

Wie der Staat den Zuckerproduzenten das Leben versüsst

Felix Schläpfer, Vision Landwirtschaft

Für die Förderung der Schweizer Zuckerproduktion spricht einzig ihr Betrag zur Versorgungssicherheit. Dazu braucht es weder 20 000 Hektaren Zuckerrüben noch zwei Zuckerfabriken.

Der Bundesrat hat per 2019 neuste Massnahmen zugunsten der Schweizer Zucker AG in Kraft gesetzt, welche die zwei Zuckerfabriken in Aarberg (BE) und Frauenfeld (TG) betreibt. Die Massnahmen zeigen beispielhaft, wie die landwirtschaftsnahe Industrie in der Schweiz ihre Interessen in Bundesbern durchsetzen kann – auch ohne nachvollziehbare Argumente.

Zuckerrüben belasten Boden und Gewässer

In der Schweiz werden Zuckerrüben häufiger mit Pflanzenschutzmitteln behandelt als alle anderen Ackerkulturen ausser Kartoffeln (vgl. auch Beitrag Fuchs, S. 22). Zuckerrüben erhalten die höchste Menge an Herbiziden pro Hektare überhaupt [1]. Mit ihrer über längere Zeit geringen Bodenbede-

ckung gehören Zuckerrüben wie Kartoffeln und Gemüse zu den erosionsgefährdeten Kulturen [2]. Aufgrund der in der Schweiz relativ hohen Niederschlagsmenge ist die Gefahr der Abschwemmung von Pestiziden in die Oberflächengewässer besonders hoch. Zuckerrüben haben zudem eine lange Vegetationsdauer von 180 bis 220 Tagen. Das bedeutet, dass die Rüben früh angesät und spät

«Künstliche» Zuckerpreise

Der Weltmarktpreis für Zucker liegt heute bei 250 Euro pro Tonne. In der Europäischen Union (EU) ist der Zuckerpreis in den vergangenen Jahren infolge abgeschaffter Anbaubeschränkungen von rund 450 Euro auf aktuell ca. 300 Euro pro Tonne gesunken. Dieser Preis liegt weiterhin über dem Weltmarktpreis, weil auch die EU ihre Produktion mit Importzöllen schützt. Für Importe von EU-Zucker in die Schweiz kommt allerdings der Weltmarktpreis zur Anwendung, da die Schweiz gegenüber der EU als Drittland gilt. Zu diesem Verkaufspreis rentiert in der Schweiz keine Zuckerproduktion.

Massnahmen des Bundes

Deshalb unterstützt der Bund die Zuckerproduktion mit zwei Massnahmen: Rübenbauern erhalten spezielle Direktzahlungen (Einzelkulturbeiträge), damit sie ihre Ernte trotz hoher Produktionskosten günstig an die Schweizer Zucker AG verkaufen können. Grenzzabgaben⁴ auf Importen von Zucker und zuckerhaltigen Verarbeitungs-

produkten sorgen dafür, dass deren Preis in der Schweiz höher ist als auf dem Weltmarkt. Zusammen machen die Massnahmen den Schweizer Zucker konkurrenzfähig und ermöglichen damit die Aufrechterhaltung der Inlandproduktion.

Mit der EU vereinbarte die Schweiz allerdings, dass die Grenzzabgaben auf Zucker in verarbeiteten Importprodukten aufgehoben werden. Das würde nun Produkte mit teurerem Schweizer Zucker gegenüber importierten Konkurrenzprodukten benachteiligen. Der Bund legte deshalb bis 2018 die Grenzzabgaben monatlich so fest, dass die Preise für importierten Zucker (Weltmarktpreise) den jeweiligen Marktpreisen in der EU entsprachen. Diese Regelung mit dem Ziel, gleich lange Spiesse für die verarbeitende Industrie zu schaffen, war gut begründbar.

«Krücken» für den Zucker

Wegen dem sinkenden Zuckerpreis in der EU beschloss der Bund eine «Stützungserhöhung», um die Wirtschaftlichkeit der Schweizer Produktion zu verbessern. Auf Anfang

2019 erhöhte er die Einzelkulturbeiträge für Zuckerrüben von 1800.–/ha auf 2100.–/ha. Für die bisher flexiblen Grenzzabgaben auf unverarbeiteten importierten Zucker legte er einen Mindestansatz von 70 Franken pro Tonne fest, unabhängig von der Differenz zwischen Weltmarkt- und EU-Preis.

Beim aktuellen Weltmarktpreis von 250 Euro bezahlen Schweizer Verarbeiter also rund 310 Euro (250 Euro plus 70 Franken) pro Tonne, während der Preis in der EU 300 Euro beträgt. Im Extremfall, wenn der EU-Preis auf den Weltmarktpreis sinken würde, hätten die Schweizer Schokolade- und Biskuit Hersteller (bei heutigen Wechselkursen) einen Kostennachteil nicht mehr von 10 Euro, sondern von 70 Franken pro Tonne Zucker. Das wären 20% des Zuckerpreises. Die Abgaben werden bei Produkten mit importiertem Zucker, die in den Export ausserhalb der EU gehen, zwar zurückerstattet. Beim Export in die EU und bei Produkten für den Schweizer Markt haben die Verarbeiter aber einen Wettbewerbsnachteil, der sich schwer rechtfertigen lässt.



In Zuckerrübenkulturen liegt der Boden lange unbedeckt und ist so der Erosion ausgesetzt. Rübenfeld nach starkem Regenfall im Mai 2019.

© Felix Schläpfer

liegt, hat sich seit 1965 verfünffacht. Die zwei Fabriken produzieren heute jährlich rund 250 000 Tonnen (vgl. Grafik). Das entspricht 30 Kilogramm pro Einwohner und Jahr oder 80 Gramm pro Person und Tag. Damit liefert allein die Schweizer Produktion dreimal mehr Zucker, als wir gemäss Weltgesundheitsorganisation (WHO) maximal konsumieren sollten (25 g pro Person und Tag, vgl. Beitrag Wölnerhanssen, S. 13).³

Wie viel Produktionsförderung ist begründbar?

Da die Zuckerproduktion in der Schweiz für die SteuerzahlerInnen und die verarbeitende Industrie weit teurer ist als importierter Zucker, stellt sich die Frage, wie weit der Bund die Inlandproduktion überhaupt fördern sollte. Das einzige nachvollziehbare Argument für die Schweizer Zuckerproduktion ist die Versorgungssicherheit. Welche Produktionsmenge lässt sich damit rechtfertigen? Eine Selbstversorgung der Bevölkerung selbst bei einem Konsum von 50 g Zucker pro Tagerfordert bloss eine jährliche Produktion von 155 000 Tonnen (vgl. Grafik) und eine Anbaufläche von 12 000 Hektaren. In friedlichen Zeiten genügt eine

geerntet werden. Also in Monaten, wenn die Böden oftmals nass sind. In diesem Zustand sollten sie aber gerade nicht mit schweren Maschinen befahren werden. Die Zuckerrübenvollernter (Rübenroder) verdichten den Boden und vermindern damit die natürliche Bodenfruchtbarkeit.¹

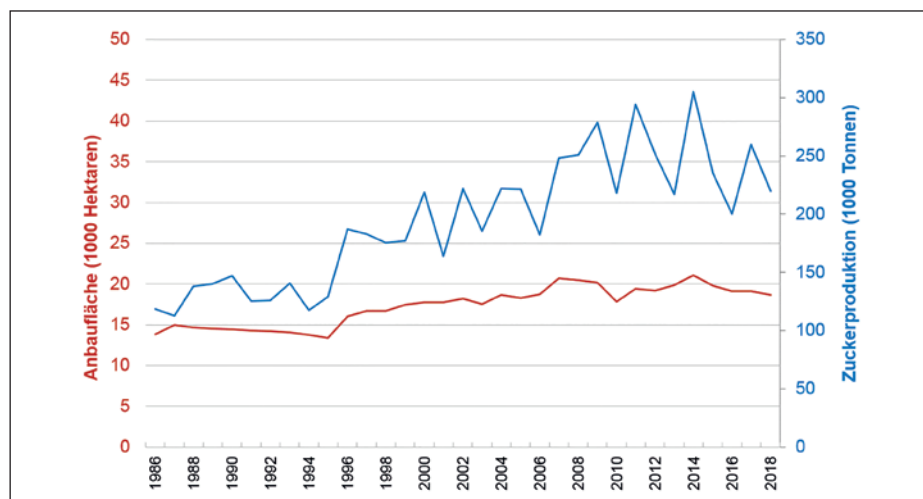
Die Zuckerlobby funktioniert

Im November 2018 beschloss der Bundesrat zweierlei: die Erhöhung der Grenzabgaben auf importierten Zucker und eine Erhöhung der Direktzahlungen für den Zuckerrübenanbau für die Jahre 2019–2021 (s. Kasten). Der Bundesrat hat unter politischem Druck reagiert. Druck machte der Schweizer Bauernverband (SBV) mit der parlamentarischen Initiative Bourgeois «Stopp dem ruinösen Preisdumping beim Zucker! Sicherung

der inländischen Zuckerwirtschaft».² Jacques Bourgeois ist freisinniger Nationalrat aus der Waadt und Direktor des Bauernverbandes. Beim BLW hiess es, man habe handeln müssen, auch weil die Anbauflächen drastisch zurückgegangen seien [3].

Schweizer Zuckerproduktion

Ein Blick auf die Statistiken relativiert den beklagten Rückgang der Anbaufläche. Die Anbaufläche ist seit den 1960er-Jahren von 5000 auf rund 20 000 ha angewachsen und liegt seit dem Jahr 2000 bei 18 000 bis 21 000 ha. Die inländische Zuckerproduktion, die wetterbedingt starken Schwankungen unter-



Derzeit werden in der Schweiz auf rund 20 000 Hektaren Zuckerrüben angebaut und daraus jährlich etwa 250 000 Tonnen Zucker produziert. Quellen: OECD [4], FAO [5], Schweizer Zucker AG.

¹ Trotz Verbesserungen beim Bodenschutz (Reifendruck) ist das enorme Gewicht der Vollernter relevant für die Bodenverdichtung. Das 768 PS starke Modell «Tiger 6» wiegt z.B. 33.4 Tonnen (Leergewicht). Hinzu kommen bis zu 30 t Bunkerinhalt. Dieser «World's most powerful beet harvester» (Eigenwerbung) «in action» unter: <https://www.ropa-maschinenbau.de/produkte/rubenroder/tiger-6/>

² Parl. Initiative 15.479, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20150479>

³ Seit 2015 lautet die Empfehlung der WHO auf max. 25 g Zucker pro Tag für eine erwachsene Person (10 g für Kinder und Jugendliche), also max. 5% der täglichen Kalorienzufuhr. Die Zuckerindustrie bestreitet die Notwendigkeit dieser Beschränkung vehement.

⁴ Die Grenzabgaben auf Importen berechnen sich grundsätzlich als Summe aus dem Zoll und dem Garantiefondsbeitrag. Letzterer geht an die Organisation Réservesuisse und dient der Finanzierung der Pflichtlager für die Landesversorgung.

geringere Inlandproduktion, solange Saatgut und Kapazitäten für Anbau und Verarbeitung im genannten Umfang vorhanden sind. Aus Sicht der Versorgungssicherheit sind die heutigen Rübenflächen, Produktionsmengen und Verarbeitungskapazitäten

also überdimensioniert. Dies im Gegensatz zu anderen Kulturen wie Ölsaaten oder Kartoffeln, bei denen die Anbauflächen tatsächlich eher knapp sind [6]. Das macht deutlich, dass es bei der Zuckerstützung um etwas anderes geht: um eine bessere Auslastung

der Zuckerfabriken. Die Anlagen in Aarberg und Frauenfeld benötigen im Mittel etwa 85 Tage für die Verarbeitung der gesamten Ernte (einschliesslich der importierten Rüben). Nachdem in der EU verschiedene Zuckerfabriken schliessen mussten, sind die

Faktencheck zu den Auftragsstudien der Schweizer Zucker AG

Studie	Aussage	Fakten
FHNW 2018 [8] Massnahmen für EU-kompatible Preise	«Gemäss Verfassungsartikel zur Landwirtschaft (Art. 104 BV) muss die eigenständige Versorgung des Landes mit Nahrungsmitteln – so auch Zucker – gewährleistet sein.»	Der Verfassungsartikel 104 verlangt nur, dass die Landwirtschaft «einen wesentlichen Beitrag leistet zur (...) sicheren Versorgung der Bevölkerung».
FHNW 2018 [8]	«Gemäss dem Agrarbericht 2017 sank die Anbaufläche für Zuckerrüben innerhalb der Schweiz seit 2014 unter eine Fläche von 20 000 ha. Dies ist die kritische Grenze, um die Versorgungssicherheit gewährleisten zu können (Schläpfer et al. [6]).»	Die Anbaufläche lag nur in wenigen Jahren knapp über 20 000 ha. Gemäss Schläpfer et al. [6] liegt die kritische Grenze nicht bei 20 000 ha, sondern bei 10 000 ha.
FHNW 2018 [8]	«In Zukunft muss alles darangesetzt werden, die Attraktivität des Rübenanbaus wieder zu erhöhen und genügend Rüben in der Schweiz zu produzieren.»	Diese (normative) Aussage beruht auf falschen Annahmen zum Inhalt des Verfassungsartikels und zur Versorgungssicherheit (vgl. oben).
FHNW 2018 [8]	«Im Vergleich mit der Produktion von konventionellem Zucker in Brasilien ist die Nachhaltigkeit im Hinblick auf ökologische und soziale Produktionsbedingungen in der Schweiz ebenfalls vorteilhafter» (Verweis auf Studie ETH-NSSI [9]).	Die ETH-NSSI Studie [9] verwendet zwei Ansätze. Dabei schneidet die Umweltbelastung des CH-Zuckers um 33% bzw. um 6% (im Unsicherheitsbereich) besser ab. Die Resultate hängen von zahlreichen Annahmen ab, wie die Autoren selber schreiben: «Allerdings hängt die Umweltbewertung relativ stark ab von der gewählten Methode (...) und ist weiter – insbesondere im Fall von Brasilien – mit erheblichen Unsicherheiten verbunden» (diese Unsicherheiten finden sich auf S. 38)
EBP 2017 [10] Vergleich Rübenzucker CH vs. EU	«Zusammen mit den Ergebnissen der Unsicherheitsanalyse und der Tatsache, dass die beiden Produktsysteme über eine sehr gute Datenqualität abgebildet sind, kann die Aussage zum ökologischen Vorteil des Schweizer Zuckers daher als robust und aussagekräftig eingeordnet werden.»	Die Ergebnisse der Studie beruhen auf unzähligen schwer überprüfbaren Annahmen und Schätzungen, da für viele Prozesse keine einheitlichen Erhebungen vorliegen (Nitratauswaschung und Nitratkonzentrationen im Grundwasser, Stickstoffverlust in die Luft, Belastung der Böden mit Pestiziden, etc.)
EBP 2018 [11] Vergleich Bio-Rübenzucker CH vs. Bio-Fairtrade-Rohrzucker Paraguay	«Zusammen mit den Ergebnissen der Unsicherheitsanalyse und der Tatsache, dass die beiden Produktsysteme über eine sehr gute Datenqualität abgebildet sind, kann die Aussage zum ökologischen Vorteil des Bio-Rübenzuckers daher als robust und aussagekräftig eingeordnet werden.»	Die Studie beruht auf unzähligen Annahmen betreffend die Bewertung der ökologischen und sozialen Auswirkungen. Diese Festlegungen wurden von den Auftragnehmern der Schweizer Zucker AG getroffen. Der dynamische Effekt des (für Paraguay) hohen Standards zur lokalen Entwicklung, wurde z. B. nicht berücksichtigt.



Zuckerfabrik Frauenfeld (TG).

© flickr/Donald Kaden

verbleibenden in Deutschland im Mittel 126 Tage, in England bis zu 165 Tage ausgelastet. In den USA sind es bis zu 270 Tage. Die Kosten der Überkapazitäten in der Schweiz tragen die Rübenpflanzer (mit tieferem Erlös für ihre Rüben), die SteuerzahlerInnen (mit höheren Direktzahlungen) sowie die Verarbeiter und KonsumentInnen (mit höheren Zuckerpreisen). Wäre die Schweizer Zucker AG nicht ein Monopolist mit besten Kontakten zum Bauernverband und ins Bundeshaus, so stände eine der beiden Fabriken längstens still.

Effekte einer korrigierten Zuckerproduktion

Welche Auswirkungen hätte eine massvolle

Reduktion der Rübenanbaufläche und die Schliessung einer der zwei Zuckerfabriken?

Die *Versorgungssicherheit*, wäre wie erwähnt weiterhin gewährleistet. Eine Fabrik würde ausreichen, um die angebauten Rüben zu verarbeiten.

Die *verarbeitende Industrie* würde profitieren, denn die Grenzabgaben könnten wieder flexibel auf den Preisausgleich gegenüber der EU ausgerichtet werden (vgl. Kasten), ohne die inländische Zuckerproduktion zu gefährden. Die Nachfrage nach Zucker mit «Swissness» könnte weiterhin gedeckt werden: Heute wird ein namhafter Anteil des Schweizer Zuckers ohne Herkunftsangabe vermarktet – beispielsweise in Süssgetränken.

Für die *Landwirtschaft* ist die Reduktion der Anbaufläche und die Verlagerung des Anbaus in die Nähe der verbleibenden Fabrik zumutbar. Die Bundesverfassung ver-

langt eine «nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion».⁵ Die Flächennutzung würden sich leicht zugunsten von anderen Kulturen verlagern. Besonders betroffene Betriebe können bei der Umstellung unterstützt werden.

Die *SteuerzahlerInnen und KonsumentInnen* würden von geringeren Steuern und minim tieferen Zuckerpreisen profitieren, was sich kaum auf die Produktpreise und damit den Zuckerkonsum auswirken würde. Für eine wirksame Lenkung des Konsums wären Lenkungsabgaben wie z. B. eine Zuckersteuer erforderlich.

Aus Sicht der *Umwelt* sind weniger Zuckerrübenflächen zu begrüssen. Die Aussagen der Schweizer Zucker AG, wonach Schweizer Zucker nachhaltiger sei als Zucker aus der EU und aus Brasilien⁶, beruhen auf einer unüberschaubaren Anzahl von kaum überprüfbaren Annahmen in Studien, welche die Schweizer Zucker AG nota bene selber in Auftrag gegeben hat (vgl. Tabelle). Ein «kritisches» Gutachten zu einer dieser Studien, ebenfalls finanziert von der Schweizer Zucker AG, wurde von einem ehemaligen Koautor des Studienautors erstellt [7].

Die Stützungsmassnahmen, mit denen der Bund notwendige Anpassungen in der Zuckerproduktion verhindert, dienen letztlich nicht einmal der Landwirtschaft, die auf andere Kulturen ausweichen kann, sondern nur der Schweizer Zucker AG.

Referenzen

- [1] Spycher, S. & Daniel, O. (2013). Agrarumweltindikator Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil ACW.
- [2] BLW (2018) Agrarbericht 2018. Bundesamt für Landwirtschaft.
- [3] Wyss, R. (2019). Zuckermarkt: Aufschauflern und Ärger. Foodaktuell.ch, 28. Januar 2019.
- [4] OECD. PSE Database. <https://stats.oecd.org> (Zugriff Mai 2019).
- [5] FAO. FAOSTAT. <http://www.fao.org/faostat/en/#data> (Zugriff Mai 2019).
- [6] Schläpfer F., Blum, J. & Bosshard, A. (2015). Multifunktionale Landwirtschaft: Lässt sich Versorgungssicherheit mit Ressourceneffizienz und dem Schutz der Biodiversität vereinbaren? Vision Landwirtschaft, Faktenblatt Nr. 5, November 2015.
- [7] Carbotech (2017). Review der Studie Umweltfussabdruck von Rübenzucker. Vergleich von Rübenzucker aus der Schweiz und der EU. Carbotech AG, Zürich.
- [8] FHNW (2018). Schweizer Zuckerproduktion: Mögliche Massnahmen zu kostendeckender Gestaltung bei EU kompatiblen Preisen. Studie im Auftrag der Schweizer Zucker AG und der UNIA. Fachhochschule Nordwestschweiz.
- [9] ETH-NSSI (2011). Nachhaltigkeitsanalyse der industriellen Zuckerproduktion. Vergleich der Produktion von Schweizer Rübenzucker und Brasilianischem Rohrzucker. ETH Zürich, Natural and Social Science Interface (NSSI) im Auftrag der Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld AG (ZAF).
- [10] EBP (2018). Umwelt- und sozialer Fussabdruck von Biozucker. Vergleich von Bio-Rübenzucker und Bio-Fairtrade-Rohrzucker aus Paraguay. Ernst Basler & Partner, 8. Januar, 2018. Studie im Auftrag der Schweizer Zucker AG.
- [11] EBP (2017). Umweltfussabdruck von Rübenzucker. Vergleich von Rübenzucker aus der Schweiz und der EU. Ernst Basler & Partner, 16. Oktober, 2017. Studie im Auftrag der Schweizer Zucker AG.

Prof. Dr. Felix Schläpfer hat in Volkswirtschaftslehre habilitiert. Er forscht in den Bereichen Umweltökonomie, Agrarökonomie und Befragungsmethoden. Schläpfer lehrt an der Fachhochschule Kalaidos (www.kalaidos-fh.ch) und arbeitet als selbständiger Wissenschaftler. Schläpfer ist Vorstandsmitglied der Denkwerkstatt Vision Landwirtschaft.

Felix.Schlaepfer@kalaidos-fh.ch
www.visionlandwirtschaft.ch