

BISCOSUISSE

CHOCOSUISSE

kompakt | Stützung des Schweizer Zuckers



CHOCOSUISSE und BISCOSUISSE vereinen Unternehmen aller Grössen, die zusammen ca. 40% des Schweizer Zuckers verarbeiten. Wir stehen zum Schweizer Zucker. Unsere Zuckerrübenpflanzer brauchen Unterstützung bei der Bewältigung der Herausforderungen im Anbau.

Dafür braucht es aber keinen Mindestgrenzschutz, sondern eine Erhöhung des Einzelkulturbeitrags für Zucker. Dies ist eine geeignetere Massnahme zur Unterstützung der Rübenpflanzer. Im Unterschied zu einem Mindestgrenzschutz belastet eine Erhöhung der Einzelkulturbeiträge den Produktionsstandort Schweiz nicht.

Der Schweizer Zuckerrübenanbau ist mit Herausforderungen konfrontiert. Ganze Regionen sind von Pflanzenkrankheiten befallen. Die Beschränkung der Möglichkeiten zur Behandlung der Krankheiten führt zu Ernteverlusten und senkt die Anbaubereitschaft. Deshalb müssen die Anstrengungen zur Entwicklung resistenter Pflanzensorten intensiviert werden. Bis zu deren Verfügbarkeit ist eine Erhöhung der **finanziellen Unterstützung für Zuckerrübenpflanzer**, insbesondere mit Einzelkulturbeiträgen, gerechtfertigt.

Ein **falsches Instrument** ist hingegen ein **Mindestgrenzschutz** für Zucker. Ein solcher ist nicht nur ungeeignet für die Problemlösung, sondern hat auch schädliche Nebenwirkungen und Risiken. Der Grenzschutz für Zucker muss sich weiterhin am Grundsatz gleich langer Spiesse für die Zucker-Verarbeiter orientieren. Sonst resultiert eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des Produktionsstandorts Schweiz, der hierzulande über 70'000 Arbeitsplätze anbietet.

Der Grund für die **wettbewerbsverzerrende Wirkung** des Mindestgrenzschutzes liegt darin, dass beim Zucker ein Rohstoffpreisnachteil im Handel mit der EU nicht ausgeglichen werden darf. Deswegen werden Schweizer Hersteller im Inland- und im EU-Exportmarkt diskriminiert. Kombiniert mit dem Angebotsmonopol für Schweizer Zucker wird auch die Gefahr der Preisdiskriminierung unserer KMUs erhöht.

Gänzlich verfehlt ist die von den Eidg. Räten im Herbst 2021 gegen den Widerstand des Bundesrats beschlossene Festschreibung eines Mindestgrenzschutzes **im Gesetz**. Mit dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess kann niemals die nötige Flexibilität und Geschwindigkeit sichergestellt werden, welche es bei der Grenzschutzbewirtschaftung für Zucker braucht. Das System auf Verordnungsebene hat sich bewährt. Es ermöglicht nicht nur die ordentliche Anpassung an Marktveränderungen im Monatsrhythmus durch das BLW. Der Bundesrat kann über eine Verordnungsänderung auch rasch ausserordentliche Massnahmen anordnen.

Wie **ungeeignet** der Weg der Gesetzgebung ist, zeigte die **jahrelange parlamentarische Debatte um die Einführung des Mindestgrenzschutzes** gerade selber: Während bis fast am Schluss noch über angebliches «Preisdumping» debattiert und in der parlamentarischen Diskussion längst hinfällige Argumente vorgebracht wurden, hatte sich die Marktsituation bereits weiterentwickelt. So ist z.B. die EU schon seit 2019 wieder **Netto-Importeurin** von Zucker, und sie wird es aufgrund der aktuellen Marktprognosen auch in den nächsten Jahren bleiben. Die **Zuckerpreise** haben sich erholt, und auch die weitere Preisentwicklung zeigt tendenziell nach oben.

Stützung des Schweizer Zuckers

Zur Stützung der Zuckerproduktion in der Schweiz sind die Einzelkulturbeiträge das richtige Instrument. Im Gegensatz zum Mindestgrenzschutz führen sie nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten nachgelagerter Betriebe.

1. Der Einzelkulturbeitrag ist das geeignete Instrument

Die Einzelkulturbeiträge sind dazu da, um die Versorgung mit bestimmten Kulturen sicherzustellen. Bei Bedarf können sie erhöht werden.

2. Ein Mindestgrenzschutz führt zu ungleich langen Spiessen zulasten des Standorts Schweiz

Bis zur Einführung des befristeten Mindestgrenzschutzes im Jahr 2019 war der Grenzschutz für Zucker auf die Schaffung gleich langer Spiesse für Verarbeiter von Zucker in der Schweiz und in der EU ausgerichtet. Der Mindestgrenzschutz weicht von dieser Ausrichtung ab und verteuert den Produktionsstandort Schweiz. Im Unterschied zu anderen Rohstoffen darf bei Zucker diese Verteuerung im Handel von Verarbeitungsprodukten zwischen der Schweiz und der EU nicht ausgeglichen werden. Damit sinkt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hersteller in einem bereits sehr angespannten Umfeld.

3. Ein Mindestgrenzschutz ist untauglich für eine «Rettung des Schweizer Zuckers»

Ist die Wettbewerbsfähigkeit des Rohstoffpreises Zucker bei den Kunden der Schweizer Zucker AG nicht gegeben, drohen Marktanteilsverluste, die Umstellung auf die aktive Veredelung von ausländischem Zucker oder schlimmstenfalls gar Produktionsverlagerungen ins Ausland. Dies würde auch die Schweizer Zuckerproduktion schwächen. Deshalb gibt es zur Stützung des Zuckerrübenbaus passendere Instrumente, insbesondere Einzelkulturbeiträge, Direktzahlungen vom Bund und kantonale Unterstützungen.

4. Ein Mindestgrenzschutz erhöht die Preisdifferenzierungskraft des Zuckemonopols und erhöht die Gefahr der Diskriminierung von KMU

Die grosse Mehrheit der KMU kann nicht einfach auf ausländischen Zucker ausweichen. Die Kombination von Angebotsmonopol und Mindestgrenzschutz stärkt die Preisdifferenzierungskraft

der einzigen Anbieterin von Schweizer Zucker. Das kann KMU stärker unter Druck setzen.

5. Ein Mindestgrenzschutz ist unnötig

Es gibt keine «Importlawine», im Gegenteil: Die Zuckerimporte aus der EU waren in den letzten zehn Jahren nie so tief wie unmittelbar nach der Aufhebung der EU-Zuckerquote. Die EU bleibt bis auf weiteres Netto-Importeurin. Die Zuckerpriese haben sich aufgefangen, die künftige Preisentwicklung zeigt nach oben. Von «Dumpingpreisen» kann heute keine Rede sein.

6. Eine Regelung eines Mindestzollansatzes auf Gesetzesstufe ist grundsätzlich falsch

Die Flexibilität spricht für die Rückkehr zur Regelung der Zollansätze auf Verordnungsebene. Nur so kann rasch und flexibel auf Veränderungen reagiert werden.

7. Die Probleme im Zuckerrübenanbau sind keine Folge des EU-Zuckerpreises

Das Problem der Pflanze ist der Befall der Zuckerrüben mit Krankheiten und die Einschränkungen bei deren Behandlung. Dagegen hilft kein Mindest-Grenzschutz, sondern ein finanzieller Ausgleich für die Pflanze und eine Bündelung der Anstrengungen zur Entwicklung resistenter Pflanzensorten.

A) Massnahmen von Bund & Kantonen

Verschiedene Massnahmen von Bund und Kantonen dienen der Stützung der Schweizer Zuckerproduktion. Demgegenüber orientiert sich der Grenzschutz für Zucker an der Schaffung gleich langer Spiesse für Zucker-Verarbeiter in der Schweiz und in der EU.

Grenzschutz und Einzelkulturbeiträge

Für Zucker, der in Verarbeitungserzeugnissen enthalten ist, sind im Handel zwischen der EU und der Schweiz keine Preisausgleichsmassnahmen erlaubt.¹ Dies setzt – zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen – ein vergleichbares Preisniveau für Import-Zucker in der Schweiz und Zucker in der EU voraus. Während sich der Grenzschutz an diesem Ziel orientiert, dienen die Einzelkulturbeiträge der Marktstützung. Somit gilt:

- Der **Grenzschutz** verteuert Importzucker auf das EU-Preisniveau und orientiert sich an der Schaffung gleich langer Spiesse für Zucker-Verarbeiter in der Schweiz und in der EU.
- **Einzelkulturbeiträge** dienen dem Erhalt von Produktionskapazität und Funktionsfähigkeit von Verarbeitungsketten und tragen zu einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung bei.

Direktzahlungen des Bundes

Zusätzlich fördert der Bund mit Direktzahlungen gemeinwirtschaftliche Leistungen:

- **Ressourceneffizienzbeiträge** fördern den Verzicht auf Herbizide, Fungizide und Insektizide.
- **Produktionssystembeiträge** bezwecken die Förderung besonders naturnaher und umweltfreundlicher Produktionsformen. Darunter fällt der «Biobeitrag» für Zuckerrüben. Dieser ist kumulierbar mit dem Ressourceneffizienzbeitrag.

- **Versorgungssicherheitsbeiträge** werden zur Erhaltung der Versorgung der Bevölkerung ausgerichtet. Der Basisbeitrag stellt die Grundproduktion sicher und wird durch den Beitrag zur Förderung offener Ackerfläche und Dauerkulturen ergänzt.

Kumulierte Bundesbeiträge

Ausgehend vom Einzelkulturbeitrag von 2100 Franken pro Hektare sind für Zuckerrübenpflanzler je nach Bodenbearbeitung und Herbizid-Einsatz Beitragssummen des Bundes bis **5050 Franken je Hektare und Jahr** möglich². Künftig³ kann ein Bio-Betrieb sogar Bundesbeiträge in einer Gesamthöhe von **über 6000 Franken pro Hektare** erhalten.

Zusätzliche kantonale Unterstützungen

Mehrere Kantone haben für die nächsten Jahre zusätzliche Gelder für die Unterstützung des Zuckerrübenanbaus gesprochen.

- So hat der Kanton **Freiburg** die paritätische Finanzierung einer Zusatz-Prämie von jährlich 600 bis 640 Franken pro Hektare beschlossen.
- Der Kanton **Waadt** bezahlt im Rahmen des «Plan Phyto» Beiträge für die Reduktion resp. den Verzicht von Pflanzenschutzmitteln und hat dafür bis 2023 jährlich 1,75 Millionen Franken zugesagt.
- Der Kanton **Genf** unterstützt Zuckerrübenpflanzler mit zusätzlichen Beiträgen, welche auf Herbizide oder Insektizide und/oder Fungizide verzichten, und er fördert das Pflanzverfahren von Rüben.
- In anderen Kantonen werden weitere Massnahmen geprüft.⁴

¹ Die sog. «Doppel-Null-Lösung» gemäss Protokoll Nr. 2 des FHA Schweiz-EU schreibt vor, dass auf verarbeiteten Zucker, der zwischen der Schweiz und der EU gehandelt wird, weder ein Rohstoffpreisausgleich beim Import noch eine Zollrückerstattung beim Export ausgesprochen werden darf.

² Eine [tabellarische Zusammenstellung](#) enthält der Bericht zur Vernehmlassung der WAK-N zur pa.lv. Bourgeois vom 18. August 2020, Seite 7

³ Verordnungspaket Pa.lv. 19.475 Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren [Vernehmlassung](#)

⁴ [Medienmitteilung](#) SVZ/SZU vom 15.2.2021

B) Für die Festlegung von Zollansätzen ist die Verordnungsebene wichtig

Bewährte Regelungsebene: Verordnung

Der ordentliche Zollansatz für Zucker ist bislang in Artikel 5 der [Agrareinfuhrverordnung](#) geregelt. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) setzt den Ansatz so fest, dass die Preise für importierten Zucker, zuzüglich Zollansätze und Garantiefondsbeitrag, dem Preisniveau in der EU entsprechen. Dazu wird monatlich die Differenz zwischen Weltmarktpreis und europäischem Zuckerpreis erhoben und als Grenzschutz für Zuckerimporte in die Schweiz festgelegt.

Am 30. November 2018 hat der Bundesrat beschlossen, Artikel 5 der Agrarverordnung um einen befristeten Mindestgrenzschutz zu ergänzen. Nach dem Entscheid des Parlaments zur Festlegung des Mindestgrenzschutzes im Landwirtschaftsgesetz (LwG) wird die Befristung um fünf Jahre verlängert.

Verfehlte Regelung im Gesetz

Mit der vom Parlament beschlossenen Aufnahme von Art. 19 Abs.2 ins LwG gilt der fixe Mindestgrenzschutzansatz in Höhe von 70 Franken pro Tonne bis 2026.

Flexibilität spricht für Verordnung

Für eine Rückkehr zur Festlegung von Grenzschutzansätzen auf Verordnungsebene sprechen vor allem die Erfordernisse der Praxis, wonach rasch auf sich verändernde Herausforderungen reagiert werden können muss.

Die seit sechs Jahre dauernde Debatte um die Einführung des Mindestgrenzschutzes zeigte selber auf, wie langwierig – und entsprechend ungeeignet – der parlamentarische Gesetzgebungsprozess für Anpassungen an sich verändernde Marktsituationen ist. Demgegenüber kann der Bundesrat sehr rasch ausserordentliche Massnahmen ergreifen – auch gegen den Widerstand der Zucker-Verarbeiter. Dies hat er Ende 2018 mit dem Beschluss u.a. zur Einführung eines zeitlich befristeten Mindestgrenzschutzes für Zucker bewiesen.

⁵ Alle Stellungnahmen sind über [fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6020-49-cons_1-doc_6-de-pdf-a.pdf](https://www.fedlex.admin.ch/eli-dl-proj-6020-49-cons_1-doc_6-de-pdf-a.pdf) abrufbar

C) Breiter Widerstand gegen Fixierung des Mindestgrenzschutzes im Gesetz

Der Bundesrat wollte auf eine Verlängerung des Mindestgrenzschutzes verzichten. Dies hat er in Erwägung u.a. der Stellungnahmen⁵

- der Wirtschaftsverbände
- der Gewerkschaften
- des Detailhandels und
- der Gastronomie

im Rahmen der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative 15.479 beschlossen⁶.

Bei einer Weiterführung des Mindestgrenzschutzes sieht der Bundesrat die Wettbewerbsfähigkeit der Kunden der Schweizer Zucker AG geschwächt und Arbeitsplätze in der Lebensmittelverarbeitung bedroht, die in der Schweiz über 70'000 Arbeitnehmende beschäftigt. Alleine die Unternehmen der Verbände CHOCOSUISSE und BISCOSUISSE bieten rund 8'000 Arbeitsplätze (ohne vor- und nachgelagerte Betriebe) an.

Demgegenüber argumentierten Vertreter der Zuckewirtschaft, die Weiterführung des Mindestgrenzschutzes sei nötig. Die dafür ins Feld geführte Argumentation hält einer Überprüfung aber weiterhin nicht stand.

D) Entwicklung des Zuckermarkts

Begründung der pa.lv. Bourgeois

Als der damalige Direktor des Schweizer Bauernverbands, Nationalrat Jacques Bourgeois, 2015 die pa.lv. einreichte, begründete er dies mit der damals bevorstehenden Abschaffung der Quotenregelung für Zucker in der EU per 2017. Damit würden in der EU die **Produktionsmengen freigegeben** und die Exportbeschränkung aufgehoben. Deshalb seien in der EU die Preise gesunken. Auch in der Schweiz seien die Produzentenpreise für Zuckerrüben wegen Importen gesunken. Deshalb müsse «etwas gegen die **Dumpingpreise von Importzucker** unternommen werden».

⁶ Stellungnahme des Bundesrats vom 31. März 2021, Seite 10: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/748/de>

EU-Produktion ist wieder stark rückläufig

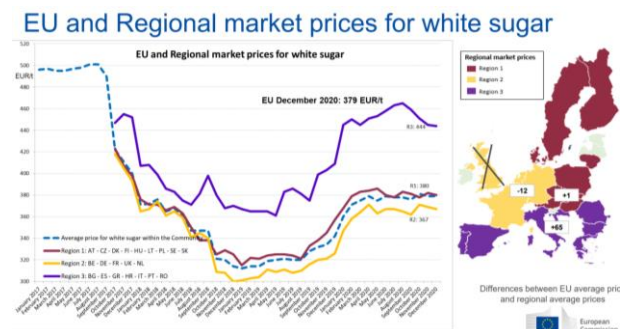
Nach dem Wegfall der Quoten im EU-Zuckermarkt erfolgte 2017 in der EU tatsächlich eine vorübergehende Ausdehnung der Rübenanbaufläche (+16%). Als Reaktion auf das niedrige Preisniveau haben viele EU-Länder die Zuckererzeugung aber wieder deutlich reduziert, sodass die EU-Anbaufläche in der Ernte 2019 nur noch 8 Prozent über dem durchschnittlichen Niveau der letzten drei Jahre mit Quoten lag⁷. 2020 ging die EU-Zuckerrübenanbaufläche gegenüber dem Vorjahr schliesslich erneut deutlich zurück⁸.

Mit dem Ende der Zuckerquote wurde die Zuckerproduktion gesteigert. In der Folge sank der EU-Zuckerpreis. Dies liess die EU-Zuckerhersteller zu Beginn in die roten Zahlen rutschen. Grosse Zuckerhersteller in der EU haben darauf reagiert und Werke geschlossen. Inzwischen hat alleine die Südzucker-Gruppe in Europa fünf Zuckerfabriken geschlossen und die Produktion um 700'000 Tonnen reduziert. Das französische Unternehmen Cristal Union hat die Schliessung von zwei Fabriken beschlossen, in denen rund 100.000 Tonnen Zucker pro Jahr hergestellt wurde.⁹ Damit wurde die jährliche EU-Zuckerproduktion innert kurzer Zeit um insgesamt etwa das Dreifache der jährlichen Schweizer Zuckerproduktion reduziert.

2020/21 ging die EU-Erzeugung um rund 10 Prozent zurück. In Deutschland, einem der wichtigsten Herkunftsländer von in die Schweiz importiertem Zucker, ist in der Kampagne 2020/21 die Fläche für den Rübenanbau im Vergleich zur Vorjahreskampagne um über 21.500 Hektar gesunken¹⁰. Damit ist in Deutschland innert eines Jahrs eine Anbaufläche verschwunden, die grösser ist als die gesamte Anbaufläche der Schweiz (!), und zwischen 2017/18 und 2020/21 ist die Zuckerproduktion in Deutschland um insgesamt über 20% gesunken¹¹.

Für das laufende Jahr wird in der EU ab August mit Versorgungsengpässen gerechnet¹². Zucker in der EU wird somit knapper und teurer.

Preise in der EU ab 2019 wieder gestiegen



EU-Marktpreisentwicklung Januar 2017 – Dezember 2020¹³

Nach dem Tiefpunkt Anfang 2019 sind die Preise für Kristallzucker in der EU zwischen Herbst 2019 und Sommer 2020 wieder stark gestiegen. Seit Mitte 2020 verhindert vor allem noch die Unsicherheit wegen der Corona-Pandemie eine weitere Preiserholung, denn die Industrie bestellt weniger Zucker als üblich. Weiter dürften auch noch nicht ausgelaufene Langzeitkontrakte eine weitere Erhöhung des EU-Marktpreises derzeit noch verzögern.

EU ist wieder Netto-Importeurin von Zucker

Das im Nationalrat vorgebrachte Argument, die EU sei von einer Netto-Importeurin zu einer Netto-Exporteurin von Zucker geworden, ist heute unzutreffend.

Nach der Aufhebung der Quote übertrafen in der EU nur in den Jahren 2017/18 die Exporte die Importe. Seit 2019 sind die Importe in die EU deutlich grösser als die Exporte von der EU in Drittstaaten.

Somit ist die EU seit 2019 wieder Netto-Importeurin von Zucker.¹⁴ Auch im laufenden Jahr wird die EU auf Importe angewiesen sein.¹⁵

⁷ [Thünen-Institut: Das Ende der Zuckerquote und die Folgen \(thuenen.de\)](https://www.thuenen.de)

⁸ [Anbaufläche von Zuckerrüben in der EU nach Ländern bis 2020 | Statista](https://www.statista.com)

⁹ Siehe Fussnote 8

¹⁰ [WVZ: Ungleiches Wettbewerbsverhältnis verringert den Rübenanbau in Deutschland | agrarheute.com](https://www.wvz.ch)

¹¹ <https://www.zuckerverbaende.de/zahlen-fakten/deutschland/>

¹² [In ganz Europa wird der Rübenzucker knapp | Bauern-Zeitung](https://www.bauernzeitung.ch)

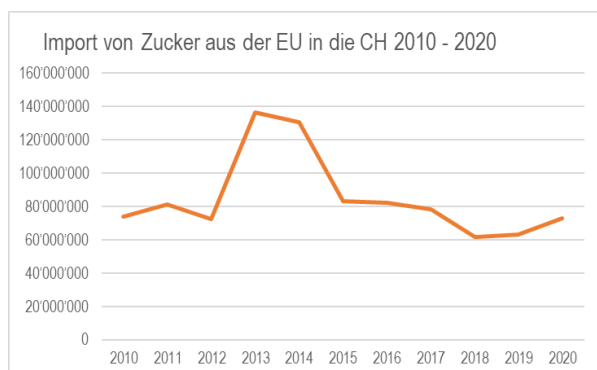
¹³ [sugar-price-reporting_en.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu)

¹⁴ [Thünen-Institut: Der Zuckermarkt in Zahlen \(thuenen.de\) / medium-term-outlook-tables_en.pdf \(europa.eu\)](https://www.thuenen.de)

¹⁵ <https://www.bauernzeitung.ch/artikel/in-ganz-europa-wird-der-ruebenzucker-knapp>

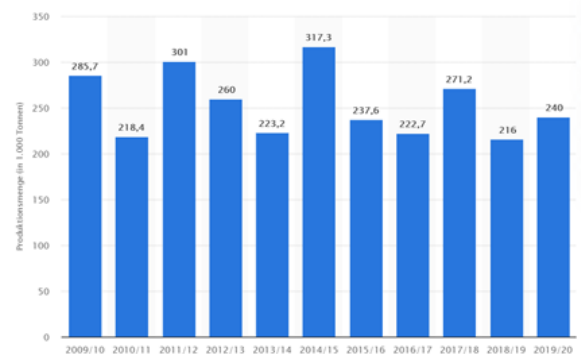
Tiefe Importe von EU-Zucker in die Schweiz

Der vorübergehende Exportüberschuss der EU von 2017/18 hinterliess in der Importstatistik der Schweiz keine Spuren. Im Gegenteil: Die Zuckerimporte aus der EU in die Schweiz waren in den letzten zehn Jahren nie so tief wie kurz nach Aufhebung der EU-Zuckerquote.



Schweizer Produktion mit regelmässigen Schwankungen

Seit 2017 bewegte sich die Produktionsmenge von Schweizer Zucker mit Schwankungen, die – abgesehen von den Rekordjahren 2011/12 und 2014/15 – in etwa vergleichbar sind mit den Vorjahren.



Zuckerproduktion der Schweizer Zucker AG 2010-20¹⁶

2020/21 wurden 225'000 Tonnen Schweizer Zucker produziert. Der Rückgang der Produktionsmenge im Vergleich zum Vorjahr war die Folge von Minderträ-

gen vor allem in der Westschweiz, wo die Zuckerrüben sehr starkem Krankheitsbefall ausgesetzt waren.

Erholung des Preises für Schweizer Zucker

Der von der SZU mitgeteilte Preis pro 100kg stieg im Verlauf des vergangenen Jahres von 60 Franken (1. Halbjahr) auf 64.50 Franken (2. Halbjahr). Damit war dieser Preis für Schweizer Zucker per Ende 2020 wieder leicht höher als 2015 (64 Franken). Zwischendurch (2018/19) war er vorübergehend leicht unter 60 Franken gefallen.

E) Zuckermarkt-Ausblick

EU bleibt Netto-Importeurin von Zucker

In den nächsten Jahren bleibt die EU Netto-Importeurin von Zucker.¹⁷ In der langfristigen Beurteilung gehen die Einschätzungen auseinander: Die EU geht zwar von sinkenden Anbauflächen, aber von steigenden Erträgen aus. Die Annahme steigender Erträge wird aber bezweifelt, denn der Zuckerrübenanbau dürfte auch in der EU in den nächsten Jahren als Folge von ökologischen Vorgaben eher extensiver werden. Zudem werden die Umwelt-Vorgaben die Zuckerproduktion in der EU auch verteuern. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Zuckerproduktion in der EU in den nächsten Jahren teurer wird und dass die EU langfristig eine Netto-Importeurin bleibt.¹⁸ Der hohe Aussenschutz des EU-Zuckermarkts bleibt grundsätzlich erhalten. Der Zoll auf nicht-präferenziale Zuckerimporte (d.h. Importe aus Drittländern, mit denen keine Präferenzregelung besteht) beträgt 419 Euro pro Tonne Weisszucker. Darauf wurde in der bisherigen Debatte von den Befürwortern eines Mindestgrenzschutzes wiederholt hingewiesen. Als anlässlich der Vereinbarung der «Doppel-Null-Lösung»¹⁹ mit der EU ein gegenseitiger Freihandel für Zucker in Reinform erwogen wurde, war es aber die Schweizer Zuckerwirtschaft, die sich dagegen stellte. Deshalb gilt der EU-Aussenschutz weiterhin auch für den Export von Zucker in Reinform aus der Schweiz.²⁰

¹⁶ [Schweiz - Zuckerproduktion der Schweizer Zucker AG bis 2020 | Statista](#)

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/medium-term-outlook-tables_en.pdf

¹⁸ Diese Meinung vertrat Prof. Dr. Thomas Kopp (Universität Siegen) in einem Vortrag vor dem Economic Affairs

Committee des europäischen Süsswarenverbands Caobisco vom 6. Mai 2021

¹⁹ Siehe Fussnote 2

²⁰ Vgl. dazu auch Bericht zum Postulat Baumann zur Deindustrialisierung in der Lebensmittelbranche [Bericht BR D.pdf \(parlament.ch\)](#) / Da sich der Schweizer Grenzschutz für Zucker am EU-Marktpreis orientiert, stützt der

Die EU kennt vier verschiedene Importschemata mit Vorzugsbehandlung, d.h. präferenziellem Zugang in die EU: Die Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten und bestimmte Entwicklungsländer dürfen unbegrenzt zollfrei Zucker in die EU importieren. Weiter gibt es zollfreie Quoten für die westlichen Balkanstaaten sowie Quoten für Australien, Brasilien, Indien und Kuba, die zu einem ermässigten Zollsatz Zucker in die EU liefern können.²¹

Selbst die kurze Netto-Export-Phase der EU 2017/18 führte nicht zum Anstieg von EU-Zuckerimporten in die Schweiz. Der Löwenanteil der EU-Zuckerexporte ging damals (wie auch heute²²) in andere Weltregionen, obschon auf dem Weltmarkt das Preisniveau stark gefallen war.²³

Prognose: Anstieg des EU-Preisniveaus

Nachdem sich die Zuckerpreise in der EU zwischen 2019 und Mitte 2020 deutlich erhöhten, bremsen derzeit noch die Unsicherheit wegen der Corona-Pandemie und noch nicht ausgelaufene Langzeitkontrakte eine weitere Preiserholung.

Mittel- und langfristig gehen Experten wie der an der Universität Siegen (D) lehrende Ökonom Prof. Dr. Thomas Kopp von einem steigenden Preisniveau für Zucker in der EU aus. Nebst der absehbaren Zucker-Knappheit wird mit einem nachhaltig höheren Preisniveau gerechnet; dies insbesondere wegen der Verschärfung der Umweltschutzvorschriften in der EU, den damit höheren Produktionskosten und den Preiseffekten einer Angebotsmenge, die mit einer extensiven Bewirtschaftung eher sinken dürfte.

F) Umweltschutz-Ziele in der EU

Im Rahmen der «Farm-to-Fork»-Strategie²⁴ gibt die EU der Landwirtschaft sehr ambitionöse Ziele vor. So muss der Pestizid-Einsatz bis 2030 um 50% reduziert werden. Das gleiche Ziel gilt für die Risiken aus

der Pestizid-Anwendung. Ebenfalls bis 2030 soll der Bio-Anteil am Landwirtschaftsland in der EU 25% betragen.

In der Schweiz enthält die kürzlich in die Vernehmlassung²⁵ geschickte Umsetzungsvorlage zur pa.lv. der WAK-S «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» die Vorgabe, dass die Risiken durch Pflanzenschutzmittel im Bereich Oberflächengewässer und naturnaher Lebensräume bis 2027 um 50% reduziert werden müssen. Eine explizite Vorgabe für einen bestimmten Bio-Anteil in der Landwirtschaft gibt es in der Schweiz nicht, auch wenn durch die Summe der Massnahmen eine Zunahme von biologischer Landwirtschaft erwartet wird.

Insgesamt scheinen die Umweltziele für die Landwirtschaft in der EU ambitionöser, in jedem Fall aber nicht weniger ambitiös zu sein als in der Schweiz.

Kritische Fragen zum Ökobilanz-Vergleich

Die Anstrengungen, welche die Schweizer Zucker AG in den letzten Jahren im Bereich der Nachhaltigkeit der Zuckerherstellung unternommen hat, sind unbestritten und verdienen Erwähnung, Respekt und Anerkennung.

Andererseits muss aber auch kritisch vermerkt werden, dass die oft zitierte Studie zum Vergleich der Umweltbelastung der Zuckerherstellung in der Schweiz und in der EU auf Daten beruht, die Fragen aufwerfen. EU-seitig wurden Daten der Zeitspanne 2008 bis 2012 verwendet. Damit blieb die Rekord-ernte von 2014/15 mit überdurchschnittlich hohen Erträgen im EU-Datensatz unberücksichtigt. Für die Schweizer Daten wurde hingegen der Zeitraum 2011 bis 2015 als Basis genommen. Dies ist deshalb relevant, weil der (jährlich stark schwankende) Rüben-ertrag die Ergebnisse der Studie am stärksten beeinflusst, wie auch die Autoren der Studie ausdrücklich festhalten.²⁶ Kritiker der Studie bemängeln generell,

EU-Aussenzoll sodann indirekt auch den Zuckerpreis in der Schweiz.

²¹ [Zuckermarktordnung - Ruebe.info](#)

²² [sugar-trade-statistics_en.pdf \(europa.eu\)](#)

²³ Siehe Fussnote 8

²⁴ [European Commission: Farm to Fork Strategy](#), insbesondere Seiten 9f.

²⁵ Siehe Fussnote 4

²⁶ Umwelfussabdruck von Rübenzucker, Vergleich von Rübenzucker aus der Schweiz und der EU, Schweizer Zucker AG und EBP Schweiz AG, 2017, Seiten 8 und 11 [CH EU Langfassung.pdf \(zucker.ch\)](#). In der Studie wird zwar darauf hingewiesen, dass die Erträge in der Schweiz 2008-12 sogar noch leicht höher waren. Eine Aussage, wieviel höher die Erträge in der EU 2011-2015 gegenüber

die Studienergebnisse würden auf schwer überprüfbaren Annahmen und Schätzungen beruhen.²⁷

Ökologisierung des Anbaus auch in der EU

In Deutschland, einem Hauptherkunftsland von in die Schweiz importiertem Zucker, diskutieren Zuckerrübenpflanzer, wie sie ihren Beitrag an die Erreichung der Umweltziele in der EU leisten können.²⁸ Wie die Schweizer Zuckewirtschaft, versteht sich auch die deutsche Zuckerrübenproduktion als gutes Beispiel für die Kreislaufwirtschaft.²⁹ Verschiedene Initiativen wie zum Beispiel die Blühstreifen-Initiative der Südzucker oder die Forschung an biologischen Pflanzenschutzmitteln illustrieren Anstrengungen auch deutscher Zuckerrübenpflanzer zur Stärkung des Umweltschutzes im Rübenanbau.^{30, 31} Eine pauschale Aussage, wonach die Zuckerproduktion in der EU per se nicht ökologisch sei, steht im Widerspruch zu diesen Feststellungen.

G) Welches sind die Herausforderungen der Schweizer Zucker-Verarbeiter?

Die Hersteller von zuckerhaltigen Lebensmitteln sind mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Nebst den Rückgängen im Export findet eine zunehmende Verdrängung im Inlandmarkt durch billigere Importware statt.

Diese Entwicklung kann beispielhaft anhand folgender Eckpunkte illustriert werden:

- Seit 2017 mussten bereits zwei Schweizer Schokoladefabriken (eine davon war im Kanton Zürich, die andere im Kanton Bern) schliessen.
- Die Liste der Exportdestinationen für Schweizer Biscuits umfasste 2018 noch 85 Länder, 2019 noch 70 Länder und 2020 nur noch 62 Länder. 2020 ging der Exportumsatz um 17% zurück.

der Periode 2008-2012 waren, fehlt aber. Gemäss EU-ROSTAT waren in der EU die Erträge pro Hektare zwischen 2011 und 2015 höher als zwischen 2008 und 2012.

²⁷ So beispielsweise PD Dr. Felix Schläpfer, Vision Landwirtschaft: [oekoskop_felix_schlaepfer.pdf \(visionlandwirtschaft.ch\)](#)

²⁸ Die Zuckewirtschaft zur Farm to Fork Strategie

[WVZ Stellungnahme Farm To Fork.pdf \(zuckerverbände.de\)](#)

- 2020 gingen die Branchenumsätze im Export stark zurück: -14% bei Schokolade (bei einem Exportanteil von 70%) und -13% bei Zuckerwaren (bei einem Exportanteil von 83%).

- 2020 ging die Anzahl in der Schweizer Schokoladenindustrie Beschäftigter um 4,8% auf noch knapp 4'400 zurück.

- Die Importe sind so hoch wie noch nie. Anstieg der Marktanteile der Importeure 2020: Schokolade und Biskuits: +5%, Zuckerwaren: +2%.

- Die Entwicklung «weniger Exporte, mehr Importe» hielt im ersten Quartal 2021 an: Exportumsatz Schweizer Schokolade -9%; Zuckerwaren -34%, Importmenge ausländischer Schokolade +13%.

H) Auswirkungen des Grenzschutzes auf den Preis für Schweizer Zucker

Wie hoch ist der Preis für Schweizer Zucker?

Die von unseren Verbänden vertretenen Unternehmen verarbeiten Schweizer Zucker. Für sie steht letztlich nicht der Importpreis für Zucker aus der EU im Vordergrund, sondern der Preis für Schweizer Zucker.

Es gibt nur eine Anbieterin von Schweizer Zucker, die Schweizer Zucker AG (SZU). Es gibt keine Transparenz darüber, wie hoch der *effektive* Preis für Schweizer Zucker ist. Allerdings gibt es Hinweise:

- Der von der SZU mitgeteilte Preis betrug in der zweiten Jahreshälfte des letzten Jahres 64.50 Franken pro 100 kg.

- Für die von der Zuckewirtschaft in Auftrag gegebene betriebswirtschaftliche Studie 2019 hatte die Auftraggeberin einen Zuckerpreis in Höhe von

²⁹ [Wirtschaftliche Vereinigung Zucker e.V. \(WVZ\) / Verein der Zuckerindustrie e.V. \(VdZ\) - Nachhaltige Wirtschaftsweise bei Rübenanbau und Zuckererzeugung \(zuckerverbände.de\)](#)

³⁰ vgl. z.B. [2020 Pressemeldung-Biologischer-Pflanzenschutz-für-den-Zuckerrübenanbau-der-Zukunft.pdf \(ruebe.info\)](#)

³¹ [Biodiversity: Interview with a Südzucker sugar beet grower regarding his flower strips | suedzucker.com | natural sweetening solutions](#)

53.50 Franken pro 100kg als Annahme vorgegeben.³² Der SZU-Preis für Schweizer Zucker betrug in jenem Jahr (2019) 59 Franken resp. 60 Franken (viertes Quartal) pro 100 kg.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass es beim Preis für Schweizer Zucker Unklarheiten gibt. Höhere Preise dürften vor allem für jene Kunden gelten, die nicht ohne Weiteres auf Importzucker umstellen oder das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs anwenden können.

Was ist aktiver Veredelungsverkehr?

Das Verfahren des *aktiven Veredelungsverkehrs* gewährt Anspruch auf Zoll-Rückerstattung beim Export von Ware, die zur Verarbeitung importiert wurde.

Für Zucker kommt dabei das *besondere Verfahren* zur Anwendung. Demnach sind die Voraussetzungen zur Gewährung des aktiven Veredelungsverkehrs generell erfüllt. Dabei gilt das *Äquivalenzprinzip*. Demnach kann zur Veredelung in die Schweiz verbrachter Importzucker durch inländischen Zucker ersetzt werden. Für diesen können beim Export in *Nicht-EU*-Staaten Zollrückerstattungen bezogen werden (Art. 41, 43 Abs. 2 Zollverordnung, Art. 3 Abs. 1 Bst. c der Verordnung des EFD über den Veredelungsverkehr³³).

Im Getränkebereich wird der Mechanismus der Zollrückerstattungen für Schweizer Zucker beim Export in Nicht-EU-Staaten systematisch angewendet. Der in Energy-Drinks enthaltene Schweizer Zucker wird ohne Herkunftsangabe vermarktet und unter Rückerstattung der Grenzabgaben in Nicht-EU-Staaten exportiert.³⁴

Nachdem diese Praxis zu einem Missverhältnis zwischen Ausfuhrbeiträgen und Einnahmen aus Grenzabgaben geführt hatte, führte die *réserve suisse*, welche die Garantiefonds inkl. Ausfuhrbeiträge verwaltet, eine Importnachweispflicht ein. Importnachweise können zediert werden, die *réserve suisse* führt dafür eine «Zuckerbuchhaltung».

Preisdifferenzierungskraft des Zuckermonopols steigt mit Mindestgrenzschutz

Eine Erhöhung des Grenzschutzes erhöht auch den Preis für Schweizer Zucker. Wie hoch die Mehrbelas-

tung genau ist, lässt sich nur schätzen. Die Schätzung der Mehrkosten des Bundesrats in Höhe von bis zu 14 Millionen Franken berücksichtigt die direkten Mehrkosten eines Mindestgrenzschutzes von 7 Franken je 100 kg basierend auf einer Zuckermenge von 200'000 Tonnen. Wie stark die Differenz zwischen dem Preis für in der EU hergestellten Zucker und dem Preis für in der Schweiz hergestellten Zucker ansteigen wird, ist unklar.

Die Kombination von Angebotsmonopol für Schweizer Zucker und Mindestgrenzschutz erhöht jedenfalls die Preisdifferenzierungskraft der Schweizer Zucker AG.³⁵ Dies belastet eher KMUs. Auf der anderen Seite würde die Schweizer Zuckerproduktion gefährdet, wenn einzelne Grossabnehmer wegen nicht wettbewerbsfähigen Zuckerpreisen auf die Verarbeitung von Schweizer Zucker verzichten würden.

Damit zeigt sich, dass der Versuch, den Preis für Schweizer Zucker über den Grenzschutz zu steuern, mit erheblichen Risiken und Nebenwirkungen verbunden ist.

Bern, 16. September 2021

³² [Betriebswirtschaftsstudie Schweizer Zucker](#)

³³ [SR 631.016 - Verordnung des EFD vom 4. April 2007 über den Veredelungsverkehr \(admin.ch\)](#)

³⁴ Bericht des Bundesrats zur Mo. Baumann (Deindustrialisierung...) [Bericht BR D.pdf \(parlament.ch\)](#)

³⁵ Darauf wies auch das BLW im Erläuternden Bericht in der Konsultation zur befristeten Stützung des Schweizer Zuckers hin (BLW, 2018)