gegenüber. Wertmässig blieb die Handelsbilanz positiv – mit einem Überschuss zugunsten der Schweiz von knapp 200 Millionen Franken.

Zu berücksichtigen ist, dass Fondueexporte in diesen Zahlen nicht enthalten sind, das tatsächliche Exportvolumen also höher liegt. So zeigen die Daten der TSM Solutions, dass 2022 rund 76'952 Tonnen Käse exportiert und 73'077 Tonnen Käse importiert wurde. Erst 2023 überstiegen die Importe mit 74'266 Tonnen knapp die Käseexporte von 73'494 Tonnen. Die Zahlen zeigen auch: werden Fondue mitberücksichtigt, blieb die mengenmässige Handelsbilanz mit Ausnahme des Jahres 2023 knapp positiv zugunsten der Schweiz.

Die Differenz zwischen Export- und Importpreisen belegt eine funktionale Spezialisierung des Handels: Die Schweiz exportiert vorwiegend höherpreisige Spezialitätenkäse und importiert zunehmend günstigere Standardprodukte. Studien bestätigen, dass Schweizer Käse auf internationalen Märkten

[12] Die Zolltariflinie 0406 wird in fünf Kategorien unterteilt: Frischkäse, Käse aller Art, Schmelzkäse, Käse mit Schimmelbildung und andere Käse und wird insgesamt in 22 eindeutige Tarife unterteilt. Siehe dazu auch Zolltarifdatenbank Tares.

mit einem höheren Preis verkauft werden kann und die Wettbewerbsposition über Qualität, Herkunft und Markenidentität statt über Preise definiert wird. Der Freihandel führte damit zu einer Differenzierung des Angebots. Der Preiswettbewerb nach unten blieb aus. Die Betrachtung der wertmässigen Handelsbilanz basiert auf den Daten zur Zollkategorie 04 und schliesst Fondue aus. Diese Daten konnten nicht aufbereitet werden.

Die binnenwirtschaftliche Betrachtung des Schweizer Käsesektors weist auf eine Konzentration der Verarbeitungsstrukturen auf wenige grosse Unternehmen hin. So weisen Emmi Schweiz AG und Züger Frischkäse AG entsprechend ihrer verkästen Milchmenge die grössten Anteile der ausbezahlten Verkäsungszulagen aus. Nach Gesetz muss die Verkäsungszulage an die Milchlieferanten weitergeleitet werden, da es sich um ein Milchstützungsinstrument handelt.

Die Produzentenmilchpreise entwickelten sich segmentspezifisch: Bio-Milch erzielte durchgehend die höchsten Preise (2024: rund 92 CHF/100 kg), gefolgt von Käsereimilch (rund 82 CHF/100 kg) und Verkehrsmilch (rund 75 CHF/100 kg). Seit 2017 ist in allen Segmenten ein Aufwärtstrend erkennbar, der sich ab 2021 verstärkte. Bei den AOP-Sorten stiegen die Käsereimilchpreise zwischen 2020 und 2024 mehrheitlich an, mit Ausnahme des Vacherin Fribourgeois AOP.

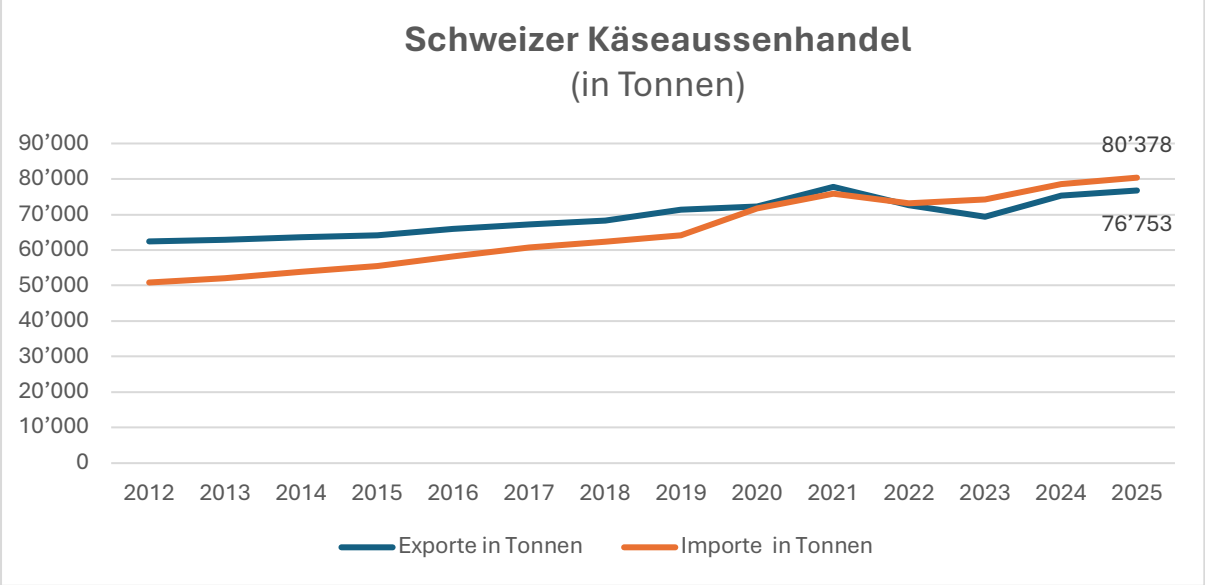

Abb. 2: Käseaussenhandel in Tonnen (Quelle: SwissImpex, eigene Darstellung)

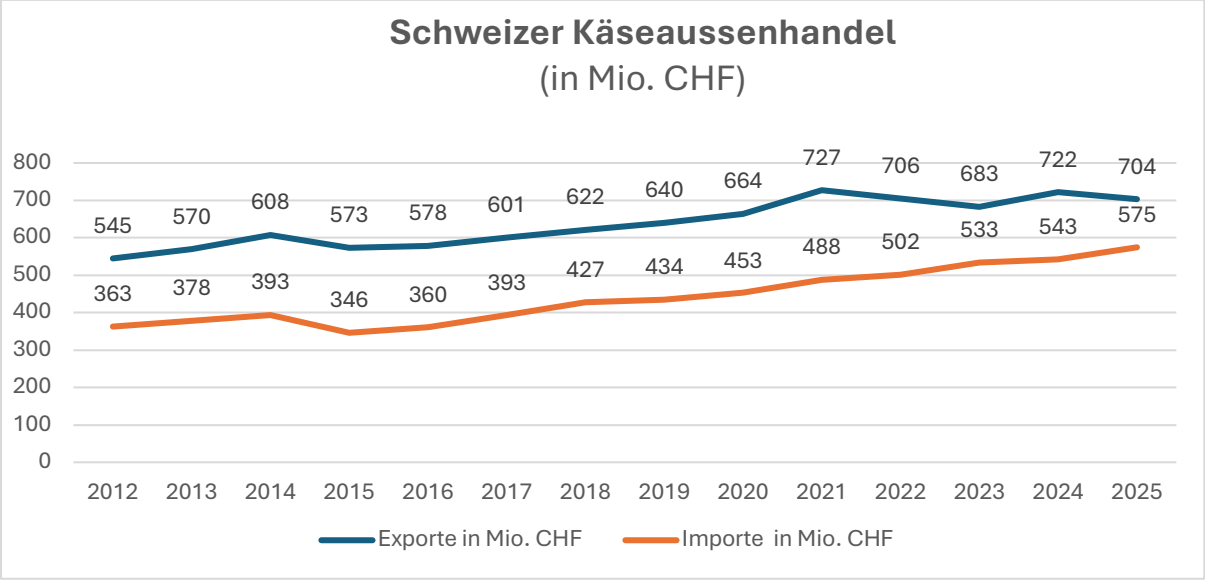

Abb. 3: Käseaussenhandel in Mio. CHF (Quelle: SwissImpex, eigene Darstellung)

Eine begleitete Liberalisierung

Die Marktentwicklung wurde durch Massnahmen begleitet. Zentrale Instrumente sind die Verkäsungszulage, die Siloverzichtszulage, die Umlagerung der Preisstützung zu Direktzahlungen, die Nachfolgeregelung Schoggigesetz (vgl. Kapitel 6) sowie das 2011 eingeführte Segmentierungssystem (A-, B-, C-Milch), das Exporteuren den Milchbezug zu EU-Preisniveau ermöglicht. Hinzu kommt die kollektive Marktorganisation der Sortenkäse über AOP-Bezeichnungen und Sortenorganisationen, die Mengenmanagement, Qualitätssicherung und Marketing koordinieren. Studien zur Preistransmission belegen zudem, dass weniger das Schutzniveau als die Qualitätsdifferenzierung bestimmt, wie stark ausländische Preise auf Schweizer Milchpreise durchschlagen.

Keine einfach zu bewältigende Reform

Die Schweizer Käsewirtschaft konnte sich im liberalisierten Umfeld behaupten: Produktion, Exporte und Exporterlöse nahmen seit der Marktöffnung zu, die Positionierung ermöglicht die Stabilisierung des Preisniveaus. Doch insbesondere wegen der Wechselkursentwicklung zum Euro und zum Dollar ist der Käseexport etwas weniger erfolgreich als erhofft. Zwar ist die Käseproduktion in der Schweiz seit 2005 insgesamt gestiegen; durch die wachsende Bevölkerung und die Spezialisierung nahmen die Importe stärker zu als die Exporte, sodass die mengenmässige Handelsbilanz negativ wurde. Der Preisdruck auf die Produzenten konnte durch die Einführung der Milchzulagen und der Segmentierung des Milchpreises abgefedert werden. Die Segmentierung hat die Preisdifferenz zum Ausland erhöht.

Preisschwankungen im europäischen Milchmarkt sowie Schwankungen in den Wechselkursen beeinflussen den Schweizer Milchpreis stärker als vor der Liberalisierung. Der Euro notierte 2006 bei durchschnittlich CHF 1,57 und war 2025 noch CHF 0,93 wert. Diese Entwicklung verteuerte Schweizer Produkte im Ausland um etwa 40 Prozent. Eine ähnliche, wenn auch weniger starke, negative Entwicklung konnte auch beim US-Dollar beobachtet werden. Dieser wurde 2006 zu CHF 1,25 Franken gehandelt, 2025 noch zu CHF 0,83 und verursachte eine Verteuerung der Schweizer Produkte im Ausland von rund 33 Prozent.

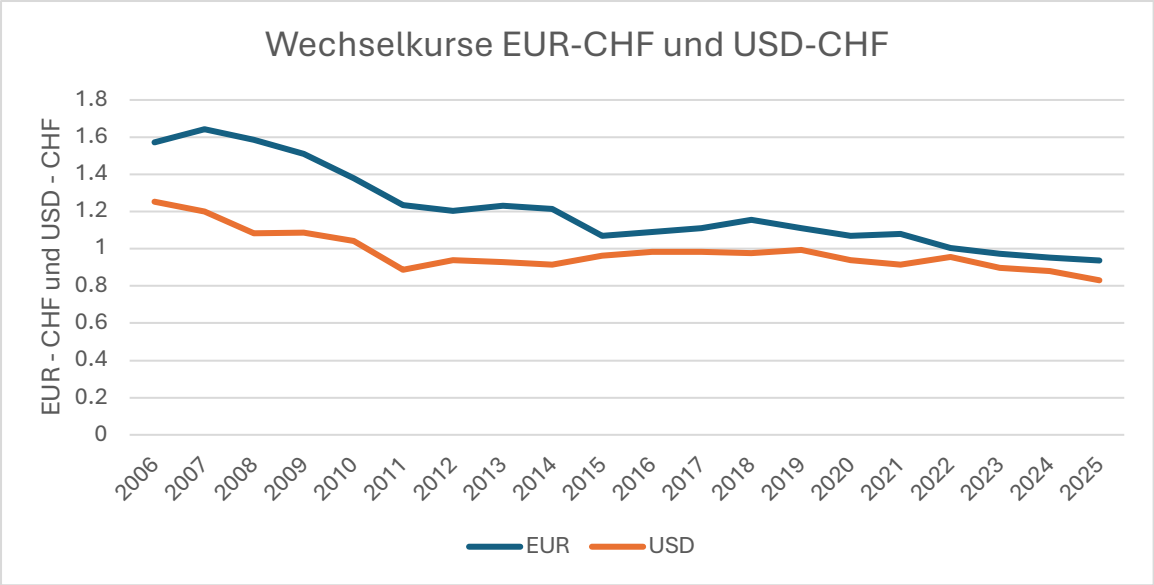

Abb. 4: Euro-Franken-Wechselkurs 2006 bis 2025 (Quelle: Schweizerische Nationalbank)

6. Biscuit, Schoggi etc. mit Schweizer Zutaten unter Druck

Starke Schoggi-Marken wie Camille Bloch, Frey, Halba, Lindt, Toblerone oder Maestrani gehören zur Schweizer Identität. Bonbon- und Zuckerwarenhersteller wie Ricola haben Tradition. Die Dauerbackwarenhersteller Hug oder Kambly sind typische Schweizer Familienbetriebe. All diese Marken und Unternehmen sind Teil der zweiten Lebensmittelverarbeitungsstufe. Ihnen gehört beim Thema Grenzschutz eine besondere Aufmerksamkeit, weil sie davon im Inland benachteiligt wird.

Exporttradition der Schokoladen-, Dauerbackwaren- und Zuckerwarenindustrie

Die Schweizer Schokoladen- und Zuckerwarenindustrie ist ausgeprägt exportorientiert. Für die Schweizer Schokoladeindustrie weist CHOCOSUISSE für 2025 eine Produktion von 192'548 Tonnen aus. Davon wurden 136'829 Tonnen oder 71 Prozent exportiert. Bei den Zuckerwaren lag der Exportanteil 2025 bei 87 Prozent: Von 33'412 Tonnen Schweizer Zuckerwaren wurden 29'009 Tonnen im Ausland verkauft. Die Dauerbackwarenindustrie (Biscuits, Cracker, Zwieback etc.) ist stärker auf den Inlandmarkt ausgerichtet, der Exportanteil betrug 2025 nur 13,9 % der Produktion.

Tabelle 3: Facts & Figures einer exportstarken Branche

Segment	Produktion in der Schweiz 2025	Export 2025	Exportanteil	Umsatz 2025	Beurteilung der Marktsituation
Schokolade	192'548 t	136'829 t	71.1 %	2'467 Mio. CHF	Exportgeschäft ist tragende Säule.
Zuckerwaren	33'412 t	29'009 t	86.8 %	341.7 Mio. CHF	Sehr hoher Exportanteil; Wettbewerbsfähigkeit hängt stark von Rohstoffkosten ab.
Dauerbackwaren	40'357 t	5'600 t	13.9 %	538.2 Mio. CHF	Exportmenge seit 2016 mehr als halbiert; Inlandmarkt durch Importe unter Druck.

Quelle: CHOCOSUISSE, Facts & figures 2025; BISCOSUISSE, Zahlen und Fakten Zuckerwarenindustrie und Dauerbackwarenindustrie 2025.

Bei Dauerbackwaren sinkt die Exportmenge seit Jahren. Im Jahr 2016 wurden 12'109 Tonnen exportiert, 2025 waren es noch 5'600 Tonnen. Gleichzeitig wurden in der Schweiz mehr importierte

Dauerbackwaren verkauft. Für die Beziehung zu den vorgelagerten Verarbeitungsstufen und der Landwirtschaft sind die produzierten Mengen zentral. Deshalb beschränken wir uns im Folgenden auf diese (Tabelle 3).

Tabelle 4: Entwicklung Produktion seit 2005

Segment / Kennzahl	2005/ältester Vergleichspunkt	2016/2019	2020	2025	Veränderung
Schokolade: Gesamtverkauf	keine Daten	200’209 t (2019)	179’974 t	192'548 t	-3.8 % gegenüber 2019
Schokolade: Export	keine Daten	141'929 t (2019)	125'679 t	136'829 t	–3.6 % gegenüber 2019
Zuckerwaren: Gesamtverkauf	25'970 t	30'960 t	30'621 t	33'412 t	+28.7 % gegenüber 2005
Zuckerwaren: Export	18'248 t	26'199 t	26'390 t	29'009 t	+59.0 % gegenüber 2005
Dauerbackwaren: Gesamtverkauf	45'610 t	43'948 t	41'765 t	40'357 t	–11.5 % gegenüber 2005
Dauerbackwaren: Export	14'295 t	12'109 t	7'683 t	5'600 t	–60.8 % gegenüber 2005

Quelle: BISCOSUISSE, Jahresmedienmitteilung 2025; CHOCOSUISSE, Facts & figures. CHOCOSUISSE publiziert die konsistente Schokolade-Zeitreihe in der aktuellen Webdarstellung ab 2019; ältere Werte sind wegen Berechnungsänderungen nur eingeschränkt vergleichbar.

Bedeutende Mengen Schweizer Agrarrohstoffe gehen in den Export

Wie viel Schokolade, Guetzli und Zuckerwaren und weitere Lebensmittel in der Schweiz produziert werden, wirkt sich auf die Nachfrage nach Schweizer Milch, Zucker und Getreide aus. 2025 wurden gemäss dem Marktlagebericht Milch 21,3 % der Schweizer Verkehrsmilch exportiert, das sind Milchprodukte und milchhaltige Verarbeitungsprodukte im Umfang von 730,6 Mio. kg Vollmilchäquivalenten, wovon 297 Mio. kg Milch auf verarbeitete Lebensmittel wie Schokolade, Backwaren, Zuckerwaren entfallen. Mit anderen Worten: Die Schweizer Milchproduktion ist stark von den Erfolgen der Schweizer Exporteure abhängig.

Die Schokoladen-, Dauerbackwaren- und Zuckerwarenindustrie nehmen rund 40 Prozent des Schweizer Zuckers ab. Mit anderen Worten: Auch der Zuckerrübenanbau und die Zuckerfabriken sind stark vom Erfolg der Schweizer Exporteure abhängig.

Hohe Rohstoffkosten als Nachteil für Schweizer Verarbeiter

Die Schweiz schützt inländische Agrarrohstoffe über Zölle, Zollkontingente, bewegliche Grenzabgaben und teilweise über Schwellenpreissysteme vor Importen. Aus Sicht der Landwirtschaft stabilisiert dies die Inlandproduktion und sorgt für Preise, welche die Einkommen stützen. Aus Sicht der zweiten Verarbeitungsstufe erhöht dieser Schutz die Rohstoffkosten, weil Schweizer Verarbeiter Rohstoffe zu Schweizer Preisen einkaufen, ihre Produkte aber im Inland und im Export im Konkurrenz stehen mit Produkten von Herstellern aus Ländern mit tieferen Rohstoffpreisen. Mit anderen Worten: Die höheren Preise für Agrarrohstoffe mindern die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Lebensmittelindustrie.

Tabelle 5: Rohstoffkosten Butter, Vollmilchpulver und Mehl, Differenz zur EU

Rohstoff / Vergleich	Schweiz	EU / Vergleichsmarkt	Differenz	Einordnung für die Verarbeitung
Vollmilchpulver[1]	735 CHF / 100 kg	409 CHF / 100 kg	+327 CHF / 100 kg	Milchgrundstoff für Schokolade, Biskuits und Babyfood; grosse Differenz beim Export relevant.
Butter[1]	1263 CHF / 100 kg	710 CHF / 100 kg	+552 CHF / 100 kg	Milchfett ist in Schokolade, Backwaren und Füllungen kostenrelevant.
Mehlpreis[2]	102 CHF / 100 kg	40 CHF / 100 kg	+62 CHF / 100 kg	Basisrohstoff für Backwaren, Biskuits, Teiglinge und weitere Getreideprodukte.
Pasteurisierte Vollmilch, Konsumentenpreis 2023[3]	1.70 CHF / Liter	1.05 CHF / Liter	+0.65 CHF / Liter	Zeigt das höhere Preisniveau auch bei Endverbraucherpreisen.

Quellen: [1] Bundesamt für Landwirtschaft BLW / Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG, «Referenzpreise und Grundbeträge EU/GB», Referenzperiode September 2024 bis August 2025. [2] Erhebung des Dachverbands der Müller, Stand September 2026. [3] Ø Konsumentenpreise DE, FR, NL, SP 2023 (Deutschland: BLE/BZL; Frankreich: Syndilait; Niederlande: CBS; Spanien: MAPA; Umrechnung in CHF zum Jahresmittelkurs 2023 der ESTV); 1 https://www.bazg.admin.ch/dam/de/sd-web/91MXNVffOqQU/Ref-Preise_D_Februar_2026.pdf

Schweizer Importregime für zweite Verarbeitungsstufe herausfordernd

Alle Betriebe der zweiten Verarbeitungsstufe sind der internationalen Konkurrenz ausgesetzt. Die Schweizer Agrarpolitik stützt und schützt legitime Interessen der Landwirtschaft und zumindest teilweise auch der Verarbeiter der ersten Stufe (Mühlen, Ölwerke, Molkereien, Fleischwarenhersteller etc.). Sie verteuert aber die Rohstoffe der Verarbeiter zweiter Stufe (Tabelle 4).

Dabei gilt: Je grösser die Differenz zwischen inländischen und ausländischen Rohstoffkosten, desto attraktiver werden importierte Fertigprodukte. Der Effekt ist bei jenen Produkten besonders spürbar, die gut transportierbar, lagerfähig und preisgetrieben sind wie Teiglinge, Teigwaren, Dauerbackwaren und Zuckerwaren. Entsprechend stiegen die Importe von verarbeiteten Getreideprodukten (Abb. 5) in den letzten Jahren stark an. Bei Schokolade wird der Effekt gemildert, weil diese die hohe Reputation der Marke «Schweizer Schokolade» bei der Produktion in der Schweiz nutzen kann.

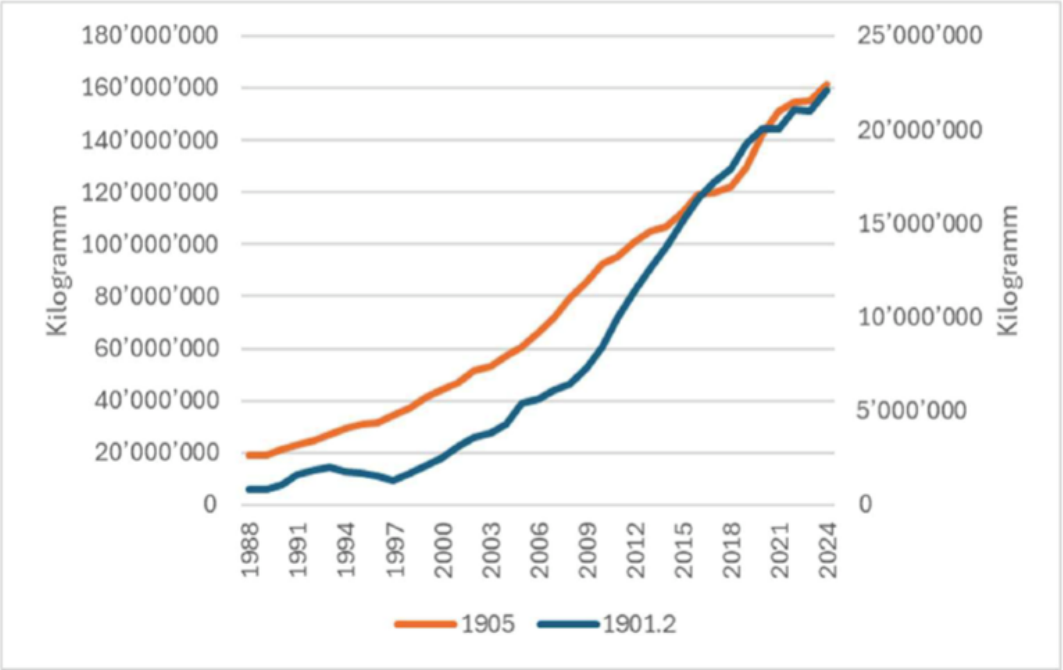

Abb. 5: Zunahme Importe Backwaren

Linke Skala: Zollposition 1905 (Lebensmittelzubereitungen aus Mehl, Grütze, Griess, Stärke oder 39 Malzextrakt, hauptsächlich teil- und fertiggebackenen Backwaren); Rechte Skala: Importe der Tarifnummern 1901.20 (Mischungen und Teig aus Mehl, Grütze, Griess, Stärke oder Malzextrakt zum Herstellen von Backwaren der Position 1905); Quelle: Swiss-Impex.

Die Zollansätze und Grenzschutzmechanismen für Schweizer Agrarrohstoffe sind je nach Tarifnummer, Verwendung, Kontingent und Präferenzregel unterschiedlich. Für die Beurteilung der zweiten Verarbeitungsstufe entscheidend ist deshalb nicht nur der einzelne Zollansatz, sondern die Wirkung auf die Rohstoffpreisrelation Schweiz–Ausland.

Nachfolgelösung Schoggigesetz lindert Nachteile

Die Nachfolgelösung zum früheren Schoggigesetz ist ein Instrument für Verarbeiter, die Schweizer Milch und Schweizer Getreide in verarbeiteten Lebensmitteln exportieren. Sie ist seit 2019 in Kraft und ersetzt das nicht WTO-konforme System der Ausfuhrbeiträge ("Schoggigesetz"). Inhaltlich beruht die Nachfolgelösung auf zwei Pfeilern: einerseits auf Zulagen des Bundes an die Milch- und Getreideproduzenten und andererseits auf einer Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens im aktiven Veredelungsverkehr.

Teil 1 der Nachfolgelösung: Zulagen des Bundes an die Milch- und Getreideproduzenten

Die früher an die Exporteure ausbezahlten Ausfuhrbeiträge werden seit 2019 als Zulage für Verkehrsmilch und als flächenbezogene Getreidezulage[13] als Direktzahlungen an die Landwirtschaftsbetriebe ausbezahlt. Damit die Wettbewerbsfähigkeit der Exporteure aufrechterhalten werden kann, wurden innerhalb der Agrar- und Lebensmittelbranche privatrechtliche Ausgleichsmechanismen definiert, welche den Preisunterschied zwischen der Schweiz und dem Ausland abfedern (vgl. Abb. 5).

Bei der Milch stammen die Mittel für die Rohstoffverbilligung aus einer privatrechtlichen Abgabe auf sämtliche nicht verkäste Verkehrsmilch. Die Milchproduzent reichen einen Teil des Geldes, das sie als Zulage für Verkehrsmilch vom Bund erhalten haben, an die Verarbeiter weiter. Das Inkasso erfolgt auf Stufe Milchverarbeiter. Die Verarbeitungsbetriebe melden die Mengen und überweisen die Beiträge monatlich an die Branchenorganisation Milch (BO Milch). 80 Prozent des Betrags der Milchzulage nach Artikel 40 LwG fliessen in diesen Fonds für den Export. Vorbehalten bleiben Mitteltransfers zwischen dem Fonds Rohstoffverbilligung und dem Fonds Regulierung, der rund 20 Prozent umfasst.

Aus dem Fonds Rohstoffverbilligung werden Exporteure milchhaltiger verarbeiteter landwirtschaftlicher Produkte unterstützt. Ziel ist, die Differenz zwischen dem A-Richtpreis der BO Milch und dem europäischen Milchpreis auszugleichen. Die Höhe der Beiträge sind öffentlich einsehbar und berechnet die BO Milch anhand der Fett- und Proteinmenge der verwendeten Milchgrundstoffe in exportierten Produkten, welche die Lebensmittelverarbeiter monatlich melden. Den errechneten Betrag zahlt sie monatlich an die Exporteure.

Beim Getreide ist der Mechanismus einfacher ausgestaltet. Die Exporteure erhalten durch den SGPV und den DSM (Dachverband Schweizer Müller) fix 97,5 Prozent der Preisdifferenz zum Ausland, die monatlich berechnet wird.

Teil 2 der Nachfolgelösung: Vereinfachte Bewilligung der aktiven Veredelung

Der aktive Veredelungsverkehr hilft, den Standortnachteil abzufedern: Rohstoffe, die in der Schweiz verarbeitet und danach wieder exportiert werden, können zollbefreit oder mit Anspruch auf Zollrückerstattung eingeführt werden. Im Rahmen der Nachfolgelösung Schoggigesetz gilt ein vereinfachtes Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs, das sogenannte Informationsverfahren, das den Verarbeitern Planungs- und Versorgungssicherheit verschafft.

[13] Siehe dazu auch Der Bund richtet eine flächenbezogene Getreidezulage aus

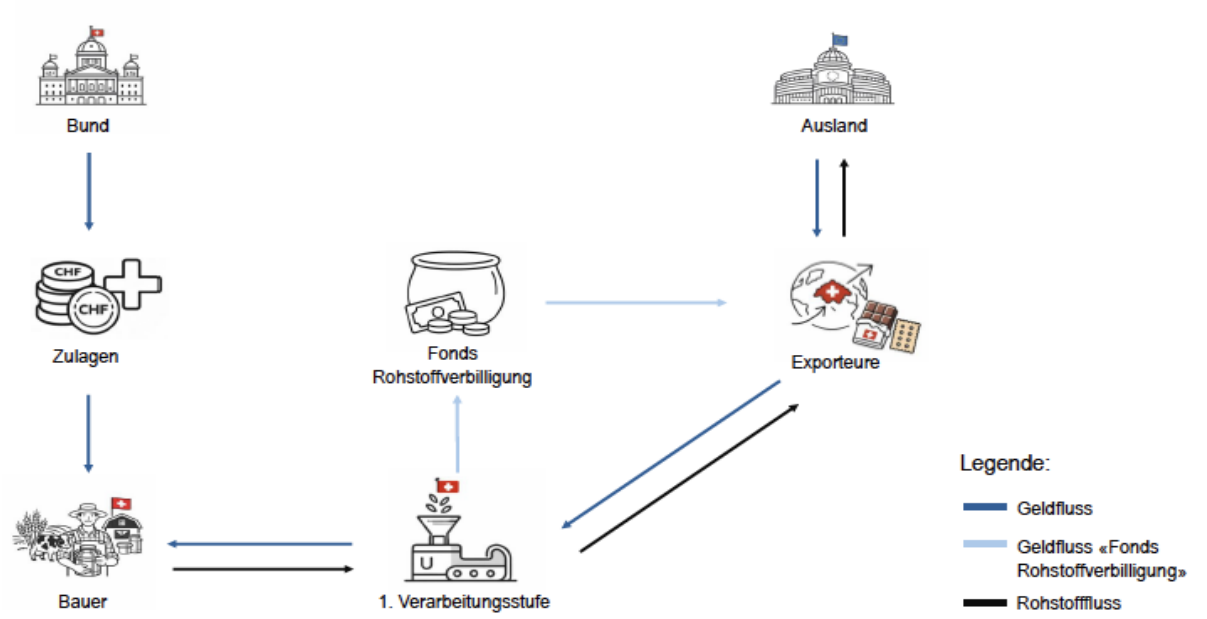

Abb. 6: So funktioniert die Nachfolgelösung für das Schoggigesetz (Quelle: Chocosuisse)

Das SECO hat 2025 den ersten Teil der Nachfolgelösung Schoggigesetz evaluiert und empfohlen, diese in ihrer heutigen Form mit all seinen Elementen zu erhalten, weil sie funktioniert und zur Stabilität der Branche beiträgt. Auch die Fortführung des vereinfachten aktiven Veredelungsverkehrs (zweiter Teil Nachfolgelösung) wurde im Rahmen der Zollgesetzrevision grösstenteils bestätigt. Für sensible Agrarrohstoffe – Milch, Magermilch und Weizen – wurde hingegen wieder das ordentliche Bewilligungsverfahren beim aktiven Veredelungsverkehr eingeführt (sog. Konsultationsverfahren).

Importsystem für Schweizer Getreide

Der Schweizer Getreidemarkt ist durch Grenzschutz, Zollkontingente und agrarpolitische Instrumente geprägt. Brotgetreide wie Weizen, Roggen und Dinkel wird im Inland produziert und bei Bedarf über Importe im Zollkontingente ergänzt. Gemäss Agrarbericht 2024 umfasste die gesamte Getreideanbaufläche 2023 rund 141'400 Hektaren. Davon entfielen 80'300 Hektaren auf Brotgetreide und 60'100 Hektaren auf Futtergetreide. Die Ernte von 345'000 Tonnen backfähigem Brotweizen entsprach knapp dem Bedarf. In Jahren ohne grossflächige Qualitätsverluste erreicht Brotweizen einen Selbstversorgungsgrad von über 80 Prozent. Die Menge an backfähigem Brotgetreide schwankt jedoch witterungsbedingt.

Das ordentliche Zollkontingent beträgt 70'000 Tonnen. Wegen der schwachen Brotgetreideernte 2024 erhöhte der Bundesrat das Zollkontingent Brotgetreide für 2025 zusätzlich um 60'000 Tonnen. Innerhalb dieses Kontingents wird seit Juli 2023 der maximale Grenzschutz von 23 Franken je 100 Kilogramm erhoben, was den Rohstoffpreis für die nachgelagerte Verarbeitung beeinflusst.

Importsystem verarbeitete Lebensmittel

Ausländische Hersteller von verarbeiteten Lebensmitteln haben den Vorteil, dass sie mit billigeren Rohstoffen und Löhnen produzieren und ihre Produkte entsprechender günstiger auf den Schweizer Markt bringen können. Daher werden auch auf verarbeiteten Lebensmitteln Zölle erhoben. Diese setzen sich aus einem Industrieschutzelement und einem sogenannten beweglichen Teilbetrag zusammen. Während das Industrieschutzelement beabsichtigt, die mit der Verarbeitung der Rohstoffe

verbundene Wertschöpfung zu schützen, soll der bewegliche Teilbetrag soll den Rohstoffpreisnachteil der Schweizer Hersteller ausgleichen.

Das System beruht darauf, dass der Import eines Fertigprodukts nicht dadurch begünstigt werden soll, dass dessen ausländischer Hersteller Agrarrohstoffe deutlich günstiger einkauft. In der Praxis ist der Ausgleich jedoch nicht vollständig. Bei der Festlegung der Grundbeträge gemäss Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens mit der EU wird ein Rabatt von 18,5 Prozent auf die ausgewiesene Rohstoffpreisdifferenz angewendet. (vgl. Beschluss Nr. 1/2026 des Gemischten Ausschusses EU–Schweiz zu Protokoll Nr. 2). Dieser Rabatt auf die Rohstoffpreisdifferenzen wurde bei der Revision des Protokolls Nr. 2 im Jahr 2004 vereinbart und ist Teil des Verhandlungsergebnisses zu den Bilateralen II zwischen der Schweiz und der EU.

Das Rohstoffpreishandicap kann je nach Produkt von diesen 18,5 Prozent abweichen. Denn die Zölle auf ein verarbeitetes Lebensmittel werden anhand von im Protokoll II hinterlegten Standardrezepturen berechnet. Diese können von den verwendeten Rezepturen für gewisse Butterbiscuits abweichen, wodurch auch der tatsächliche Zollrabatt je nach Produkt variieren kann. Als Gedankenspiel liesse sich das Butterbiscuit (Zolltarif 1905.3111) heranziehen, für das gemäss dessen Standardrezeptur (50 kg Weichweizenmehl, 20 kg Zucker, 20 kg Butter je 100 kg Eigengewicht des Fertigprodukts) eine Zollbelastung beim Import aus der EU von CHF 113.55 pro 100kg Eigengewicht resultiert. Würde das Butterbiscuit anhand einer alternativen Rezeptur (bspw. 29 kg Weichweizenmehl, 27 kg Zucker, 21 kg Butter, 18 kg Vollmilchpulver) und zu einem 100% Ausgleich der Rohstoffpreisdifferenz verzollt, dann würde eine Zollbelastung von rund CHF 191.57 pro 100 kg Eigengewicht resultieren.

Aufgrund der obigen Ausführungen sind gewisse Schweizer Hersteller von verarbeiteten Lebensmitteln einem Rohstoffpreisnachteil gegenüber Importeuren von entsprechenden EU-Produkten ausgesetzt (beachte: Rohstoffpreisdifferenzen gilt nur im Handel mit der EU und dem UK. Für Importe aus sonstigen Ländern gibt es diesen Rabatt nicht). Dies ist eine der Ursachen der Zunahme von Importen (Abb. 5). Jede Erhöhung des Grenzschutzes auf Agrarrohstoffe würde das Ungleichgewicht zwischen Schweizer Verbeitern und ausländischen Anbietern etwas erhöhen. Weitere Gründe für die Zunahme von Importen sind bspw. die höheren Personal- und sonstigen Produktionskosten in der Schweiz.

Schweizer Hersteller profitieren auf den EU-Exportmärkten von Nullzöllen. Im aktuellen Importregime für Verarbeitungserzeugnisse tragen Schweizer Hersteller von verarbeiteten Lebensmitteln einen Teil des agrarpolitisch bedingten Rohstoffpreisnachteils, während Importeure von Fertigprodukten von tieferen Rohstoffpreisen im Ausland profitieren. Dies ist eine der Hauptursachen der laufenden Zunahme von Importen (Abb. 5).

Eine Empfehlung ans Herz gelegt.

Schokolade-, Zuckerwaren-, Dauerbackwaren- oder Teigwarenhersteller schaffen industrielle Arbeitsplätze in der Schweiz. Sie tragen zur Markenstärke des Produktionsstandorts Schweiz bei und sind vielfach stark exportorientiert.

Der Agrargrenzschutz stützt die Schweizer Rohstoffproduktion. Gleichzeitig verhindern internationale Verpflichtungen, WTO-Regeln und bilaterale Regelungen mit der EU (Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972), dass verarbeitete Lebensmittel durch klassische Industrieprotektion geschützt werden können. Deshalb wird bei vielen verarbeiteten Produkten aus den meisten Ländern nur ein beweglicher Teilbetrag, der den agrarpolitisch bedingten Rohstoffpreisnachteil ausgleichen soll, angewendet (Abb. 6). Dieser Preisnachteil wird aber nur

teilweise ausgeglichen, weswegen bei der Schweizer Lebensmittelindustrie ein gewisses Kostenhandicap bestehen bleibt.

Für den Export wollen die Nachfolgelösung zum Schoggigesetz inklusive aktivem Veredelungsverkehr das Kostenhandicap der Schweizer Nahrungsmittelindustrie ausgleichen. Sie beabsichtigt, den Rohstoffpreisnachteil der Schweizer Exporteure zu reduzieren, damit Schweizer Produkte auf ausländischen Märkten kompetitiv sind. Das System funktioniert insbesondere, wenn Schutz der Rohstoffproduktion, Ausgleich der Rohstoffpreisdifferenz und Zugang zum aktiven Veredelungsverkehr im Gleichgewicht sind.

Der Balanceakt zwischen Agrarschutz, WTO-Regeln, EU-Freihandelsabkommen aus dem Jahr 1972 und Exportfähigkeit kann nur im Dialog entlang der ganzen Wertschöpfungskette gemeistert werden. Das ist kein einfacher Weg, aber der einzig gangbare. Denn Landwirtschaft, Mühlen, milchverarbeitende Industrie, Dauerbackwarenindustrie, Schokolade- und Süsswarenhersteller sind Teil derselben Wertschöpfungskette.

Die in der Zusammenfassung (Seite 5) festgehaltene Empfehlung «Hände weg von einem überhasteten Ab- oder Ausbau des Grenzschutzes» wird hier nochmals ans Herz gelegt.