

Juni 2025

Kostenwahrheit in der Agrarpolitik

SchwerpunkttHEMA der Agrarallianz im Rahmen der AP2030+

1. Erklärung zu Kostenwahrheit, REA und GNA

Die Schweizer Landwirtschaft erbringt neben der essentiellen Produktion von Lebensmitteln weitere wichtige Leistungen und damit auch eine Reihe positiver Externalitäten. Dazu zählen der Erhalt der Biodiversität sowie die Pflege der Kulturlandschaften. Auch die dezentrale Besiedlung ländlicher Regionen wird stark durch die Landwirtschaft gestützt und ist sowohl für den Hochwasserschutz als auch den Tourismus zentral.

Neben diesen positiven Leistungen verursacht das Schweizer Agrar- und Ernährungssystem aber auch hohe externe Kosten. Diese summierten sich laut aktuellen Berechnungen¹ im Jahr 2020 auf rund 32 Milliarden Schweizer Franken. Dies ist fast das Zehnfache der Bundesaussgaben für Landwirtschaft und Ernährung (3,67 Milliarden respektive rund 4,4% des Bundesbudgets 2024). «Dabei entfallen 17 Milliarden Schweizer Franken auf die Folgen ungesunder Ernährung, gefolgt von den Auswirkungen der Biodiversitätsverluste (7,5 Mrd. CHF), der Treibhausgasemissionen (rund 3,1 Mrd. CHF) und der Stickstoffemissionen (2,9 Mrd. CHF)»². Die Schätzungen der externen Kosten fällt auf Konsumseite deutlich höher aus als auf Produktionsseite³. Ein Handlungsbedarf besteht jedoch sowohl auf der Produktions- als auch Konsumseite.

Für eine zukunftsfähige Ausrichtung muss sich das Schweizer Ernährungssystem der Kostenwahrheit annähern. Gemäss genannten Berechnungen bedingt das konsumseitig insbesondere preislich attraktivere, gesunde und nachhaltige Produkte gegenüber Produkten, die für Umwelt und Gesundheit negative Auswirkungen haben. Gleichzeitig muss die Produktion nachhaltiger werden, das heisst die Biodiversität konsequenter fördern sowie Treibhausgas- und Stickstoffemissionen reduzieren. Ein Teil der externen Kosten (Gesundheitskosten) kann allein beim Konsum internalisiert werden. Ein anderer Teil, die in der Produktion verursachten Kosten, soll sowohl beim Konsum als auch bei der Produktion internalisiert werden.

Die externen Kosten durch Treibhausgas- und Stickstoffemissionen sowie durch Biodiversitätsverluste sind zu einem wesentlichen Teil auf die tierische Produktion zurückzuführen. So zeigt zum Beispiel eine Studie der Universität Augsburg (2018), «dass die nicht-internalisierten Klimakosten bei tierischen Produkten deutlich höher liegen als bei pflanzlichen Produkten. Ebenso verursacht die konventionelle Produktion höhere Klimakosten als die biologische bzw.

¹ De Luca, Kevin and Muller, Adrian. Hidden costs of the Swiss Agrifood System. Case Study for the State of Food and Agriculture Report of the FAO – SOFA 2024. FiBL, March 5 2025.

² s.o. Seite 14. Dabei sind die hohen Kosten durch ungesunde Ernährung mit Vorsicht zu behandeln respektive zu relativieren. Wie der Bericht erklärt: «Die hohen Kosten ungesunder Ernährung sind grösstenteils auf die hohe Pro-Kopf-Produktivität in der Schweiz zurückzuführen, da die Schätzungen auf Produktivitätsverlusten infolge nichtübertragbarer, durch ungesunde Ernährung verursachter Krankheiten basieren». Anders gesagt, ungesunde Ernährung führt «aufgrund der hohen Arbeitsproduktivität in der Schweiz zu hohen BIP-Verlusten und folglich zu hohen versteckten Kosten» (S. 16).

³ Die durch Treibhausgasemissionen respektive Stickstoffemissionen entstehenden Kosten sind beide gleich hoch wie die jährlichen Direktzahlungen, die Kosten der Biodiversitätsverluste ergeben das Dreifache der jährlichen Direktzahlungen (2024 rund 2,7 Mrd. CHF).

Labelproduktion (insb. wegen des grösseren Einsatzes von Stickstoffdünger)»⁴. Neben der Höhe des Tierbesatzes im Allgemeinen ist v.a. eine standortangepasste Tierhaltung und Fütterung ein zentraler Punkt für eine möglichst klimaschonende und ökologische Lebensmittelproduktion.

Im Rahmen der AP2030+⁵ werden die externen Kosten, welche produktionsseitig integriert werden sollten, unter Ressourceneffizienzanzreiz (REA) diskutiert. Alle konsumseitigen Massnahmen, die zur Internalisierung der externen Gesundheitskosten sowie zur teilweisen Internalisierung der aus der Produktion resultierenden externen Kosten führen, werden unter Gesundheits- und Nachhaltigkeitsanzreiz (GNA) gefasst. Entsprechend können GNA-Massnahmen gekoppelt an REA-Massnahmen mehr Wirkung entfalten, haben aber auch für sich allein einen positiven Effekt. GNA beinhalten primär finanzielle Mechanismen (v.a. Steuern und Abgaben) sowie regulatorische Mechanismen (Verbote zwecks Eliminierung gewisser besonders hoher Kosten). Weitere Instrumente wirken ergänzend und somit sekundär zu den finanziellen Instrumenten. Beispiele hierfür sind auf der Konsumseite v.a. Zielvereinbarungen im Privatsektor, Nachhaltigkeitsstandards für die öffentliche Beschaffung und öffentliche Verpflegung sowie Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen für Konsumierende. Insgesamt sollen GNA-Massnahmen zu einer mit der Lebensmittelpyramide kompatiblen Ernährungsweise führen. Das heisst, dass mehr gesunde und nachhaltige sowie standortangepasste Lebensmittel gekauft und konsumiert werden. Abschliessend ist es wichtig festzuhalten, dass es auch auf kantonaler und kommunaler Ebene Anreize für eine nachhaltige, gesunde und im Idealfall möglichst lokale Ernährung braucht.

2. Finanzielle Instrumente

Mehrwertsteuer:

Die Mehrwertsteuer (MWST) soll so angepasst werden, dass sie den Konsum von nachhaltigen und gesunden Lebensmitteln fördert (und den Konsum nicht-nachhaltiger und ungesunder Lebensmittel hemmt). Dabei soll geprüft werden, ob neben der MWST auf Lebensmittelprodukte beim Einkauf auch via MWST im Gastronomiebereich Anreize in diese Richtung geschaffen werden können. Für die Ausgestaltung der Steuer soll zudem auch auf die Erfahrungen im Ausland aufgebaut werden, zum Beispiel die Zuckersteuer auf Softdrinks in UK⁶, respektive auf die Berechnungen und Modellierungen für Auswirkungen der MWST-Veränderungen im Ausland, zum Beispiel oben genannte Studie zur ökologischen Finanzreform in Deutschland⁷ sowie die Modellierung der Auswirkung von MWST-Veränderungen bei Lebensmittel für diverse EU-Länder⁸.

In einem ersten Schritt sollen positive Anreize durch Senkung der MWST geschaffen werden: Beispielsweise mit einer Streichung der MWST für Lebensmittel aus Labelproduktion UND aus den Kategorien Gemüse, Früchte, (ggf. weitere wie pflanzliche Eiweisse). Besonders gesunde und nachhaltige Produkte werden dadurch preislich attraktiver und deren Nachfrage gefördert. Eine weitere Differenzierung der Produktkategorien oder auch eine zusätzliche Lenkung durch eine Anhebung der MWST auf spezifische Produkte mit einer besonders hohen negativen externen Wirkung ist in einem zweiten Schritt denkbar. Die Lenkungswirkung könnte so erhöht und die MWST-Anpassungen dadurch zusätzlich kostenneutral ausgestaltet werden.

Absatzförderung:

Die aktuelle Absatzförderung steht in einem Zielkonflikt mit verschiedenen Zielen der Agrar- und Ernährungspolitik. Diese Zielkonflikte müssen zwingend aufgelöst werden durch eine konsequent an der aktuellen Agrar- und Ernährungspolitik orientierten Absatzförderung.

⁴ Rafael Postpischil et al. (2022). Ökologische Finanzreform: Produktbezogene Anreize als Treiber umweltfreundlicher Produktions- und Konsumweisen. Abschlussbericht. Umweltbundesamt. S. 47

⁵ Der Bundesrat schreibt im Bericht "Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik" unter Absatz "Transparenz und Kostenwahrheit erhöhen": "Eine beschränkte Markttransparenz und mangelnde Integration externer Effekte in die Konsumentenpreise behindern heute ein nachhaltiges, gesundheits- und tierwohlförderndes Einkaufsverhalten (...) Da die Konsumentenpreise die externen Kosten der Lebensmittelproduktion, -verarbeitung und -vermarktung nur ungenügend widerspiegeln, braucht es Mechanismen, die zu einer besseren Berücksichtigung der externen Kosten beim Konsumentenscheid führen".

⁶ <https://www.lshnm.ac.uk/newsevents/news/2024/expert-comment-sugar-tax-soft-drinks-shown-reduce-sugar-intake>

⁷ Siehe Fussnote 4

⁸ Marco Springmann et al. (2025). A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe. Nature Food (6), S. 161 – 169.

Die Absatzförderung soll mit der AP 2030+ kohärent zur Umgestaltung der Mehrwertsteuer grundlegend neu ausgerichtet werden:

- Gesundheitsschädigende Produkte werden generell ausgeschlossen, zum Beispiel Zucker
- Höherer Anteil der Förderung für inländische pflanzliche Produkte
- Förderung tierischer Produkte beschränkt auf standortangepasste Produktionsweise
- Verstärkter Fokus auf Label-Produkte

Konsumseitige Subventionen:

Gesunde und nachhaltige Lebensmittel sollen für alle, auch für einkommensschwache Haushalte, verfügbar sein. Hierfür sind neben dem vorherigen Vorschlag der MWST-Anpassung verschiedene weitere Instrumente und Mechanismen denkbar. Das betrifft insbesondere Subventionen respektive Förderungen:

- Verbilligte oder kostenlose Mahlzeiten (nur für nachhaltige und gesunde Menüs) für alle Schulkinder im obligatorischen Schulalter, sowie für Jugendliche während der ersten Ausbildung (Lehre und Mittelschule)
- Subventionen für einkommensschwache Familien für «Abos mit Label» (zum Beispiel Bio-Abos; siehe hierzu Stadt Vevey 400.- CHF Reduktion auf Gemüse-Abos aus der Region für einkommensschwache Familien)
- Sozialversicherung für Ernährung⁹

3. Sekundäre Instrumente

Vorgaben zu Qualitätsstandards in der Gemeinschaftsgastronomie:

Die bestehenden Qualitätsstandards der Gemeinschaftsgastronomie (Praxisleitlinien Business und Education des BLV) werden verpflichtend gemacht für die öffentliche Beschaffung (d.h. u.a. Armee, öffentliches Gesundheitssystem, Betriebskantinen, etc.) und bei öffentlichen Anlässen.

Zielvereinbarungen private System-Gastronomie:

Mit der privaten Systemgastronomie (und der restlichen Individualgastronomie) werden Zielvereinbarungen erarbeitet, mit klaren Zielindikatoren, Zeitrahmen und einem schrittweisen Vorgehen (wie beim Aktionsplan Food Waste¹⁰). Dabei soll auf bestehenden Initiativen aufgebaut werden (z. Bsp. FOOD2050 von zfv¹¹).

Zielvereinbarungen Detailhandel:

Siehe separates Positionspapier der Agrarallianz zu diesem Instrument.

4. Weitere begleitende Instrumente: Entscheidungsunterstützung (Information und Nudging)

Dies beinhaltet mögliche ergänzende Massnahmen wie u.a. die Förderung der Ernährungskompetenz (Beratung, Bildung, praktische Unterstützung wie Rezepte, Umsetzungshilfen, Schulgärten etc.), Stärkung der Markttransparenz (einheitliche Nachhaltigkeits-Kennzeichnung) und Einschränkung oder Verbot der Werbung für nicht-nachhaltige, zu süsse, zu salzige und zu fetthaltige Lebensmittel (insbesondere Verbot der Werbung, die sich an Kinder und Jugendliche richtet).

⁹ <https://www.agrarinfo.ch/de/sne/>

¹⁰

https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/abfall/externe-studien-berichte/aktionsplan_gegen_die_lebensmittelverschwendung.pdf.download.pdf/Aktionsplan%20gegen%20die%20Lebensmittelverschwendung.pdf

¹¹ <https://www.zfv.ch/de/magazin/wie-funktioniert-food2050>