

**Schweizer Zuckerproduktion:
Mögliche Massnahmen zu kostendeckender Gestaltung bei EU kompatiblen Preisen**

Studie im Auftrag der Schweizer Zucker AG und der UNIA

Kurzfassung

Durchgeführt von:

Prof. Dr. Mathias Binswanger (Projektleitung)
mathias.binswanger@fhnw.ch

Dr. Elisabeth Maidl (Projektbearbeitung)
elisabeth.maidl@fhnw.ch

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
Hochschule für Wirtschaft
Institute for Competitiveness and Communication
Riggenbachstr. 16
4600 Olten



Inhalt

1	EINLEITUNG	3
2	FREIHANDEL UND LANDWIRTSCHAFT	3
3	MULTIFUNKTIONALE LEISTUNGEN DER RÜBENZUCKERPRODUKTION IN DER SCHWEIZ ...	3
4	ENTWICKLUNGEN VON RAHMENBEDINGUNGEN	4
5	FAKTEN ZUR SCHWEIZER ZUCKERBRANCHE	4
5.1	Marktentwicklung	4
5.2	Grenzschutz und Wettbewerbsfähigkeit	5
6	AKTIVITÄTEN ZUR STÄRKUNG DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	5
7	INTERVIEW-ERGEBNISSE	6
7.1	Multifunktionale und volkswirtschaftliche Leistungen der Zuckerwirtschaft	6
7.2	Interessenlage Wertschöpfungskette	7
7.3	Mögliche Massnahmen zur Optimierung der Wettbewerbsfähigkeit	7
7.3.1	Einzelkulturbeiträge	7
7.3.2	Konsumentenpreise.....	7
7.3.3	Grenzbewirtschaftung.....	8
7.3.4	Optimierung der Produktivität	8
7.3.5	Werkschliessung	8
7.4	Schlussfolgerung	8
	LITERATUR	9

1 Einleitung

Die Schweizer Zuckerbranche sieht sich mit grossen Herausforderungen konfrontiert und ist deshalb auf bessere Rahmenbedingungen angewiesen, um den Preiszerfall in Folge der EU Marktliberalisierung per Ende September 2017 mit massiver Überproduktion abzufedern.

Der vorliegende Projektbericht zeigt auf, weshalb Rübenanbau und Zuckerproduktion für die Schweiz mehr als nur wirtschaftliche Bedeutung besitzt. Die Studie liefert auch Vorschläge, wie die Situation der Schweizer Zuckerwirtschaft mit geeigneten Massnahmen verbessert werden kann, die gleichzeitig kompatibel mit den Bestimmungen der WTO sind und für die Branche nachhaltig sinnvoll.

Die Ergebnisse stützten sich auf eine qualitative Interviewstudie, bei der die Expertise relevanter Akteure der Zuckerrübenproduktion sowie der verarbeitenden Industrie und von Bundesstellen einfließt. Die Diskussion möglicher Massnahmen berücksichtigt die unterschiedliche Interessenlage und bezieht auch kritische Haltungen bzgl. Grenzschutz und Subventionierung ein. Den Interviewpartnerinnen und -partnern wird an dieser Stelle für die Bereitschaft zu Gesprächen gedankt.

2 Freihandel und Landwirtschaft

Die Schweizer Landwirtschaft ist auf Grund hoher Produktionskosten in allen Branchen dem Preisdruck durch billigere Importe ausgesetzt. Ohne stützende Massnahmen könnte die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz daher nicht aufrechterhalten werden. Die Frage, welche Massnahmen sinnvoll sind um speziell die Schweizer Zuckerwirtschaft in ihrer Existenz zu sichern und die Produktion von Rübenzucker langfristig aufrecht zu erhalten, rührt daher an Grundsatzfragen der Auswirkung von Subventionen in der Landwirtschaft, bzw. den Auswirkungen von Marktliberalisierungen. Die Zuckerbranche kann hier aber keinen Präzedenzfall darstellen, da sie im Unterschied zu anderen Branchen bereits unter weitgehend liberalen Bedingungen wirtschaftet.

Die primäre Funktion der Landwirtschaft ist die Produktion von Nahrungsmitteln. Das Erbringen weiterer Leistungen, insbesondere zur Versorgungssicherheit und einer ökologisch und sozialverträglichen Wirtschaft ist im Art. 104 der

Bundesverfassung festgelegt. Ein Mehr an Freihandel in der Landwirtschaft bedeutet Einschnitte bei diesen Wertebereichen (Binswanger, 2009). Weder die Umweltleistungen, noch die Versorgung mit regionalen Lebensmitteln gemäss nachhaltigen Qualitätsstandards können über rein marktbasierter Wertschöpfung finanziert werden.

3 Multifunktionale Leistungen der Rübenzuckerproduktion in der Schweiz

Versorgungssicherheit:

Die Versorgungssicherheit fusst auf der Produktion unter normalen Bedingungen, der Lagerhaltung und dem Import. Landwirtschaftlichen Produzenten müssen daher auch unter kostengünstigen Bedingungen Nahrungsmittel erzeugen können.

Mit den bei der Verarbeitung anfallenden Nebenprodukten tragen die Zuckerrüben zudem zur Selbstversorgung bei Futtermitteln bei, welche in der Schweiz rückläufig ist (VSF, 2018).

Derzeit kann die Rübenzuckerproduktion in der Schweiz einen ausreichenden Beitrag für eine genügende Versorgung gewährleisten. Unter Produktion liberalisierten Weltmarktbedingungen würde sich dies jedoch verschlechtern (Hätenschwiler und Flury, 2007). Gemäss dem Agrarbericht 2017 sank die Anbaufläche für Zuckerrüben innerhalb der Schweiz seit 2014 unter die kritische Grenze einer Fläche von 20 000 ha (Schläpfer et al., 2015).

Nachhaltigkeit:

Der Anbau von Zuckerrüben liefert einen Beitrag zur biologischen Vielfalt bei Nutzpflanzen. Für eine gute Fruchtfolge ist es wichtig, ein breites Spektrum möglicher Pflanzen einsetzen zu können. Die Zuckerrübe hat besondere Bedeutung in der getreidebetonten Fruchtfolge und als Gesundheitskultur (SFZ, 2018).

Wie jede Nutzpflanze beansprucht auch die Zuckerrübe den Boden. Der Verband der Rübenpflanzer wie auch die Fachstelle für Zuckerrübenbau engagieren sich kontinuierlich für die Entwicklung und Umsetzung optimierter Massnahmen, um die Nutzung möglichst schonend zu gestalten.

Zur expliziten Förderung von Leistungen für Ökologie und Landschaft liegt Potential im Ausbau von Bio-Zucker. Doch auch der Umweltfussabdruck der konventionellen Schweizer Zuckerproduktion beträgt im Durchschnitt über die gesamte Produktionskette vom Anbau bis

zur Distribution 30% weniger als in den EU-Staaten (Spörri und Bianchetti, 2017) und schneidet in der vergleichenden Beurteilung sozialer und ökologischer Nachhaltigkeitskriterien auch gegenüber Brasilien besser ab (Spörri et al., 2011).

Volkswirtschaftliche Bedeutung:

Die Zuckerrübe ist in Europa der heimische Hauptlieferant von Zucker, womit Unabhängigkeit vom globalen Handel mit Rohrzucker gesichert wird. Der globale Handel mit Zucker unterliegt grossen Schwankungen und durch Währungsschwankungen entsteht weitere Belastung. Inländische Produktion gewährleistet daher Stabilität und Zuverlässigkeit in der Versorgung unter preisstabilen Bedingungen.

Die Schweizer Zucker AG beschäftigt ca. 240 Mitarbeitende. Zudem ist der Anbau von Zuckerrüben ein wichtiger Einkommensbereich für die ca. 5000 landwirtschaftlichen Betriebe, die Zuckerrüben pflanzen. Weitere Arbeitsstellen entstehen in den angegliederten Wirtschaftszweigen wie dem Transport und der Vermarktung von Nebenprodukten durch die Firma Ricoter.

Die Schweiz produziert rund zwei Drittel des Bruttobedarfs an Zucker. Der Rest wird aus den umliegenden Ländern importiert. Die wichtigsten Abnehmer von Schweizer Zucker sind Hersteller von Schokolade und Erfrischungsgetränken. Auch die Nebenprodukte der Zuckerherstellung wie Rübenschnitzel, Melasse, Carbokalk und zu Pflanzenerden weiter verarbeitete Wascherden tragen zu Wertschöpfung und Diversifizierung bei.

4 Entwicklungen von Rahmenbedingungen

Doppel-Null-Lösung:

Durch die seit 2006 geltenden bilateralen Abkommen mit der EU (Bilex II) ist die Schweizer Zuckerwirtschaft direkt abhängig von derjenigen der EU. Zur Zeit der Einführung der Doppel-Null-Lösung lagen die Preise im Gegensatz zu heute in der EU und der Schweiz nah aneinander, heute besteht auf Grund folgender Entwicklungen eine grössere Preisdifferenz: 2009 wurde der bis dahin geltende Leitungsauftrag des Bundes an die Schweizer Zuckerindustrie an die heutige Schweizer Zucker AG aufgehoben. Der Markt sollte weiter liberalisiert werden. Im Jahr 2013 beschlossen dann die EU-Agrarminister, die EU-Zuckermarktordnung aufzuheben. Seit September 2017 gelten auch in der EU keine Produktionsquoten und keine Limitierung von Exportmengen mehr für Zucker. Weiter hat sich der Umrechnungskurs des Schweizer Franken wegen der Euroschwäche um mehr als ein Vier-

tel verringert. Da sich der Preis des inländischen Zuckers anpassen muss, zieht dies einen Einbruch des Rübenpreises nach sich, wodurch die Rentabilität für die Schweizer Bauernfamilien weiter abnimmt und in Folge die Fabriken weniger gut ausgelastet sind.

Instrumente zur Unterstützung der Landwirtschaft:

Begleitend zur Liberalisierung und unter Berücksichtigung des Rückgangs der Zuckerpreise führte der Bundesrat mit Änderungen der Ackerbaubeitragsverordnung Flächenbeiträge für den Zuckerrübenanbau in der Schweiz ein. Der Einzelkulturbeitrag für Zuckerrüben ist wie die Direktzahlungen ein Instrument zur Förderung der Produktion, welches nicht in Wettbewerbsnachteilen für die weitere Wertschöpfungskette beim Zucker resultiert.

Swissness-Verordnung:

Am 01.01.2017 trat die Swissness-Verordnung in Kraft, derzufolge 80% des Gewichts verarbeiteter Lebensmittel Schweizer Herkunft haben müssen, sofern der Selbstversorgungsgrad des Rohstoffs bei über 50% liegt, was für den Zucker der Fall ist, sofern die Produktion nicht einbricht. Firmen, die ihre Produkte mit „Schweiz“ kennzeichnen, müssen entsprechende Rohstoffe einsetzen. Die Swissness-Verordnung dient der Stärkung inländischer Produktion und wird von Zuckerindustrie als Massnahme zur Steigerung der Attraktivität des Schweizer Zuckers begrüsst.

5 Fakten zur Schweizer Zuckerbranche

5.1 Marktentwicklung

Der Umsatz der Schweizer Zucker AG variiert in Abhängigkeit der produzierten bzw. verkauften Mengen an Zucker und Nebenprodukten sowie der realisierten Preise. Gemäss dem Geschäftsbericht der Schweizer Zucker AG war für das Zuckerjahr 2016/17 ausgehend von einer Zuckerproduktion von 222'700 Tonnen ein Umsatz von CHF 194 Mio. zu verzeichnen.

Der Schweizer Markt ist traditionell unterversorgt. Der Bruttoverbrauch schwankt um 350 000 Tonnen/Jahr. Die SZU produziert im Durchschnitt etwa 250 000 Tonnen. Die sich daraus ergebende Differenz wird vor allem aus der EU importiert (Abb. 1). Die Darstellung zeigt, dass Potential zum Ausbau der Rübenzuckerproduktion in der Schweiz gibt, sofern keine gravierenden Preisunterschiede im Vergleich zu Zuckerpreisen in der EU bestehen. Dieses Potential wird in der aktuellen Situation durch gesteigerte Produktionsmengen und tiefe Preise des EU-Zuckers verdeckt.

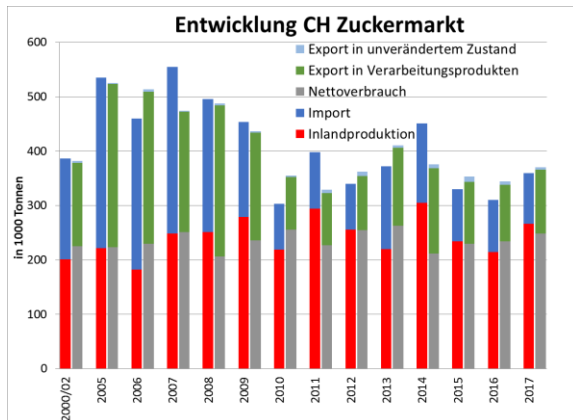


Abbildung 1: Entwicklung von Angebot und Verbrauch (Quelle: Vortrag Symposium Zucker 26.04.2018; Daten: Réservesuisse)

Die Schweiz wird als Absatzmarkt für die EU zunehmend attraktiver. Ursachen dafür sind kurze und dadurch niedrigen Transportkosten sowie, hohe Überschussproduktion. Es ist günstiger, den Zucker in die Schweiz als nach Übersee zu liefern.

Abbildung 2 zeigt die Preisentwicklung zwischen 2006 und 2018. Der Verlauf der CH-Preise (rote Linie) macht deutlich, dass der CH-Preis in der Regel leicht über dem EU-Preis lag. Deutlich zu erkennen ist der Verfall der Preise von über 1000 Franken Tonne im Jahr 2006 auf ein Niveau von weniger als 600 Franken mit sinkender Tendenz im Jahr 2018.

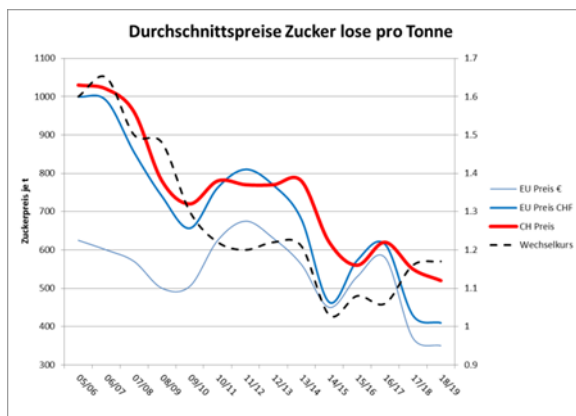


Abbildung 2: Preise EU und CH sowie Wechselkurs (WK) (Quelle: Schweizer Zucker AG, 2018)

Flächenverluste im Inland auf Grund geringerer Anbaubereitschaft konnten mit Importen von Zuckerrüben aus Deutschland ausgeglichen werden. Im Jahr 2016 wurden erstmals konventionelle Zuckerrüben aus Österreich und Deutschland importiert, um die Auslastung der Fabriken sowie Versorgung mit Zucker und Rübenschnitzel zu verbessern. Seit mehr als 20 Jahren werden zudem Bio-Rüben aus Deutschland in Frauenfeld verarbeitet.

5.2 Grenzschutz und Wettbewerbsfähigkeit

Der Grenzschutz dient derzeit der Umsetzung der Doppel-Null-Lösung, d.h. dem Angleichen der Preise in der Schweiz und der EU. Er kann aber auch dazu dienen, den Wettbewerbsnachteil der strukturell kostenintensiveren Produktion von Schweizer Landwirtschaftsprodukten auszugleichen. Die Zuckerwirtschaft hat verglichen mit anderen Branchen im Agrarsektor wegen der 00-Lösung für Zucker in verarbeiteten Produkten praktisch keinen Grenzschutz. Insofern stellt sie einen Spezialfall innerhalb des Agrarsektors dar. Das Berechnungsschema basiert auf den durchschnittlichen Preismeldungen an das Bundesamt für Landwirtschaft (EU-Marktpreis und Importpreise) über mehrere Monate. Die gemeldeten Preise dienen als Referenz für Anpassungen (Eiselen et al., 2017). Aktuell beträgt der Grenzschutz 20 Franken pro Tonne (Stand 1.9.2018).

6 Aktivitäten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Die SZU führte in den letzten Jahren Massnahmen zur Effizienzsteigerung durch, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Die Optimierungen im Rahmen dieses «Fitnessprogramms» werden laufend geprüft und fortgesetzt. Es ist dabei zu betonen, dass die Steigerung von Effizienz im Licht der landwirtschaftlichen Tretmühle ein zweischneidiges Schwert ist. Hinsichtlich der Zukunft der Zuckerbranche ist eine Optimierung der Produktivität sowie Sicherung der Anbaubereitschaft wichtig.

Programme:

Die Effekte des ersten Programms zur Kosteneinsparung schlugen sich bereits in den Zahlen des Geschäftsberichts 2014/15 nieder und wiesen eine Kostensenkung von 9.6 Mio. auf. In den Jahren 2012 bis 2017 wurden die Aufwände in allen Bereichen laufend reduziert.

Es werden auch Massnahmen getroffen, die den Energieverbrauch in den Anlagen senken und die Energieversorgung auf nachhaltige Weise in Optimierungsstrategien umsetzen. Die Umsetzung des Holzkraftwerks erlaubt es ca. 60% der fossilen Brennstoffe in Aarberg einzusparen. Der erzeugte Strom kann ganzjährig in das öffentliche Netz eingespeist werden und macht die Wertschöpfung am Standort Aarberg etwas unabhängiger von der Marktlage für Rübenzucker.

In Bezug auf Investitionen wurde beispielsweise im Werk Aarberg die Rübenprobenahme und -verarbeitung teilautomatisiert, was zu Einsparung von Personalkosten beitrug. Weitere Inves-

tionen führten zu Optimierungen im Bereich IT sowie in der Verarbeitung die Anschaffung einer eigenen effizienten Schnitzelpresse. Letzteres dient auch der Optimierung im Bereich Transport durch Gewichtsreduktion. Im Bereich Transport werden durch Kooperation mit privaten Unternehmen Einsparungen erzielt.

Produkte und Nebenprodukte:

Die SZU entwickelt ihr Sortiment laufend weiter (brauner Rübenzucker, Biozucker, neue Futtermittelprodukte). Ein innovatives Projekt zielt auf die Gewinnung von Pektin aus Zuckerrüben um die Diversität von Produkten zu erweitern und einen Deckungsbeitrag an die Basisinfrastruktur zu generieren. Die entsprechende Pilot Anlage ist in Bau. Weiter sollen aus Zuckerrüben hergestellte Nahrungsfasern vermarktet werden.

Die Anbauflächen von Zuckerrüben werden auch für eine nachhaltige und effiziente Produktion von Futtermittel und anderen Stoffen genutzt. Seit 2012 ist die RICOTER Erdaufbereitung AG Tochtergesellschaft der Schweizer Zucker AG. Sie stellt aus abgepresster Wascherde als Rohstoff ein breites Sortiment für Blumenerden her und leistet einen Beitrag zur Reduktion von Torfeinsatz. Weitere Nebenprodukte sind Press- und Trockenschnitzel als Futtermittel für die Viehwirtschaft, Melasse, sowie Strom, Wärme und Biogas.

7 Interview-Ergebnisse

Ziel der Interviewstudie ist es, die divergierenden Perspektiven relevanter Akteure entlang der Wertschöpfungskette abzubilden, um langfristig nachhaltige und mit relevanten Interessen vereinbare Lösungen zu entwickeln. Im Folgenden werden die Interviewergebnisse in Synthese mit den vorangehenden Ausführungen dargestellt.

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt anonymisiert. Dabei ist zu beachten, dass die geäußerten Positionen nicht die offizielle Position der jeweiligen Organisation spiegeln, sondern die Perspektive der interviewten Person. Es werden keine wörtlichen Zitate genannt. Interviews konnten mit Beteiligten der folgenden Organisationen realisiert werden:

- Verband der Rübenpflanzler
- Berner Fachhochschule HAFI
- Chocolat Frey
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW
- Sunray, COOP
- Rivella AG
- Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO
- Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien, FIAL

7.1 Multifunktionale und volkswirtschaftliche Leistungen der Zuckerwirtschaft

Versorgungssicherheit:

Die zentrale Bedeutung der Zuckerproduktion in der Schweiz liegt aus Sicht der Befragten im Beitrag zur Versorgungssicherheit. Diese Bedeutung wurde in keinem Interview explizit in Frage gestellt, jedoch mit unterschiedlichem Gewicht bewertet.

Für den Erhalt der Zuckerproduktion mit dem Ziel der Versorgungssicherheit spricht aus Sicht der Befragten insbesondere der hohe Kalorienanteil der Zuckerrübe im Vergleich zu anderen Kulturen. Die Gewährleistung desselben Grades an Versorgungssicherheit würde die Nutzung von mehr Flächen für andere Kulturen in Anspruch nehmen.

Volkswirtschaftliche Bedeutung:

Die Bewertung der Leistung für die Volkswirtschaft erscheint aus Sicht der Befragten untergeordnet, sofern man die Zuckerproduktion isoliert betrachtet. Die Anzahl von ca. 240 Arbeitsplätzen in den Fabriken erscheint gering im Verhältnis zur Anzahl Beschäftigten in der zweiten Verarbeitungsstufe. Jedoch betrifft die Produktion von Zucker nicht nur die Fabrikarbeitsplätze, sondern zunächst die ca. 5000 Rübenpflanzler und schliesslich auch die verlässliche Versorgung weiterverarbeitender Betriebe wie Getränke- und Süßwarenhersteller. Eine Abhängigkeit von ausländischem Zucker würde zu Unsicherheit bei der bedarfs- und termingerechten Lieferung führen.

Hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Bedeutung wird häufig auch der Bezug zur Swissness-Gesetzgebung genannt. Insgesamt wird die Swissness seitens landwirtschaftlicher Betriebe und erster Verarbeitungsstufe als Chance gesehen, während die weiterverarbeitende Industrie das Potential der Swissness-Gesetzgebung eher kritisch beurteilt.

Als interessante Option wird Schweizer Bio-Zucker als Nischenprodukt mehrfach genannt. Dies spiegelt sich im Bestreben der Schweizer Zucker AG wieder, die Bio-Produktion auszubauen sowie im Interesse von Detailhändlern, diesen abzunehmen.

Die Aspekte Selbstversorgung und wirtschaftliche Bedeutung manifestieren sich beim Thema Swissness. Etwa zwei Drittel des Bedarfs an Zucker wird durch die Produktion im Inland gedeckt. Bei sinkender Produktion würde auch die Erfüllung der Swissness in Frage stehen.

Nachhaltigkeit und Ökologie:

Aktuelle Studien zeigen, dass die Zuckerproduktion in der Schweiz im Vergleich von Nachhaltigkeits-Kriterien bedeutend besser abschneidet als importierter EU-Zucker (Spörri und

Bianchetti, 2017). Auch im Vergleich mit der Produktion in Brasilien ist die Nachhaltigkeit im Hinblick auf ökologische und soziale Produktionsbedingungen in der Schweiz vorteilhaft. (Spörri et al., 2011). Schliesslich zeigen auch die Interviews, dass die Zuckerproduktion als ökologisch nachhaltig wahrgenommen wird. Kurze Transportwege in der Wertschöpfungskette, strenge Richtlinien für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und die Verarbeitung in den Fabriken wurden explizit als Vorteile genannt. Die Ökobilanz wird zudem in Aarberg durch das neue Holzkraftwerk weiter verbessert, wodurch 60% des Bedarfs mit erneuerbarer Energie gedeckt werden kann.

Angesichts der speziellen Eigenschaften der Kultur ist es aber notwendig, die Belastung des Bodens durch weitere Forschung und Entwicklung von Jät- und Erntemaschinen, Saatgutauswahl und Pflanzenschutz zu verringern. Einige Interviewpartner betonten u.a. mit Hinweis auf UNIVOX-Umfragen (gfs.zürich, 2012), dass regionale Produktion nach ökologischen Standards für Konsumenten einen wichtigen Wert darstellt und Bereitschaft besteht, dies mit Steuergeldern zu finanzieren.

Gefährdung multifunktionaler Leistungen:

Der aktuelle Preisdruck macht die Gefährdung gesellschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft am Beispiel der Zuckerwirtschaft deutlich. Dies wird auch seitens der Interviewpartner so wahrgenommen. Der Mehrwert multifunktionaler Leistungen steht nicht in Frage, jedoch ist das Bewusstsein dafür nicht umfassend vorhanden, dass diese mit Kosten verbunden sind, die nicht einseitig von einem Akteur getragen werden können.

7.2 Interessenlage Wertschöpfungskette

Rübenpflanzer sind ökonomisch auf gute Rübenpreise angewiesen, um aus betriebswirtschaftlicher Sicht den Zuckerrübenanbau weiter betreiben zu können. Die Zuckerfabriken sind hingegen an günstigen Rübenpreisen interessiert, um in der weiterverarbeitenden Industrie Abnehmer zu finden und dabei mit Importpreisen konkurrieren zu können. Die weiterverarbeitende Industrie braucht schliesslich verlässlich lieferbaren Zucker zu wettbewerbsfähigen Preisen. Seitens des Detailhandels besteht das Interesse, die Bedürfnisse der Kunden nach günstigen Lebensmitteln zu erfüllen, die unter nachhaltigen Bedingungen produziert werden. Schliesslich sind die Interessen der Konsumenten zu nennen. Einige Befragte nannten hier die Tendenz zum Einkaufstourismus als Hinweis, dass für die Konsumenten der Preis eher kaufentscheidend ist als Schweizer Herkunft.

Die Interviews belegten, dass sich innerhalb der Wertschöpfungskette Zucker diese divergierenden Interessen angesichts steigenden Preisdrucks zuspitzen. Der Scheidepunkt der Interessen liegt in der grundsätzlichen Orientierung in Richtung mehr liberaler Marktwirtschaft, oder geschützten ökonomischen Kreisläufen. In der Dialogkultur ist eine grundsätzliche Anerkennung der Leistungen der anderen Akteure gegeben.

Zur Interessenlage wurden auch die Interessen von EU-Staaten genannt. Diese handeln gemäss eigenständiger nationaler Politiken. Einzelne Länder wie Polen subventionieren die Zuckerproduktion verstärkt, wodurch grosse Mengen Zucker zu günstigen Preisen zur Verfügung stehen.

7.3 Mögliche Massnahmen zur Optimierung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Interviews zeigten einhellig die Sichtweise, dass die Strukturbedingungen in der Schweizer Landwirtschaft eine rein nach ökonomischen Zielen ausgerichtete Produktion nicht erlauben. Auch die Investitionen in Effizienzsteigerung, Vermarktung von Nebenprodukten und Sparmassnahmen der Schweizer Zucker AG werden wahrgenommen und anerkannt.

7.3.1 Einzelkulturbeiträge

Ein Ausgleich des Kostendrucks durch erhöhte Einzelkulturbeiträge hat aus Sicht der Befragten den Vorteil, dass die Bauern direkt Anreize erhalten, Zuckerrüben anzupflanzen, was zu einer besseren Auslastung der Fabriken führt. Zudem wird die weiterverarbeitende Industrie nicht belastet und die Konsumentenpreise steigen nicht. Die Subventionierung erhält Rückhalt aus dem politischen Willen, landwirtschaftliche Produkte möglichst im Inland herzustellen. Angesichts des gravierenden Preisfalls ist allerdings fraglich, ob die Produktionskosten durch staatliche Beiträge allein gedeckt werden können ohne das Landwirtschaftsbudget unverhältnismässig zu belasten.

7.3.2 Konsumentenpreise

Eine Alternative zur Finanzierung über den Staatshaushalt wäre eine Finanzierung über erhöhte Konsumentenpreise. Dabei ist zu beachten, dass ein Preisanstieg bei zuckerhaltigen Produkten durch erhöhte Zuckerpreise nur gering ausfällt. Das Beispiel einer 100 g Tafel Milkschokolade mit einem Zuckergehalt von 45% zeigt, dass sich die Komponente Zucker auf derzeit 2-3 Rappen beläuft. Bei einem um 20% höherem Zuckerpreis würden die Mehrkosten für den Rohstoff auf weniger als einen Rap-

pen pro Tafel Schokolade ausmachen. Angesichts des Rückhalts der Landwirtschaft bei den Schweizer Konsumenten erscheint diese Belastung bescheiden.

Als erwünschter potentieller Effekt eines erhöhten Preises für zuckerhaltige Produkte wäre ein potentieller Rückgang des privaten Konsums von zuckerhaltigen Produkten denkbar, bzw. die Umsetzung zuckerreduzierter Rezepturen, wie es politisch im Sinne der Förderung gesunder Ernährung (BLV, 2018) angestrebt wird.

7.3.3 Grenzbewirtschaftung

Befragte mit liberaler Grundorientierung befürworten die Einführung eines preissichernden Grenzschatzes nicht. Allerdings bleibt dabei die Frage offen, wie die Produktion aufrechterhalten werden kann. Für einen Grenzschatz sprechen sich in den Interviews insbesondere Befragte aus, die den Interessen der Landwirtschaft nahestehen, deren Schutz gewährleisten wollen und einen hohen Selbstversorgungsgrad befürworten.

Zur Sicherung einer kostendeckenden Produktion im Inland, wie sie in der parl. Initiative Bourgeois gefordert wird, besteht die Möglichkeit, einen zur Doppel-Null-Lösung zusätzlichen moderaten Grenzschatz einzurichten. Eine zu hohe Preisdifferenz zwischen den EU Marktpreisen und denjenigen in der Schweiz ist aus der Sicht aller Akteure zu vermeiden.

Für die Branche ist es nicht notwendig, den vollen Rahmen eines WTO-konformen Grenzschatzes (Bauernzeitung, 2016) von 610 CHF pro Tonne auszuschöpfen um eine kostendeckende Produktion zu gewährleisten. In Referenz zum Grenzschatz von 419 Euro, den die EU erhebt, wäre mit einem maximalen Zuschlag in Tiefpreisphasen von 100 CHF pro Tonne ein ausreichender Grenzschatz erreicht.

Möglich ist eine flexible Handhabung des Grenzschatzes, bis sich die Marktlage in der EU konsolidiert hat. So wäre die Produktion in der Schweiz während Perioden mit Tiefstpreisen und starken Währungsschwankungen gesichert. Der Mechanismus würde aussetzen, wenn ein Preis von 600 CHF erreicht wäre, um eine unnötige Belastung für Industrie und Konsumenten zu verhindern.

7.3.4 Optimierung der Produktivität

Unabdingbar ist die weitere Steigerung der Produktivität. Die Schweizer Zucker AG führt ihrerseits die bisher erfolgreich durchgeführten Programme konsequent fort. Neben Massnahmen wie der Optimierung von Produktionsabläufen

und Innovationen in den Werken, werden auch im Transportbereich neue Wege beschritten. Im Energiebereich trägt das neue Heizkraftwerk nebst grossen Vorteilen für die Nachhaltigkeit zur massiven Senkung der Energiekosten bei. Die Innovationstätigkeit fokussiert zudem auf das Entwickeln und Erschliessen neuer Produkte und Märkte.

7.3.5 Werkschliessung

Im Rahmen der Interviews wurde auch die Schliessung eines der beiden Werke als Massnahme genannt, um eine verbesserte Auslastung des verbleibenden Werks zu erreichen. Die Variante, ein Werk zu schliessen wird aus staatlicher Sicht, wie auch aus Sicht der weiterverarbeitenden Stufe als ökonomisch sinnvoll wahrgenommen. Beide Werke beizubehalten wird hingegen von Seiten der Landwirtschaft und der Branche favorisiert. Ein wichtiges Ergebnis ist hierbei, dass weitere Entscheidungen eine fundierte Prüfung der Konsequenzen des jeweiligen Szenarios erfordert. Die Interviews liefern hier Hinweise:

Beim Wegfall einer Fabrik würde die Abhängigkeit von Importen stark zunehmen. Bereits heute wird rund ein Drittel des Zuckerbedarfs der Schweiz importiert. Weiter entstünden grosse Ungewissheiten bezgl. der Versorgungssicherheit. Ein Aufbau einer Zwischenlagerstruktur und neuer Transportlösungen für Zucker und Nebenprodukte über weite Strecken wären erforderlich, was sowohl in Bezug auf Kosten als auch Ökologie nachteilig ist. Der Futtermittel-Selbstversorgung würde sinken.

Mit nur einem Werk wäre der gewünschte Swissness-Selbstversorgungsgrad nicht mehr gegeben. Rund 2/3 der Abnehmer verlangen explizit Schweizer Zucker oder loben das Produkt entsprechend aus. Das ist nur mit zwei Werken möglich. Damit diese gut ausgelastet sind braucht es eine Anbaufläche von ca. 20'000 ha.

Ohne eigene Zuckerproduktion wäre die Abhängigkeit vom Ausland absolut und jegliche Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten gingen verloren. Die Zuckerpreise in der EU sind stark von politischen Entscheidungen und der Gestaltung von Subventionen in den EU-Ländern abhängig und schwer zu prognostizieren. Ein reduziertes Angebot an Schweizer Zucker würde wahrscheinlich einen Preisanstieg im Inland bedeuten..

7.4 Schlussfolgerung

Die Notwendigkeit, dass Massnahmen zur Kostendeckung in der Rübenzuckerproduktion erfolgen müssen, ist unbestritten. Die Interviews zeigen zudem, dass der politische Wille, die Zuckerwirtschaft in der Schweiz zu erhalten auf einer breiten Basis steht. Die Leistungen der

Schweizer Landwirtschaft finden Anerkennung und Wertschätzung. Der Mehrwert dieser Leistungen ist aber mit Kosten verbunden. Forderungen nach strengen Reglementen für nachhaltige Produktion sind daher danach zu prüfen, ob die Bereitschaft damit verbundene Kosten zu tragen vorhanden ist. Wie diese Mehrkosten zu verteilen sind, wird unterschiedlich bewertet. Man ist sich aber einig, dass die Zuckerpreise keine allzu hohe Differenz zu den EU-Preisen aufweisen dürfen, um den Standort Schweiz zu sichern und ein Ausweichen der Industrie auf den Veredelungsverkehr abzuwenden.

Es ist die Aufgabe der gesamten Schweizer Zuckerwirtschaft, sich möglichst nahe am EU Preis zu bewegen. Eine einseitige Belastung einzelner Akteure ist zu vermeiden. Aufgabe der Politik ist es, die Vorschriften nicht höher anzusetzen als in der EU. Für landwirtschaftsspezifische Zusatzkosten sollte der Bund aufkommen. Ein Teil des Mehrwerts kann auch angesichts der Präferenz von Konsumenten für Schweizer Produkte auf diese verlagert werden. Die Schweizer Zucker AG selbst hat sich zum Ziel gesetzt, im Rahmen der strukturgegebenen Möglichkeiten optimal kosteneffizient zu produzieren. Damit nimmt sie eine beispielgebende Position in der landwirtschaftlichen Branche ein und stellt unter Beweis, dass ein Weg zwischen Marktabschottung und -liberalismus möglich ist.

Die Variante, mit einem moderaten Grenzschutz einen Mindestpreis zu sichern scheint ein gangbarer und kompromissfähiger Weg. Die Bestimmung der exakten Höhe des Grenzschatzes soll unter Berücksichtigung der Interessen von Industrie und Konsumenten erfolgen. Im Fazit dieser Studie wird ein Zuschlag zum Grenzschutz von 100 CHF pro Tonne während Tiefstpreisphasen vorgeschlagen. Die Mehrbelastung für den Endkonsumenten würde vertretbar ausfallen was die monatlichen Ausgaben für zuckerhaltige Produkte betrifft. Das Beispiel einer 100g Tafel Milkschokolade zeigt, dass ein selbst ein um 20% erhöhter Zuckerpreis Mehrkosten von weniger als 1 Rappen bedeuten würde. Angesichts des geringen Anteils an den durchschnittlichen monatlichen Haushaltsausgaben von rund 6% für Lebensmittel, respektive von 0.4% für zuckerhaltige Produkte (BFS, 2017) erscheint dieser Aufwand tragbar.

Der Druck, unter dem die Schweizer Zucker AG steht wird von anderen Akteuren der Branche wahrgenommen und auch sie erkennt die ökonomischen Herausforderungen an, die deren Handlungsspielraum vorzeichnen. Insgesamt ist eine Verhandlungsatmosphäre wünschenswert, in der die Gesprächspartner sich als Akteure im selben Boot verstehen und die jeweiligen Interessenstandpunkte anerkennen. Mit nur gerin-

gem zusätzlichem Aufwand lässt sich der Erhalt einer ganzen Branche gewährleisten, die multifunktionalen Mehrwert generiert. Entscheidend dafür ist der entsprechende politische Wille und breite Abstützung bei den Kunden und Verbrauchern.

Literatur

- Bauernzeitung Online (2016) SBV will mehr Geld für RAUS. Online Ressource, abgerufen am 06.06.2018: <https://www.bauernzeitung.ch/news-archiv/2016/sbv-will-mehr-geld-fuer-raus>
- Binswanger, M. (2008) Globalisierung und Landwirtschaft - Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel. Discussion paper No. 2, School of Business FHNW, Olten.
- Binswanger, M. (2009) Globalisierung und Landwirtschaft - Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel. Picus Verlag, Wien.
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2016): Freihandelsabkommen. Online Ressource, abgerufen am 06.06.2018: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/international/agrarmaerkte-und-agrarhandel/freihandelsabkommen.html>
- Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV (2018) Aktionsplan der Ernährungsstrategie. Online Ressource, abgerufen am 06.06.2018: <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/aktionsplan-ernaehrungsstrategie.html>
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2017): Einzelkulturbeiträge. Online Ressource, abgerufen am 06.06.2018: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/einzelkulturbeitraege.html>
- Bundesamt für Statistik BFS (2017) Haushaltseinkommen und -ausgaben. Online Ressource, abgerufen am 11.09.2018: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/haushaltsbudget.html>
- gfs.zürich (2012) Univox Landwirtschaft. <http://gfs-zh.ch/wp-content/uploads/2015/02/Univox-Landwirtschaft-2012.pdf>
- Schweizerische Fachstelle für Zuckerrübenbau SFZ (2016) Der Rübenpflanzer, 2016–2017. Online Ressource, abgerufen am 13.08.2017: <http://www.zuckerruebe.ch/publikationen/>
- Hättenschwiler P. & Flury C. (2007) Evaluation of Agriculture's Contribution to Food Security, OECD Paris.
- Junge, X., Hunziker, M. (2013) Funktionen der Alpwirtschaft aus Sicht der Bevölkerung. Serie AlpFutur. Online Ressource, abgerufen am 16.07.2018: https://www.agrarforschungschweiz.ch/artikel/2013_06_1888.pdf
- Verband für nachhaltiges Wirtschaften ÖBU (2017) Wie Lebensmittel- und Getränkekonzerne mit Zwangsarbeit umgehen, Online Ressource, abgerufen am 18.06.2018: <https://www.oebu.ch/de/news/aktuelle-news/wie-lebensmittel-und-getraenkekonzerne-mit-zwangsarbeit-umgehen-2695.html>

- Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten VFS
(2018) Branchenthemen, abgerufen am 15.10.2018:
<https://www.vsf-mills.ch/de/positionen/?oid=58&lang=de>
- Réservesuisse (2018) Pflichtlagerhaltung, abgerufen am 18.06.2018:
<https://www.reservesuisse.ch/de/waren/zucker/wegleitung/einfuhr/>
- Schläpfer et al. (2015) Multifunktionale Landwirtschaft: Lässt sich Versorgungssicherheit mit Ressourceneffizienz und dem Schutz der Biodiversität vereinbaren? Vision Landwirtschaft, Faktenblatt Nr. 5, Nov. 2015;
https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/articles/downloads/Faktenblatt_Versorgungssicherheit_VL.pdf
- Spörri und Bianchetti (2017) Umweltfussabdruck von Rübenzucker Vergleich von Rübenzucker aus der Schweiz und der EU. Schweizer Zucker AG,
http://www.zucker.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Nachhaltigkeitsanalyse_ETH_final_WWW.pdf
16. Oktober, 2017)
- Schweizerischer Verband der Zuckerrübenpflanzer SVZ
(2008) Jahresbericht 2007. Online Ressource, abgerufen am: 21.08.2018: http://www.svz-fsb.ch/fileadmin/media/pdf/Jahresberichte/Jahresbericht_2007.pdf