

Die Volkswirtschaft

Plattform für Wirtschaftspolitik

97. Jahrgang | Dezember 2024 | Fr. 12.–

Schwerpunkt

Landwirtschaft: Welche Priorität setzt die Politik?



INTERVIEW

Nationalrat Markus Ritter und Ökonom Michele Salvi über Zielkonflikte in der Landwirtschaft

NACHGEFRAGT

Welche Berufe sind durch künstliche Intelligenz gefährdet?

INFOGRAFIK

Wahlbeteiligung: grosse Unterschiede im In- und Ausland

NOBELPREIS

Wie Institutionen über Arm und Reich entscheiden



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Jetzt reden alle mit

Die Selbstbestimmung der Bauern ist längst passé.



Gaëtan Bally, Keystone

«Burezmorge» am 1. August, Kühe selbst melken und gepflegte Landschaften: So kennen wir das Schweizer Bauernhof-Idyll. Hinter den Kulissen sieht es jedoch nicht so idyllisch aus.

Die Selbstbestimmung der Bauern ist längst passé. Bereits seit mehr als hundert Jahren unterstützt der Staat die landwirtschaftlichen Betriebe – aktuell mit jährlich 3,6 Milliarden Franken an Subventionen. Zudem schützt er sie vor ausländischer Konkurrenz. So hat sich ein komplexes System aus Grenzschutz und Direktzahlungen gebildet. Der administrative Aufwand ist enorm.

Der Bundesrat arbeitet derzeit die Agrarpolitik für 2030 und die Jahre danach aus. Sie wird voraussichtlich 2026 in die Vernehmlassung geschickt.

Im Mittelpunkt der künftigen Agrarpolitik steht ein ganzheitlicher Ernährungssystemansatz: Er umfasst alle Akteurinnen und Akteure der Wertschöpfungskette – von jenen, die direkt auf dem Bauernhof arbeiten, über die Verarbeitung und den Detailhandel bis hin zu den Konsumierenden. Kurz gesagt: Alle reden

in der sogenannten Begleitgruppe zur Agrarpolitik 2030 mit. Es geht um Versorgungssicherheit, ökologische Ziele, Einkommenssicherung und – neu – um nachhaltigen Konsum.

Im Streitgespräch zwischen dem Bauernverbandspräsidenten Markus Ritter und dem Ökonomen Michele Salvi von Avenir Suisse geht es hin und her. Salvi präzisiert, dass bei gerade mal 50 Prozent Selbstversorgung das Ziel Versorgungssicherheit nicht erreicht werde. Die Einkommenssituation der Bäuerinnen und Bauern bezeichnet Ritter als «Debakel», da diese auf Nebeneinkünfte angewiesen sind.

Unser Schwerpunkt versucht Klarheit ins komplexe System Landwirtschaft zu bringen und wirft einen differenzierten Blick auf das Idyll. Die Freude am «Burezmorge» lassen wir uns dadurch aber nicht nehmen.

Eine inspirierende Lektüre wünschen

Nicole Tesar und Guido Barsuglia
Chefredaktion



Schwerpunkt

Landwirtschaft: Welche Priorität setzt die Politik?

6 Die Agrarpolitik als Spiegel der Gesellschaft

Peter Moser, AfA

30 EU-Agrarpolitik: Zwischen Nachhaltigkeit und Ernährungssicherheit

Michaël Sapin, EDA

10 Die Agrarpolitik 2030+ ist ganzheitlich

Simon Lanz, Miriam Leimgruber, BLW

34 Zehn Vorschläge für die Zukunft

Standpunkt von Christof Dietler, IGAS

14 Was ist Versorgungssicherheit aus Sicht der Ernährung?

Ines Heer, Pascal Wiesli, BWL

36 «Das ist ein richtiges Debakel»

Interview mit Markus Ritter, Bauernverband, und Michele Salvi, Avenir Suisse

18 Den ökologischen Fussabdruck der Landwirtschaft effizienter erreichen

Robert Finger, ETH Zürich

22 Landwirtschaftliche Einkommen steigen um 30 Prozent

Swetlana Renner, Pierrick Jan, Dierk Schmid, Nadja El Benni, Agroscope

26 Landwirtschaftssubventionen: Ein Entscheid gegen den Markt

Martin Mosler, Simon Schmitter, Universität Luzern



Themen

Wahlbeteiligung, Nobelpreis und Handel

INFOGRAFIK

- 42 Wahlbeteiligung: Grosse Unterschiede im In- und Ausland

NACHGEFRAGT

- 44 Welche Berufe sind durch künstliche Intelligenz gefährdet?

Marco Salvi, Avenir Suisse

HANDEL

- 46 Der internationale Handel braucht Regeln – am besten multilaterale

Cristian Ugarte, Efta, Rohini Acharya, WTO

NOBELPREIS

- 50 Wie Institutionen über Arm und Reich entscheiden

David Hémous, Florian Scheuer, Universität Zürich

ARBEITSMARKT

- 54 Der GAV im Coiffeurgewerbe verhindert Tieflohne

Karin Roth, Daniel Kopp, Michael Siegenthaler, ETH Zürich

UMWELT

- 58 Handel für die Umwelt: Die Schweiz vereinbart neues Abkommen

Nelly Chakowski, Sébastien Morard, Thomas Roth, Seco


HANDEL

- 62 Die Schweiz zu Besuch im Reich der Mitte

Felix Rosenberger, Seco

BLICK IN DIE WELT
NEU

- 66 Schweden: Tiefer Schuldenstand im Sozialstaat

Adrian Junker, Botschaft der Schweiz in Schweden

- 70 Meistgelesene Digitalartikel

- 71 Vorschau/Impressum

Die Agrarpolitik als Spiegel der Gesellschaft

Heute greift der Staat ausserordentlich stark in den Agrarsektor ein. Das war nicht immer so. Deshalb stellt sich die Frage: Seit wann tut er das und weshalb?

Peter Moser, AfA

Ernährung ist eines der grundlegendsten menschlichen Bedürfnisse.¹ Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Landwirtschaft zu einem der politischsten Bereiche geworden ist. Allerdings hat sich die Agrar- und Ernährungspolitik im Laufe der letzten rund 150 Jahre immer wieder signifikant verändert. Angepasst wurden nicht nur die Ziele, sondern auch die Massnahmen.

Insgesamt kann man diese Zeit in vier Perioden unterteilen: Von den 1870er/80er-Jahren bis zum Ersten Weltkrieg 1914 ging es in der schweizerischen Agrarpolitik darum, die globalisierte Nahrungsmittelproduktion zu festigen. Vom Ersten bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 wurde die Landwirtschaft zu einer «Sache des ganzen Volkes» gemacht und die Agrarpolitik aufgrund der Knappheiten in den beiden Kriegen zu einer Ernährungspolitik ausgeweitet. Nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1980er-Jahre stand die Steigerung der Produktion und der Produktivität im Zentrum; und seit den 1990er-Jahren befinden wir uns in einer Reformperiode, in der der Agrarsektor umfassend rereguliert wird. Das heisst: Den Deregulierungen auf den Agrarmärkten steht die Errichtung von Auflagen im Umweltbereich gegenüber.

Bei der Gründung des Bundes 1848 dachte kaum jemand an eine Regulierung der Agrarproduktion durch die Behörden, wie das in der Zeit vor dem Bundesstaat lange üblich gewesen war. Die bäuerliche Bevölkerung sollte im liberalen Bundesstaat das produzieren, was auf den Märkten nachgefragt

wurde. Konkret war das immer mehr Milch zur Herstellung von Hartkäse, der von den Mittelschichten in den stark wachsenden Städten in Europa und Übersee konsumiert wurde.

Getreideimporte nehmen zu

Die Ausweitung der Viehhaltung ab der Mitte des 19. Jahrhunderts ging auf Kosten des Anbaus von Brotgetreide, das man zunehmend aus Russland sowie Süd- und Nordamerika bezog. Möglich machte diese Globalisierung der Produktion und des Konsums von Nahrungsmitteln die thermo-industrielle Revolution, in der die Dampfmaschine entstand. Die nun mit fossilen Energieträgern angetriebenen Dampfschiffe und Dampfeisenbahnen machten es zum ersten Mal in der Geschichte möglich, Massengüter wie Getreide und Käse schnell und billig über weite Strecken zu transportieren.

Erst in den 1880er-Jahren begann der Bund mit dem Aufbau einer Agrarverwaltung und der Entwicklung einer Agrarpolitik. Damals tat er dies, um die globalisierte Arbeitsteilung im Ernährungsbereich zu stützen, nicht um sie rückgängig zu machen. Dazu förderte er beispielsweise die Aus- und Weiterbildung der bäuerlichen Bevölkerung und erliess sogenannte Erziehungszölle, welche ausgewählte inländische Produkte schützen sollten und es den Bauern ermöglichen, sich an die laufend sich verändernden inter-

¹ Dieser Artikel basiert auf Büchern und Artikeln, die auf der Website des Archivs für Agrargeschichte (historerurale.ch) zugänglich sind.

Vor dem Bundeshaus in Bern werden im Rahmen der sogenannten Anbauschlacht während des Zweiten Weltkriegs Kartoffeln angebaut.



nationalen Märkte anzupassen. Das bei der Gründung des Bundesstaats noch weitgehend «gelben» Ackerbau treibende Mittelland wurde bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs in eine «grüne» Landschaft verwandelt. Will heissen: Anstelle von Getreide wurde nun vor allem Gras für die Milchproduktion angebaut.

Erster Weltkrieg beendet Welthandel

Diese Globalisierung der Landwirtschaft stiess spätestens in der zweiten Hälfte des Ersten Weltkriegs an ihre Grenzen: Wegen des Kriegs brach der Handel mit Getreide und anderen Nahrungsmitteln grösstenteils ein. Dies hatte 1917/18 eine Ernährungskrise zur Folge, in der insbesondere das Brot nicht nur teuer, sondern für die Arbeiterschaft und die Haushalte der oft ebenfalls schlecht entlohnten städtischen Beamten auch knapp wurde. Deshalb verlangte die ehemals freihandelsorientierte Konsumentenschaft eine Reform der Agrarpolitik. Gefragt war nun eine Ausrichtung der Landwirtschaft auf die Bedürfnisse der inländischen Haushalte, die aufgrund der drastischen Einschränkung des internationalen Handels ihr Brot nicht mehr aus dem Ausland beziehen konnten.

Die bäuerliche Bevölkerung musste deshalb wieder lernen, Getreide, Gemüse und Kartoffeln anzubauen. Dazu wurden die Betriebe als «Bundeshof» konzipiert, die Landwirtschaft vergesellschaftet und nach dem Krieg in Form eines Service public organisiert. Für einzelne, für die Ernährung der Bevölkerung als unabdingbar eingestufte Grundnahrungsmittel wie Getreide oder Trinkmilch legte die Politik die Preise fest. Zudem erliessen die Behörden Abnahmegarantien und Ablieferungsverpflichtungen. Der mit der «neuen Agrar- und Ernährungspolitik» in der Zwischenkriegszeit angestrebte Ausbau des Gemüseanbaus und der Eierproduktion stärkte, wenn auch nicht explizit vorgesehen, die Stellung der Bäuerinnen auf den Höfen. Frauen und Kinder, die insbesondere in diesen Bereichen tätig waren, erbrachten jetzt nicht nur rund die Hälfte aller Arbeitsleistungen in der Landwirtschaft, sie trugen nun auch einen erheblichen Anteil zum Familieneinkommen bei. Stark ausgebaut wurde in der Zwischenkriegszeit auch der Anbau von Gemüse und Kartoffeln durch die Haushalte von Arbeitern und Angestellten in den städtischen Familiengärten.

Damit sich eine Ernährungskrise wie 1917/18 nicht wiederholte, versuchten die Behörden in der Zwischenkriegszeit mit einer «zielbewussten Produktionsleitung» jene Nahrungsmittel herzustellen, die zur Versorgung der Bevölkerung nötig waren. Dazu gehörten neben Getreide und Trinkmilch auch Kartoffeln, Gemüse und Eier. Gestärkt wurde diese Politik im Zweiten Weltkrieg, als der in der Zwischenkriegszeit rückläufige Fleischkonsum noch weiter abnahm und so die Voraussetzungen für einen zusätzlichen Ausbau des Ackerbaus schuf.

Nachkriegszeit: Gesteigerte Produktion und Produktivität

In eine ganz andere Richtung als bisher entwickelten sich der Konsum und in dessen Schlepptau auch die Produktion von Nahrungsmitteln nach dem Zweiten Weltkrieg. Gefragt waren jetzt wieder mehr Fleisch und neu vor allem auch verarbeitete Milchprodukte wie Käse, Quark und Joghurt. Das starke Bevölkerungswachstum und die steigende Kaufkraft verlangten nach einem massiven Ausbau der Tierhaltung. Dieser Ausbau erfolgte zum Teil auf Flächen, die wegen der nun mit fossiler Energie angetriebenen Traktoren nicht mehr zur Produktion von Futter für Arbeitstiere benötigt wurden.

Stark stieg auch der durch eine liberale Handelspolitik ermöglichte Import von Futtermitteln, welche zum Ausbau der Fleisch- und der Milchproduktion unabdingbar wurden. Ähnlich wichtig für den Ausbau der Produktion wurde der Einsatz von Kunstdünger und Pflanzenschutzmitteln, die es ermöglichten, makellose Früchte und Gemüse zu produzieren, wie sie das verarbeitende Gewerbe und der Handel verlangten.

Der Ausbau und die Umstellung der Produktion erforderten massive Investitionen, welche die landwirtschaftlichen Betriebe in der Nachkriegszeit zu wichtigen Kunden der nun aufblühenden Zuliefererindustrien werden liessen. Dazu gehörten etwa die Hersteller von Landmaschinen und Futtermittelfabrikanten. Diese Entwicklung wurde von der staatlichen Agrarpolitik ausgestaltet und gefördert. Damit leistete sie auch einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Arbeitsproduktivität, die in der Nachkriegszeit in der Landwirtschaft wesentlich stärker

zunahm als in der Industrie. «Das heutige System der Agrarpolitik zwingt die Bauern zur höchstmöglichen Produktivität», stellte Henner Kleinewefers, Professor für Volkswirtschaft an der Universität Freiburg, 1972 fest.

Direktzahlungen als Lösung?

Die Wachstumspolitik des Bundes stiess innerhalb der Bauernschaft sowohl auf Zustimmung wie auf Widerstand. Denn für die einen schuf sie Möglichkeiten zum Ausbau, gleichzeitig machte sie aber die meisten Höfe auch überflüssig. Die Wachstumspolitik führte zu Milchseen und ökologischen Degradierungen, wie sie zuvor nur in der Industrieproduktion aufgetreten waren. Das führte, zusammen mit dem internationalen Druck zur Liberalisierung des Handels mit Nahrungsmitteln, zu den agrarpolitischen Reformbestrebungen, die ab den 1990er-Jahren umgesetzt wurden.

Die Reformen beinhalteten unter anderem einen Wechsel von Abnahmegarantien und Ablieferungsverpflichtungen zu Direktzahlungen und direk-

ten Eingriffen in die Betriebsführung im Umweltbereich. Dieser Reformprozess lässt sich am besten als Reregulierung charakterisieren. Denn nebst der Deregulierung der Agrarmärkte kam es zu einem massiven Ausbau der Regulierungen im Umweltbereich. Eine Folge dieser Politik sind auf Milch- oder Fleischwirtschaft hoch spezialisierte, ökonomisch effiziente, monofunktionale Höfe. Gleichzeitig versuchte man mit an ökologische Auflagen gebundenen Direktzahlungen eine multifunktionale Landwirtschaft zu erzielen, die nicht nur Lebensmittel produziert, sondern auch Biodiversität schafft und die Landschaft pflegt.

Heute bewegt sich die Agrarpolitik also im Zielkonflikt von Nahrungsmittelproduktion und Umweltanliegen. Die Nahrungsmittelindustrie und der Detailhandel verlangen standardisierte, homogene Güter zu international konkurrenzfähigen Preisen, der Naturschutz hingegen blühende, an die lokalen Eigenheiten angepasste Landschaften. Dass die Agrarpolitik trotz der permanenten Veränderungen umstritten bleibt, ja in der Tendenz sogar immer umstrittener wird, liegt also buchstäblich in der Natur der Sache.



Peter Moser

Dr. phil. hist., Leiter des Archivs für Agrargeschichte (AfA), Bern

Die Agrarpolitik 2030+ ist ganzheitlich

Die zukünftige Agrarpolitik soll die gesamte Wertschöpfungskette im Lebensmittelbereich umfassen. Zentral ist auch eine Vereinfachung des Direktzahlungssystems. Ziel ist, den administrativen Aufwand für die Betriebe spürbar zu senken.

Simon Lanz, Miriam Leimgruber, BLW

Im Jahr 2022 hat der Bundesrat in einem Bericht¹ aufgezeigt, in welche Richtung sich die Land- und Ernährungswirtschaft bis 2050 weiterentwickeln soll. Seine Vision ist, die Ernährungssicherheit durch nachhaltige Ansätze von der Produktion bis zum Konsum zu stärken. Gemäss dem Zukunftsbild 2050 soll der Netto-Selbstversorgungsgrad² trotz wachsender Bevölkerung wieder auf über 50 Prozent steigen. Des Weiteren soll die Arbeitsproduktivität gegenüber 2020 um 50 Prozent erhöht und gleichzeitig die Treibhausgasemissionen der Produktion gegenüber 1990 um 40 Prozent und jene des Lebensmittelkonsums gegenüber 2020 um zwei Drittel reduziert werden (siehe Abbildung auf S. 12).

Im Mittelpunkt soll ein ganzheitlicher Ernährungssystemansatz stehen, der alle Beteiligten entlang der Wertschöpfungskette umfasst: von den Landwirten über die Verarbeitung und den Detailhandel bis hin zu den Konsumentinnen. Zudem soll die Selbstverantwortung der privaten Akteure gestärkt werden.

Das Parlament unterstützt diese Pläne und hat den Bundesrat beauftragt, eine Vorlage zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2030 (AP30+) auszuarbeiten. Das Augenmerk soll auf vier zentralen Aspekten liegen: erstens die Ernährungssicherheit durch eine diversifizierte, inländische Nahrungsmittelproduktion mindestens auf aktuellem Niveau der Selbstversorgung gewährleisten. Zweitens den ökologischen Fussabdruck von der landwirtschaftlichen Produktion bis zum Kon-

sum von Lebensmitteln reduzieren – dabei sind die Importe mitzuberücksichtigen. Drittens die wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven für die Land- und Ernährungswirtschaft verbessern. Und viertens das agrarpolitische Instrumentarium, insbesondere die Direktzahlungen, vereinfachen und den administrativen Aufwand reduzieren. Nachfolgend wird für jeden der vier Aspekte aufgezeigt, welche Ansätze bei der Erarbeitung der AP30+ vertieft werden und wie sich die agrarpolitischen Instrumente weiterentwickeln könnten.

Ernährungssicherheit sicherstellen

Der erste Aspekt beinhaltet, die Ernährungssicherheit weiter zu stärken. Ein Ansatz hierfür ist, die Ressourceneffizienz zu verbessern und standortangepasst zu produzieren. Zum Beispiel indem Milch primär mit der lokal gut verfügbaren Ressource Gras und mit möglichst geringem Einsatz von importiertem Kraftfutter produziert wird. Dazu werden «Best Practices» im Pflanzenbau und in der Tierhaltung ermittelt, die es erlauben, die Produktivität zu steigern und gleichzeitig externe Inputs wie Dünger oder Pflanzenschutzmittel zu reduzieren. Optimierungen in den Bereichen Zucht, Innovation und Technologieinsatz spielen hierbei eine zentrale Rolle. Zum Beispiel können Jätroboter dafür sorgen, dass deutlich weniger Herbizide eingesetzt werden müssen.

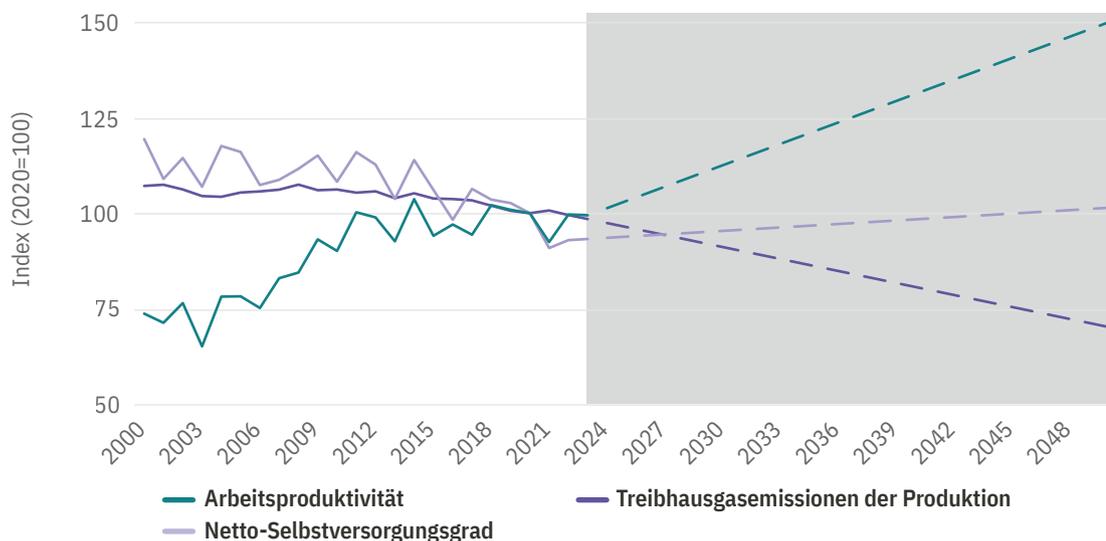
1 Siehe Bundesrat (2022). Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik. Bericht des Bundesrates.

2 Der Netto-Selbstversorgungsgrad berechnet sich aus den in einem Land konsumierten Lebensmitteln, die aus inländischer Produktion stammen, abzüglich der Produktion, die auf importierten Futtermitteln basiert.



Für mehr Nachhaltigkeit braucht es alle, von der Landwirtschaft bis zum Konsum. Karotten auf dem Rüeblimärit in der Aarauer Altstadt.

Die Arbeitsproduktivität soll bis 2050 steigen, die Treibhausgasemissionen der Produktion sinken



Anmerkung: Der Zeitraum von 2000 bis 2023 zeigt die bisher beobachtete Entwicklung, der Zeitraum 2024 bis 2050 das mit dem Zukunftsbild 2050 angestrebte Ziel.

Quellen: Schweizer Bauernverband (SBV) / Agroscope / Bundesamt für Statistik (BFS) / Die Volkswirtschaft

Ausserdem soll die pflanzenbauliche Produktion vermehrt auf Kulturen wie Getreide, Sonnenblumen oder Eiweisserbsen umgestellt werden, die direkt für die menschliche Ernährung genutzt werden können, anstatt Futtermittel herzustellen. Das verbessert die Ressourceneffizienz ebenfalls. Wichtig dabei ist, dass sich das Angebot solcher Produkte mit der Nachfrage im Markt synchron entwickelt.

Ökologischer Fussabdruck reduzieren

Beim zweiten Aspekt, der Reduktion des ökologischen Fussabdrucks, ist es wichtig, nicht nur die Landwirte, sondern alle Akteurinnen entlang der gesamten Wertschöpfungskette, inklusive Konsum, mit einzubeziehen. Ein möglicher Ansatz sind Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel. Darin könnten beispielsweise Ziele zur Steigerung des Absatzes von robusten Früchte- und Gemüsesorten oder zur Reduktion der Treibhausgasemissionen enthalten sein. Das gäbe dem Detailhandel einen Anreiz, vermehrt nachhaltigere Produkte ins Sortiment aufzunehmen, und würde es den Konsu-

menten gleichzeitig einfacher machen, nachhaltige Konsumentenscheide zu treffen.

Auch im internationalen Handel soll die ökologische Nachhaltigkeit in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen. Dazu wird eine produktspezifische Datenbank mit Ökobilanz-Indikatoren viel gehandelter Produkte entwickelt. Diese soll als Grundlage dienen, um zukünftige Handelsabkommen verstärkt an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten.

Wirtschaftliche und soziale Perspektiven verbessern

Der dritte Aspekt, die Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Dimension der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft, ist ein zentrales Element der AP30+. Dazu werden Wertschöpfungs- und Kostensenkungspotenziale analysiert und Ansatzpunkte gesucht, damit diese Potenziale künftig noch besser ausgeschöpft werden können. So wird beispielsweise geprüft, wie bestehende agrarpolitische Instrumente im Bereich der Innovationsförderung optimiert und die landwirtschaftliche Bildung und Beratung gestärkt werden könnten. Dies soll die Landwirte darin

stärken, die für sie geeignete Strategie zur Steigerung der Wertschöpfung und zur Senkung der Kosten zu definieren.

Zur Steigerung der Wertschöpfung könnten landwirtschaftliche Betriebe ihre Produkte differenzieren, etwa durch den biologischen Landbau oder die integrierte Produktion. Auch die Diversifizierung in landwirtschaftsnahe Tätigkeiten wie die Produktion von erneuerbarer Energie könnte mehr Wertschöpfung generieren. Um Kosten zu senken, könnten sich die Betriebe auf besonders rentable Betriebszweige spezialisieren oder die überbetriebliche Zusammenarbeit intensivieren, was mit grösseren Skaleneffekten einhergeht. Zudem werden Massnahmen analysiert, um die Transparenz der Preisbildung entlang der Wertschöpfungskette zu verbessern und die Position der Landwirtschaft gegenüber den Abnehmern zu stärken.

Instrumentarium vereinfachen und Aufwand reduzieren

Die Weiterentwicklung des agrarpolitischen Regelwerks hat in der Vergangenheit zu einer höheren

Komplexität und zu einem stetig ansteigenden administrativen Aufwand für die Landwirtschaftsbetriebe geführt. Die AP30+ soll hier eine Trendwende bewirken: Durch mehr Selbstverantwortung sowie eine Vereinfachung des Direktzahlungssystems soll die Komplexität reduziert und der administrative Aufwand für die Betriebe spürbar gesenkt werden. Im Zentrum der Diskussion stehen Ansätze wie eine stärker indikator- bzw. ergebnisbasierte Ausgestaltung der Direktzahlungen oder die Ablösung von Direktzahlungsprogrammen durch marktwirtschaftliche Instrumente, um den effizienten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln oder Kunstdünger zu fördern. Die Digitalisierung soll zusätzlich zur Reduktion des administrativen Aufwands beitragen und kann in Teilen bereits vor 2030 umgesetzt werden.

Derzeit laufen die Vorbereitungsarbeiten unter Einbezug der verschiedenen Stakeholder. 2026 soll die AP30+ in die Vernehmlassung geschickt werden. Ziel ist es, dem Parlament mit der AP30+ eine ambitionierte und politisch mehrheitsfähige Vorlage zu präsentieren, welche die Land- und Ernährungswirtschaft unterstützt, einen substanziellen Schritt in Richtung des Zukunftsbilds 2050 zu machen.



Simon Lanz

Leiter Fachbereich Agrarpolitik und Strategieentwicklung, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern



Miriam Leimgruber

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern

Was ist Versorgungssicherheit aus Sicht der Ernährung?

Die Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern muss auch in Krisen sichergestellt werden. Dazu arbeitet der Staat eng mit der Wirtschaft zusammen.

Ines Heer, Pascal Wiesli, BWL

Durch diverse Ereignisse wie die Covid-19-Pandemie oder den Krieg in der Ukraine hat die wirtschaftliche Landesversorgung in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.¹ Dazu gehört nicht nur, dass Lebensmittel in ausreichender Menge verfügbar sind, sondern auch Trinkwasser, Energie, Heilmittel, Logistik, industrielle Güter sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. In diesem Artikel beleuchten wir die Sicht der Ernährung im Detail.

Grundsätzlich sind die Unternehmen der Ernährungswirtschaft dafür verantwortlich, dass die Bevölkerung auch im Krisenfall genug zu essen hat. Der Staat schafft einerseits geeignete Rahmenbedingungen. Andererseits kann er im Falle einer schweren Mangellage vorsorgliche Massnahmen ergreifen, indem er zum Beispiel Pflichtlager freigibt (siehe Abbildung 1 auf S. 16).² Es gilt das Subsidiaritätsprinzip: Staatliche Eingriffe erfolgen nur, wenn die Wirtschaft selbst nicht in der Lage ist, einen drohenden oder akuten Mangel zu bewältigen. Das übergeordnete Ziel lautet dabei: so wenig wie möglich, so viel wie nötig.

In der Vorsorgephase wird die Bevölkerung regelmässig für das Thema Notvorrat sensibilisiert.³ Durch einen eigenen Notvorrat kann jeder einige Tage Versorgungsunabhängigkeit sicherstellen. Diese individuelle Überbrückung eines vorübergehenden Versorgungsengpasses erlaubt es den zuständigen Stellen, sich neu zu organisieren und die Versorgung so rasch wie möglich wieder sicherzustellen.

Ein wichtiger Pfeiler zur Versorgung der Bevölkerung ist die Schweizer Landwirtschaft.⁴ Seit 2017 ist in der Bundesverfassung klar festgelegt, dass eine standortangepasste und ressourceneffiziente Nahrungsmittelproduktion im Inland eine strategische Priorität darstellt.⁵ Unter Berücksichtigung der geografischen und klimatischen Bedingungen des Landes liegt das Augenmerk darauf, die verfügbaren Anbauflächen diversifiziert und an die Standortgegebenheiten angepasst zu nutzen, um langfristig den Selbstversorgungsgrad zu erhalten und gegebenenfalls weiter zu verbessern. Der Selbstversorgungsgrad der Schweizer Landwirtschaft beträgt derzeit netto 46 Prozent. Wird die Inlandproduktion mit ausländischem Futtermittel mitgezählt, sind es 53 Prozent.⁶

Die Politik zielt darauf ab, das Eigenproduktionspotenzial der Schweiz durch Effizienzsteigerungen und technische Innovationen zu maximieren. Indem sie Importländer diversifiziert, schafft sie zudem ein breites Netzwerk internationaler Bezugsquellen. Dies reduziert die Abhängigkeit von einzelnen Ländern und Märkten und stärkt die Krisenfestigkeit der Versorgungskette. Die wirtschaftliche Landesversorgung achtet dabei darauf, dass Produktionsmittel wie Saatgut und Dünger ausreichend verfügbar sind. Im Jahr 2022 hat der Bundesrat beispielsweise beschlossen, Pflichtlager für Rapssaatgut aufbauen zu lassen. Der Markt in diesem Bereich hatte sich stark konzentriert und internationalisiert. In der

1 Siehe Kasten auf S. 16 für mehr Informationen zur wirtschaftlichen Landesversorgung.

2 Siehe Bundesverfassung Art. 102.

3 Siehe BWL.admin.ch.

4 Siehe Bundesverfassung Art. 104.

5 Siehe Bundesverfassung Art. 104a, der 2017 durch eine Volksabstimmung ergänzt wurde.

6 Siehe Agrarbericht 2024 auf Agrarbericht.ch.



Auch in Krisen soll es für alle genug haben.
Qualitätskontrolle in einem Pflichtlager in Basel.

Schweiz gibt es zudem weder eine Rapszüchtung noch eine Vermehrung. Diese verpflichtende Lagerhaltung von Produktionsmitteln spielt eine bedeutende Rolle für die Versorgungssicherheit in der Schweiz, damit die Landwirtschaft auch während einer Mangellage produzieren kann.

Strategische Vorräte

Die Schweiz hält über 720'000 Tonnen Waren an Pflichtlager für die Sicherstellung der Ernährung in einer schweren Mangellage (siehe Abbildung 2 auf S. 17).⁷ Darin werden Weizen, Reis, Speiseöle und -fette, Zucker und Kaffee für die menschliche Ernährung sowie Produktionsgrundlagen wie Stickstoffdünger, Saatgut und Futtermittel gelagert. Die Pflichtlager gehören nicht dem Bund, sondern den rund 300 Unternehmen, die ein Pflichtlager halten. Die darin gehaltenen Warenmengen entsprechen dem durchschnittlichen Bedarf der Schweiz für die Dauer von drei bis vier Monaten. So kann die Schweiz in Krisenzeiten rasch auf Reserven zurückgreifen und zeitgleich durch Optimierungen der Inlandproduktion flexibel reagieren.

Diese Vorkehrungen werden im Rahmen einer subsidiären Wirtschaftspolitik getroffen, in der der Bund eng mit der Wirtschaft zusammenarbeitet, um die Produktionskapazitäten und die Resilienz der landwirtschaftlichen Betriebe und Verarbeitungs-

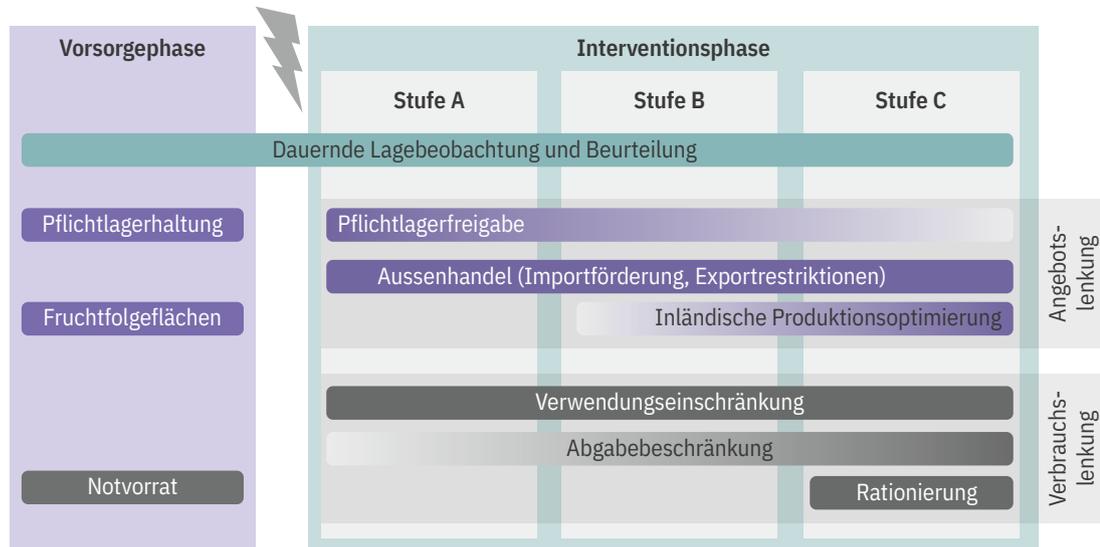
industrien zu gewährleisten. Um die Wettbewerbsneutralität und die Effizienz dieser Massnahmen aufrechtzuerhalten, koordiniert die wirtschaftliche Landesversorgung ihre Massnahmen über verschiedene Ebenen und stellt sicher, dass Eingriffe bei Bedarf sowohl ökonomisch als auch gesellschaftlich gerechtfertigt sind und so gering wie möglich gehalten werden.

Eine zentrale Herausforderung bleibt die langfristige Erhaltung von Produktionsgrundlagen. Mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen werden heute mindestens 438'460 Hektaren der besten Ackerflächen geschützt: Die natürliche Oberfläche soll bewahrt und die Bodenfunktion erhalten bleiben. Eine Bewirtschaftung findet jedoch statt, und auch Direktzahlungen werden wie gewohnt ausgerichtet. Insbesondere diese Fruchtfolgeflächen sollen für eine ausreichende Ernährungsbasis in schweren Mangellagen erhalten werden.⁸ Gestützt darauf gilt die Sicherung der Fruchtfolgeflächen als vorsorgliche Massnahme im Rahmen der Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Ganze Lebensmittelkette mit einbeziehen

Eine adäquate Versorgung der Bevölkerung kann aber nur gewährleistet werden, wenn alle Stufen der Lebensmittelkette berücksichtigt werden, von

⁷ Siehe BWL (2023).
⁸ Siehe Landesversorgungsgesetz Art. 30.

Abb. 1: Massnahmen des Fachbereichs Ernährung vor und während des Krisenfalls

Quelle: BWL / Die Volkswirtschaft

der landwirtschaftlichen Produktion über die Verarbeitungsbetriebe bis hin zum Detailhandel. Das Ernährungssystem ist dabei massgeblich von anderen kritischen Sektoren wie Energie, Logistik oder auch Informatik abhängig. Da die Lebensmittelversorgung in hohem Masse auf Just-in-Time-Prozessen basiert, kann eine Unterbrechung in einem Teil der Wertschöpfungskette in den vorgelagerten und nachgelagerten Bereichen zu weiteren Ausfällen führen. Beispielsweise musste der Lebensmittel-Detailhandel während der Covid-19-Pandemie aufgrund

eines veränderten Einkaufsverhaltens und von Engpässen in der Logistik eine teilweise stark erhöhte Nachfrage bewältigen. Die Privatwirtschaft konnte die Versorgung in der Ernährung aber dank zusätzlicher Anstrengungen jederzeit sicherstellen. Für die Sicherung der inländischen Versorgung mit Lebensmitteln sind das Zusammenspiel und das Funktionieren von Agrarproduktion, Verarbeitung, Import und Verteilung über den Detailhandel von grundlegender Bedeutung.

Die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung werden folglich auf relevante Risikoszenarien des Ernährungssystems abgestimmt und auf kritische Stellen der Wertschöpfungskette ausgerichtet. Als Gefährdungen, die eine erhebliche Störung der Lebensmittelversorgung verursachen können, gelten insbesondere grossflächige Ereignisse wie ein überregionaler Stromausfall, eine Epidemie oder eine Pandemie, ein Cyberangriff oder der Ausfall der Telekommunikation. Des Weiteren gewinnen Extremwetterereignisse und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Lebensmittelproduktion und -verarbeitung für den Ernährungssektor zunehmend an Bedeutung.

Der Erfolg dieser Strategie ist wesentlich abhängig von einer widerstandsfähigen Landwirtschaft, die sich sowohl an globalen Entwicklungen

Die wirtschaftliche Landesversorgung

Die wirtschaftliche Landesversorgung umfasst rund 250 Fachleute aus versorgungsrelevanten Branchen sowie das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL). Durch dieses Kooperationsmodell zwischen Wirtschaft und Staat können im Krisenfall das Know-how und die vorhandenen Strukturen der Privatwirtschaft für die Erfüllung staatlicher Aufgaben genutzt werden. In schweren Mangellagen, welche die Wirtschaft

nicht selbst bewältigen kann, hat die wirtschaftliche Landesversorgung den Auftrag, die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. Ausgehend vom gesetzlichen Auftrag konzentriert sie sich dabei auf die Gewährleistung der Versorgung des Landes auf den Gebieten Lebensmittel, Trinkwasser, Energie, Heilmittel, Logistik, Industrie sowie Informations- und Kommunikationstechnologien.

Abb. 2: Ernährungs-Pflichtlager enthalten rund 400'000 Tonnen Weizen

Lagerprodukt	Bedarfsdeckung	Bestand
Speiseöle und -fette	4 Monate	35'600 t
Zucker	3 Monate	55'000 t
Kaffee	3 Monate	18'750 t
Reis	4 Monate	16'400 t
Weichweizen für menschliche Ernährung	4 Monate	160'000 t
Hartweizen für menschliche Ernährung	4 Monate	23'000 t
Weichweizen für zweiseitige Nutzung	3–4 Monate	212'000 t
Energieträger zu Futterzwecken	2 Monate	98'000 t
Proteinträger zu Futterzwecken	2 Monate	94'600 t
Stickstoff-Dünger	1/3 des Bedarfs einer Vegetationsperiode	17'000 t
Rohstoffe für die Produktion von Hefe	1 Monat	516 t
Raps-Saatgut	60% des Bedarfs einer Vegetationsperiode	60 t

Quelle: BWL / Die Volkswirtschaft

als auch an nationalen Anforderungen orientiert. Die Schweiz hat mit ihrer strategischen Kombination aus Selbstversorgung, Importdiversifikation und Pflichtlagerhaltung eine tragfähige Basis geschaffen, um auch in künftigen Krisen eine stabile Versorgung sicherzustellen. Dennoch bleibt die kontinuierliche Anpassung an neue Herausforderungen, etwa durch den Klimawandel und die Sicherung der Produktionsgrundlagen, von zentra-

ler Bedeutung, um die Versorgungssicherheit auch langfristig garantieren zu können.

Literatur

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung – BWL (2023). Bericht zur Vorratshaltung 2023.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2022). Die Schweiz legt wieder ein Pflichtlager für Saatgut an. Medienmitteilung vom 26. Januar.

**Ines Heer**

Dr. agr., Leiterin Geschäftsstelle Ernährung, Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), Bern

**Pascal Wiesli**

Dr. sc. ETH, Stv. Leiter Geschäftsstelle Ernährung, Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), Bern

Den ökologischen Fussabdruck der Landwirtschaft effizienter erreichen

Die Agrarpolitik ist komplex geworden, der administrative Aufwand für die Landwirtschaftsbetriebe hoch. Trotzdem wurden viele ökologische Ziele nicht erreicht. Bestehende Fördermittel sollten besser eingesetzt werden.

Robert Finger, ETH Zürich

Die Schweiz verfolgt ehrgeizige agrarpolitische Ziele. Sie gehört auch zu den Ländern mit der höchsten staatlichen Unterstützung für den Agrarsektor. So liegt der Producer Support Estimate für die Schweizer Landwirtschaft bei rund 50 Prozent. Das heisst, von jedem Franken, den die Landwirtschaftsbetriebe einnehmen, stammen rund 50 Rappen vom Staat, zum Beispiel durch Direktzahlungen oder den Grenzschutz – denn durch die Zölle erhöhen sich die Preise für importierte Produkte in der Schweiz, und somit ermöglicht der Grenzschutz auch höhere Preise für einheimische Produzenten. Insgesamt entspricht dies einer Unterstützung von rund 6000 Schweizer Franken pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche und Jahr.¹

Diese staatliche Intervention basiert auf dem politischen Auftrag, dass die Landwirtschaft neben der Produktion von Nahrungsmitteln auch verschiedene gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen soll. Dazu gehören die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft. So sind rund 40 Prozent der Direktzahlungen an ökologische Aspekte gebunden, etwa die Biodiversität zu erhalten, die Kulturlandschaft zu pflegen oder nachhaltige Produktionssysteme zu verwenden.

Agrarpolitik ist komplexer geworden

Die Schweizer Agrarpolitik wurde in den letzten Jahrzehnten stark angepasst: Mittlerweile besteht sie aus

diversen Gesetzen und Instrumenten, viele davon neu eingeführt. Dadurch hat die Komplexität stark zugenommen, was sich auch darin zeigt, dass es im Jahr 2022 über hundert verschiedene Direktzahlungsmassnahmen mit oft komplexen Abstufungen gab.² Der damit verbundene administrative Aufwand wird von den Landwirtinnen oft als belastend empfunden und hat zu den Bauernprotesten beigetragen.³ Trotz hoher Kosten und grosser Anstrengungen der Landwirte und vieler weiterer Akteure sind verschiedene Ziele noch nicht erreicht. Dies betrifft beispielsweise die Bereiche Klima und Luft, Biodiversität sowie Gewässer- und Bodenschutz, obwohl hier in den letzten Jahren viel verbessert wurde.⁴

Mittel einfacher und effizienter einsetzen

Es ist also eine Situation entstanden, in der ein immenser Aufwand betrieben wird, verschiedene Ziele nicht erreicht werden und viele Akteure, darunter auch die Landwirte, mit der Situation unzufrieden sind. Langfristig ist deshalb eine Neukonzeption der Agrarpolitik notwendig, die es erlaubt, die vorhandenen Mittel besser einzusetzen und die Ziele einfacher und effizienter zu erreichen. Die Abbildung auf S. 20 fasst schematisch mögliche Stossrichtungen zusammen.

Drei Aspekte sind dabei von zentraler Bedeutung. Erstens: stärker auf Ergebnisse fokussieren statt auf

1 Siehe Huber et al. (2024).

2 Siehe Huber et al. (2024).

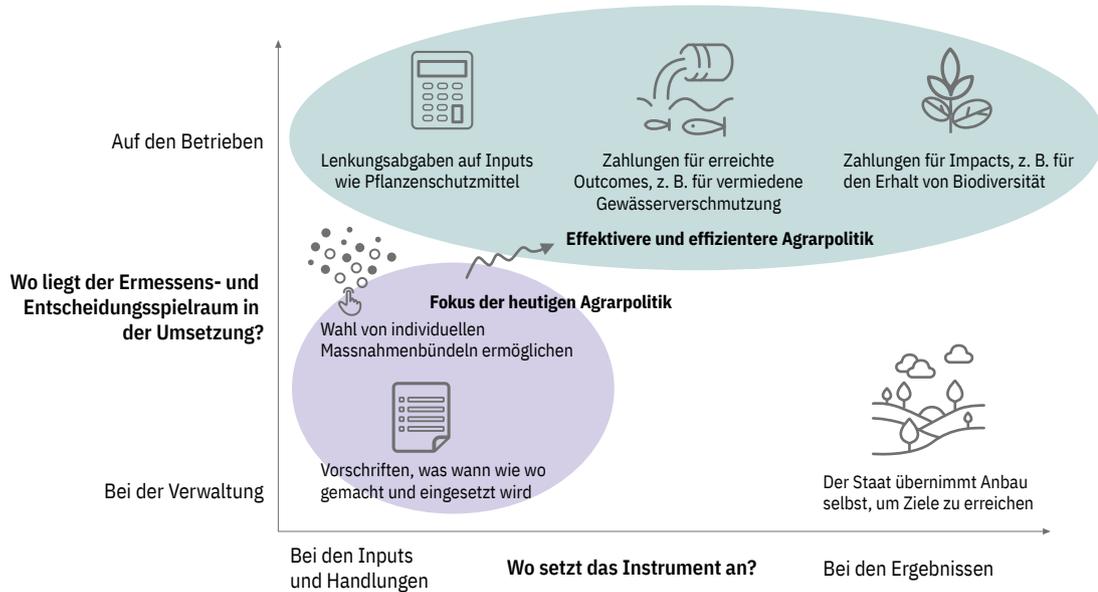
3 Siehe El Benni et al. (2024) und Finger et al. (2024).

4 Siehe Bafu und BWL (2016).



Lenkungsabgaben, zum Beispiel auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, würden mehr Spielraum für die Landwirtschaftsbetriebe schaffen.

Instrumentenmix für eine effektivere und effizientere Agrarpolitik



Quelle: Eigene Darstellung der Autoren / Die Volkswirtschaft

Handlungen und Inputs. Die agrarpolitischen Instrumente setzen heute oft auf Vorschriften, was wann und wo gemacht werden darf und was nicht, zum Beispiel im Rahmen des ökologischen Leistungsnachweises oder der Direktzahlungsprogramme. Dies ist aber nicht unbedingt zielführend. Wenn zum Beispiel Schnittzeitpunkte und Düngereinsatz vorgegeben werden, erhöht das die Biodiversität nicht zwangsläufig. Sich stärker auf die eigentlichen agrarpolitischen Ziele und Ergebnisse zu konzentrieren, zum Beispiel darauf, bestimmte Biodiversitätsziele zu erreichen, wäre daher effektiver und effizienter. Dies kann durch ergebnisorientierte Anreizsysteme erreicht werden, bei denen Landwirtinnen Zahlungen erhalten, wenn sie bestimmte Ergebnisse erreichen.⁵

Zweitens: mehr Handlungsspielraum für die Landwirtinnen. In der heutigen Agrarpolitik geben Verwaltung und Politik oft vor, wie die Ziele zu erreichen sind. Einheitliche Vorgaben, die für jeden Betrieb und jedes Jahr gleich sind, werden aber weder den räumlichen und zeitlichen Unterschieden der natürlichen Bedingungen noch den grossen Unterschieden zwischen den Betrieben und ihren Strukturen gerecht. Sie sind daher teuer und aufwendig, aber oft wenig effizient. Zudem sind diese sehr detaillierten Vorgaben teilweise nur schwer kontrollierbar. Den land-

wirtschaftlichen Betrieben sollte daher mehr Freiheit bei der Umsetzung und der Zielerreichung eingeräumt werden.⁶ Neben ergebnisorientierten Agrarumweltprogrammen können hier auch Lenkungsabgaben, zum Beispiel auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, mehr Spielraum für die Betriebe schaffen. So hätten Pflanzenschutzmittel mit grösseren Risiken für Mensch und Umwelt eine höhere Abgabe und würden damit teurer als die Produkte mit geringeren Risiken. Die Betriebe können dann selbst entscheiden, welche Pflanzenschutzmittel sie einsetzen. Wenn die Einnahmen aus den Abgaben an die Betriebe zurückfliessen, hat eine solche Abgabe zudem kaum Einfluss auf die Einkommen im Landwirtschaftssektor als Gesamtes.⁷

Überbetriebliche Massnahmen

Drittens sollte der Fokus der agrarpolitischen Instrumente vermehrt über den einzelnen Betrieb hinausgehen. Während die heutige Agrarpolitik stark einzelbetrieblich ausgerichtet ist, können Ziele wie Biodiversität, Gewässer- und Klimaschutz besser überbetrieblich angegangen werden. Überbetriebliche Kooperationen sollten daher gefördert werden.

⁵ Siehe Elmiger et al. (2023).

⁶ Siehe Ehlers et al. (2021).

⁷ Siehe Finger (2024).

Gemeinsames Handeln kann auch die Zielerreichung erleichtern. Beispielsweise ist es wahrscheinlicher und günstiger, Klimaziele zu erreichen, wenn diese auf regionaler statt einzelbetrieblicher Ebene festgelegt werden, da Emissionen dort reduziert werden können, wo es am kostengünstigsten ist.⁸

All diese Schritte können dazu beitragen, die Agrarpolitik einfacher, effektiver und effizienter zu gestalten, das heisst, die agrarpolitischen Ziele zu geringeren Kosten zu erreichen. Ausserdem lässt sich der administrative Aufwand reduzieren, wenn zum Beispiel weniger Auflagen, Kontrollen und Dokumentationspflichten erforderlich sind. All diese Potenziale können aber nur ausgeschöpft werden, wenn bestehende Instrumente abgebaut und durch neue, innovative Ansätze wie ergebnisorientierte Anreizsysteme, Lenkungsabgaben und überbetriebliche Ansätze ersetzt werden. Dabei spielen auch digitale Technologien wie die Fernerkundung, Datenplattformen und neue Sensoren zu Messung von Erträgen, Verschmutzung und Biodiversität eine wichtige Rolle für die Agrarpolitik der Zukunft.⁹ Dar-

über hinaus bedarf es stabiler Rahmenbedingungen, die den Betrieben eine langfristige Anpassung der Anbausysteme und Betriebsstrukturen ermöglichen.

Literatur

Bundesamt für Umwelt (Bafu), und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2016). Umweltziele Landwirtschaft-Statusbericht 2016.

Ehlers, M. H., Huber, R. und R. Finger (2021). Agricultural Policy in the Era of Digitalisation. *Food Policy*, 100, 102019.

El Benni, N., Ritzel, C. und G. Mack (2024). Why the Administrative Burden of Cross Compliance Matters. *EuroChoices*.

Elmiger, N. et al. (2023). Biodiversity Indicators for Result-based Agri-environmental Schemes – Current State and Future Prospects. *Agricultural Systems*, 204, 103538.

Finger, R. (2024). Lenkungsabgaben in der Landwirtschaft. *Agrarpolitik Blog ETH Zürich*, 26.08.

Finger, R. et al. (2024). Farmer Protests in Europe 2023–2024. *EuroChoices*.

Huber, R., El Benni, N., und R. Finger (2024). Lessons Learned and Policy Implications from 20 Years of Swiss Agricultural Policy Reforms: A Review of Policy Evaluations. *Bio-based and Applied Economics*, 13(2), 121-146.

Tarruella, M. (2023). Cost-effectiveness of Farm- vs. Regional-level Climate Change Mitigation Policies. *Q Open*, qoad022.

8 Siehe Tarruella et al. (2023).

9 Siehe Ehlers et al. (2021).



Robert Finger

Professor für Agrarökonomie und -politik, ETH Zürich

Landwirtschaftliche Einkommen steigen um 30 Prozent

Seit 2015 hat sich die wirtschaftliche Lage der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe verbessert. Die Direktzahlungen bleiben ein wichtiger Bestandteil ihres Gesamteinkommens.

Swetlana Renner, Pierrick Jan, Dierk Schmid, Nadja El Benni, Agroscope

Wie ist die wirtschaftliche Situation der Bauernbetriebe in der Schweiz? Das landwirtschaftliche Einkommen pro Bauernbetrieb ist ein Schlüsselindikator, um diese zu beurteilen. Berechnet wird es, indem man die gesamten Aufwände eines Betriebs von den Erträgen abzieht. Es ermöglicht Vergleiche und hilft, zu erkennen, ob sich die Einkommenssituation in der Landwirtschaft in den vergangenen Jahren verbessert oder verschlechtert hat. Dies erlaubt es, zu überprüfen, ob die agrarpolitischen Einkommensziele erreicht werden oder Anpassungen notwendig sind.

Im Jahr 2023 betrug der Mittelwert des landwirtschaftlichen Einkommens¹ 79'700 Schweizer Franken pro Betrieb (siehe Abbildung 1 auf S. 24). Je nachdem, ob im Tal, am Hügel oder am Berg produziert wurde, variiert das Einkommen stark. So war das Einkommen eines Betriebs in der Talregion mit 99'600 Franken 40 Prozent höher als in der Hügelregion und 65 Prozent höher als in der Bergregion. Das liegt daran, dass die natürlichen Bedingungen sowohl die Produktionsausrichtung und -technologie als auch die Erträge und Kosten erheblich beeinflussen.² So produzieren beispielsweise Milchbetriebe in der Talregion im Durchschnitt intensiver, halten mehr Milchkühe, haben eine höhere Milchleistung und höhere Erträge aus dem Verkauf von Milch und anderen Produkten. In der Bergregion sind die Betriebe vergleichsweise klein und produzieren eher extensiv. Das heisst zum Beispiel, dass sie weniger Tiere pro Hektare halten.

Seit 2015 ist das landwirtschaftliche Einkommen um durchschnittlich 30 Prozent gestiegen, was einer jährlichen Zuwachsrate von 3,3 Prozent entspricht. Das Wachstum in der Hügelregion war ungefähr gleich hoch wie in der Talregion (33%). In der Bergregion war es kleiner (21%).

Direktzahlungen auch für öffentliche Leistungen

Die Schweiz verfolgt ambitionierte agrarpolitische Ziele und zählt zu den Ländern mit der höchsten staatlichen Unterstützung für die Landwirtschaft. Diese Unterstützung basiert auf dem Prinzip der Multifunktionalität: Die Landwirtschaft produziert nicht nur Nahrungsmittel, sie erbringt auch öffentliche Leistungen wie den Erhalt der Biodiversität oder die Pflege der Kulturlandschaft. Rund 40 Prozent der Direktzahlungen sind an solche Leistungen und an eine nachhaltige Produktion gebunden. Zudem sollen die Direktzahlungen ein angemessenes Einkommen der Betriebe sichern.³

Landwirtschaftliche Betriebe haben im Jahr 2023 durchschnittlich 80'500 Franken Direktzahlungen erhalten.⁴ Dies entspricht etwa 20 Prozent ihres gesamten Ertrags. Auch hier unterscheiden sich die Regionen: Der Anteil der Direktzahlungen ist in der Bergregion mit durchschnittlich 35 Prozent am höchsten, gefolgt von der Hügelregion (21%) und der Talregion (15%).

1 Siehe Jan et al. (2024).

2 Siehe Renner, Sauer und El Benni (2021).

3 Siehe Huber et al. (2024).

4 Siehe Jan et al. (2024).

Milchbetriebe im Tal produzieren intensiver, halten mehr Milchkühe und haben höhere Erträge als Betriebe in den Bergen.



Der Anteil der Direktzahlungen variiert ausserdem stark je nach Produktionsausrichtung. Er hängt einerseits davon ab, wie intensiv produziert und somit wie viel Marktertrag pro Hektare erzielt wird. Andererseits spielt auch eine Rolle, ob der Betrieb an freiwilligen Agrarumweltprogrammen teilnimmt. Während bei spezialisierten Mutterkuhbetrieben im Jahr 2023 rund 41 Prozent des Gesamtertrags aus Direktzahlungen stammten, lag der Anteil bei Spezialkultur- und Veredlungsbetrieben bei rund 10 Prozent; dazu gehören beispielsweise Betriebe, die im Obst- oder im Gemüsebau oder in der Geflügel- oder der Schweinehaltung tätig sind.

Die oben aufgeführten Zahlen zeigen: Die Direktzahlungen sind eine zentrale Einkommensquelle für das Gesamteinkommen der Bauernfamilien. Das Gesamteinkommen umfasst die Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und ausserlandwirtschaftlichen Quellen, wie zum Beispiel Lohn-einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit des

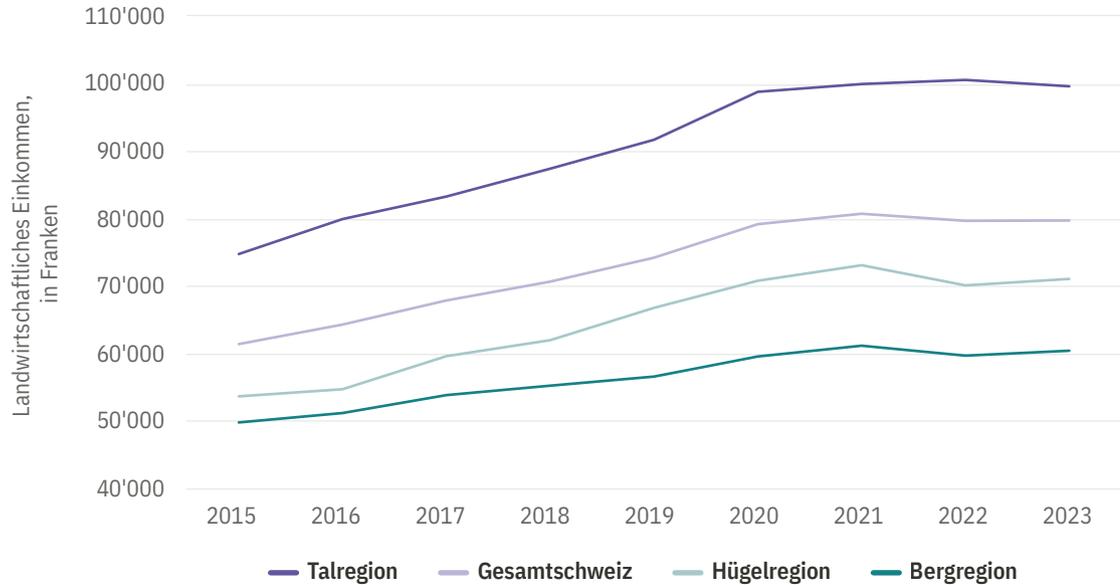
Betriebsleiters oder anderer Familienmitglieder. Im Jahr 2023 machten die Direktzahlungen durchschnittlich 69 Prozent des Gesamteinkommens der Bauernfamilien aus.

Direktzahlungen sichern Einkommen

Um zu verstehen, wie sich verschiedene Einkommensquellen auf das Gesamteinkommen der Bauernfamilien auswirken, wurden alle Betriebe nach ihrem Gesamteinkommen in zehn gleich grosse Dezil-Gruppen eingeteilt (siehe Abbildung 2 auf S. 24). Die erste Dezil-Gruppe umfasst die 10 Prozent der Betriebe mit dem niedrigsten Gesamteinkommen, die zehnte Dezil-Gruppe die 10 Prozent mit dem höchsten Gesamteinkommen.

Selbst bei einkommensstarken Betrieben machen Direktzahlungen den grössten Teil des Gesamteinkommens aus. Nur in den drei höchsten

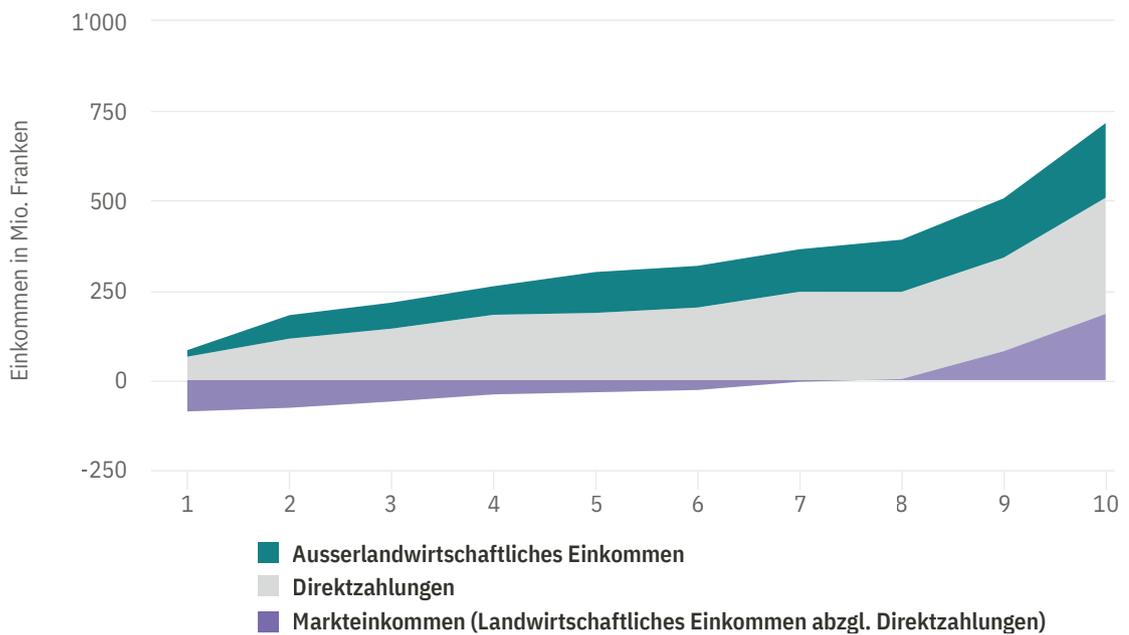
Abb. 1: Das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb hat durchschnittlich um gut 18'000 Schweizer Franken zugenommen (2015–2023)



Anmerkung: Gewichteter Mittelwert pro Betrieb und Jahr.

Quelle: Eigene Darstellung der Autoren basierend auf Daten von Agroscope (Renner et al. (2018)) / Die Volkswirtschaft

Abb. 2: Nur bei wenigen Betrieben ist das Markteinkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit positiv (2023)



Anmerkung: Zusammensetzung des kumulativen Gesamteinkommens der landwirtschaftlichen Betriebe im Jahr 2023 nach Einkommensdezil-Gruppen. Im 1. Dezil befinden sich die 10 Prozent einkommensschwächsten Betriebe, im 10. Dezil die 10 Prozent einkommensstärksten.

Quelle: Eigene Darstellung der Autoren basierend auf Daten von Agroscope (Renner et al. (2018)) / Die Volkswirtschaft

Einkommensgruppen erzielen die Betriebe ein positives Markteinkommen. Das Markteinkommen wird dabei als Differenz zwischen dem landwirtschaftlichen Einkommen und den erhaltenen Direktzahlungen berechnet. In den anderen Gruppen gleichen die Direktzahlungen und das ausserlandwirtschaftliche Einkommen das negative Markteinkommen aus, sodass das Gesamteinkommen trotzdem positiv bleibt.

Eine frühere Studie zeigt, dass Direktzahlungen die Wahrscheinlichkeit erhöhen, einer ausserlandwirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen.⁵ Dies unterstreicht die Bedeutung sowohl der ausserlandwirtschaftlichen Tätigkeiten als auch der Direktzahlungen für die Einkommen in der Schweizer Landwirtschaft. Beide Einkommensquellen erhöhen nicht nur das durchschnittliche Haushaltseinkommen, sondern verringern auch das Einkommensrisiko, das heisst die Einkommenschwankungen über die Zeit. Sie tragen auch dazu bei, die Einkommensungleichverteilung innerhalb des Agrarsektors zu reduzieren.⁶

Literatur

El Benni, N., Finger, R. und S. Mann (2012). Effects of agricultural policy reforms and farm characteristics on income risk in Swiss agriculture, *Agricultural Finance Review* 72(3), 301-324.

El Benni, N. und R. Finger (2013). The effect of agricultural policy reforms on income inequality in Swiss agriculture – An analysis for valley, hill and mountain regions, *Journal of Policy Modeling* 35(4), 638-651.

El Benni, N. und D. Schmid (2023). Der Zusammenhang zwischen Direktzahlungen und ausserlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, *Agrarforschung Schweiz* 14, 67-75.

Huber, R., El Benni, N. und R. Finger (2024). Lessons Learned and Policy Implications from 20 Years of Swiss Agricultural Policy Reforms: A Review of Policy Evaluations. *Bio-Based and Applied Economics*; 13 (2) 121-217.

Jan, P. et al. (2024). Die wirtschaftliche Entwicklung der schweizerischen Landwirtschaft 2023, *Agroscope Transfer* 555, 1-8.

Renner, S. et al. (2018). Das Erhebungssystem ZA2015 der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten: Stichprobe Einkommenssituation und Stichprobe Betriebsführung, *Agroscope Science* 68, 1-106.

Renner, S., Sauer, J. und N. El Benni (2021). Why Considering Technological Heterogeneity Is Important for Evaluating Farm Performance?, *European Review of Agricultural Economics* 48(2), 415-445.

5 Siehe El Benni und Schmid (2023).

6 Siehe El Benni et al. (2012) sowie El Benni und Finger (2012).



Swetlana Renner

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe Unternehmensführung und Wertschöpfung, Agroscope, Ettenhausen



Pierrick Jan

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe Unternehmensführung und Wertschöpfung, Agroscope, Ettenhausen



Dierk Schmid

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe Unternehmensführung und Wertschöpfung, Agroscope, Ettenhausen



Nadja El Benni

Leiterin Forschungsbereich Nachhaltigkeitsbewertung und Agrarmanagement, Agroscope, Ettenhausen

Landwirtschaftssubventionen: Ein Entscheid gegen den Markt

3,6 Milliarden Schweizer Franken Subventionen fliessen allein 2024 in die Landwirtschaft. Die Transfers sind aber nicht nur teuer, sondern haben auch unerwünschte Nebenwirkungen.

Martin Mosler, Simon Schmitter, Universität Luzern

Obwohl landwirtschaftliche Produkte vornehmlich private Güter sind, gehört der Sektor zu den am stärksten subventionierten Branchen in Industrieländern. So auch in der Schweiz. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass staatliche Transfers gut die Hälfte der Bruttoeinnahmen der hiesigen Landwirtschaftsbetriebe im letzten Jahr ausmachten. Auch im internationalen Vergleich mit der OECD oder der EU ist das überdurchschnittlich (siehe Abbildung 1).¹ Die Landwirtschaft in der Schweiz zu erhalten, entspricht dem politischen Willen und wird von der Bundesverfassung gefordert. Es ist aber ein Entscheid gegen den Markt.

Subventionen sinken real

Seit 2014 hat der Bund inflationsbereinigt 40,9 Milliarden Schweizer Franken an die Landwirtschaft gezahlt. Allein für das Jahr 2024 sind 3,6 Milliarden vorgesehen. Das ist zwar eine leichte reale Reduktion über das letzte Jahrzehnt. Jeder Einwohner in der Schweiz finanziert jedoch weiterhin beträchtlich via Steuern mit. Im Durchschnitt zahlt er beispielsweise 300 Franken als Direktzahlung an die Landwirtschaft. Dazu kommen etwa 40 Franken für die Milchwirtschaft, unabhängig davon, wie viel er von diesen Produkten letztlich konsumiert.

Man muss fairerweise festhalten, dass die aggregierten Landwirtschaftssubventionen bis 2027 real um 5,4 Prozent gekürzt werden sollen. Allein die produktionsunabhängigen Direktzahlungen als grösster Subventionsposten in der Landwirtschaft (siehe Abbildung 2) sollen inflationsbereinigt um 157 Millionen Schweizer Franken reduziert werden – eine seltene Ausnahme bei grossen Subventionsposten.² Ein Teil der Direktzahlungen ist zudem daran geknüpft, öffentliche Güter bereitzustellen. Der Schutz der Kulturlandschaft oder eine aktive Biodiversität sind positive Externalitäten, die etwa dadurch entstehen, dass zusammenhängende Flächen nicht bewirtschaftet werden.

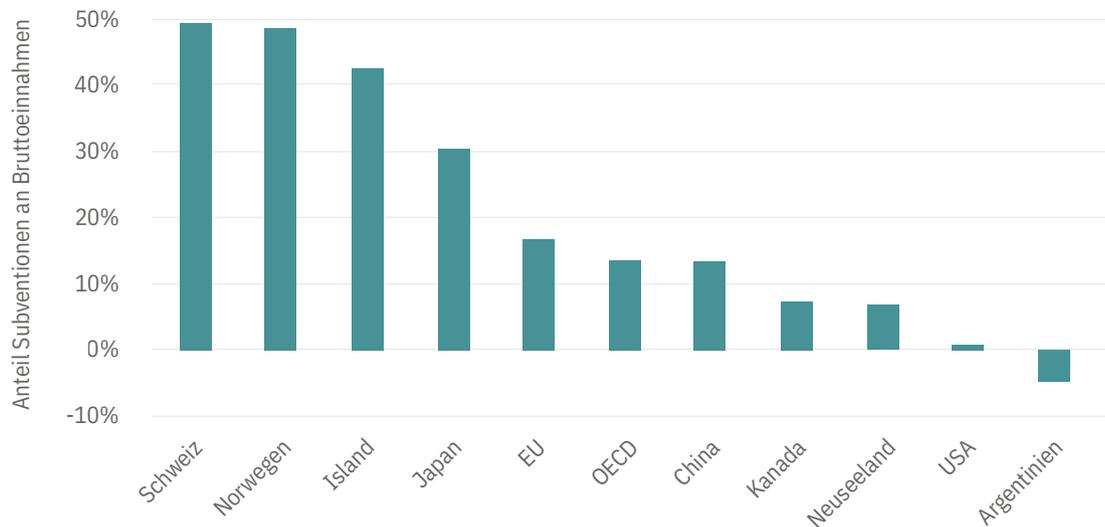
Ein Grossteil der Zahlungen erfolgt aber für bewirtschaftete Flächen und dient der reinen Produktionssteigerung. Zwar sind diese Zahlungen durch das verfassungsmässige Ziel der Versorgungssicherheit motiviert. Es kann aber kaum behauptet werden, dass die Subventionierung die Schweizer Nahrungsmittelversorgung umfassend gegen externe Schocks abgesichert hat. Der Netto-Selbstversorgungsgrad der Schweiz lag 2022 bei nur 46 Prozent, wobei der Import von Düngemitteln, Saatgut oder Treibstoff unberücksichtigt bleibt.³ Die Schweiz wäre wohl nicht in der Lage, eine (semi)autarke Versorgung zu gewährleisten, und bleibt trotz umfangreicher Subventionen auch im Krisenfall auf offene Märkte angewiesen.

1 Siehe OECD (2024a).

2 Siehe Mosler et al. (2024).

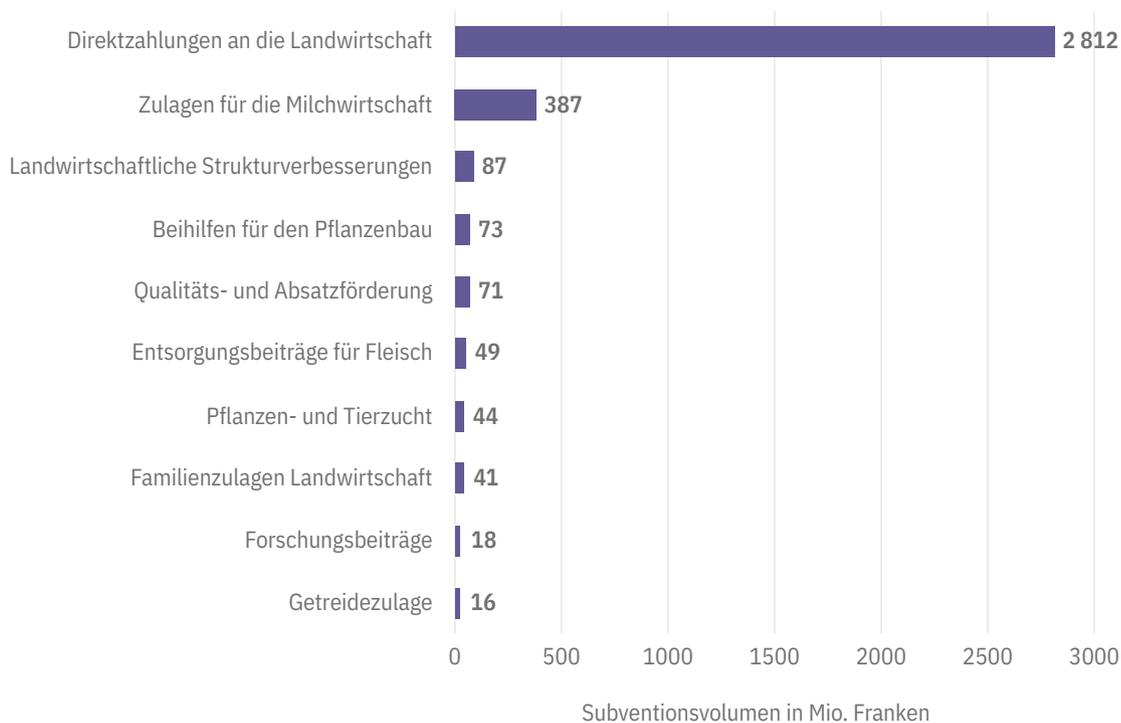
3 Siehe Bundesamt für Landwirtschaft (2024).

Abb. 1: Fast die Hälfte der Bruttoeinnahmen der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe stammt aus Subventionen (2023)



Quelle: OECD (2024b) / Die Volkswirtschaft

Abb. 2: Die Direktzahlungen sind mit Abstand der grösste Subventionsposten (2024)



Anmerkung: Abgebildet sind die 10 grössten von 17 Subventionsposten.

Quelle: EFV (2024b) / Die Volkswirtschaft

Wie die Direktzahlungen sind auch die Subventionen für die Milch- und Viehwirtschaft überwiegend industriepolitisch motiviert. Sie führen dazu, dass Preise für tierische Nahrungsmittel im Vergleich zu alternativen, etwa veganen Lebensmitteln künstlich niedrig gehalten werden. Darüber hinaus verursachen die Industrien unter anderem durch Stickstoffemissionen und Treibhausgase negative Externalitäten, die nicht vollumfänglich eingepreist sind. Dabei ist die Umweltbelastung vieler Schweizer Agrarprodukte wohl nicht systematisch geringer als diejenige von Importen.⁴

Weitere Subventionen fließen in die Förderung von Qualität landwirtschaftlicher Produkte und deren Absatz, etwa durch Marketingkommunikation, oder in ein landwirtschaftliches Beratungswesen, das unter anderem Informationsveranstaltungen, Projektbegleitungen oder auch Einzelberatungen zu betriebswirtschaftlichen Themen vorsieht. Solche Massnahmen kommen jedoch nur wenigen direkt zugute, werden aber durch alle Steuerzahler finanziert. Oder anders: privater Nutzen, finanziert durch die Öffentlichkeit. Eine solche Verwendung von Steuermitteln ist kritisch zu betrachten. Die Ungleichbehandlung zwischen Industrien kann zu Wettbewerbsverzerrungen, einer ineffizienten Verteilung von Ressourcen und der künstlichen Unterdrückung von Strukturanpassungen führen.

Versteckte Subventionen?

Die Landwirtschaft ist überdies Empfängerin einnahmeseitiger Subventionen, deren Höhe aufgrund fehlender Daten leider unbekannt ist.⁵ So gibt es Erleichterungen bei der Schwerverkehrsabgabe für land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge sowie beim Transport von offener Milch und landwirtschaftlichen Nutztieren. Bedeutender sind aber die ermässigten Mehrwertsteuersätze direkt auf Leistungen im Bereich der Landwirtschaft zur Bodenbearbeitung, wie Säen oder Pflügen, sowie indirekt auf Nahrungsmittel.

Diese Leistungen können zwar als Teil des Grundbedarfs angesehen werden, aber nicht alle Teile der Bevölkerung nutzen sie in gleichem Masse. Dadurch entstehen Verzerrungen, die ineffizient und nicht zwingend sozial sind. Auch Haushalte mit höheren

Einkommen werden tendenziell entlastet, da sie teurere Lebensmittelvarianten kaufen oder häufiger auswärts essen. Deswegen haben die reduzierten Sätze eine regressive Komponente, was oftmals der verteilungs- oder sozialpolitischen Motivation der Massnahme widerspricht.⁶ Würden die reduzierten Sätze für die Landwirtschaft aufgehoben, könnten die Preise steigen, gleichzeitig erhöhten sich aber auch die Steuereinnahmen. Durch eine aufkommensneutrale Ausgestaltung mittels einer Erhöhung von Sozialtransfers und einer Senkung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes könnte die Gesamtwohlfahrt wohl höher ausfallen.⁷

Negative Externalitäten

Ein reduzierter Mehrwertsteuersatz gilt auch für Dünger, Tierfutter und Pflanzenschutzmittel. Der verstärkte Einsatz solcher Mittel kann Umweltschäden nach sich ziehen, die derzeit nicht ausreichend eingepreist werden. Kraftstoffe wie Benzin oder Diesel unterliegen Verbrauchssteuern, welche die schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt einpreisen und somit negative Externalitäten reduzieren. Durch den ermässigten Steuersatz im Landwirtschaftssektor kommt es hingegen zu einer Übernutzung der Mittel zulasten der Umwelt.

Ermässigte Sätze in der Landwirtschaft führen zudem zu mehr Bürokratie. Sie erfordern eine zusätzliche Prüfungsaufsicht, erhöhen Rückerstattungen, verursachen verschiedene Definitionsprobleme und laden zur Fehlklassifikation ein. Deshalb ist es nicht überraschend, dass 70 Prozent der Länder, die in den 1980er- und 1990er-Jahren die Mehrwertsteuer einführten, sich für einen einheitlichen Satz entschieden.⁸

Zusammengefasst ist die Landwirtschaft Empfängerin milliardenschwerer und intransparenter Subventionszahlungen, die relativ gesehen über dem internationalen Durchschnitt liegen. Die Vielzahl von Transfers oder Steuervergünstigungen hat Verzerrungen zur Folge, die den Strukturwandel künstlich aufhalten und negative Effekte für Klima und Umwelt mit sich bringen, während eine autarke Selbstversorgung im Krisenfall zweifelhaft ist. Gleichzeitig unterlag der Sektor bereits Sparbemühungen: So wurden die ausgabenseitigen Sub-

4 Siehe Nemecek und Alig (2016).

5 Siehe Moes (2011).

6 Siehe Bettendorf und Cnossen (2015).

7 Siehe Crawford et al. (2010).

8 Siehe Ebrill et al. (2011).

ventionen im letzten Jahrzehnt bereits real reduziert, und sie sollen bis 2027 um weitere 5 Prozent gekürzt werden. Eine stärkere Fokussierung der staatlichen Unterstützung auf Externalitäten statt auf Industriepolitik wäre – trotz des möglichen Widerstands durch die gut organisierte Interessenvertretung – wünschenswert.

Literatur

- Bettendorf, L. und S. Clossen (2015).** The Long Shadow of the European VAT, Exemplified by the Dutch Experience. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 118–139.
- Bundesamt für Landwirtschaft (2024).** Agrarbericht 2024. Selbstversorgungsgrad.
- Crawford, I., Keen, M. und S. Smith (2010).** Value Added Tax and Excises. *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, 1:275–362.
- Ebrill, L. P., Keen, M. und V. J. Perry (2001).** The Modern VAT. International Monetary Fund.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2024a).** Datenbank der Bundessubventionen.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2024b).** Voranschlag 2024 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027. Bundesbeschlüsse.
- Mosler, M., Schaltegger, C. und S. Schmitter (2024).** IWP-Subventionsreport 2024: Deskriptive Entwicklung und ökonomische Diskussion der Bundessubventionen. *IWP Policy Papers*, Nr. 20, September 2024.
- Moes, A. (2011).** Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund? Eine Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung.
- Nemecek, T. und M. Alig (2016).** Life Cycle Assessment of Dairy Production Systems in Switzerland: Strengths, Weaknesses and Mitigation Options. *Integrated Nutrient and Water Management for Sustainable Farming*.
- OECD (2014).** The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries. *OECD Tax Policy Studies*. No. 22.
- OECD (2024a).** Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2024: Innovation for Sustainable Productivity Growth, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2024b).** Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2024: Innovation for Sustainable Productivity Growth. Datensatz: Agricultural Policy Monitoring and Evaluation: All Data. OECD Publishing, Paris. Abgerufen von OECD Data Explorer.



Martin Mosler

Dr. oec. publ., Bereichsleiter Fiskalpolitik, Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP), Universität Luzern



Simon Schmitter

Wissenschaftliche Hilfskraft im Bereich Fiskalpolitik, Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP), Universität Luzern

EU-Agrarpolitik: Zwischen Nachhaltigkeit und Ernährungssicherheit

Mit der revidierten Gemeinsamen Agrarpolitik, die 2023 in Kraft getreten ist, hat die Europäische Union hohe Ambitionen in Sachen Nachhaltigkeit gezeigt. Im Jahr 2024 wurden die Bereiche Ernährungssicherheit, faire Einkommen und administrative Vereinfachung neu bewertet. Ein Überblick über die Ausrichtung und die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Michaël Sapin, EDA

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wurde 1957 durch den Vertrag von Rom initiiert und 1962 von den sechs Gründerstaaten der EU verabschiedet.¹ Anfang 2025 feiert sie ihren 63. Geburtstag und ist damit einer der ältesten Politikbereiche der EU. Doch trotz ihres hohen Alters hat die GAP nicht an Aktualität verloren – im Gegenteil!

Denn zum einen sind die ursprünglich formulierten allgemeinen Ziele nach wie vor dieselben: die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, angemessene Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und die Verbraucher zu angemessenen Preisen zu beliefern. Andererseits gibt es immer wieder neue Herausforderungen, denen sich auch die EU kontinuierlich anpasst. Ein Beispiel dafür ist die letzte grosse Reform in diesem Bereich, die laufende GAP 2023–27.

dem Europäischen Parlament im Jahr 2021. Ein zentrales Element war der Wille nach Veränderung. Die Kommission sprach vom «Beginn eines Paradigmenwechsels in der Art und Weise, wie wir in Europa Landwirtschaft betreiben»².

Damit wurde die Agrarpolitik neu ausgerichtet. Ziel der EU war es, die GAP 2023–27 nachhaltiger zu gestalten, um die Umsetzung des European Green Deal, der Strategie «Vom Hof auf den Tisch» (Farm to Fork, F2F) und der «Biodiversitätsstrategie für 2030» voranzutreiben. Diese Dokumente wurden in den Jahren 2019 und 2020 erarbeitet. Mit der F2F sollte das Ernährungssystem der EU so angepasst werden, dass es «fair, gesund und umweltfreundlich» ist. Mit ganzheitlichen Ansätzen traf die Strategie den Zeitgeist. Zehn gemeinsam festgelegte Ziele sollten die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Wirtschaft, Soziales und Umwelt – abdecken und die Grundlage für die GAP bilden (siehe Abbildung auf S. 32).

1 Die Gründerstaaten sind: Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Belgien und Luxemburg. Siehe Kasten auf S. 33 für mehr Informationen zur GAP.

2 Siehe Europäische Kommission (2021).

Nachhaltige Agrarpolitik

Die neue GAP trat nach einer zweijährigen Übergangsphase am 1. Januar 2023 in Kraft. Ausgangspunkt war eine Vorlage der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2018, gefolgt von einer vorläufigen politischen Einigung zwischen dem Rat der EU und

Ehrgeizige Ziele und stärkere Mechanismen

Konkrete technische Referenzwerte wurden festgelegt: Die EU strebte unter anderem an, mindestens 25 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche



Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU soll nachhaltiger werden und damit auch das Ernährungssystem als Ganzes. Salaternte in Deutschland.

ökologisch zu bewirtschaften, den Einsatz und die Risiken von Pflanzenschutzmitteln um 50 Prozent zu reduzieren und die Nährstoffverluste um 50 Prozent zu verringern. Die F2F umfasste ausserdem einen Aktionsplan mit 23 Massnahmen, die über die GAP hinausgingen. Deren Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion waren unbestritten. Daraus resultierten Vorschläge in den Bereichen Entwaldung, Wiederherstellung der Natur, neue genomische Techniken, Pflanzenschutzmittel sowie CO₂- und Industrieemissionen (einschliesslich Tierhaltung).

Im Sinne dieser grünen Perspektive hatte die EU ihre Konditionalitätsanforderungen verschärft,

die den Erhalt von GAP-Geldern an die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards knüpfen. Im EU-Jargon werden sie als «Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand» (GLÖZ) bezeichnet. Über diese Grundanforderungen hinaus wurden auch sogenannte Öko-Regelungen eingeführt: Freiwillige Programme zur Förderung von landwirtschaftlichen Methoden, die zum Klima-, Umwelt- oder Tierschutz oder zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen beitragen.

Ende 2021 freuten sich die beiden gesetzgebenden Instanzen wiederum über ihre fortschrittliche neue Politik. Der Rat erhoffte sich von der GAP 2023–27 «eine fairere und nachhaltigere Zukunft für

Die zehn Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU



Quelle: Europäische Kommission / Die Volkswirtschaft

die Landwirtinnen und Landwirte»³. Für das Parlament war sie eine Gelegenheit, «zu einer ökologisch ehrgeizigen, sozial verantwortungsbewussten Agrarpolitik»⁴ voranzukommen.

Ernährungssicherheit und Forderungen der Landwirtschaft

Vor dem Hintergrund globaler Krisen wie der Covid-19-Pandemie, der Inflation und des Ukraine-Konflikts rückten die Themen Ernährungssicherheit, Produktion und Versorgung jedoch schnell wieder in den Vordergrund. Gleichzeitig wuchs die Unzufriedenheit der Landwirtinnen und Landwirte, die ein faires Einkommen und eine Reduktion des administrativen

Aufwands forderten. Ihre Proteste erreichten in der ersten Jahreshälfte 2024 Brüssel.

Die EU reagierte umgehend: Sie gewährte Ausnahmen und Befreiungen bei den GLÖZ-Standards, insbesondere bei den Vorschriften zu Boden, Fruchtfolge und Brachflächen. Die Kommission zog ihren Vorschlag zum nachhaltigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zurück. Die wirtschaftliche Position der Landwirtinnen und Landwirte wurde gestärkt, insbesondere durch die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für die Agrar- und Lebensmittelkette der EU. Parallel dazu fand ein strategischer Dialog zur Zukunft der Landwirtschaft statt. Rund 30 Stakeholder aus dem Agrar- und Lebensmittelsektor nahmen daran teil. Ende Sommer gingen daraus Empfehlungen hervor.

³ Siehe Rat der EU (2021).

⁴ Siehe Europäisches Parlament (2021).

Im September 2024 kam der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht zu dem Schluss, dass es aufgrund der festgelegten Ziele und Indikatoren schwierig sein wird, «die Erfolge der GAP im Zeitraum 2023–2027 nachzuweisen»⁵. Im Oktober veröffentlichte die ungarische Ratspräsidentschaft Schlussfolgerungen für eine bäuerlich geprägte GAP nach 2027. Schliesslich kündigte die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen an, in den ersten 100 Tagen ihrer zweiten Amtszeit eine Vision für Landwirtschaft und Ernährung vorzulegen.

In der zweiten Jahreshälfte 2024 zeichnet sich bereits die nächste Etappe der GAP ab. Sie besteht in der anspruchsvollen Aufgabe, die Politik nach 2027 zu gestalten. Diese muss den aktuellen und künftigen Herausforderungen Rechnung tragen. Vor allem

aber muss es gelingen, den Erwartungen der verschiedenen Stakeholder gerecht zu werden. Die GAP bleibt damit spannend.

Literatur

Europäische Kommission (2021). Politische Einigung über die neue Gemeinsame Agrarpolitik: gerechter, umweltfreundlicher, flexibler. Pressemitteilung, 25. Juni.

Europäisches Parlament (2021). Parlament nimmt Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik endgültig an. Pressemitteilung, 23. November.

Europäischer Rechnungshof (2024). Sonderbericht 20/2024. Pläne der Gemeinsamen Agrarpolitik: Grüner, aber nicht auf einer Höhe mit den Klima- und Umweltambitionen der EU.

Rat der EU (2021). Rat verabschiedet fairere, grünere und stärker leistungsorientierte Agrarpolitik für 2023–2027. Pressemitteilung, 2. Dezember.

5 Siehe Europäischer Rechnungshof (2024).

Funktionsweise und Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die Zuständigkeiten für die Agrarpolitik sind zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Seit der Reform von 2023 muss jeder Mitgliedsstaat einen nationalen Strategieplan erstellen, in dem er auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse die Massnahmen zur Erreichung der GAP-Ziele festlegt und Indikatoren definiert.

Die GAP ist in zwei Fonds für drei Massnahmenkategorien unterteilt. Der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), allgemein als «erste Säule» bezeichnet, beinhaltet die Einkommensstützung^a und die Marktstützung. Der Europäische Landwirtschaftsfonds

für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), auch «zweite Säule» genannt, deckt die ländliche Entwicklung ab.

Die GAP macht etwa ein Drittel des gesamten EU-Budgets aus. Im Zeitraum 2021–27 werden rund 387 Milliarden Euro in die GAP fliessen: 291 Milliarden Euro in die erste Säule – davon 270 Milliarden Euro für die Einkommensstützung und 21 Milliarden Euro für die Marktstützung – und 96 Milliarden Euro in die zweite Säule.

^a Die berühmten Direktzahlungen, die heute überwiegend entkoppelt sind.



Michaël Sapin

Botschaftsrat, Bereich Landwirtschaft, Mission der Schweiz bei der Europäischen Union, Brüssel, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Zehn Vorschläge für die Zukunft

Standpunkt von Christof Dietler



Christof Dietler ist Geschäftsführer der Interessengemeinschaft Agrarstandort Schweiz (IGAS), Chur

Wir – die Interessengemeinschaft Agrarstandort Schweiz – wollen, dass es auch in der Zukunft attraktiv ist, in der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft zu arbeiten. Den konstruktiven Dialog entlang der Wertschöpfungskette und eine liberale Grundhaltung erachten wir als Voraussetzung dafür. Unsere zehn Vorschläge für die Zukunft verstehen wir als Beitrag zu mehr Eigenverantwortung, Nachhaltigkeit und geregelten internationalen Beziehungen.

1. **Landwirtschaftsbetriebe werden als KMU geführt.** Denn unternehmerisches Handeln führt auch in der stark von der Politik geprägten Agrarbranche zum Erfolg. Eine Strategie der Betriebe, die von den eigenen Stärken und standortbezogenen Voraussetzungen ausgeht, gibt den Mut, sich von der staatlichen Bevormundung zu befreien. Politische Vorgaben ohne Wertschöpfungspotenziale wie «der Selbstversorgungsgrad» können so locker beiseitegelassen werden. Die KMU beschaffen ihre Vorleistungen auf freien Märkten, und sie nutzen freiwillige Label- und Vermarktungsorganisationen, um ihre Position am Markt zu stärken und ihre Mehrwerte den Konsumierenden näherzubringen.
2. **Landwirtschaftsbetriebe sind als KMU zu behandeln.** Dies bedeutet, dass sie von der Politik, der Verwaltung, ihren Marktpartnern und von ihren Bauernverbänden als selbstbestimmte Unternehmen respektiert werden. Die Kommunikation erfolgt auf Augenhöhe. Die Verwendung von Begriffen wie «bäuerlicher Familienbetrieb» führte in der Vergangenheit zu vielen Missverständnissen. Die KMU sollen sich frei organisieren können. Egal ob AG, GmbH, einfache Gesellschaft, Nebenerwerbsbetrieb oder Genossenschaft, Frauen oder Männer als Unternehmende.
3. **Nachhaltiges Verhalten als Königsweg vorantreiben.** Tierwohl-, Biodiversitäts- und Klimaleistungen stärken auch in Zukunft die Stellung der Schweizer Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette, bei den Konsumierenden und als Wettbewerbsvorteil gegenüber Importprodukten. Die Erfüllung der vom Parlament beschlossenen Absenkpfade für Nährstoffüberschüsse und Pestizidrisiken ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Branche den Rückhalt in der Bevölkerung beibehält und ihre Produktionsgrundlagen sichert.
4. **Anerkennung und Geld vom Markt wertschätzen.** Die Politik muss bereit sein, die Kräfte des Markts so spielen zu lassen. Der Reflex der politischen Interventionen ist zu unterdrücken, denn dieser ist längerfristig selten erfolgreich. Die Anerkennung durch den Markt – gute, marktgerechte Preise, Honorierung der Qualität von Produkten – motiviert Bäuerinnen und Bauern mehr als Geld vom Staat. Der wirtschaftliche Erfolg ist, wo immer möglich, gemeinsam mit Verarbeitung und Handel zu suchen.
5. **Mehr Freiheiten schaffen und Freiheiten nutzen.** Liberale Instrumente wie Lenkungs-

abgaben oder Zielvereinbarungen können Detailvorschriften und komplizierte Direktzahlungsprogramme ersetzen. So geben Lenkungsabgaben auf heikle Pestizidwirkstoffe, Importdünger etc. den Landwirten mehr wirtschaftliche Freiheiten, denn nichts wird verboten: Sie können selbst entscheiden, was und wie viel sie einsetzen. Dadurch steigt die Effizienz, und das eingenommene Geld wird an die Akteure zurückverteilt.

6. **Handelsbeziehungen stärken und Grenzschutz vereinfachen.** Die Fähigkeit zum Anschluss an interessante Märkte im Ausland muss verbessert werden, indem unter anderem Verarbeiter Exportmärkte zusammen mit (Milch-) Produzenten entwickeln. Es braucht im Interesse der Landwirtschaft eine starke Verarbeitungsindustrie in der Schweiz, die im Binnenmarkt und im Export von Käse, Schokolade, Biskuits und Spezialitäten punktet. Zudem ist Versorgungssicherheit nur mit guten Handelsbeziehungen zu schaffen, damit Nahrungs- und Futtermittel sowie Saat- und Pflanzgut jederzeit und auch im Krisenfall in genügenden Mengen importiert werden können.
7. **Den bilateralen Weg konsequent gehen.** Die bilateralen Verträge I+II mit der EU sind auf die Bedürfnisse der Land- und Ernährungswirtschaft zugeschnitten und eröffnen Möglichkeiten insbesondere für den Export von Käse. Es ist daher im Interesse der Agrarbranche, sich für ein geregeltes Verhältnis zu unseren Nachbarländern und damit auch für die Bilateralen III einzusetzen.
8. **Bei Preisen, Margen und Angebotsgestaltung auf den Staat verzichten.** Direktzahlungen sollen auch künftig Leistungen für Biodiversität oder Landschaftspflege entschädigen. Die Preise für Produkte sollen jedoch auf dem Markt gebildet werden. Der im Rahmen der Agrarpolitik 2030 vom Bundesrat vorgeschlagene ganzheitliche Ernährungssystemansatz darf den Einflussbereich des Staats nicht vergrössern. Lösungen für eine gesündere und ökologische Ernährung sollen von den Geschäftspartnern in der Wertschöpfungskette gesucht werden.
9. **Datenbasierte Indikatoren als Treiber für Effizienz verstehen.** Im Jahr 2024 begannen die Arbeiten an Nachhaltigkeitsindikatoren (Ökonomie, Ökologie, Soziales), die gemeinsam von Akteuren der Branche und der Politik getragen werden. Sie sollten schwingvoll weitergeführt werden, denn im Hinblick auf die Agrarpolitik 2030 eröffnen sie neue Perspektiven. Indikatoren können schrittweise komplizierte Direktzahlungsprogramme ersetzen und die Erreichung von Zielen in der Wertschöpfungskette erleichtern.
10. **Wertschätzender Dialog in der Wertschöpfungskette stärken.** Frau Käserin und Herr Milchproduzent kennen sich in der Schweiz. Aus der Überzeugung, im gleichen Boot zu sitzen, können sie gemeinsame Werte noch stärker als bisher zu ihrem Unterscheidungsmerkmal gegenüber Importprodukten machen. Der wertschätzende Dialog zwischen ihnen bringt nicht nur lukrative Innovationen, sondern kann durchaus auch positiven Einfluss auf eine moderne Agrarpolitik haben.

«Das ist ein richtiges Debakel»

Landwirt und Verbandspräsident Markus Ritter ist entrüstet darüber, dass viele Bäuerinnen und Bauern auf Nebenjobs angewiesen sind. Und dies, obwohl knapp die Hälfte der Einkommen der Bauernbetriebe staatlich gestützt ist, wie Subventionsexperte Michele Salvi von Avenir Suisse im Doppelinterview ergänzt. Was die neue Agrarpolitik anbelangt, sind die beiden zwiespalten.

Interview: Nicole Tesar, Die Volkswirtschaft

Herr Ritter, Herr Salvi, kommen Sie pro Tag auf fünf Portionen Früchte und Gemüse, wie es die Schweizerische Gesellschaft für Ernährung empfiehlt?

Markus Ritter: Zu Hause ja, da esse ich mehrmals pro Tag einen Apfel oder eine andere Frucht. Am Mittag bereitet meine Frau Gemüse und Salat zu. Wenn ich in Bern arbeite, gelingt es mir nicht. Da trinke ich auch zu viel Kaffee.

Michele Salvi: Ja, diese fünf Portionen nehme ich mir immer vor. Aber wenn ich auf meine jüngsten Essgewohnheiten schaue, bin ich wohl eher bei fünf Portionen Pasta. In gewisser Weise bin ich da wie die Schweizer Agrarpolitik: Viel Ambition, aber in der Umsetzung harzts.

Der Bundesrat erarbeitet derzeit die Grundlagen für die nächste Agrarpolitik ab 2030. Die Ziele für unsere Landwirtschaft sind vielfältig: Versorgungssicherheit, Einkommen der Bauernbetriebe sichern, Ökologie, intakte Landschaft und Biodiversität. Ist das nicht zu viel des Guten?

Ritter: Die Ziele sind in der Bundesverfassung verankert. Dort wird eine multifunktionale Landwirtschaft gefordert. Alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit werden gleichermaßen angestrebt: die ökonomischen, die ökologischen und auch die sozialen Ziele, welche ein angemessenes Einkommen für die Bauern einschliessen. Wir haben diesen

Auftrag und können nicht einfach Ziele streichen. **Salvi:** Politisch ist der Rahmen vorgegeben, und die Vielzahl der Ziele ist gewollt. Aber wir können nicht alle Ziele gleichermaßen erreichen. Leider gibt es darüber keine Grundsatzdiskussion.

«Wir wollen auch Markt.»

Markus Ritter

Wo sehen Sie Zielkonflikte?

Ritter: Die ganze Nachhaltigkeit mit ihren drei Dimensionen ist ein Zielkonflikt. Eine Produktion ohne Rücksicht auf Biodiversität und Ökologie wäre immer die effizienteste, weil man dann mit voller Kraft produzieren könnte. Aber wir tragen Verantwortung für die nächsten Generationen. Das gilt für die gesamte Wirtschaft.

Salvi: Wir erreichen unsere eigenen Ziele schlichtweg nicht. So soll die Selbstversorgung möglichst hoch sein, was ohnehin ein zweifelhaftes Ziel ist. Aber wenn das gesetzt ist, so sind wir jedenfalls mit einem Nettoversorgungsgrad von 46 Prozent weit davon entfernt. Wir möchten die Einkommen sichern, doch die Bauern klagen, dass sie nicht oder nur knapp über die Runden kommen. Umweltziele werden ebenfalls nicht erfüllt, oder sie lassen sich kaum messen. Die Zielkonflikte sind offensichtlich.

Dass es in der Landwirtschaft Zielkonflikte gibt, darin sind sich Markus Ritter (links) und Michele Salvi einig.



Die Bevölkerung hat die Biodiversitätsinitiative mit über 63 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Zeigt dies, dass diese Ziele in der Bevölkerung keine hohe Priorität haben?

Ritter: Ja, das sehe ich so. Dort gibt es einige Fehlentwicklungen. Wir haben 30 Jahre lang fokussiert auf mehr Ökologie und mehr Biodiversität. Den ökonomischen und sozialen Bereichen haben wir deutlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt.

Der Bund soll gemäss Bundesverfassung dafür sorgen, dass die Produktion in der Landwirtschaft auf den Markt ausgerichtet ist. Inwiefern ist dies erfüllt?

Salvi: Nur sehr bedingt. Viele Betriebe richten sich nicht eigenständig am Markt aus, sondern hängen stark von staatlichen Vorgaben und Subventionen ab. Das bremst Wettbewerbsfähigkeit und Innovation im Agrarsektor.

Ritter: Wir wollen auch Markt. In meinen Anfängen als Landwirt hat der Staat bestimmt, was wir produzieren, in welcher Menge, in welcher Qualität und zu welchem Preis. Das hatte nichts mit Markt zu tun. Seit 30 Jahren haben wir nun das Direktzahlungssystem. Die Vorgaben sind nicht mehr die gleichen. Wir verkaufen also, was im Markt nachgefragt wird.

Könnten Sie das mit einem Beispiel veranschaulichen?

Ritter: Im Moment ist der Bio-Anteil bei rund 12 Prozent. Es gibt aber im Parlament viele Vorstösse, welche vorschreiben möchten, dass wir mehr biologisch produzieren sollen. Da wehre ich mich dagegen. Wir haben zu Hause zwar einen Bio-Betrieb. Und wir wären mit der Landwirtschaft bereit, mit einem Anteil von 20 bis 25 Prozent am Markt aufzutreten, aber die Konsumenten kaufen das zurzeit nicht.

Salvi: Was Sie völlig ausblenden, ist der Grenzschutz, also Zölle und Kontingente. Es ist einfach, von Marktorientierung zu sprechen, wenn der Markt abgeschottet ist. Diese Abschottung kostet die Konsumenten etwa 1000 Franken pro Haushalt und Jahr, indem Lebensmittel dadurch teurer werden.

Ritter: Im Durchschnitt geben wir für Nahrungsmittel 6,7 Prozent des Einkommens aus. Das ist weltweit einer der tiefsten Werte. Die Krankenkassen belasten unser Budget, die Wohnung, die Steuern, aber nicht die Lebensmittel. Die Zölle erfüllen eine sehr

wichtige Funktion für die Schweizer Landwirtschaft und bringen dem Bund 620 Millionen Franken pro Jahr in die Bundeskasse.

Salvi: Natürlich erzielt der Staat Einnahmen durch Zölle, doch die Rechnung zahlen die Konsumenten. Und das zusätzlich zu den Milliarden, die sie schon als Steuerzahler leisten müssen. Das ist nicht effizient. Die Schweiz ist immer gut gefahren ohne Abschottung. So haben wir beispielsweise die Zölle auf Industrieprodukte abgeschafft.

«Zu allen Zielen, die wir schon haben, kommen noch mehr Ziele dazu.»

Michele Salvi

Wir subventionieren die Landwirtschaft mit 3,6 Milliarden Franken jährlich. Davon sind 2,8 Milliarden Direktzahlungen. Und trotzdem sind viele Bauern und Bäuerinnen auf Nebenjobs angewiesen.

Ritter: Das ist ein richtiges Debakel. Wir verdienen im Durchschnitt gemäss den Zahlen des Bundesamts für Landwirtschaft 17 Franken pro Stunde. Warum das so ist, möchte ich Ihnen an einem Beispiel zeigen. Mein Bruder war Rechtsanwalt. Als er begonnen hat mit seiner Kanzlei, hat er mir erklärt, er müsse jetzt die Kanzlei einrichten, und das koste 100'000 Franken. Die Landwirtschaft aber ist sehr viel kapitalintensiver. Sie braucht Land, einen Stall, einen Wagenschopf, sie braucht Tiere, Maschinen, diverse Vorräte. Der Kapitaldienst für diese hohen Investitionen schmälert die Einkommen enorm.

Salvi: Viele Bauern arbeiten für vergleichsweise wenig Geld, besonders in den Bergregionen. Und doch: Rund die Hälfte der Einkommen der Bauern ist staatlich gestützt. Dieser Anteil ist in Europa nur in Norwegen höher. Wir erreichen das Ziel Einkommenssicherung nicht, und obendrauf ist das System hochkomplex. Die gesamte Regulierung in Gesetzen und Verordnungen umfasst über 4000 Seiten. Der administrative Aufwand und die damit verbundenen Kosten der Bauern sind enorm. Das zeigt doch, dass das heutige System nicht funktioniert.



Michele Salvi (rechts): «Eine vollständige Selbstversorgung ist weder realistisch noch notwendig.»
Interview im Raiffeisen-Forum in Bern.

Ritter: Wir setzen zusätzlich den Verfassungsauftrag, die dezentrale Besiedlung des Landes, um. Deshalb brauchen wir das Instrument der Direktzahlungen, um das Sömmerungsgebiet und die Bergzonen erhalten zu können. Gut 40 Prozent der Betriebe befinden sich in Bergregionen. Die Instrumente sind daher sehr zielgerichtet und erfolgreich. Sie müssen gestärkt werden mit der Agrarpolitik 2030+, um diese Ziele weiterhin erreichen zu können.

Salvi: Mit mehr Geld lösen wir die inhärenten Zielkonflikte in der Bundesverfassung nicht.

Wie wichtig ist eine hohe Selbstversorgung in einer globalisierten Welt noch?

Salvi: Der Selbstversorgungsgrad hat in den letzten zehn Jahren stetig abgenommen. Das ist auch richtig so. In einer globalisierten Welt kann und soll sich die Schweiz als kaufkraftstarkes Land auf den internationalen Märkten versorgen. Eine vollständige Selbstversorgung ist weder realistisch noch notwendig.

Und sie würde enorme Kosten verursachen, ohne dass sie tatsächlich Sicherheit garantieren könnte.

Ritter: Die Bevölkerung mit Lebensmitteln zu versorgen, ist der zentrale Auftrag, wie er in der Bundesverfassung steht.

Salvi: Wir hatten dieses Jahr in der Schweiz wegen der zahlreichen Niederschläge die schlechteste Getreideernte der letzten 25 Jahre. Der Bundesrat hat deshalb die Importkontingente für Brotgetreide deutlich erhöht. Das ist genau der Beweis dafür, dass eine Selbstversorgung illusorisch ist.

Ritter: Richtig. Aber wir sollten nicht unter 50 Prozent gehen. Jedoch wäre ein Selbstversorgungsgrad von 70 Prozent netto, wie es eine Initiative fordert, illusorisch. Denn einen solchen Wert erreichten wir auch während des Zweiten Weltkriegs, mit einer Rationierung der Lebensmittel und vier Millionen Einwohnern, nur knapp. Mit einer solchen Vorgabe müsste der Staat mit völlig unverhältnismässigen Massnahmen in unsere Ernährung eingreifen.

Ist es nicht so, dass der Staat umso mehr Geld einschiessen muss, je höher der Selbstversorgungsgrad ist?

Ritter: Nein. Mit Geld könnten solche Ziele gar nicht erreicht werden. Auf Milch, Eier und Fleisch müsste künftig weitgehend verzichtet werden. Eine pflanzliche Ernährung mit Ribelmais, Hafermus und Gerstenbrei wäre angesagt. Mittelalterliche Kost eben. Und das noch limitiert, damit es für alle reicht.

Salvi: Doch, ohne zusätzliche Subventionen steigt der Selbstversorgungsgrad nicht – es fehlt ja offenbar der Anreiz, mehr zu produzieren. Pflichtlager sind hier deshalb effizienter und sichern die Versorgung in Notlagen ebenso gut. Aktuell kosten sie pro Kopf 13 Franken im Jahr und sichern die Versorgung für drei bis vier Monate. Würden wir sie auf ein Jahr ausbauen, wären es 50 Franken pro Person – immer noch viel günstiger als die heutigen Beiträge zur Versorgungssicherheit.

Wie zuversichtlich sind Sie, dass sich durch die Agrarpolitik 30+ etwas in der Landwirtschaft zum Besseren wendet?

Salvi: Sie führt zu noch mehr Konflikten. Denn es kommen zu all den Zielen, die wir schon haben, noch mehr Ziele dazu. Und das Gesamtsystem wird in den Begleitgruppen zur Agrarpolitik 2030+ um weitere Akteure wie den Detailhandel, das verarbeitende Gewerbe sowie Konsumentenschützer erweitert. Da muss ich kein Prophet sein, um vorauszusagen, dass diese Zunahme der Komplexität und von Zielkonflikten keine besseren Lösungen für die Landwirtschaft hervorbringen wird.

Ritter: Doch genau das braucht es. Ein eigentliches Marktpaket, das über die ganze Wertschöpfungskette läuft, bis zu den Konsumentinnen. Wir brauchen dieses Paket, um die Landwirtschaft und die ganze Ernährungswirtschaft in den Märkten zu stärken.

Markus Ritter

Der 57-jährige Landwirt und Nationalrat (Die Mitte) ist seit zwölf Jahren Präsident des Schweizerischen Bauernverbands. Der gelernte Wirtschaftsingenieur hat inzwischen die

Leitung des Familien-Bio-Betriebs an seine beiden Söhne übertragen. Der Betrieb umfasst 29 Hektaren mit Milchwirtschaft und Obstanbau.

Michele Salvi

Michele Salvi (34) arbeitet seit Mai 2024 als Senior Fellow bei Avenir Suisse. Der promovierte Ökonom beschäftigt sich dort als Experte für öffentliche Finanzen und

Nachhaltigkeit auch mit der Agrarpolitik. Davor war er zuletzt als Chefökonom des Schweizerischen Versicherungsverbands tätig.

Was macht die Schweizer Konjunktur?

Die Volkswirtschaft
Plattform für Wirtschaftspolitik

HOME > KONJUNKTURTENDENZEN

Konjunkturtendenzen

Die Expertengruppe des Bundes erstellt vier Mal jährlich ihre Wirtschaftsprognose. Wir ordnen ein.

2024



Vom BIP zum revidierten BIP

KONJUNKTURTENDENZEN HERBST

Felicitas Kemeny, Philipp Wegmüller | 20.09.24



BIP-Zahlen: Das lange Warten hat ein Ende

KONJUNKTURTENDENZEN SOMMER

Felicitas Kemeny, Philipp Wegmüller | 10.06.24



Konjunkturtendenzen Frühjahr 2024



Wahlbeteiligung: Grosse Unterschiede im In- und Ausland

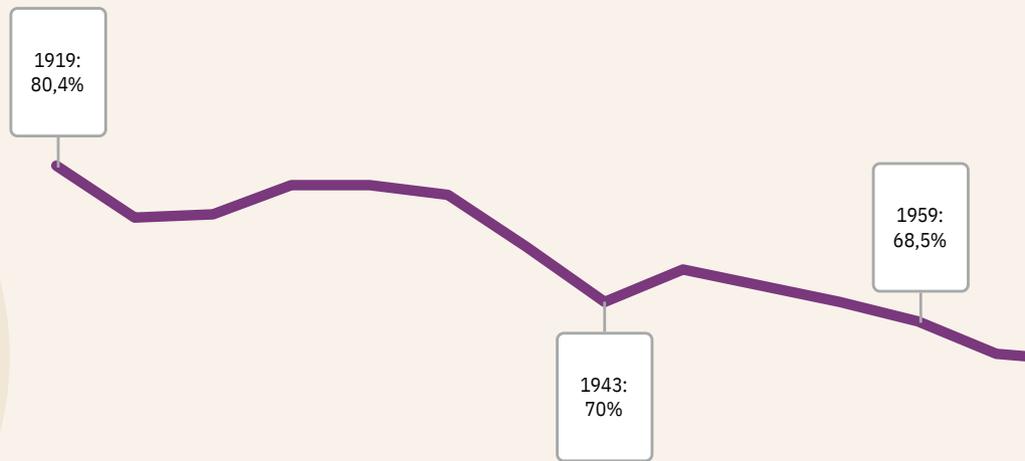


Die Schweiz hat im europäischen Vergleich eine tiefe Wahlbeteiligung bei nationalen Parlamentswahlen. Doch schaut man im Inland genauer hin, so zeigt sich: Zwischen den Kantonen gibt es grosse Unterschiede. In Schaffhausen gehen rund 60 Prozent der Wahlberechtigten an die Urne, in Appenzell Innerrhoden nur halb so viele.

Wahlbeteiligung bei Nationalratswahlen in der Schweiz nimmt ab (1919–2023)

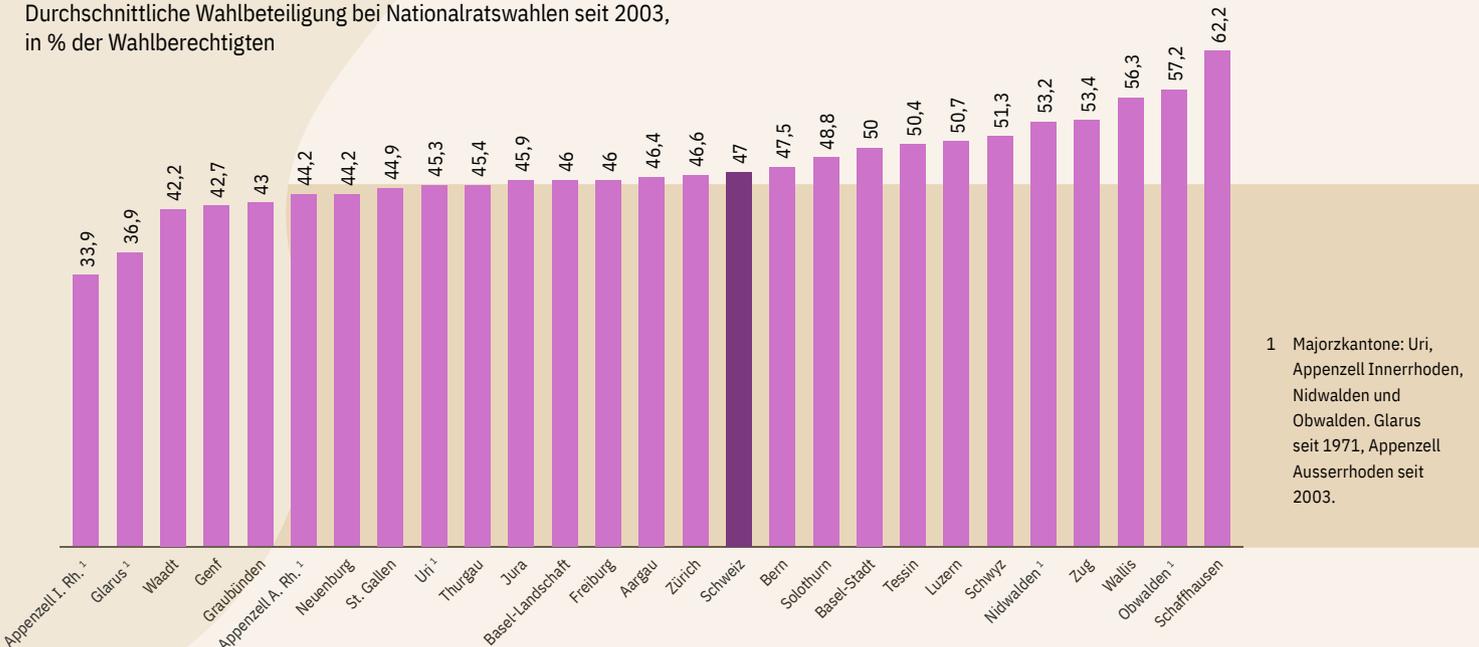
Wahlbeteiligung in % der Wahlberechtigten

Laut Georg Lutz, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Lausanne, gab es bis in die 1960er-Jahre in der Schweiz deutlich weniger Abstimmungen als heute. Wählen war also verhältnismässig wichtiger. Seit 1959 sorgte die Zauberformel zusätzlich dafür, dass Wahlen kaum mehr Konsequenzen für die Regierungszusammensetzung hatten – entsprechend nahm die Wahlbeteiligung ab. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 sank die Wahlbeteiligung zusätzlich, weil sich Frauen weniger oft an Wahlen beteiligten.



Politikinteressierte Schaffhauser – Appenzeller Wahlmuffel?

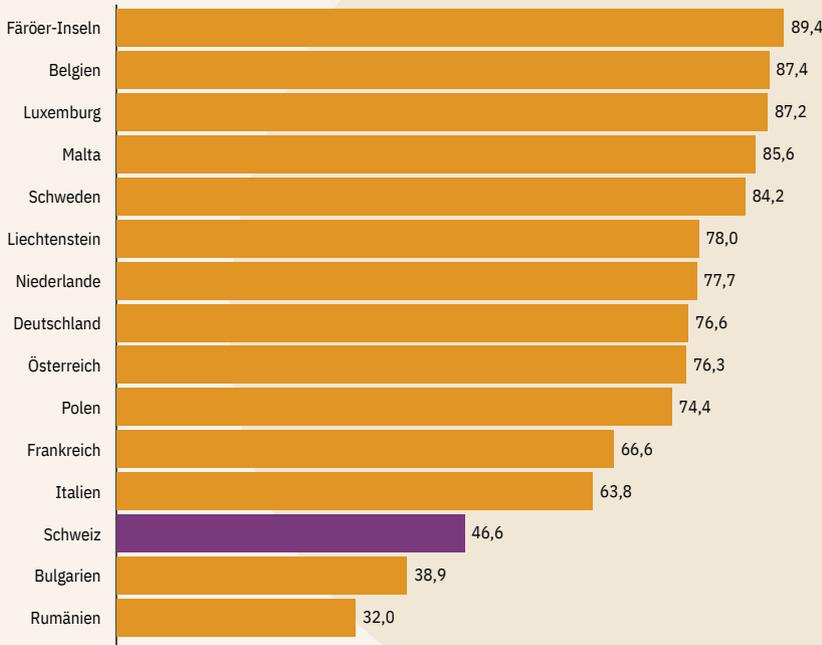
Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Nationalratswahlen seit 2003, in % der Wahlberechtigten



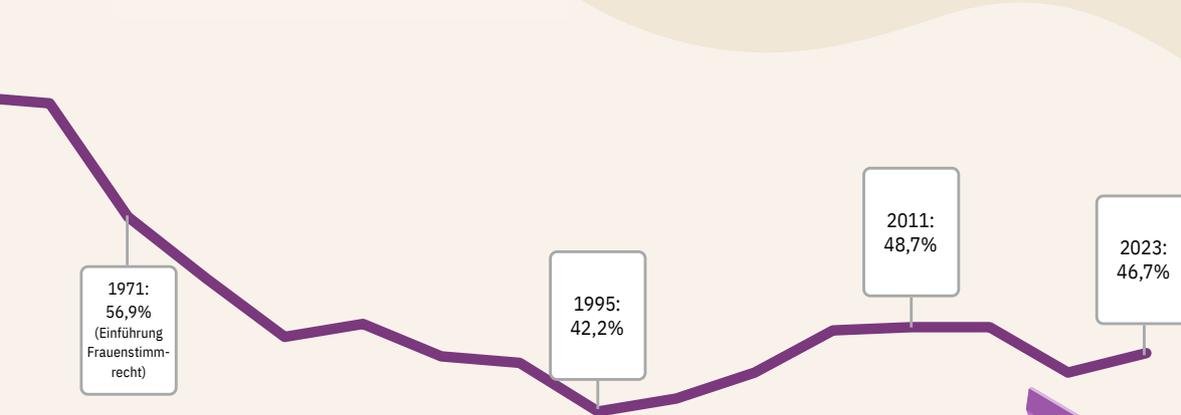
¹ Majorzkantone: Uri, Appenzell Innerrhoden, Nidwalden und Obwalden. Glarus seit 1971, Appenzell Ausserrhoden seit 2003.

Tiefe Schweizer Wahlbeteiligung im europäischen Vergleich (Auswahl)

Jeweils letzte nationale Parlamentswahl seit 2019



Gemäss Politexperte Georg Lutz gibt es zwei Gründe für die tiefe Schweizer Wahlbeteiligung im internationalen Vergleich. Erstens kann die Schweizer Wahlbevölkerung zusätzlich viermal pro Jahr über wichtige Themen abstimmen, was die Bedeutung von Wahlen schmälert. Im Ausland fehlt dieses korrigierende Instrument der Abstimmungen weitgehend. Zweitens sind die Sitzverteilung im Schweizer Parlament und auch die Regierungszusammensetzung (Zauberformel) relativ stabil. Weil sich also meist nur wenig ändert, bleiben viele Wahlberechtigte der Urne fern.

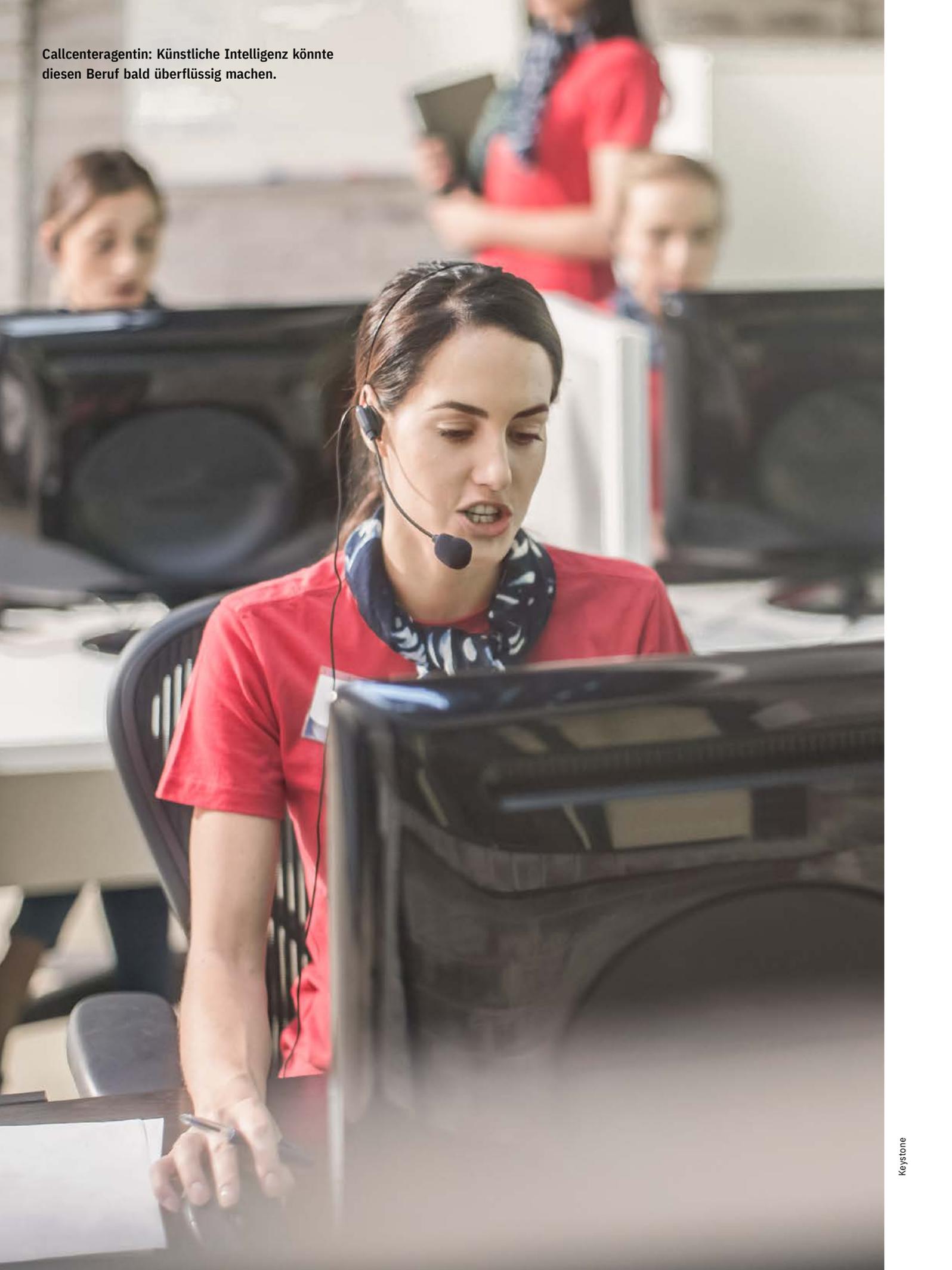


Am höchsten ist die Wahlbeteiligung im Kanton Schaffhausen. Das hängt damit zusammen, dass dort eine Wahlpflicht gilt. Wer nicht wählt (oder abstimmt), muss derzeit 6 Franken bezahlen. Am tiefsten ist die Wahlbeteiligung in Appenzell Innerrhoden und Glarus. Der Grund gemäss Politbeobachter Georg Lutz: In diesen kleinen Kantonen mit nur einem Nationalratsitz gilt das Majorzwahlrecht.¹ Dabei treten manchmal Bisherige ohne ernsthafte Konkurrenz an, manchmal sind es offene Rennen. Die Mobilisierung der Wahlbevölkerung variiert in diesen Kantonen stark, und sie ist je nach Ausgangslage unter- oder überdurchschnittlich.



Quelle: Bundesamt für Statistik / International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea) / Die Volkswirtschaft

Callcenteragentin: Künstliche Intelligenz könnte diesen Beruf bald überflüssig machen.



Welche Berufe sind durch künstliche Intelligenz gefährdet?



Marco Salvi ist Senior Fellow beim Think-tank Avenir Suisse in Zürich und Co-Autor der Avenir-Suisse-Studie «Zukunftssichere Berufe? Wie KI den Schweizer Arbeitsmarkt verändert»

Herr Salvi, alle sprechen zurzeit von künstlicher Intelligenz, kurz KI. Was zeichnet die Technologie aus?

Im Gegensatz zur bisherigen Technologie, welche nur vorhandene Daten analysieren konnte, kann sogenannte generative KI wie Chat-GPT neue Inhalte wie Text, Bilder oder Musik schaffen.

Wie häufig wird KI wirklich genutzt?

Stark verbreitet ist sie etwa bei einfachen Kundenanfragen via Chatbots. Auch für Übersetzungen oder bei Recherchearbeiten wird sie häufig eingesetzt.

Heisst das, die Firmen investieren mehr in Informatik und Kommunikation?

Ja, diese Ausgaben steigen deutlich. Im Jahr 2022 investierten Schweizer Unternehmen insgesamt 34 Milliarden Franken in diesen Bereich. Das entspricht rund einem Drittel aller Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen und ist mehr als während der Dotcom-Blase in den 1990er-Jahren.

Sie haben verschiedene Berufe untersucht – welche Schlüsse ziehen Sie?

In spezifischen Berufen wie dem Kundendienst und der Unternehmensberatung zeigen unsere Fallstudien¹

erhebliche Produktivitätssteigerungen durch den Einsatz von KI. Das gilt insbesondere für bisher weniger leistungsstarke Mitarbeiter. In komplexeren Berufen – etwa bei Finanzanalysten – hat der Einsatz von KI zu höherer Personalfuktuation geführt. Diejenigen, die bleiben, übernehmen oftmals komplexere Aufgaben. Die einfachen Aufgaben werden mit KI erledigt.

Welche Berufe sind durch KI gefährdet?

Kurz gesagt: Berufe, deren Anforderungen zu einem grossen Teil von KI erledigt werden können, die aber wenig Potenzial für eine produktive Zusammenarbeit mit der Technologie haben. Ein Beispiel sind Call-center-Mitarbeitende: Viele der notwendigen Fähigkeiten könnten bereits heute durch automatisierte Systeme ersetzt werden. Gleichzeitig gibt es wenig Kooperationsmöglichkeiten mit KI. Das macht diesen Beruf anfällig. Allgemein schätzen wir, dass etwa 80 Prozent aller Bürokräfte durch KI direkt konkurrenziert werden könnten. Besonders betroffen sind Angestellte ohne fachliche Spezialisierung. Schweizweit sind das rund 320'000 gefährdete Bürostellen. Aber Achtung: Man ist dieser Entwicklung nicht ausgeliefert. Wer sich entsprechend weiterbildet, hat gute Chancen, von der KI zu profitieren.

Wie sehen Sie die Zukunft?

Grundsätzlich ist der Schweizer Arbeitsmarkt gut aufgestellt. Es ist jedoch unmöglich, sämtliche Rückkoppelungen und Konsequenzen einer möglichen KI-Revolution vorherzusagen. Ein Blick in die Geschichte macht das klar: Es wird geschätzt, dass heute 60 Prozent der Arbeitnehmenden in Berufen tätig sind, die es 1940 noch gar nicht gab. Viele der heutigen Berufe hat man sich damals noch nicht vorstellen können. So wird es vermutlich auch in Zukunft sein. Neben den gefährdeten Stellen werden auch viele neue Stellen geschaffen. Dieser Strukturwandel gehört zu einem flexiblen Arbeitsmarkt.

Interview: «Die Volkswirtschaft»

¹ Siehe ausführliche Studie: Salvi, M. und P. Schnell (2024). Zukunftssichere Berufe? Wie KI den Schweizer Arbeitsmarkt verändert.

Der internationale Handel braucht Regeln – am besten multilaterale

Der Abschluss multilateraler Handelsabkommen wird in letzter Zeit immer schwieriger. Viele Länder erweitern daher ihr Handelsnetz durch regionale oder bilaterale Abkommen. Das führt zu einem Wirrwarr an Regeln. Eine «Konsolidierung» dieser Regeln könnte Importeuren und Exporteuren helfen.

Cristian Ugarte, Efta, Rohini Acharya, WTO

Multilaterale Handelsregeln im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und regionale Handelsabkommen (RHA) sind stärker voneinander abhängig, als man gemeinhin meint. Einerseits profitieren WTO-Abkommen von Erfahrungen aus RHA – seien es bilaterale Abkommen wie dasjenige zwischen der Schweiz und China oder plurilaterale Abkommen, die im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) unterzeichnet wurden.

Andererseits gibt es fast kein modernes Handelsabkommen (HA), das nicht auf WTO-Bestimmungen verweist. Seit Jahrzehnten werden multilateral vereinbarte Praktiken, Definitionen und Bestimmungen in RHA aufgenommen. Die WTO-Bestimmungen erleichtern so die Aushandlung von HA. Sie bilden die Grundlage, auf der jedes HA aufbaut und um sogenannte WTO-plus-Verpflichtungen ergänzt wird, die über den geltenden WTO-Rahmen hinausgehen.

In den letzten Jahren ist es kaum gelungen, multilaterale Verhandlungen abzuschliessen. Daher ist allgemein der Eindruck entstanden, der multilaterale Weg sei am Ende. Das Abkommen über Handels-erleichterungen von der 9. WTO-Ministerkonferenz 2013 und das Übereinkommen über Fischereisubventionen von der 12. WTO-Ministerkonferenz 2022 sind die einzigen multilateralen HA, die seit der Gründung der WTO im Jahr 1995 abgeschlossen wurden. Dennoch wurden in den letzten Jahren in mehreren

Bereichen schrittweise Fortschritte erzielt, so etwa beim WTO-Transparenzmechanismus für RHA.

Der multilaterale Weg ist naturgemäss schwieriger, da es viele unterschiedliche nationale Interessen gibt, die in Einklang gebracht werden müssen. Aus Mangel an Alternativen weichen die Schweiz sowie viele andere WTO-Mitglieder deshalb immer öfter auf die zweitbeste Lösung aus: regionale Handelsabkommen (RHA). Die Schweiz hat seit der Gründung der WTO 1995 im Rahmen der Efta 28 Handelsabkommen¹ mit 38 Partnern ausserhalb der EU abgeschlossen. Einige davon wurden inzwischen modernisiert, wie kürzlich das Abkommen mit Chile. Zudem hat die Schweiz in dieser Zeit auch bilaterale HA mit China, Japan und dem Vereinigten Königreich abgeschlossen.

Nachteile des bilateralen Wegs

Aber wenn doch die Aushandlung von Abkommen ausserhalb der WTO zurzeit offenbar die einzige Möglichkeit ist, warum spricht man beim bilateralen und plurilateralen Weg oft von einer «zweitbesten Option»? Erstens waren laut der WTO im Juli 2024 mehr als 350 RHA in Kraft.² Verglichen mit 1995 sind das über 300 mehr. Mit anderen Worten: Viele Länder, einschliesslich der direkten Konkurrenten der

1 Nicht mitgezählt sind das Freihandelsabkommen mit Indien und Moldau (nicht ratifiziert) sowie Israel (abgeschlossen 1993, vor WTO-Gründung).

2 Siehe WTO.org.



WTO-Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala (rechts) umgeben von Handelsdelegierten an der WTO-Ministerkonferenz 2022.

Efta, verfolgen dieselbe Strategie. Das mindert natürlich den Wert eines von der Efta erzielten präferenziellen Marktzugangs.

Zweitens sind die national tatsächlich angewendeten Zölle gemäss dem WTO-Meistbegünstigungsprinzip (MFN) in den letzten Jahren zurückgegangen. Beispielsweise hat die Schweiz 2024 einseitig alle Importzölle auf Industrieprodukte aufgehoben. Dieser Zollabbau bedeutet für die Handelspartner der Schweiz, dass die Präferenzspannen, die sie in Handelsabkommen ausgehandelt haben, zunehmend erodieren. Selbst wenn die Efta also schnell auf die Strategie ihrer wichtigsten Exportkonkurrenten mit anderen Partnern reagiert, um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exporte zu erhalten: Ihre Präferenzmarge gegenüber globalen Wettbewerbern schwindet mit der Zeit allmählich. Um die Präferenzspanne beizubehalten, braucht es laufend Nachverhandlungen beziehungsweise Modernisierungen der RHA.

Und drittens sind unterschiedliche Regeln, darunter auch die Ursprungsregeln, eine Heraus-

forderung bei der Umsetzung von RHA. Mit ihnen lässt sich feststellen, ob eine Ware ganz oder zu einem gewissen Teil (be- oder verarbeitet) aus einem HA-Partnerland stammt und zum Präferenzzoll eingeführt werden darf oder nicht. Diese Regeln sehen in jedem HA anders aus und sind für Exporteure und Importeure alles andere als leicht zu verstehen. Manchmal ist ihre Einhaltung nicht nur finanziell unrentabel, sondern auch logistisch und organisatorisch anspruchsvoll, sodass einige Exporteure darauf verzichten und die Vorteile eines RHA gar nicht erst nutzen. Dieses Wirrwarr an Regeln stellt insbesondere für KMU eine Herausforderung dar.

Vorteile des bilateralen Wegs

Doch es gibt auch Positives zu nennen: Gemäss dem FTA-Monitor³ der Efta konnten die Exporteure aus den Efta-Mitgliedsstaaten 2022 durch die Nutzung von präferenziellem Marktzugang in 18 Partnerländern bis zu 480 Millionen Dollar an Zöllen einsparen.⁴

3 Siehe «Efta's Free Trade Agreements Monitor» auf Efta.int.

4 Die Zollersparnis entspricht der Differenz zwischen den multilateralen Zöllen und den Präferenzzöllen, der sogenannten Präferenzspanne, für Efta-Exporte, die beim Eintritt in FTA-Märkte im Ausland eine solche Präferenzbehandlung geniessen.

Exporte in die EU und das Vereinigte Königreich sind in diesen Zahlen noch nicht mitberücksichtigt. Die Efta-Exporteure profitieren insbesondere bei Fischereiprodukten, Uhren, Maschinen, Arzneimitteln und Schmuck.

Neben Waren decken moderne RHA auch die Bereiche Dienstleistungen und Investitionen ab. Sie verbessern den Marktzugang für Dienstleistungserbringer und ermöglichen ihnen unter anderem Aufträge im Ausland. Zudem verbessern sie den rechtlichen Rahmen beispielsweise bei Lizenzierungen. Folglich sind die Efta-Staaten durch RHA für eine Reihe von Dienstleistern attraktiver geworden, so etwa auch beim modernisierten Handelsabkommen Efta – Chile.

Regionale Handelsabkommen konsolidieren

Angesichts der weltweit mehr als 350 HA und des Wirrwarrs an Regeln wäre eine «Konsolidierung» lohnenswert. Eine solche könnte Präferenzpraktiken in einen nicht diskriminierenden Rahmen innerhalb des multilateralen Handelssystems überführen. Das hätte durchaus Vorteile: Bei Waren würde dies beispielsweise die Kosten für den Ursprungsnachweis reduzieren.

Im Bereich der Dienstleistungen könnte man sich auf Fragen konzentrieren, die über den Marktzugang hinausgehen, wie etwa nationale Regulierungen, administrative Handelskosten und neue Handelsformen. Beispielsweise könnten die WTO-Regeln auch in anderen Bereichen wie Wettbewerb, elekt-

ronischem Handel und Umwelt aktualisiert werden. Dies würde die Transparenz und die Vorhersehbarkeit zusätzlich vergrößern. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass künftige Verhandlungen also auf Ergebnisse abzielen könnten, die über die heutigen WTO-plus-Verhandlungen hinausgehen.

Beide Abkommensformen werden weiter koexistieren

Wir plädieren nicht für die Abschaffung von RHA und erwarten auch nicht, dass dieser Trend so schnell abflacht. Vielmehr argumentieren wir, dass es Vorteile hätte, die in den letzten drei Jahrzehnten erzielten Ergebnisse bilateraler und regionaler Verhandlungen multilateral zu konsolidieren. Die Koexistenz multilateraler, regionaler oder bilateraler Abkommen wurde bereits von den Gründungsvätern des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (Gatt) anerkannt und spiegelt sich auch in den moderneren WTO-Regeln wider: RHA sind ein ideales Testfeld, aus dem das multilaterale Handelssystem lernen kann.

Höchstwahrscheinlich werden WTO-Regeln und RHA also auch in Zukunft koexistieren. Idealerweise sollten die beiden sich parallel weiterentwickeln und sich gegenseitig ergänzen. Allerdings: Solange die Konsolidierung auf multilateraler Ebene nicht stärker vorangetrieben wird, wird die Kluft zwischen RHA und den multilateralen Regeln weiter wachsen. Dies ist zum Nachteil des globalen Handelssystems und derjenigen Händler, welche von einem stärker integrierten, modernisierten und auf Regeln basierenden Handelsrahmen am meisten profitieren würden.



Cristian Ugarte

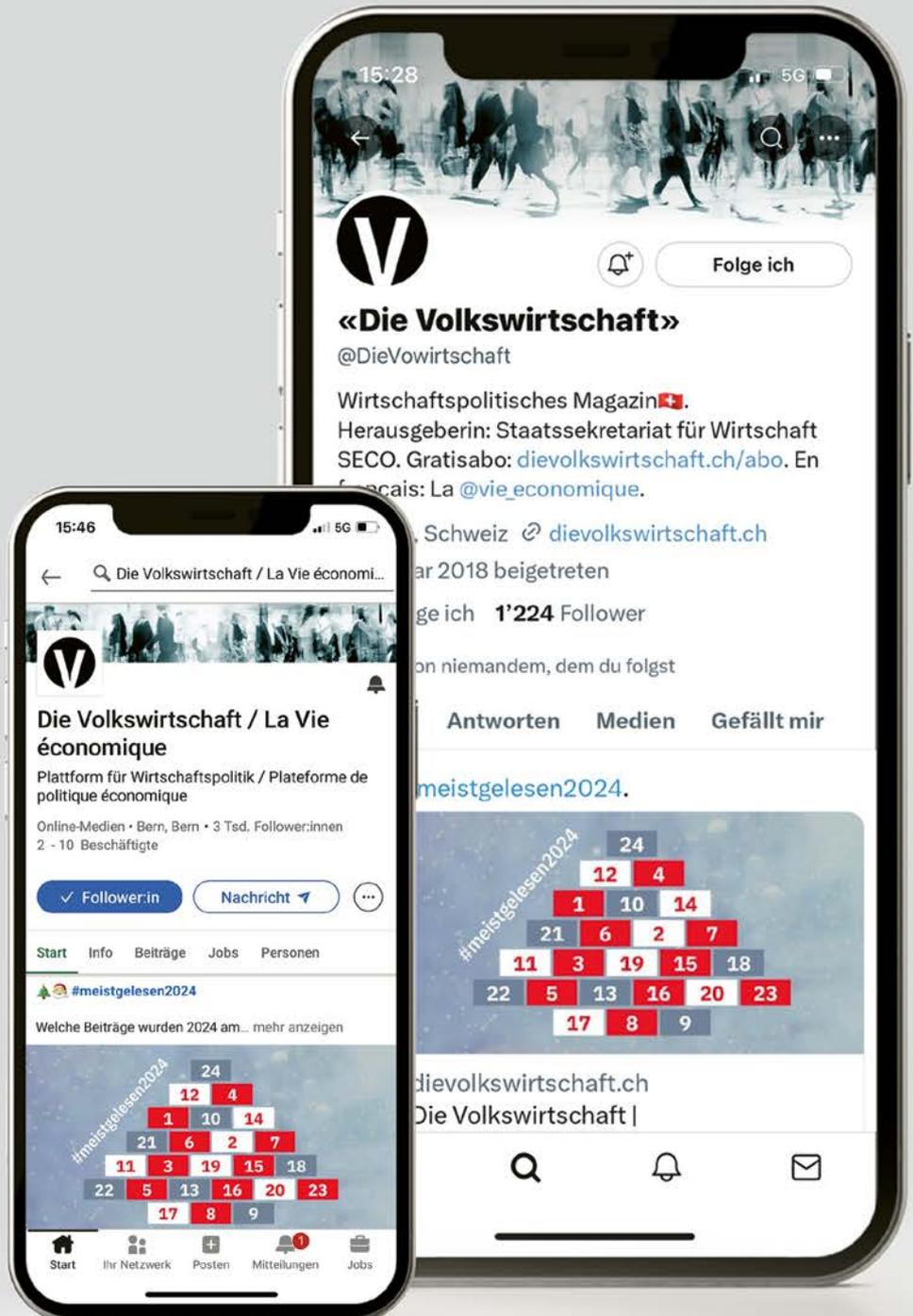
Senior Economic Officer,
Generalsekretariat, Europäische
Freihandelsassoziation (Efta)
und Welthandelsorganisation
(WTO), Genf



Rohini Acharya

Beraterin, Abteilung Beitritte,
Welthandelsorganisation (WTO),
Genf

Mehr Artikel auf X und LinkedIn



Wie Institutionen über Arm und Reich entscheiden

Die diesjährigen Gewinner des Wirtschaftsnobelpreises zeigen den Einfluss von Institutionen auf den Wohlstand eines Landes. Die drei Preisträger sind eng mit der Universität Zürich verbunden.

David Hémous, Florian Scheuer, Universität Zürich

Das Pro-Kopf-Einkommen in der Schweiz ist kaufkraftbereinigt 75-mal höher als in der Demokratischen Republik Kongo, einem der ärmsten Länder der Welt. Wie lassen sich derart extreme Unterschiede im Wohlstandsniveau erklären? Und warum wächst die Wirtschaft mancher Länder, während sie andernorts stagniert oder gar schrumpft? Diese Frage hat auch die diesjährigen Preisträger des «Alfred-Nobel-Gedächtnispreis für Wirtschaftswissenschaften» beschäftigt. Im Oktober 2024 ging der Preis an Daron Acemoglu, Simon Johnson und James Robinson (siehe Kasten).

Diese zentralen Fragen beschäftigen die Volkswirtschaftslehre schon seit den Zeiten von Adam Smith. Bereits 1776 trieben ihn diese Fragen um, auf die er in seinem Opus magnum «Der Wohlstand der Nationen»¹ eine Antwort suchte. «Wenn man einmal beginnt, darüber nachzudenken, fällt es schwer, über etwas anderes nachzudenken», sagte der Ökonomie-Nobelpreisträger des Jahres 1995, Robert Lucas.

Traditionell erklärt die Ökonomie die unterschiedlichen Wachstumsraten von Ländern damit, dass sie unterschiedlich viel in Kapital, Bildung oder technologische Innovationen investieren. Denn diese Investitionen fördern die Produktivität einer Volkswirtschaft und führen damit zu höherem Einkommen. Allerdings drängt sich sodann eine weitere Frage auf: «Warum» investieren manche Länder mehr als

andere? Oder mit anderen Worten: Was sind die «fundamentalen» Ursachen des Wirtschaftswachstums?

Institutionen oder Wohlstand: Was war zuerst?

Bereits der Wirtschafts-Nobelpreisträger des Jahres 1993, Douglas North, hatte argumentiert, dass die Antwort in institutionellen Unterschieden zwischen den Ländern liege. Zu solchen Institutionen gehören insbesondere Regeln und Gesetze, welche die wirtschaftlichen Anreize von Firmen und Haushalten massgeblich beeinflussen – etwa die Garantie von Eigentumsrechten, die Unabhängigkeit der Justiz, funktionsfähige Märkte, politische Stabilität, ein effizientes Steuersystem oder gesellschaftliche Aufstiegschancen.

Doch diese Sichtweise war damals aus zwei Gründen umstritten. Erstens, weil die Kausalität tatsächlich in die umgekehrte Richtung wirken könnte, nämlich so, dass wirtschaftliche Entwicklung zur Einführung besserer Institutionen führt. Und zweitens war die Ansicht populär, dass geografische Faktoren entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung gewesen sind. Diese Sichtweise vertrat 1998 etwa der Naturwissenschaftler Jared Diamond in seinem mit dem Pulitzer-Preis ausgezeichneten Bestseller

¹ Siehe Smith (1776).

Eine Frage der Institutionen? Obwohl die Demokratische Republik Kongo reich an Ressourcen ist, gehört das Land zu den ärmsten der Welt. Wahlkampfveranstaltung des Präsidenten Félix Tshisekedi 2023.



«Arm und Reich». Seine Theorie betont natürliche und geografische Voraussetzungen wie etwa Bodenqualität, natürliche Ressourcen, Topografie, klimatische Bedingungen sowie Krankheiten wie etwa Malaria. Diese hätten wiederum Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktivität, die Transportkosten oder die Akkumulation von Humankapital, so seine These.

Nobelpreisträger lösen Huhn-Ei-Frage

Hier setzt die Forschung der diesjährigen Preisträger des Wirtschaftsnobelpreises an. Beginnend mit einem aufsehenerregenden Artikel in der «American Economic Review» im Jahr 2001, haben die Ökonomen Daron Acemoglu, Simon Johnson und James Robinson kausale Evidenz für die Rolle von Institutionen bei der wirtschaftlichen Entwicklung vorgelegt. Darüber hinaus haben sie in einer Reihe von Forschungsarbeiten und Büchern neue Theorien entwickelt, die erklären können, weshalb ineffiziente Institutionen sich hartnäckig halten. Zudem haben

sie Bedingungen definiert, unter denen institutionelle Reformen stattfinden können.

Um den Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung zwischen Institutionen und ökonomischer Entwicklung aufzuschlüsseln, gingen die Forscher in die Archive der Wirtschaftsgeschichte. Konkret betrachteten sie das Zeitalter der Kolonialisierung

Die drei Wirtschafts-Nobelpreisträger 2024

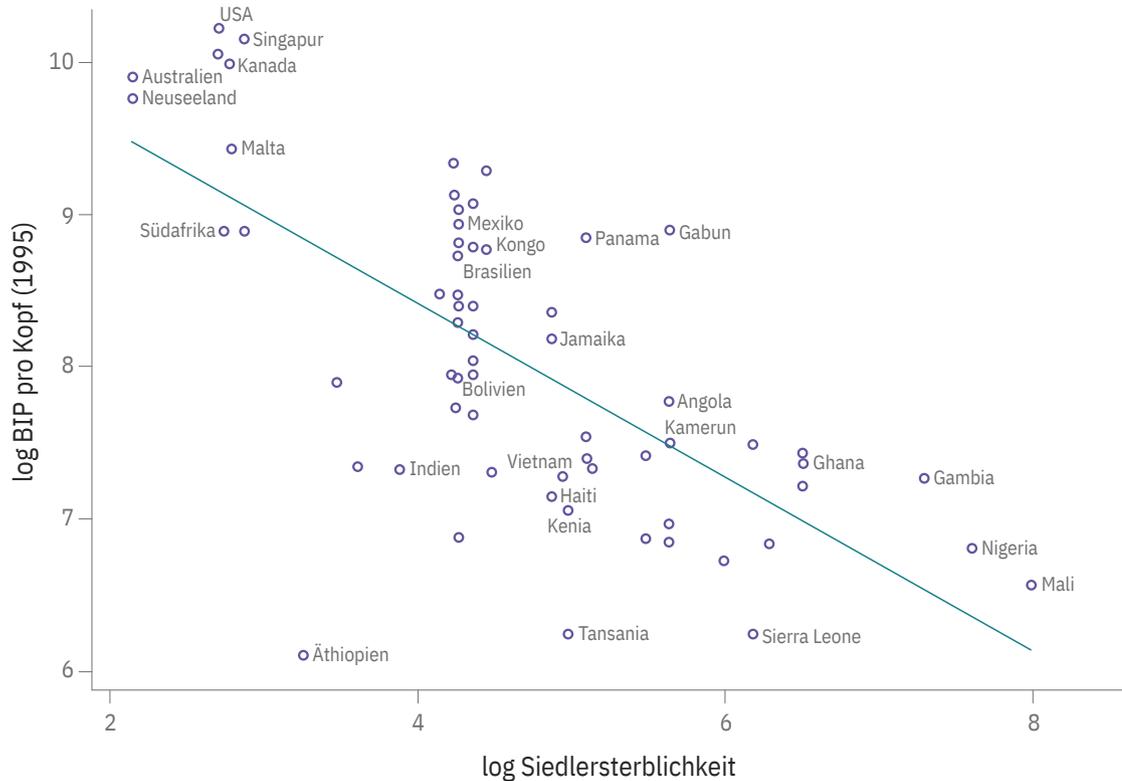
Daron Acemoglu: der 57-jährige türkisch-amerikanische Ökonom ist Professor am Massachusetts Institute of Technology (MIT). Gemäss der Datenbank für wirtschaftswissenschaftliche Literatur «Repec» war er 2015 der meistzitierte Autor der letzten zehn Jahre.

Simon Johnson: der 61-jährige britisch-amerikanische Ökonom ist

Professor an der MIT Sloan School of Management sowie ehemaliger Chefökonom des Internationalen Währungsfonds (2007–2008).

James Robinson: der 63-jährige britisch-amerikanische Politikwissenschaftler und Ökonom lehrt an der University of Chicago. Gemeinsam mit Daron Acemoglu ist er Autor des Buchs «Why Nations Fail».

Ehemalige Kolonien mit hoher Sterblichkeit sind tendenziell ärmer (1995)



Anmerkung: Die Steigung der Regressionsgerade bedeutet, dass eine Zunahme der logarithmierten Siedlersterblichkeit (X-Achse) um eine Standardabweichung von 1,1 das heutige BIP pro Kopf (Y-Achse) um 47 Prozent reduziert.

Quelle: Acemoglu, Johnson und Robinson (2001) / Die Volkswirtschaft

zwischen dem 15. und dem 20. Jahrhundert, als europäische Mächte begannen, Siedlungen auf anderen Kontinenten aufzubauen. Die Forscher argumentierten, dass die Europäer dort, wo die Sterblichkeit der ersten Siedler aufgrund von Krankheiten hoch war, rein «extraktive» Institutionen errichteten. Diese hatten den alleinigen Zweck, die vorhandenen Ressourcen auszubeuten. Demgegenüber wurden an Orten, die bessere Überlebenschancen boten, «integrative» Institutionen nach europäischem Muster aufgebaut. Das Ziel davon war, dort eine europäische Bevölkerung zu etablieren.

Ein Beispiel dafür sind die USA. Seit Beginn der Kolonialisierung errichteten die Siedler dort für die damalige Zeit relativ integrative Institutionen: Die 13 Kolonien waren von London ziemlich unabhängig und verfügten über eine gewählte Repräsentantenversammlung. Es gab jedoch einen grossen Unterschied: Im Süden war die Sklaverei weitverbreitet.

Während sie es einer kleinen Elite ermöglichte, in der Plantagenwirtschaft beträchtlichen Reichtum anzuhäufen, ging dies zulasten eines Grossteils der Bevölkerung. Und da die etablierte Elite vom Status quo profitierte, bremste die Sklaverei Innovation und Industrialisierung. Mitte des 19. Jahrhunderts war der Süden erheblich ärmer als der Norden.

Aus Arm wird Reich

Aufgrund der Langlebigkeit solcher institutioneller Unterschiede sind Länder wie der Kongo oder Haiti, mit anfänglich hoher Siedlersterblichkeit, auch heute noch ärmer (siehe Abbildung). Die empirische Evidenz zeigt zudem, dass dies selbst dann der Fall ist, wenn sich die Länder geografisch ähneln. Hinzu kommt ein sogenannter Ressourcenfluch: Natürliche Ressourcen führen häufig zu extraktiven Institutionen, sodass

rohstoffreiche Länder wie der amerikanische Süden oder Haiti, die ursprünglich relativ reich waren, sich letztlich weniger entwickelten als ursprünglich ärmere Länder wie der Norden der USA oder Australien.

Haiti war wie der Süden der USA von Plantagenwirtschaft und Sklaverei abhängig, aber im Gegensatz zum Süden der USA gab es dort gar keine integrativen Institutionen für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung. Obwohl das BIP des Landes Ende des 18. Jahrhunderts vergleichsweise sehr hoch war, entwickelte es sich nie weiter. Im Gegensatz dazu ist die Schweiz ein Beispiel für ein Land, das von integrativen Institutionen profitiert hat. Sie erlebte keinen Absolutismus und wurde nach und nach demokratischer – unter anderem durch die Einführung der direkten Demokratie. Obwohl die Schweiz nicht zu den ersten Ländern Westeuropas gehörte, die sich industrialisierten, wurde sie schliesslich zu einem der reichsten Länder.

Die Arbeiten der diesjährigen Nobelpreisträger haben die Forschung zu grundlegenden Fragen des Wirtschaftswachstums stark beeinflusst. Insbesondere haben sie die Verknüpfung von wirtschaftshistorischen Analysen mit politökonomischen und wachstumstheoretischen Modellen gefördert. Die Überzeugung, dass Institutionen entscheidend für wirtschaftliche Entwicklung sind, ist heute weitverbreitet und hat auch Eingang in die Entwicklungspolitik gefunden.

Verbindungen nach Zürich

Insbesondere der türkisch-amerikanische Wirtschaftspräsident Daron Acemoglu, der am US-amerikanischen Massachusetts Institute of Technology (MIT) lehrt, war schon länger als Kandidat für den Wirtschaftsnobelpreis gehandelt worden. Neben seinen mit dem Nobelpreis ausgezeichneten Arbeiten hat er einflussreiche Forschung auf weiteren Gebieten der Volkswirtschaftslehre publiziert, die möglicherweise ebenfalls einen Nobelpreis verdient hätten. So erklärt er beispielsweise in seiner Arbeit über «directed technical change», unter welchen Umständen die Richtung des technologischen Fortschritts dazu neigt, die Einkommensungleichheit zu vergrössern oder schmutzige Energie gegenüber sauberer zu bevorzugen.²

Daron Acemoglu ist auch mit dem Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich eng verbunden. Er hat dieses regelmässig besucht, so etwa 2012 bei der Eröffnung des UBS Center for Economics in Society. Und er wird am 29. Januar am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Zürich anwesend sein, um im Rahmen eines Vortrags sein neuestes Buch «Power and Progress» vorzustellen. Nicht zuletzt haben auch wir Autoren eine persönliche Verbindung zu Daron Acemoglu. So hat etwa David Hémons bereits mehrmals mit ihm geforscht³, und Florian Scheuer hat 2010 seine Doktorarbeit am MIT unter seiner Betreuung abgeschlossen. Wir können beide bezeugen, dass Daron ein hervorragender Mentor ist, der seine Zeit grosszügig teilt und dessen Rat immer sehr hilfreich war.

Literatur

- Acemoglu, D. (1998). Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality. *The Quarterly Journal of Economics* 113.
- Acemoglu, D. et al. (2012). The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review* 102.
- Acemoglu, D., Johnson, S. und J. Robinson (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91.
- Acemoglu, D. und S. Johnson (2023). Power and Progress: Our Thousand-year Struggle over Technology and Prosperity, *Public Affairs*.
- Diamond, J. (1997). *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*, Norton.
- Lucas, R. E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.

- 2 Siehe Acemoglu, Aghion, Bursztyn, and Hémons (2012).
- 3 Siehe etwa Acemoglu et al. (2012).



David Hémons

Professor für Innovationsökonomik und Unternehmertum am Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Zürich



Florian Scheuer

Professor für Institutionenökonomik und Direktor des Instituts für Volkswirtschaftslehre, Universität Zürich

Der GAV im Coiffeurgewerbe verhindert Tieflöhne

In der Schweiz unterstehen mehr als 2 Millionen Arbeitnehmende einem Gesamtarbeitsvertrag. Dieser beinhaltet unter anderem auch Mindestlöhne. Jetzt wurde in einer Studie mithilfe eines neuen Datensatzes untersucht, wie der Gesamtarbeitsvertrag die Löhne im Coiffeurgewerbe beeinflusst.

Karin Roth, Daniel Kopp, Michael Siegenthaler, ETH Zürich

Im Jahr 2021 waren schweizweit rund 2,2 Millionen Arbeitnehmende einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) unterstellt.¹ Das sind circa 50 Prozent² aller Arbeitnehmenden, die überhaupt einem GAV unterstellt werden können. Ein GAV ist ein Vertrag zwischen Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden und einer oder mehreren Gewerkschaften zur Regelung der Arbeitsbedingungen. In einem GAV können beispielsweise die Mindestlöhne, allfällige Entschädigungen und Lohnfortzahlungen geregelt werden. Zusätzlich kann er auch die Anzahl Ferientage sowie Feiertage, die Arbeitszeit oder den Kündigungsschutz umfassen. Das Gastgewerbe, der Bausektor oder das Coiffeurgewerbe unterstehen zum Beispiel einem GAV.

Trotz der grossen Bedeutung von Gesamtarbeitsverträgen im Schweizer Arbeitsmarkt ist nur wenig bekannt, welche Auswirkungen sie auf Firmen und Beschäftigte haben. Erhöhen GAV die Löhne im Vergleich zu einer Situation ohne Vertrag? Und falls ja, sind es die Beschäftigten, die Firmen oder die Kundschaft, welche für die höheren Löhne aufkommen muss?

Um diese und ähnliche Fragen beantworten zu können, erstellt ein Forschungsteam der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich zurzeit einen umfassenden Datensatz zu den GAV in der Schweiz. Das komplexe und aufwendige Unterfangen, das für die Schweiz so noch nirgends durchgeführt wurde, wird vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco),

vom Bundesamt für Statistik (BFS) und vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt. Eine wichtige Grundlage der Arbeiten sind die GAV-Texte, die das BFS seit den 1990er-Jahren systematisch archiviert (siehe Kasten auf S. 57). Der Datensatz soll es der- einst ermöglichen, die Wirkung von GAV besser zu untersuchen und zu verstehen.

Welche Auswirkungen hat das Fehlen eines GAV?

Eine Fallstudie³ zum Schweizer Coiffeurgewerbe hat diesen neuen Datensatz erstmals verwendet. Die Studie ist im Rahmen einer Masterarbeit an der Universität Bern entstanden. Sie geht der Frage nach, wie sich die sozialpartnerschaftlich festgelegten Mindestlöhne auf die Lohnverteilung im Coiffeurgewerbe auswirken. Die im Vertrag festgelegten Mindestlöhne werden regelmässig neu ausgehandelt und sind seit Jahrzehnten für allgemeinverbindlich erklärt – das heisst, schweizweit müssen sich alle Coiffeurbetriebe an die Vereinbarungen halten. Allerdings galt dies nicht durchgehend: Zwischen 2007 und 2009 herrschte in der Branche ein vertragloser Zustand, da sich die Sozialpartner auf keinen neuen Vertrag einigen konnten. In diesem Zeitraum gab es somit auch keine verbindlichen Mindestlöhne, was in der Studie genauer untersucht wurde. Im GAV des Coiffeur-

1 Siehe Bundesamt für Statistik (2024).

2 Baumberger (2021).

3 Siehe Roth (2024).



Die im Gesamtarbeitsvertrag vereinbarten Mindestlöhne gelten schweizweit für alle Betriebe im Coiffeurgewerbe.

gewerbes wie auch in vielen anderen GAV gibt es je nach Ausbildung und Berufserfahrung unterschiedliche Mindestlöhne (siehe Abbildung 1 auf S. 56).

In der Grafik gut erkennbar ist auch das Fehlen von Mindestlöhnen in den Jahren des vertraglosen Zustands. Die Fallstudie untersucht die Folgen dieses temporären Wegfalls. Sie fokussiert auf Coiffeusen und Coiffeure mit abgeschlossener Berufsausbildung – die grösste Arbeitnehmendengruppe in der Branche. Zur Beantwortung der Forschungsfrage, ob der GAV und die darin enthaltenen Mindestlöhne vor Tieföhnen schützen, nutzt die Studie zusätzlich Lohndaten der schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) des BFS. Die LSE erhebt alle zwei Jahre die Löhne von mehr als 2 Millionen Arbeitnehmenden in der Schweiz.

Ohne GAV sinken die Löhne

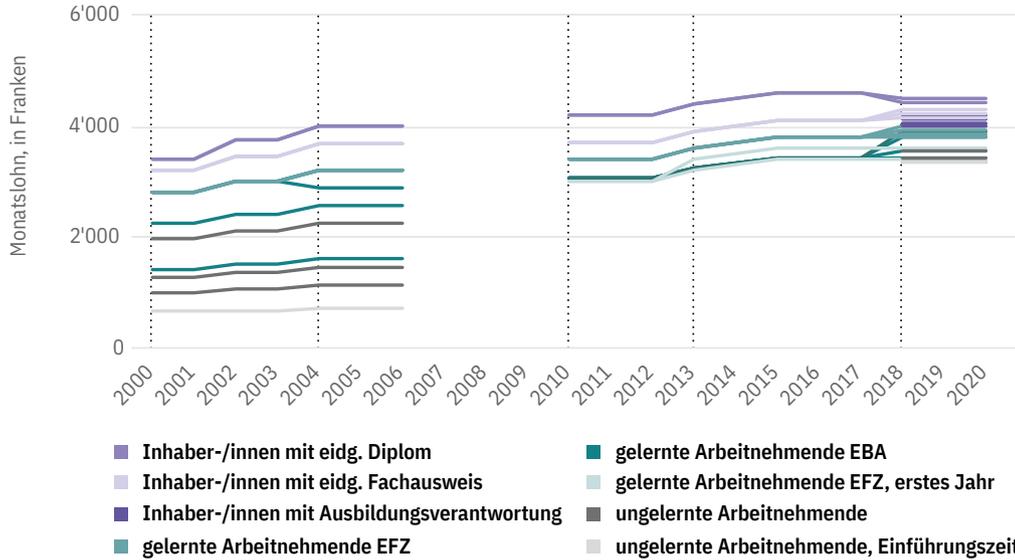
Die Analyse zeigt, dass im Jahr 2006 – also vor dem Wegfall des GAV – viele Angestellte im Coiffeurgewerbe einen Lohn hatten, der knapp über dem tiefsten Mindestlohn von 2679 Franken für gelernte Vollzeitarbeitnehmende mit Lehrabschluss liegt. Zweitens zeigt sich, dass im Jahr 2008, als es keine

Mindestlöhne gab, der Anteil der Löhne, die unter diesem Mindestlohn liegen, im Vergleich zu 2006 deutlich zunimmt. Nach der Wiedereinführung der Mindestlöhne im Jahr 2010 verschwinden diese Tieföhne wieder (siehe Abbildung 2 auf S. 56). Dies deutet darauf hin, dass der Wegfall der Mindestlöhne in der Branche vorübergehend zu mehr Tieföhnen führte.

Coiffeur-GAV verhindert Tieföhne

Eine statistische Analyse mithilfe eines sogenannten Differenz-in-Differenzen-Verfahrens stützt diesen visuellen Befund. Dafür wird eine Kontrollgruppe von Arbeitnehmenden aus ähnlichen Branchen wie der Reinigung, Wäschereien und der Kosmetikbranche herangezogen. Die Analyse zeigt, dass sich vor dem vertraglosen Zustand die Löhne im Coiffeurgewerbe und in der Kontrollgruppe vergleichbar entwickelt haben. Dies stützt die Annahme, dass sie sich auch ähnlich entwickelt hätten, wenn die Coiffeur-Mindestlöhne nicht weggefallen wären. Doch dem war nicht so: Während die Coiffeurlöhne zwischen 2006 und 2008 vor allem am unteren Ende der Lohnverteilung deutlich sinken, steigen sie in der Kontrollgruppe leicht.

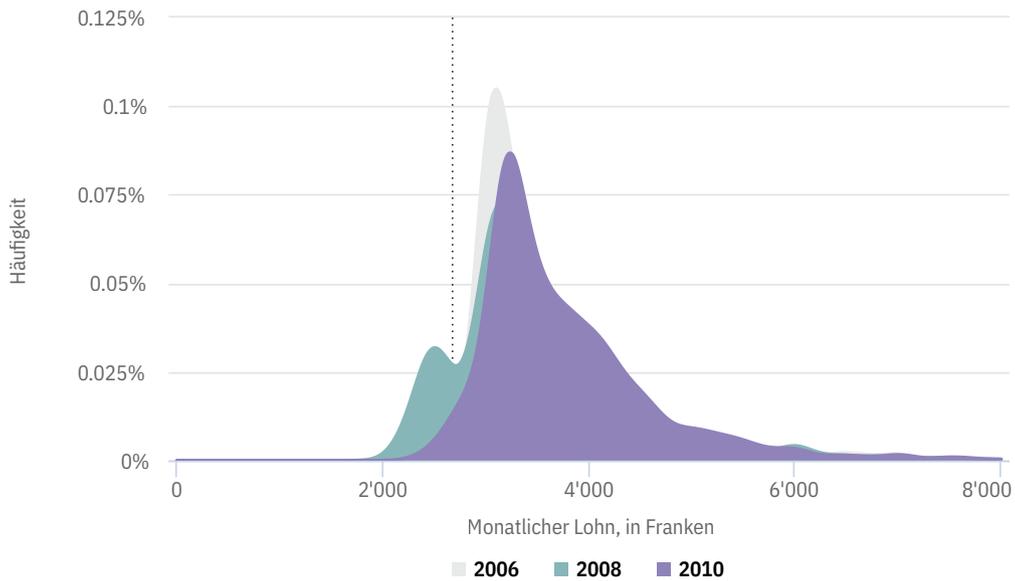
Abb. 1: Mindestlöhne im schweizerischen Coiffeurgewerbe fielen temporär weg



Anmerkung: Die Grafik zeigt die Mindestlöhne für verschiedene Kategorien von Arbeitnehmenden im schweizerischen Coiffeurgewerbe. Die gestrichelten senkrechten Linien markieren das Inkrafttreten eines neuen Tarifvertrags. Die Mindestlöhne entsprechen einem Monatslohn bei einer 43-Stunden-Woche. Der Stichtag der Daten ist der 1. Oktober des jeweiligen Jahres. Innerhalb einer Ausbildungskategorie im Coiffeurgewerbe können verschiedene Mindestlöhne existieren. Eine solche Ausdifferenzierung der Mindestlöhne zeigen zum Beispiel die Verästelungen in den Jahren 2004 und 2018.

Quelle: KOF / Die Volkswirtschaft

Abb. 2: Coiffeure: Im Jahr 2008, als kein GAV existierte, nahm der Anteil der Tieflohne zu



Anmerkung: Die Grafik zeigt die Lohnverteilung im Coiffeurgewerbe in den Jahren 2006, 2008 und 2010 gemäss Daten der Lohnstrukturerhebung (Anzahl Beobachtungen: 2006: 1620; 2008: 1614; 2010: 1347). Die Löhne der gelernten Arbeitnehmenden mit EFZ- oder EBA-Abschluss sind normalisiert auf eine 40-Stunden-Woche. Die gestrichelte vertikale Linie zeigt den tiefsten Mindestlohn für gelernte Coiffeure im Jahr 2006 von 2679 Franken.

Quelle: Roth (2024) / Die Volkswirtschaft

Konkret legen die Schätzungen nahe, dass die vorübergehende Aussetzung des GAV zu einem durchschnittlichen Lohnrückgang um 6,1 Prozent führte. Die Löhne der tiefstbezahlten 10 Prozent der Beschäftigten sanken gar um rund 18 Prozent. Für Beschäftigte mit sehr hohen Löhnen in der Branche lässt sich hingegen kein Lohneffekt feststellen. Gemäss der Analyse steigen die Löhne durch die Wiedereinführung des GAV im Jahr 2010 zwar wieder an, sie erholen sich jedoch erst 2012 vollständig von der Aussetzung des GAV.

Der temporäre Wegfall des Coiffeur-GAV führte also dazu, dass vorübergehend Arbeitsverträge mit Tieflohnen aufgetaucht sind. Gelernte Angestellte, die ihre Stelle erst nach 2006 angetreten hatten, waren stärker von diesen Tieflohnen betroffen als jene, die bereits vor Beginn des vertraglosen Zustands angestellt wurden. Insgesamt legen die Ergebnisse den Schluss nahe, dass die Mindestlöhne des Coiffeur-GAV die Löhne von Geringverdienenden in der Branche stabilisieren und – umgekehrt – ein Wegfall des GAV zu einem Absinken dieser Löhne führen würde.

Literatur

Baumberger, Daniel (2021). Gesamtarbeitsverträge trotz dem Strukturwandel. Die Volkswirtschaft, 2. Juli.

Bundesamt für Statistik (2024). Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz im Jahr 2021: Ergebnisse und Informationen zur Erhebung. Bundesamt für Statistik (BFS), Neuenburg.

Roth, Karin (2024). Beyond the Bargain: Collective Agreement Suspension and Its Impact on Wages in the Hairdressing Industry, Masterarbeit Universität Bern, Bern. (unveröffentlicht, auf Nachfrage einsehbar)

Neuer GAV-Datensatz ermöglicht mehr Forschung zur Sozialpartnerschaft

In Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), dem Bundesamt für Statistik (BFS) und der Unia erstellt ein Forschungsteam der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich zurzeit einen Datensatz zum Inhalt aller grösseren GAV im Zeitraum 1998 bis 2023. Der Datensatz enthält einheitliche und nach internationalen Standards codierte Informationen zu den einzelnen GAV und den darin festgelegten Mindestlöhnen und Arbeitsbedingungen wie etwa Arbeitszeiten, Ferienansprüchen oder Kündigungsfristen. Die Informationen in der Datenbank werden in umfangreichen, grösstenteils manuellen Codierungsarbeiten aus den GAV-Vertragstexten extrahiert.

Der Datensatz umfasst jene 120 GAV, die zwischen 1998 und 2023 mindestens in einem Jahr 1500 Unterstellte hatten. Anhand der codierten Informationen wie Branche, Region und Beruf können die GAV-Bestimmungen mit anderen Firmen- und Arbeitsmarktdaten der Schweiz verknüpft werden. So lässt sich beispielsweise künftig vielen Arbeitnehmenden in der Lohnstrukturerhebung des BFS der für sie gültige Mindestlohn zuordnen. Nach Abschluss der Arbeiten im Herbst 2025 werden die Daten für wissenschaftliche Zwecke öffentlich zur Verfügung gestellt. Die Datenerhebung wird vom Seco und vom Schweizer Nationalfonds finanziell unterstützt.



Karin Roth

Wissenschaftliche Mitarbeiterin,
KOF Konjunkturforschungsstelle,
ETH Zürich



Daniel Kopp

Dr. sc. ETH, höherer wissenschaftlicher Mitarbeiter, KOF
Konjunkturforschungsstelle, ETH
Zürich



Michael Siegenthaler

Dr. sc. ETH Zürich, Leiter Forschungs-
bereich Schweizer
Arbeitsmarkt, KOF Konjunktur-
forschungsstelle, ETH Zürich

Handel für die Umwelt: Die Schweiz vereinbart neues Abkommen

Die Schweiz hat das Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit unterzeichnet. Das Abkommen ist innovativ, steht allen offen und fördert die Nachhaltigkeit. Aktuell sind vier Länder mit dabei.

Nelly Chakowski, Sébastien Morard, Thomas Roth, Seco

Klimawandel, Umweltverschmutzung und der Verlust der biologischen Vielfalt schreiten voran. Der Weltklimarat (IPCC) hat den dringenden globalen Handlungsbedarf klar aufgezeigt. Viele Regierungen haben deshalb Massnahmen eingeführt zur Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie für einen Wandel hin zu einer ökologischeren Kreislaufwirtschaft. Auch die Schweiz hat reagiert. Unter anderem will sie bis 2050 netto null Emissionen erreichen. Dieses Ziel hat sie in das neue Klima- und Innovationsgesetz¹ aufgenommen.

Die weltweiten Massnahmen für den Klimaschutz greifen zunehmend auch auf die Handelspolitik über. Besonders bedeutend sind derzeit etwa der Grenzausgleichsmechanismus für Kohlenstoff (CBAM) der Europäischen Union und des Vereinigten Königreichs sowie die Subventionen der USA für Unternehmen, die in grüne Technologien investieren (Inflation Reduction Act). Ausserdem implementieren etliche Staaten zunehmend Anti-Dumping-Zölle auf Umweltgüter wie Solarmodule, Windturbinen oder Elektrofahrzeuge zum Schutz der eigenen Industriebetriebe vor subventionierten Importen. Alle diese Massnahmen lösen auch internationale Spannungen aus.²

Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik muss ebenfalls einen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten.³ Die Schweiz hat dazu einen neuen Ansatz gewählt. Sie hat zusammen mit Costa Rica, Island und Neu-

seeland das Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit (Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability, ACCTS) ausgehandelt und am 15. November 2024 unterzeichnet. Mit dem Abkommen werden der Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen wie etwa Elektrofahrzeugen oder Fotovoltaikanlagen sowie deren Finanzierung und Installation vereinfacht, Subventionen für fossile Energien abgebaut und Umweltlabels gestärkt.

Innovative Definition von Umweltgütern und -dienstleistungen

Konkret verpflichten sich die Vertragsparteien, die Zölle auf 360 Umweltgüter abzuschaffen (siehe einige Beispiele in der Tabelle auf S. 60).⁴ Ein betroffener Bereich ist etwa die Fotovoltaik. Sie erzeugt kostengünstige Energie und begünstigt so eine «grüne» Entwicklung. Eine Studie des WTO-Sekretariats schätzt, dass die Beseitigung von Zöllen und nicht tarifären Handelshemmnissen auf bestimmte Umweltgüter deren Handel um 14 Prozent steigern und dadurch die globalen CO₂-Emissionen um 0,6 Prozent senken würde.⁵ Das ist ein Mehrfaches der in der Schweiz ausgestossenen Emissionen.

Auch der Handel mit Dienstleistungen kann einen Beitrag zu internationalen Umweltzielen leisten.

1 SR FF 2022 2403.

2 Siehe Chinas Panelantrag gegen die USA im Fall «United States – Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act» (DS623) vom 26. Juli 2024. Weitere Beispiele auf dievolkswirtschaft.ch.

3 Siehe WBF (2021), S. 41.

4 Die Liste basiert auf früheren Arbeiten im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), insbesondere den nicht abgeschlossenen plurilateralen Verhandlungen von 2016, wobei diese aktualisiert und weiterentwickelt wurden, um den heutigen ökologischen Herausforderungen und den neuesten Technologien Rechnung zu tragen.

Umweltgüter wie Windturbinen profitieren vom Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit.



Umweltgüter und -dienstleistungen aus dem ACCTS-Abkommen (Beispiele)

Umweltgüter	Umweltdienstleistungen
Fotovoltaikanlagen	Stadtplanung
Windturbinen	Recyclingdienstleistungen
Holz inkl. vorgefertigter Holzhäuser	Wartung und Reparatur von Maschinen und Geräten
Mikroorganismen und Tenside für Schadstoffabbau	Isolationsarbeiten (an Gebäuden)
Elektrofahrzeuge	Schientransport
Fahrräder	Ingenieurdienstleistungen (Design und Bau)

Quelle: Seco / Die Volkswirtschaft

Bislang sind allerdings nur wenige Umweltdienstleistungen von den bestehenden Verpflichtungen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO erfasst. Um den Handel zu erleichtern, wollen die ACCTS-Teilnehmer die Verpflichtungen des GATS nun auf eine Liste von «umweltbezogenen» Dienstleistungen anwenden.

Um vom ACCTS berücksichtigt zu werden, muss ein Umweltgut oder eine Umweltdienstleistung einen wesentlichen Beitrag zu mindestens einem Umweltziel leisten, ohne ein anderes Ziel erheblich zu beeinträchtigen. Solche Umweltziele sind beispielsweise die Luftreinhaltung, der Gewässerschutz, die Biodiversität, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen oder der Klimaschutz.

Abbau der Subventionen für fossile Energien

Bei der Auswahl solcher Umweltgüter und -dienstleistungen orientiert sich das ACCTS am System of Economic and Environmental Accounting (SEEA), das 2012 von der UNO genehmigt wurde⁵ und einen universellen Rahmen zur Konzeptualisierung der Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Umwelt darstellt. Mit den Kriterien dieses Systems wurden Listen von Umweltgütern und Dienstleistungen ausgehandelt, die besonders glaubwürdig und fundiert sind. Die Definitionen und die Auswahl der Umweltgüter und -dienstleistungen können von den ACCTS-Teilnehmern in Zukunft weiterentwickelt werden.

Das ACCTS leistet zudem einen wichtigen Beitrag zu internationalen Bemühungen, Subventionen für fossile Energien abzubauen. Gemäss der OECD⁷ kosteten solche Subventionen die Staatshaushalte 2022 weltweit über 1'400 Milliarden Dollar und wirken den Netto-null-Zielsetzungen diametral entgegen.

Das ACCTS ist das erste internationale Abkommen, das schädliche Subventionen für fossile Brennstoffe klar definiert. Das ist eine wichtige Voraussetzung, um Regeln zu vereinbaren. Gemäss dem ACCTS umfassen solche Subventionen nicht nur direkte Subventionen, sondern auch steuerliche Begünstigungen bei Energie- und Klimasteuern.

Mit Umweltlabels Transparenz verbessern

Konkret verpflichten sich die ACCTS-Vertragsparteien dazu, grundsätzlich keine neuen Subventionen einzuführen sowie Subventionen auf Kohle und andere stark verschmutzende Energieträger aufzuheben. Zudem dürfen bereits bestehende Subventionen für weniger umweltschädliche Energieträger wie Benzin oder Diesel nicht erweitert werden. Das betrifft etwa die Mineralölsteuerrückerstattungen in der Schweiz für verschiedene Sektoren. Für Subventionen, die wegen legitimer politischer Ziele unverzichtbar sind, enthält das Abkommen eine begrenzte Anzahl Ausnahmen. Eine solche Ausnahme betrifft in der Schweiz zum Beispiel die Finanzierung der Pflichtlager für Brenn- und Treibstoffe zwecks Versorgungssicherheit.

5 Siehe Bacchetta et al. (2023), S. 5, 20. Die darin verwendete Liste ist allerdings nicht unbedingt deckungsgleich mit der des ACCTS.

6 Siehe UNO (2014).

7 Siehe OECD (2023).

Mangelndes Wissen über den ökologischen Fussabdruck von Produkten erschweren einen nachhaltigen Konsum. Sogenannte Umweltlabels können die Marktakteure unterstützen, Produkte anhand ihrer Umweltwirkung zu unterscheiden. Zudem können Hersteller so den ökologischen Mehrwert ihres Produkts im Markt hervorheben.

Solche freiwilligen Labels haben in der Schweiz an Bedeutung gewonnen, zum Beispiel die Biolabels bei Nahrungsmitteln und Textilien. Aber auch im globalen Handel etwa bei Holz, Meeresfischen oder Palmöl sind Umweltlabels nicht mehr wegzudenken. Mit unverbindlichen Leitlinien strebt das ACCTS an, die Qualität solcher freiwilliger Umweltlabels zu unterstützen. Dies soll dazu beitragen, den Handel mit nachhaltigen Produkten zu fördern, indem das Vertrauen der Konsumenten gestärkt wird und unnötige Kosten für die Produzenten und den Handel vermieden werden.

Ein innovatives Abkommen

Das ACCTS geht mit seinem neuartigen Ansatz über traditionelle handelspolitische Abkommen hinaus. Es steht aber im Einklang mit dem bestehenden WTO-Recht und entwickelt dieses weiter. Alle WTO-Mitglieder sind eingeladen, dem Abkommen beizutreten. Das ACCTS ist nicht diskriminierend,

und alle WTO-Mitglieder profitieren von den gleichen Vorteilen wie die ACCTS-Teilnehmer. Dies ist ein wichtiger Fortschritt. Denn im Abkommen geht es nicht primär darum, den Export zu erhöhen, sondern der eigentliche Nutzniesser ist die Umwelt. Dass den Teilnehmerländern dieses Anliegen wichtig ist, wird auch durch die verbindliche Streitbeilegung unterstrichen.

Natürlich hat das ACCTS mit den vier gleich gesinnten Teilnehmerländern momentan nur einen beschränkten Einfluss auf das globale Klima. Doch das Ziel ist, dass das Abkommen durch den Beitritt neuer Länder wächst und zudem die Diskussionen über diese Themen in der WTO vorantreibt. Das ACCTS hat also das Potenzial, eine Vorreiter- und Vorbildfunktion einzunehmen und die positive Rolle des internationalen Handels zugunsten der Nachhaltigkeit besser auszuschöpfen.

Literatur

- Bacchetta, M. et al. (2023). The Potential Impact of Environmental Goods Trade Liberalization on Trade and Emissions, Staff Working Paper ERSD-2023-05, WTO, Genf.
- OECD (2023). OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2023, OECD Publishing, Paris.
- UNO (2014). System of Environmental-Economic Accounting 2012 - Central Framework, New York/Brüssel.
- WBF (2021). Strategie der Aussenwirtschaftspolitik. 24. November. Bern.



Nelly Chakowski

LLM, Juristin, Ressort WTO, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Sébastien Morard

Berater, Ressort Dienstleistungen, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Thomas Roth

Stv. Leiter Ressort WTO, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Die Schweiz zu Besuch im Reich der Mitte

Jüngst reiste Bundesrat Guy Parmelin mit einer Wirtschafts- und Wissenschaftsmission nach China. Er fügt sich damit ein in eine lange Reihe von bundesrätlichen Wirtschaftsmissionen. Ein Rückblick.

Felix Rosenberger, Seco

Wirtschaftsmissionen, insbesondere bundesrätliche, sind ein bewährtes Instrument der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Die erste nach China fand im Jahr 1974 statt. Damals, während des Besuchs von Bundesrat Pierre Graber, war China noch ein unbekannter Markt. 2010 reiste Bundesrätin Doris Leuthard erneut mit einer Wirtschaftsdelegation bestehend aus Schweizer Wirtschaftsvertretern ins Reich der Mitte (siehe Tabelle auf S. 64). Ihr Ziel: die Verhandlungen über das bilaterale Freihandelsabkommen Schweiz – China aufgleisen.

Wegen der grossen finanziellen Stimuli in Form von Subventionen im Zuge der globalen Finanzkrise von 2008/09 zeigten sich die Unternehmen aus der Schweiz im Jahr 2010 sehr zuversichtlich. Es lockten sie der grosse chinesische Markt mit seinen zunehmend kaufkräftigen Konsumentinnen und Konsumenten und die Möglichkeit, günstig mit guter (oder zumindest befriedigender) Qualität zu produzieren. Unternehmen, die in oder mit China wirtschafteten oder dies zu tun gedachten, waren sich allerdings auch der Herausforderungen bewusst: Die technischen Handelshemmnisse und die ausgebaute Bürokratie in China verursachen hohe Kosten. Zudem war der Markenschutz nur schwach, und Produktpiraterie wurde kaum verfolgt.

Solche Wirtschaftsmissionen dienen meist zwei Zwecken: den Kontakt mit der Regierung herstellen und den Austausch mit Wirtschaftsvertretern vor Ort

fördern. Folglich sind solche Missionen auch schon stark vorgespurt. Zum Pflichtprogramm gehören jeweils ein Besuch in der Hauptstadt Peking, ebenso ein Besuch in Shanghai, wo die meisten Schweizer Unternehmen aktiv sind. Falls sich überhaupt genügend Zeit in den vollen magistralen Kalendern findet, stellt sich die Frage nach einer dritten Destination. Bei Bundespräsidentin Leuthard 2010 führte die Reise ins südwestchinesische Chongqing, um sich ein Bild von den Plänen zur Entwicklung des Binnenlands zu verschaffen, bei Bundesrat Johann Schneider-Ammann 2012 in die südostchinesische Küstenstadt Xiamen. Dort stand die Rolle der Häfen für die chinesische Wirtschaft im Vordergrund.

Freihandelsabkommen unter Dach und Fach

Die wenigen sitzungsfreien Wochen unserer Landesregierung geben die Zeitfenster für solche längeren Reisen vor. Dabei ist die erste Juliwoche nach der Bundesratsreise beliebt und ideal – und an der chinesischen Ostküste feuchtheiss. Dennoch trotzten 2012 über zwanzig Wirtschaftsvertreter der Gefahr, sich zwischen schwitziger Hitze und tiefgekühlten Sitzungsräumen zu erkälten. Diese Mission diente auch dazu, die Stärke der Schweizer Wirtschaft zu demonstrieren und so die damals laufenden

Erste Wirtschaftsmission nach China:
Bundesrat Pierre Graber wird 1974 bei
seiner Ankunft in Peking vom chinesischen
Aussenminister Chi Peng-Fei empfangen.



Verhandlungen für das Freihandelsabkommen zu unterstützen.

Nach neun Verhandlungsrunden, die abwechselnd in der Schweiz und in China stattfanden, konnte das Abkommen im Frühling 2013 abgeschlossen werden. Da China kurz davor auch mit Island eine Einigung fand, verhalf dies China zu einem Doppelschlag. Dabei ist es müssig, zu spekulieren, ob aussenwirtschaftspolitische oder doch eher geopolitische Interessen den Ausschlag gegeben haben.

Die Unterzeichnung des inhalts- und mit fast 15 Kilogramm auch gewichtsmässig schweren Produkts war so bedeutend, dass fast dreissig Personen aus der Wirtschaft eigens für die Zeremonie am 6. Juli 2013 nach Peking reisten und so ihre Unterstützung kundtaten. Das Inkrafttreten des Abkommens am 1. Juli 2014 stützte den Optimismus der Schweizer

Wirtschaft. Auch dank der guten Kontakte aus den Verhandlungen konnten anfängliche Schwierigkeiten überwunden werden. Der schrittweise Abbau vieler chinesischer Zölle über die folgenden Jahre machte zudem die Nutzung des Abkommens immer attraktiver, sofern die Einfuhrverfahren effizient blieben.

Allerdings sahen sich gewisse Branchen wie die Medizinaltechnik auch mit Forderungen nach lokaler Fertigung konfrontiert. Dies war eine Bedingung Chinas, damit sich die Schweizer Firmen im öffentlichen Beschaffungswesen um Aufträge bewerben konnten. Andere Firmen etwa aus der Elektronikbranche hatten und haben mit neuen technischen Zulassungshürden und damit höheren Kosten zu kämpfen, während das Abkommen gleichzeitig die Kosten an der Grenze senkte. China kann weiterhin auf Basis seiner Industriepolitik bei den Produkten, für die das Freihandelsabkommen bislang keine Konzessionen bietet, unilateral und ohne lange Übergangsfristen Zölle aufheben oder wieder einführen. Letzteres traf einige Hersteller von Maschinen unvorbereitet.

- 1 Casas, Tomas, Xiao, Zhen und Musy, Nicolas (2024). The Swiss Business in China Survey 2024, 2. Oktober.

Schweizer Wirtschaftsmissionen nach China seit 2000

September 2000	Präsidiarbesuch von Bundespräsident Adolf Ogi mit Wirtschaftsdelegation
November 2003	Präsidiarbesuch von Bundespräsident Pascal Couchepin mit Wirtschaftsdelegation
Juli 2005	Wirtschaftsmission von Bundesrat Josef Deiss
Juli 2007	Wirtschaftsmission von Bundesrätin Doris Leuthard
August 2010	Präsidiarbesuch von Bundespräsidentin Doris Leuthard mit Wirtschaftsdelegation
Juli 2012	Wirtschaftsmission von Bundesrat Johann Schneider-Ammann
Juli 2013	Unterzeichnung des Freihandelsabkommens durch Bundesrat Johann Schneider-Ammann mit Wirtschaftsdelegation
April 2016	Präsidiarbesuch von Bundespräsident Johann Schneider-Ammann mit Wirtschaftsdelegation
September 2018	Wirtschafts- und Wissenschaftsmission von Bundesrat Johann Schneider-Ammann
April 2019	Präsidiarbesuch von Bundespräsident Ueli Maurer mit Wirtschafts- und Finanzdelegationen
Juli 2024	Wirtschafts- und Wissenschaftsmission von Bundesrat Guy Parmelin

Daneben gab es Wirtschaftsmissionen auf Stufe Staatssekretäre und Staatssekretärinnen sowie eine Vielzahl bilateraler Besuche in China ohne Beteiligung der Privatwirtschaft.

Vertrauen in China – trotz Krisen

Gleichzeitig schwächt sich das Wachstum der chinesischen Wirtschaft zunehmend ab. Während gerade die Nahrungsmittel- und die Luxusgüterindustrie der Schweiz von einer zunehmend wohlhabenden, städtischen Mittelschicht profitieren konnten, vermag der Privatkonsum gesamtwirtschaftlich nicht in dem Masse das Wirtschaftswachstum zu stützen, wie dies bisher die auslaufenden Subventionen aus der Finanzkrise getan haben. Zudem begann die demografische Alterung Chinas, die wirtschaftlichen Prognosen zu trüben.

Auch Bundespräsident Johann Schneider-Ammann reiste 2016 nach China. 2019 tat ihm dies Bundespräsident Ueli Maurer anlässlich des Belt-and-Road-Forums gleich. Beide liessen sich dabei von Wirtschaftsdelegationen begleiten. Solche höchstrangigen Besuche ermöglichen den Schweizer Firmen Treffen, die ein einfacher Ministerbesuch nicht bieten kann.

Die wachsenden geopolitischen Spannungen zwischen den USA und China sowie das selbstbewusste Auftreten Chinas und dessen Wahrnehmung im Westen wirken sich auf Handel und Investitionen aus.

Hinzu kommt die Erfahrung der Pandemiejahre. Zunächst galt China als positives Beispiel der Eindämmung, das einem grossen Teil der Bevölkerung vergleichsweise viel Freiheiten liess. Doch dann führten vor allem der Lockdown in Shanghai und schliesslich die unvermittelte Öffnung zu einem Vertrauensverlust, der sich mit der immer weitere Kreise ziehenden Immobilienkrise akzentuiert.

Mitte Juli 2024 wurden am sogenannten 3. Plenum, das sich innerhalb der Fünfjahrespläne jeweils mit Wirtschaftsfragen befasst, Gegenmassnahmen angekündigt. Ob weitere Massnahmen wie die im Herbst angekündigten zur Umschuldung von lokalen Regierungen zu einer Verbesserung der Wirtschaftslage und damit neuem Vertrauen führen werden, muss sich aber erst zeigen.

Freihandelsabkommen optimieren

Anfang Juli 2024 hat nun auch Bundesrat Guy Parmelin eine Wirtschafts- und Wissenschaftsmission nach China geführt. Diese diente in erster Linie dazu, den persönlichen Kontakt mit der

chinesischen Regierung wiederaufzunehmen, der unter der Pandemiepause etwas gelitten hatte. Neben der Feier von zehn Jahren Freihandelsabkommen bot die Reise auch den Vertreterinnen und Vertretern der Schweizer Wirtschaft die Möglichkeit, sich direkt an den chinesischen Handelsminister zu wenden. Unterdessen wurden zudem Verhandlungen zur Optimierung lanciert. Diese beinhalten den Marktzugang für Schweizer Produkte, Direktinvestitionen sowie stärkere Bestimmungen im Arbeits- und Umweltbereich.

Dabei zeigten sich die Wirtschaftsvertreter erstaunlich gelassen. Denn viele Herausforderungen sind dieselben wie vor zehn oder fünfzehn Jahren geblieben: namentlich die häufig vage, aber potenziell einschneidende und wenig voraussehbare Regulierung in China. Auch im diesjährigen «Swiss Business in China Survey»¹, der die Situation von Schweizer Firmen in China analysiert, sehen die Befragten mit Vertrauen in die Zukunft. Auch wenn sie neben geopolitischen Risiken vor allem die erstarkte chinesische Konkurrenz ernst nehmen: Die Schweizer Unternehmen sind noch immer von Kopf bis Fuss auf Handel mit China eingestellt.



Felix Rosenberger

Stellvertretender Ressortleiter
und Länderbeauftragter für
Ostasien, Bilaterale Wirtschafts-
beziehungen Asien und Ozeanien,
Staatssekretariat für Wirtschaft
(Seco), Bern

Schweden: Tiefer Schuldenstand im Sozialstaat

Schweden hat die Staatsverschuldung im Griff – das war nicht immer so. Eine Erhöhung der Verschuldung steht jedoch in Schweden immer wieder zur Debatte.

Adrian Junker, Botschaft der Schweiz in Schweden

Als ich vor ein paar Monaten meine Stelle als Schweizer Botschafter in Schweden antrat, bestätigte sich mein Bild von diesem faszinierenden Land: unberührte Natur, hervorragende wirtschaftliche Entwicklung, höchste Innovationskraft, eine gewisse Gelassenheit, eine lebendige Kulturszene, sozialer Zusammenhalt und gelebte Weltoffenheit.

Hoch digitalisierter Sozialstaat

Dennoch hatte Schweden auch einige Überraschungen für mich parat. So stellte sich heraus, dass es die sogenannte Personenummer braucht, um in Schweden zu existieren – beispielsweise zur Eröffnung eines Bankkontos, für Onlinebestellungen, um ein Handyabo abzuschliessen oder Mitglied eines Fitnessclubs zu werden. Und ohne die digitale «Bank-ID» lässt sich kaum etwas bewerkstelligen. Auch scheint in Schweden die Bewältigung des Alltags nur möglich zu sein, wenn man über ein Mobiltele-

fon mit einer hohen Anzahl installierter Apps verfügt, denn diese sind für viele Lebensbereiche wie Parkieren, Post, Bank, Swish (das schwedische Pendant zu Twint) quasi unabdingbar. Die Unterschiede zwischen der Schweiz und Schweden sind – gerade im Alltagsleben – grösser, als ich angenommen hatte.

Schweden schafft es, eine innovative Wirtschaft und solide öffentliche Finanzen mit einem starken Sozialstaat zu kombinieren. So verfügen die Einwohner und Einwohnerinnen über ein stark subventioniertes öffentliches Gesundheitssystem, ein kostenloses Bildungssystem und einen Elternurlaub von 240 Tagen für jeden Elternteil. Das Land ist zudem ein Vorreiter, wenn es darum geht, hervorragende Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen: etwa in den Bereichen Technologie, IT-Dienstleistungen, Klimatechnologie und Start-ups. Bekannte Technologie- und IT-Firmen wie Ericsson, Spotify, Klarna und Skype stammen aus Schweden.

Wie die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Herausforderungen Schwedens gelagert sind, erschloss sich mir erst nach einiger Zeit vor Ort.

Die Finanzlage Schwedens war beispielsweise nicht immer so rosig: In den 1980er-Jahren erlebte Schweden eine Inflationsphase, die 1991/1992 in eine tiefe wirtschaftliche Krise mündete. Insbesondere nach der Immobilien- und der darauffolgenden Bankenkrise wuchsen die Staatsausgaben rasant: 1990 betrug die Staatsverschuldung der schwedischen Zentralregierung gemäss den Zahlen des Internationalen Währungsfonds (IWF)

Serie: Blick in die Welt

NEU

Neugierig, was dieses oder jenes Land auszeichnet und mit der Schweiz verbindet? Schweizer Botschafterinnen und Botschafter im Ausland stellen ihr Gastland vor. Staffel 1 widmet sich dem Thema «Staatsschulden» – von überraschend niedrigen bis zu extrem hohen. Monat für Monat nehmen wir Sie mit in ein neues Land. Startpunkt ist Schweden. Es folgen Argentinien, Kenia und Singapur.

**Unberührte Natur und Ruhe: So kennt man Schweden.
Doch das Land hat auch einige Überraschungen parat.**



zur Verschuldung des Zentralstaats¹ im Verhältnis zum BIP 40,2 Prozent, 1997 waren es bereits 80,5 Prozent. Beim Bund stieg die Verschuldungsquote im gleichen Zeitraum von 11 auf 22 Prozent. Allerdings: Aussagekräftiger sind die Zahlen zur Verschuldung des Gesamtstaats – welche auch Gemeinden und Kantone einschliessen: Gemäss dieser Definition stieg Schwedens Verschuldung zwischen 1990 und 1997 um rund 30 Prozentpunkte auf 67,4 Prozent, in der Schweiz um 20 Prozentpunkte auf 53,7 Prozent.²

Mit einer solch hohen Staatsverschuldung konnte es in Schweden schlicht nicht weitergehen. In einer ersten Phase, zunächst unter einer rechtsbürgerlichen Regierung und nach dem Regierungswechsel 1994 unter sozialdemokratischen Regierungen, wurden massive Sparprogramme durchgezogen. Beispielsweise wurden zwei Feiertage gestrichen und

der ermässigte Mehrwertsteuersatz in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre bis auf 21 Prozent erhöht.³ Nach 1994, unter sozialdemokratischen Regierungen, wurden die Lohnersatzraten der Sozialversicherungen weiter auf 80 Prozent gesenkt. Gleichzeitig wurde die finanzielle Stabilität im Rentensystem gestärkt: Die Renten wurden an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt und die Beiträge der steigenden Lebenserwartung angepasst.

Mitte der 1990er-Jahre wurden die Staatsschulden gezielt und mit Nachdruck abgebaut. Dies geschah ab 1996 auch mithilfe einer neu eingeführten Schuldenbremse und eines sogenannten Schuldenankers: Während die Schuldenbremse jeweils einen jährlichen Ausgabenplafonds festlegte, sorgte der Schuldenanker dafür, dass die gesamtstaatliche Verschuldung die Limite von 35 Prozent des BIP nicht (mehr) überschritt. Zur Erinnerung: In der Schweiz wurde die Schuldenbremse im Jahr 2003 eingeführt.

Zusätzlich führte Schweden 1996 ein Überschussziel von 2 Prozent für die Haushaltsplanung ein. Im Jahr 2007 wurde dieses auf 1 Prozent reduziert. Konkret bedeutet das Überschussziel, dass der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo, also die Einnahmen abzüglich der Ausgaben, über einen Konjunkturzyklus hinweg durchschnittlich 1 Prozent des BIP betragen sollte. Wie in der Schweiz fliessen auch in Schweden die Überschüsse in den Schuldenabbau. Nach einem erstaunlichen Abbau des öffentlichen Schuldenbergs erfolgte 2019 eine weitere Senkung des Überschussziels auf 0,33 Prozent.

Wegen hohen Investitionsbedürfnisses unter Druck

Heute geht es Schweden finanzpolitisch gut, die öffentlichen Finanzen des schwedischen Zentralstaats sind auf einem gesunden Niveau. Bis 2023 hatte der Zentralstaat seine Verschuldung auf 32,2 Prozent des BIP gesenkt. Die Schulden des Bundes betragen gleichzeitig 14,7 Prozent. Allerdings: Die Gesamtstaatsschulden Schwedens nach IWF beliefen sich 2023 auf 36,4 Prozent des BIP. Die gleiche Kennzahl, die in der Schweiz auch die Verschuldung von Kantonen und Gemeinden beinhaltet, lag 2023 bei 33,3 Prozent.

¹ Siehe IWF, Central Government Debt.

² Siehe IWF, General Government Debt.

³ Ab 1996 wurde er wiederum auf die heute geltenden 12 Prozent gesenkt. Pro memoria: Der Mehrwertsteuer-Normalsatz beträgt in Schweden 25 Prozent.

Schweden in Zahlen (2023)

Einwohner (Wachstum) ^a	10,5 Mio. (+ 0,5%)
Währung	Schwedische Krone (SEK)
BIP pro Kopf ^b (kaufkraftbereinigt)	70'046 \$ (CH: 93'054 \$)
BIP-Wachstum 2023 ^b	- 0,2% (CH: +0,7%)
Arbeitslosenrate ^b	7,7% (CH: 2,0%)
Schweizer Direktinvestitionen in Schweden (2022) ^d	2% aller ausländischen Direktinvestitionen (Rang 10)
Schwedische Direktinvestitionen in der Schweiz (2022) ^d	3% aller schwedischer Direktinvestitionen im Ausland (Rang 9)
Schweizer Exporte als Anteil aller Importe Schwedens ^d	0,1% (Rang 19)
Schwedische Exporte als Anteil aller Importe der Schweiz ^d	0,5% (Rang 39)
Schweizer Warenimporte aus Schweden ^c	Maschinen (24%), Fahrzeuge (21%), Chemie und Pharma (18%)
Schweizer Exporte nach Schweden	Chemie und Pharma (35%), Maschinen (24%), Präzisionsinstrumente, Uhren und Bijouterie (12%)
Schuldenquote Gesamtstaat (2024) ^b	36,4% (CH: 31,9%)
Schuldenquote Zentralstaat ^d	32,2% (CH: 14,7%)

^a Weltbank

^b IWF, World Economic Outlook, Oktober 2024

^c Ohne Gold und Edelmetalle

^d IWF

Doch nehmen in Schweden die Debatten über unzureichende öffentliche Investitionen zu. Im Fokus der Kritik stehen Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich wie Strassen, Eisenbahn und Wohnungsbau, aber auch zugunsten von Umweltschutz, zur Stärkung des Rüstungsbereichs und zur Unterstützung der Ukraine. Um solch umfassende Investitionen zu finanzieren, wurde in einem Bericht des Finanzministeriums die Idee aufgebracht, eine Erhöhung des Schuldenankers auf 40 bis 50 Prozent des BIP zuzulassen. Die Reaktionen darauf waren kritisch – die diesbezügliche politische Diskussion scheint jedoch noch nicht abgeschlossen zu sein. Für 2025 rechnet die schwedische Regierung jedenfalls damit, dass die Verschuldung des Zentralstaats gemessen am BIP steigen wird.

Keine Schuldenregel ohne Ausnahme

Vor diesem Hintergrund kam es Mitte Oktober 2024 zu einer weiteren Anpassung der bisherigen Finanzpolitik: Mit der kompletten Streichung des Überschussziels setzt die rechtskonservative Regierung ab 2027 neu auf einen ausgeglichenen Staatshaushalt. Dieser Beschluss kam auch dank der Unterstützung der sozialdemokratischen Opposition zustande und ist entsprechend breit abgestützt. Die Streichung bedeutet, dass kein Überschuss mehr angepeilt wird und die Ausgaben den Einnahmen entsprechen dürfen. Das verschafft Schweden einen zusätzlichen jährlichen Budgetspielraum von etwa 25 Milliarden schwedischen

Kronen, was rund 2 Milliarden Franken entspricht. Doch trotz der finanziellen Lage hält Schweden nach wie vor an den Leitlinien der Schuldenbremse und des Schuldenankers fest.

Seit den 1990er-Jahren, als Schuldenbremse und Schuldenanker eingeführt wurden, hat Schweden seine Staatsverschuldung immer wieder angepasst, um auf Krisen zu reagieren. Der Schuldenanker wurde in Krisen jeweils angehoben – aber anschliessend wieder gesenkt. Im Vergleich zur Schweiz ist die Verschuldung Schwedens nach IWF-Massstäben zur gesamtstaatlichen Verschuldung aber immer noch etwas höher. 2024 betrug die Verschuldung der Schweiz auf dieser Basis 31,9 Prozent, während die schwedische Schuldenquote bei 36,4 Prozent lag.⁴

Letzthin fragte mich ein Schwede im fortgeschrittenen Alter: «Ist die äusserst tiefe Staatsverschuldung der Schweiz von knapp 15 Prozent nicht kontraproduktiv?» Aus seiner Sicht sei eine flexible Staatsverschuldung im Rahmen von 30 bis 40 Prozent je nach Situation sinnvoll – unter der Voraussetzung, dass die Instrumente und der politische Wille vorhanden seien, diese auch wieder zu reduzieren. Der Fragesteller stand ganz offensichtlich unter dem Eindruck der sehr tiefen Schuldenzahlen der Schweiz in Bezug auf den Zentralstaat. Die effektiv vergleichbaren Schuldenquoten der beiden Gesamtstaaten, die auch Gemeinden und andere Gebietskörperschaften einschliesst, unterscheidet sich weniger als zunächst angenommen.

Die Frage des Schweden zielte aber generell auf die Staatsverschuldung der Schweiz: Nun, ob sich die Schweiz mehr Schulden leisten will, bleibt eine offene politische Frage.

⁴ Siehe IWF, General Government Gross Debt (Stand: 2.12.2024).



Adrian Junker

Botschafter der Schweiz in Schweden, Stockholm

Mehr Artikel auf dievolkswirtschaft.ch

Meistgelesen



Kantonale Wirtschaftsdaten in Echtzeit

Adhurim Haxhimusa, Peter Moser, FHGR



Wie erfolgreich sind kleine Banken in der Schweiz?

Andreas Dietrich, Hochschule Luzern



Die Schweiz ist nicht G-20-Mitglied – und doch ist sie dabei

Dominique Ursprung, Mira Braun, ZHAW



Meinungen



«Demokratie ist manchmal mühsam»

Interview mit Bundespräsidentin Viola Amherd



Kleinbanken: Wie schwierig ist der Umgang mit der Regulierung?

Interview mit Antonio Circelli, Caisse d'Épargne de Nyon, André Wegmann, Bank Avera, und Ewald Burgener, Valiant



«Alle dachten, das Freihandelsabkommen mit Indien sei nicht abzuschliessen»

Interview mit Staatssekretärin Helene Budliger Artieda, Seco



Nächster Schwerpunkt

4. Februar 2025 (digital)

Importe: Wie abhängig sind wir?

Die Schweiz importiert Waren aus aller Welt. Kommt es zu Lieferengpässen, kann meist ein anderer Exporteur oder ein anderes Land einspringen. Bleibt das auch in Zeiten einer stürmischen Geopolitik so? Die Februar-Ausgabe sieht sich die internationale Arbeitsteilung genauer an.



«Die Volkswirtschaft» alle zwei Wochen in Ihrer Inbox? Abonnieren Sie die kostenlose Digitalausgabe auf dievolkswirtschaft.ch/abo oder via QR-Code.

Nächste Printausgabe: März 2025

Hier kostenloses
Digitalabo einrichten



Impressum

Herausgeberin

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Redaktion

Chefredaktion: Guido Barsuglia, Nicole Tesar
Redaktion: Marie-Jane Berchten, Matthias Hausherr,
Monika Lüthi, Virginie Parotte

Redaktionsausschuss

Eric Scheidegger (Leitung), Antje Baertschi, Guido Barsuglia, Patric Ilg,
Larissa Müller, Vincent Pochon, Martin Saladin, Markus Spörndli, Nicole Tesar

Layout/Druck

Jordi AG, jordibelp.ch

Illustration Cover

michaelmeister.com

Abonnemente

dievolkswirtschaft.ch/abo

Kontakt/Leserservice

Holzikofenweg 36, 3003 Bern, +41 58 462 29 39
dievolkswirtschaft@seco.admin.ch

Weitere Informationen auf dievolkswirtschaft.ch/impresum

ISSN 1011-386X



**Diese Ausgabe und
mehr digital**
dievolkswirtschaft.ch

