



Bern, 30. August 2017

Massnahmen gegen eine Deindustrialisierung in der Lebensmittelbranche

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 15.3928 Baumann
vom 23. September 2015

Inhalt

1	Wortlaut des Postulats vom 23.9.2015	3
2	Konzept des Berichts	3
3	Zustand des lebensmittelverarbeitenden Sektors in der Schweiz	3
3.1	Abgrenzung und Struktur	3
3.2	Lebensmittelverarbeitung in Zahlen	5
3.2.1	Beschäftigung	5
3.2.2	Umsatz und Bruttowertschöpfung	5
3.2.3	Aussenhandel	6
3.3	Marktumfeld und Wettbewerbsfähigkeit	8
3.3.1	Grenzschutz	8
3.3.2	Wettbewerbsfähigkeit	9
3.4	Schlussfolgerungen zum Zustand des lebensmittelverarbeitenden Sektors in der Schweiz ...	10
4	Swissness	11
4.1	Ausgangslage	11
4.2	Massnahmen des Bundes	11
4.3	Ausblick	12
5	Schoggigesetz	12
5.1	Ausgangslage	12
5.2	Massnahmen des Bundes	13
5.3	Ausblick	13
6	Zuckermarkt	13
6.1	Ausgangslage	13
6.2	Massnahmen des Bundes	14
6.2.1	Grenzschutz	14
6.2.2	Einzelkulturbeiträge	15
6.3	Ausblick	15
6.3.1	Abschaffung EU-Quotenregelung und Auswirkungen auf den Schweizer Zuckermarkt.....	15
6.3.2	Beiträge für nachhaltigen Zuckerrübenanbau	16
7	Fazit	16

1 Wortlaut des Postulats vom 23.9.2015

Der Bundesrat wird eingeladen, Massnahmen zu prüfen und einen Bericht zu erstellen mit folgender Zielsetzung:

1. Mit welchen Massnahmen können die einschränkenden Folgen der Swissness-Gesetzgebung mit Blick auf den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz verhindert bzw. gemildert werden?
2. Erkennt der Bundesrat Spielraum in der Swissness-Verordnung oder andere geeignete Massnahmen, um unerwünschte Auswirkungen zu verhindern?
3. Wie schätzt der Bundesrat beim Wegfall des Schoggigesetzes die Auswirkungen für die Lebensmittelindustrie und den Milchmarkt ein?
4. Ist der Bundesrat bereit, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen aus der Lebensmittelbranche und der Landwirtschaft (Milchproduzenten, Getreideproduzenten) eine Alternative zum Schoggigesetz einzuführen, die zum Erhalt der Arbeitsplätze in der Schweiz beiträgt? Bestehen dazu bereits konkrete Vorstellungen und wie sehen diese aus? Wie kann sichergestellt werden, dass mit den vorgeschlagenen Massnahmen die Wirkung nicht verwässert wird und die Exportwettbewerbsfähigkeit der Branche erhalten bleibt?
5. Wie kann die Marktordnung im Zuckerrüben-Markt wieder hergestellt werden?
6. Durch welche weiteren Massnahmen kann die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft gestärkt werden?

2 Konzept des Berichts

Das Postulat stellt die Frage nach den Auswirkungen unterschiedlicher Politikbereiche auf die Land- und Ernährungswirtschaft, insbesondere auf den Bereich der Lebensmittelverarbeitung. Es lädt den Bundesrat dazu ein, diese Auswirkungen einzuschätzen und allfällige Massnahmen vorzustellen.

In einem ersten Kapitel wird anhand ökonomischer Eckdaten eine Analyse des lebensmittelverarbeitenden Sektors präsentiert. Die im Postulat angesprochenen unterschiedlichen Themenfelder Swissness, Schoggigesetz und Zuckermarkt werden in den Kapitel 3, 4 und 5 diskutiert. Das anschließende Kapitel 6 fasst die Einschätzung des Bundesrates in Bezug auf die Thematik der Deindustrialisierung des lebensmittelverarbeitenden Sektors zusammen.

Begrifflich geht der Bericht vom Verständnis der sogenannten „Land- und Ernährungswirtschaft“ aus, welcher einerseits als Summe unterschiedlichster Wertschöpfungsketten und andererseits als Klammerbegriff für die Sektoren der Landwirtschaft bzw. Primärproduktion, Verarbeitung und Handel verwendet wird. Die zum Zwecke dieses Berichts verwendeten Begriffe „Lebensmittelverarbeitung“ oder „lebensmittelverarbeitender Sektor“ fassen die ganze Palette der Verarbeitungsbetriebe zusammen. Nicht eingeschlossen ist dabei das Gastgewerbe.

3 Zustand des lebensmittelverarbeitenden Sektors in der Schweiz

3.1 Abgrenzung und Struktur

In der vom Bundesamt für Statistik (BFS) verwendeten Nomenklatur NOGA 2008 entspricht der lebensmittelverarbeitende Sektor den Abteilungen 10 (Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln) und 11 (Getränkeherstellung) des Abschnitts C, jedoch ohne die Kategorie 109 (Herstellung von Futtermitteln).

Der Sektor der so definierten Lebensmittelverarbeitung wird für die Zwecke der folgenden Analysen in 18 Branchen unterteilt:

Schlachten und Fleischverarbeitung
Fischverarbeitung
Herstellung von Käse
sonstige Milchverarbeitung
Herstellung von Speiseeis
Verarbeitung von Kartoffel, Obst und Gemüse
Herstellung von Frucht- und Gemüsesäften
Müllerei und Herstellung von Stärke
Herstellung von Backwaren
Herstellung von Teigwaren
Herstellung von Ölen und Fetten
Herstellung von Kakao- und Schokoladenerzeugnissen
Herstellung von Zuckerwaren
Verarbeitung von Kaffee und Tee (inkl. Herstellung von Kaffee-Ersatz)
Herstellung von Würzmitteln und Saucen
Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln
Herstellung von Erfrischungsgetränken (inkl. Gewinnung natürlicher Mineralwässer)
Herstellung von anderen Getränken

Tabelle 1: Branchen der Lebensmittelverarbeitung

Diese Nomenklatur umfasst Unternehmen sehr unterschiedlicher Grössen: von grossen industriellen Betrieben bis hin zu gewerblichen Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten. Im Jahr 2014 zählte die Mehrwertsteuerstatistik¹ 3645 Steuerpflichtige in den oben genannten NOGA-Kategorien. Die Mitgliedverbände der fial (Foederation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien), welche eher grössere industrielle Betriebe vertritt, umfassen jedoch lediglich 210 Firmen². Von den gut 71'000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), die in der Lebensmittelverarbeitung beschäftigt sind, arbeiten gemäss BFS³ 28% in einer der 46 Arbeitsstätten, die zu Unternehmen mit mehr als 250 VZÄ gehören. Weitere 29% arbeiten in einer der 198 Arbeitsstätten von Unternehmen, die zwischen 50 und 250 VZÄ beschäftigen⁴. Gemäss dem „Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015“ der OECD generieren 3% der Firmen im Nahrungsmittelsektor 60% des Umsatzes, bzw. 13% der grössten Firmen über 80% des Umsatzes. Die Herstellung von Backwaren, die Herstellung von anderen Getränken, die Herstellung von Käse, die Müllerei und Herstellung von Stärke sowie die Herstellung von Frucht- und Gemüsesäften sind eher von kleinen und Kleinstunternehmen geprägt. In diesen Branchen arbeiten mehr als 50% der Arbeitnehmer (in VZÄ) in Unternehmen mit weniger als 50 VZÄ Beschäftigten.

In den Branchen Herstellung von Kakao- und Schokoladenerzeugnissen, sonstige Milchverarbeitung, Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln, Herstellung von Erfrischungsgetränken sowie Verarbeitung von Kaffee und Tee arbeiten mehr als drei Viertel der Arbeitnehmer in Unternehmen mit mehr als 50 VZÄ Beschäftigten.

¹ Eidgenössische Steuerverwaltung: Mehrwertsteuerstatistik (Detaillierte Branchentabelle 2008 – 2014 gemäss NOGA 2008)

² Quelle: www.fial.ch > Mitglieder

³ Bundesamt für Statistik: Beschäftigungsstatistik

⁴ Zahlen für 2014

3.2 Lebensmittelverarbeitung in Zahlen

3.2.1 Beschäftigung

Der lebensmittelverarbeitende Sektor stellt mit gut 71'000 Mitarbeitenden (2014, umgerechnet auf VZÄ) ca. 11% aller Industriearbeitsplätze (Verarbeitendes Gewerbe / Herstellung von Waren), etwa gleich viel wie die Chemie-/Pharma-Industrie und nur leicht weniger als der Maschinenbau (12%). Knapp 2% der Beschäftigung (in VZÄ) in der Schweiz entfallen damit auf die Lebensmittelverarbeitung. Die Beschäftigung in der Lebensmittelverarbeitung hat zwischen 2011 und 2014 trotz Frankenaufwertung um 0,7% zugenommen. Damit unterscheidet sich dieser Sektor deutlich vom Durchschnitt aller Industrie-sektoren: Diese verzeichneten zwischen 2011 und 2014 einen Rückgang der Beschäftigung um 1,0% (in VZÄ).

In der folgenden Tabelle sind die bezüglich Beschäftigung wichtigsten Branchen des lebensmittelverarbeitenden Sektors dargestellt:

Branche	Anzahl Beschäftigte in VZÄ (2014)	Prozent der Gesamtbeschäftigung im Sektor
Herstellung von Backwaren	22'301	31.3%
Schlachten und Fleischverarbeitung	14'092	19.8%
Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln	7'703	10.8%
Herstellung von Kakao- und Schokoladeprodukten	4'535	6.4%
Herstellung von Käse	4'385	6.2%
sonstige Milchverarbeitung	3'256	4.6%
Herstellung von anderen Getränken	3'098	4.4%
Verarbeitung von Kaffee und Tee	2'551	3.6%
Herstellung von Erfrischungsgetränken	1'800	2.5%
Restliche (je unter 2%)	7'422	10.4%

Tabelle 2: Beschäftigungsstärkste Branchen der Lebensmittelverarbeitung (Quelle: BFS Beschäftigungsstatistik)

Die Beschäftigungsentwicklung der einzelnen Branchen zwischen 2011 und 2014 ist heterogen. In den fünf Branchen, die von grösseren Betrieben geprägt sind (vgl. Kapitel 3.1), konnte die Herstellung von Kakao- und Schokoladeprodukten einen Beschäftigungszuwachs von 4% verzeichnen. Ebenfalls einen leichten Beschäftigungszuwachs (+0,8%) lässt sich bei der Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln erkennen. Negativ ist dabei die Beschäftigungsentwicklung bei der Herstellung von Erfrischungsgetränken (-9,6%), bei der sonstigen Milchverarbeitung (-7,6%) und bei der Verarbeitung von Kaffee und Tee (-1,5%).

Positiv ist die Beschäftigungsentwicklung bei den weiteren der grösseren Branchen: Bei der Herstellung von Backwaren nahm die Beschäftigung um 2,9% zu, im Bereich Schlachten und Fleischverarbeitung um 1,6% und bei der Herstellung von Käse um 3%.⁵

3.2.2 Umsatz und Bruttowertschöpfung

Der lebensmittelverarbeitende Sektor erwirtschaftete 2014 einen Umsatz von ca. 35 Mia. CHF⁶. Vergleicht man diese Zahl mit dem Umsatz der Gesamtindustrie gemäss Produktionskonto⁷ entspricht

⁵ Bundesamt für Statistik, Beschäftigungsstatistik

⁶ Errechneter Umsatz basierend auf dem steuerbaren Umsatz gemäss Mehrwertsteuerstatistik und den Exporten gemäss Swiss-Impex.

⁷ Bundesamt für Statistik, Produktionskonto

dies einem Anteil von 12%. Der errechnete Umsatz der Lebensmittelverarbeitung hat in den Jahren 2008 bis 2014 gesamthaft um 9% zugenommen⁸.

Die Veränderung des Umsatzes der beschäftigungsstärksten Branchen in der Periode 2008/2009 bis 2013/2014 ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Branche	Umsatz 2014 in Mio. CHF	Prozentuale Veränderung in der Periode 2008/09 – 2013/14
Herstellung von Backwaren ⁹	2'709	+ 8%
Schlachten und Fleischverarbeitung	5'446	+ 32%
Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln	7'107	+ 11%
Herstellung von Kakao- und Schokoladeerzeugnissen	1'990	+ 13%
Herstellung von Käse	2'499	+ 8%
sonstige Milchverarbeitung	3'792	- 8%
Herstellung von anderen Getränken	1'628	- 23%
Verarbeitung von Kaffee und Tee	2'827	+ 71%
Herstellung von Erfrischungsgetränken	2'743	+ 8%

Tabelle 3: Umsatz der beschäftigungsstärksten Branchen der Lebensmittelverarbeitung (Quellen: ESTV Mehrwertsteuerstatistik und Swiss-Impex)

Trotz der Steigerung des Umsatzes hat die Bruttowertschöpfung in der Periode 2008 bis 2009 um ein halbes Prozent abgenommen¹⁰.

3.2.3 Aussenhandel

2016 beliefen sich die Importe von Produkten des lebensmittelverarbeitenden Sektors¹¹ auf 7 Milliarden Franken. Dem standen Exporte im Wert von 7,6 Milliarden Franken gegenüber. Die Importe haben in der Spanne 2012 bis 2016 wertmässig um 1% zugenommen, die Exporte um 10%¹². Die Aufhebung des Euro-Mindestkurses im Januar 2015 scheint dabei zu keinem anhaltenden Rückgang der Exporte geführt zu haben: während die totalen Exporte 2015 leicht unter dem Niveau 2014 lagen, erholten sich die Exporte schon 2016 wieder und lagen auf einem höheren Niveau als 2014.¹³

⁸ Die Auswirkungen einer Änderung der Branchenzuteilung der Unternehmen, welche ab 2012 zu einem relevanten Anstieg der Unternehmen führte, welche in die Kategorie ‚Herstellung von Backwaren‘ eingeteilt sind, wurde bei dieser Berechnung geglättet.

⁹ Vgl. Fussnote 7. Auch hier wurde der Effekt der geänderten Zuteilung der Unternehmen geglättet.

¹⁰ Zahlen basierend auf Produktionskonto. Die Zahlengrundlage ist nicht vollständig mit jener zum Umsatz vergleichbar.

¹¹ Eigene Definition, basierend auf www.tares.ch

¹² Die wertmässig geringe Zunahme der Importe dürfte auch mit dem Frankenkurs zusammen hängen. In der gleichen Zeit haben die gewichtsmässigen Importe um fast 13% zugenommen.

¹³ Da Import- und Exportzahlen auch reine Handelsaktivitäten umfassen, dürften diese, wenn in Verbindung zur inländischen Industrie gesetzt, tendenziell überschätzt sein.

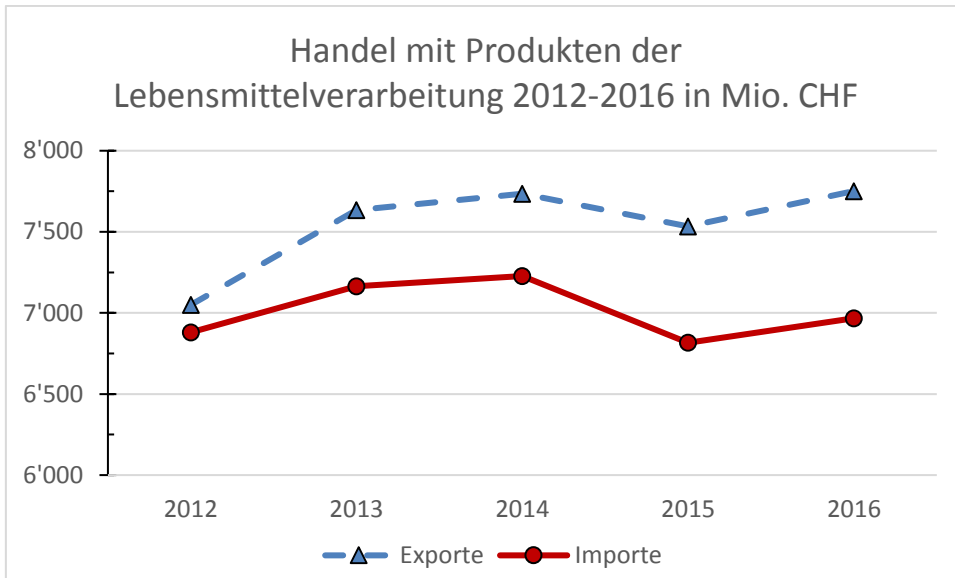


Abbildung 1: Entwicklung des Handels mit Produkten der Lebensmittelverarbeitung (Quelle: Swiss-Impex)

Wertmässig wurden 2016 am meisten Produkte der Branche Herstellung von anderen Getränken importiert (1,4 Mrd. CHF) gefolgt von Produkten der Branchen Schlachten und Fleischverarbeitung (0,8 Mrd. CHF), Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln (0,8 Mrd. CHF), Verarbeitung von Kaffee und Tee (0,6 Mrd. CHF), Herstellung von Kakao- und Schokoladenerzeugnissen (0,5 Mrd. CHF) sowie der Herstellung von Backwaren (0,4 Mrd. CHF). Den grössten prozentualen Zuwachs an Importen in der Zeitspanne 2012-2016 verzeichneten Produkte der Branche Herstellung von Kakao- und Schokoladenerzeugnissen (+ 41%) und ausgehend von einem tieferen Niveau Speiseeis und Teigwaren (+ 22% bzw. +21%).

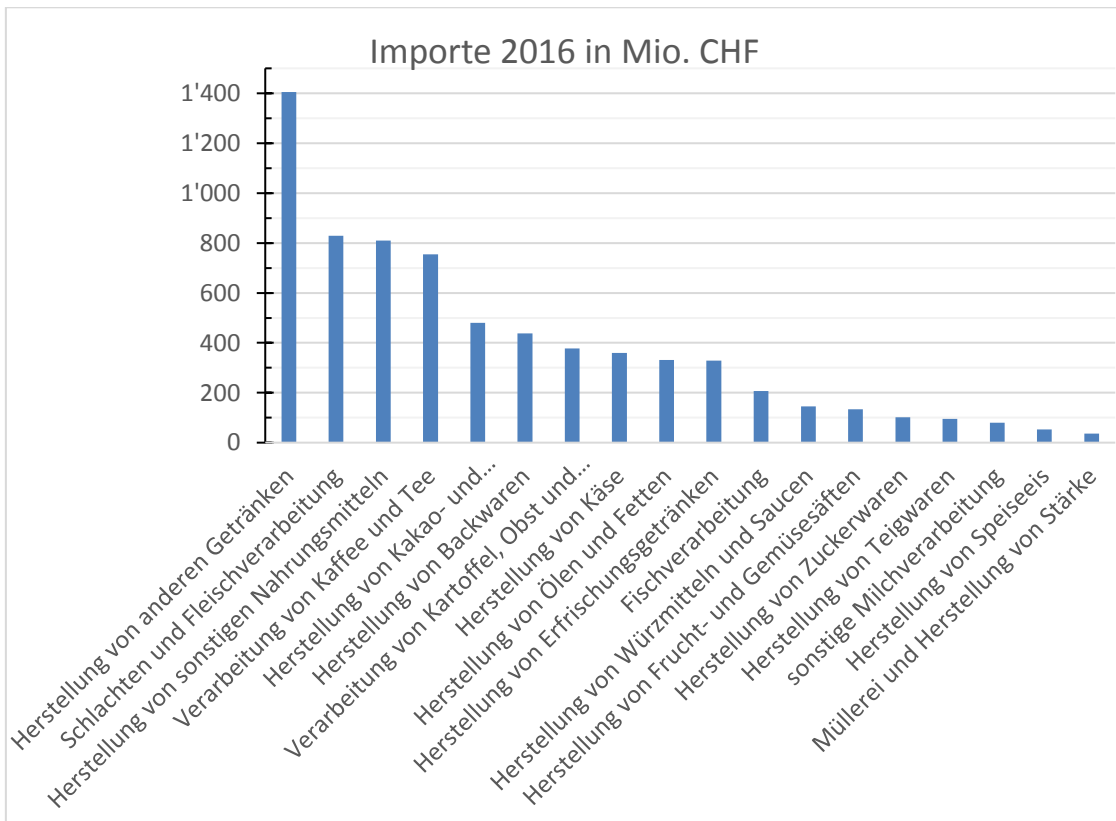


Abbildung 2: Importe nach Branchen im Jahr 2016 (Quelle: Swiss-Impex)

Die wichtigsten Exportbranchen waren 2016 die Verarbeitung von Kaffee und Tee (2,2 Mrd. CHF) und die Herstellung von Erfrischungsgetränken (Exporte im Wert von 1,9 Mrd. CHF). Weitere wichtige Exportbranchen sind die Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln (1,3 Mrd. CHF), die Herstellung von Kakao- und Schokoladenerzeugnissen (0,9 Mrd. CHF) und die Herstellung von Käse (0,6 Mrd. CHF). Besonders stark gesteigert werden konnten in der Zeitspanne 2012-2016 die Exporte von Würzmitteln und Saucen (+ 42%), von Erfrischungsgetränken und von Zuckerwaren (je + 20%), sowie von Kaffee und Tee (+ 13%) und von Kakao- und Schokoladenerzeugnissen (+ 12%).

Besonders stark rückläufig waren die Exporte von anderen Getränken (- 33%), der sonstigen Milchverarbeitung (- 28%), der Kartoffel-, Obst- und Gemüseverarbeitung (- 21%), sowie der Backwaren (- 15%) und der Frucht- und Gemüsesäfte (- 11%). Diese Branchen machen aber nur einen kleinen Teil der gesamten Ausfuhren der Lebensmittelverarbeitung aus.

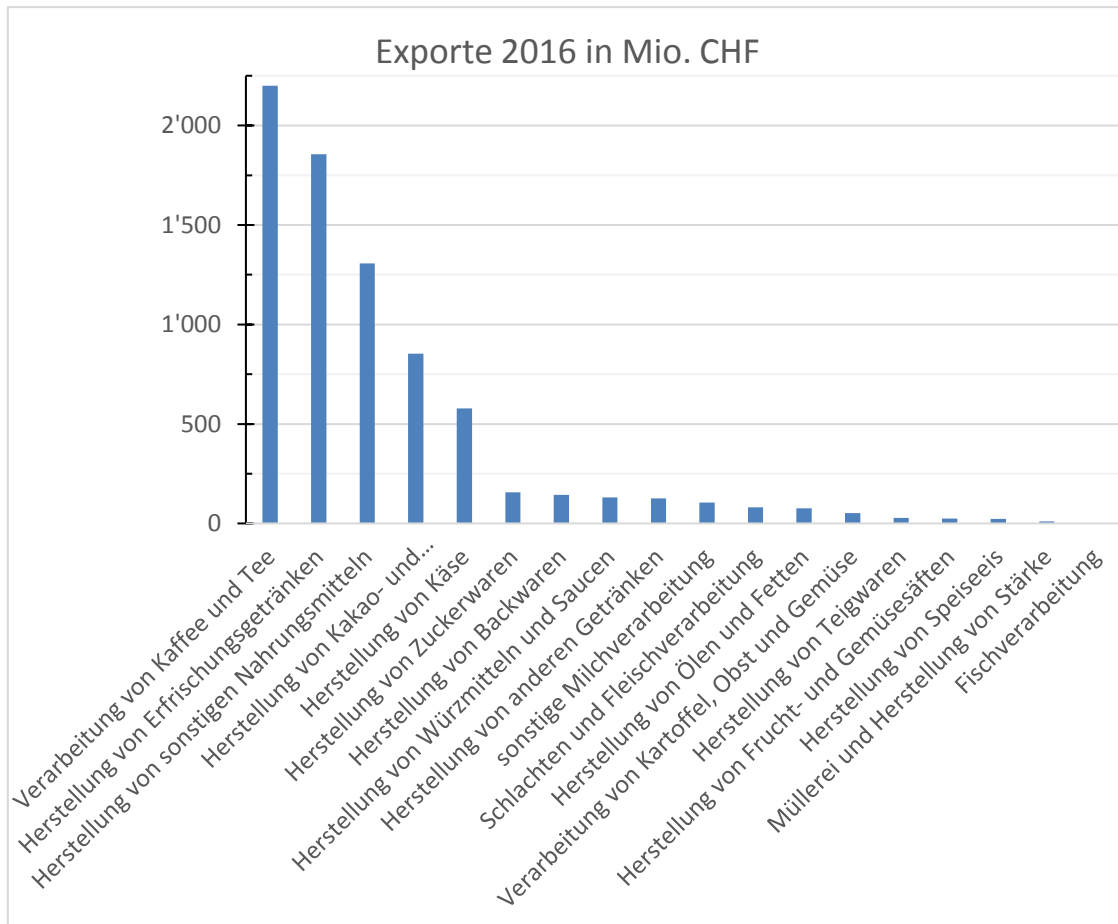


Abbildung 3: Exporte nach Branchen im Jahr 2016 (Quelle: Swiss-Impex)

3.3 Marktumfeld und Wettbewerbsfähigkeit

3.3.1 Grenzschutz

Während die Schweiz im Industriesektor eine liberale Aussenwirtschaftspolitik verfolgt und sehr tiefe Zölle erhebt, besteht im Agrarsektor ein deutlich höherer und komplex ausgestalteter Grenzschutz. Der Grenzschutz für Agrarprodukte ist eines der Hauptinstrumente der schweizerischen Agrarpolitik, dessen primäres Ziel die Stützung der inländischen landwirtschaftlichen Produktion ist.

Die Lebensmittelverarbeitung ist derjenige Teil des Industriesektors, welcher in besonderem Masse von agrarpolitischen Massnahmen tangiert wird: Einheimische Agrarrohstoffe für die Verarbeitung weisen in der Regel ein im Vergleich zum Ausland höheres Preisniveau auf.

Die Lebensmittelverarbeitung wird üblicherweise in zwei Verarbeitungsstufen unterteilt: zur ersten Verarbeitungsstufe wird die Herstellung von schwach verarbeiteten Lebensmitteln bzw. Grundstoffen wie z.B. Würste, Käse, Milchpulver, Butter, Mehl, Fruchtsaft und Zucker gezählt, während zur zweiten Verarbeitungsstufe die Herstellung stärker verarbeiteter Produkte wie z.B. Pizza, Schokolade, Speiseeis, Biskuit oder Konfitüre gehört.¹⁴

Die Produkte der ersten Verarbeitungsstufe sind, sofern sie auf in der Schweiz herstellbaren landwirtschaftlichen Produkten basieren, in der Regel durch Zölle geschützt. Ausnahmen sind Zucker, bei welchem die Grenzabgaben so festgelegt werden, dass ein ähnliches Preisniveau wie in der EU erzielt wird, oder Käse, bei welchem seit 2007 gegenseitige Zollfreiheit mit der EU besteht.

Die Zölle für Produkte der ersten Verarbeitungsstufe enthalten dabei auch einen gewissen Industrieschutz. Das heisst, dass die Zölle z.B. für Vollmilchpulver höher angesetzt sind, als die Preisdifferenz zum Ausland der enthaltenen Milch (sogenannte „Zolleskalation“). Damit sind die Zölle so ausgestaltet, dass nicht nur die landwirtschaftlichen Produzenten, sondern auch die Verarbeitungsbetriebe der ersten Stufe vor der Konkurrenz aus dem Ausland geschützt sind.

Der Grenzschutz für stärker verarbeitete Produkte der Lebensmittelverarbeitung ist im Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (sog. „Schoggigesetz“)¹⁵ festgelegt. Bei diesen Produkten setzt sich der Grenzschutz aus einem (fixen) Industrieschutzelement¹⁶ und einem (variablen) Agrarschutzelement zusammen. Die Höhe des Agrarschutzelements wird periodisch so angepasst, dass der Zoll der Preisdifferenz der im Produkt enthaltenen Agrargrundstoffe zum Ausland (EU-Markt bzw. Weltmarkt) entspricht. Die Grundstoffe, die zur Berechnung des Agrarschutzelements (sog. beweglichen Teilbetrag) herangezogen werden sind eine Reihe von Getreidegrundstoffen, Milchpulver und Butter, Kristallzucker, Eier, Frischkartoffeln und Pflanzenfett. Damit besteht auf dem Inlandmarkt bei Produkten der zweiten Verarbeitungsstufe eine direkte Konkurrenz zwischen Schweizer Produkten und importierten Produkten. Trotzdem enthalten die Agrarschutzelemente gemäss „Schoggigesetz“ einen gewissen Industrieschutz zugunsten der ersten Verarbeitungsstufe, da zur Bestimmung des Zollansatzes teilweise Grundstoffe der ersten Verarbeitungsstufe herangezogen werden (z.B. Butter).

3.3.2 Wettbewerbsfähigkeit

Die OECD¹⁷ zeichnet ein gemischtes Bild zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittellindustrie. Neben einigen Branchen, die im internationalen Vergleich eine sehr gute Wettbewerbsfähigkeit aufweisen, ist die Wettbewerbsfähigkeit anderer Branchen gegenüber den zum Vergleich herangezogenen EU-Ländern schwach. Die OECD kommt zum Schluss, dass die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere in jenen Branchen gut ist, deren Produkte auf importierten Rohmaterialien oder Wasser basieren. Konkret nennt die OECD die Kategorien andere Nahrungsmittel und die Herstellung von Erfrischungsgetränken, welche eine überdurchschnittliche Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Dabei enthält die von der OECD verwendete Kategorie „andere Nahrungsmittel“, die Kategorien Herstellung von Kakao- und Schokoladeprodukten, Herstellung von Zuckerwaren, Verarbeitung von Kaffee und Tee, Herstellung von Würzmitteln und Saucen und Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln gemäss der im vorliegenden Bericht verwendeten Einteilung.

Auf der anderen Seite stellt die Studie die tiefste Wettbewerbsfähigkeit in den Branchen der Milch- und Fleischverarbeitung fest. Die hohen Preise der inländischen Agrarrohstoffe sind somit eine zent-

¹⁴ Die Abgrenzung zwischen erster und zweiter Verarbeitungsstufe ist nicht immer eindeutig, auch weil die Zuordnung von einzelnen Unternehmen oder auch Produkten zu einer der zwei Stufen nicht immer möglich ist. Unternehmen führen zum Teil Verarbeitungsschritte beider Stufen durch.

¹⁵ SR 623.11.72

¹⁶ Das Industrieschutzelement fällt bei Einfuhren unter dem Freihandelsabkommen mit der EU, sowie im Handel unter den meisten weiteren Freihandelsabkommen weg und kommt somit nur bei einem kleinen Teil der Importe zur Anwendung

¹⁷ OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015

rale Herausforderung für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Eingeschränkt dürfte die Wettbewerbsfähigkeit auch bei Branchen sein, bei welchen gemäss Ziffer 3.3.1 die Grenzabgaben einen substanziellen Industrieschutz enthalten. Bereiche, in denen die internationale Handelbarkeit nicht oder nur eingeschränkt gegeben ist, tendieren zu einem Rückstand in der Produktivitätsentwicklung¹⁸. Bei der industriellen Verarbeitung in der ersten Verarbeitungsstufe führen der Grenzschutz und die Kleinheit des Markts teilweise zu oligopolistischen Strukturen, welche die negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit verstärken dürften.

3.4 Schlussfolgerungen zum Zustand des lebensmittelverarbeitenden Sektors in der Schweiz

Die verfügbaren Zahlen zum lebensmittelverarbeitenden Sektor lassen keine Tendenz in Richtung einer „Deindustrialisierung“¹⁹ erkennen. Sowohl bei der Beschäftigung als auch beim Umsatz lässt sich vielmehr eine generell positive Entwicklung erkennen, die betreffend der Beschäftigung sogar über dem Durchschnitt der Gesamtindustrie liegt. Jedoch reichen hier die Zahlen nur bis 2014. Mit der Aufwertung des Frankens im Jahr 2015 wurde die Nahrungsmittelverarbeitung mit einer zusätzlichen Herausforderung konfrontiert. Zahlen zum Handel zeigen jedoch, dass der Exportrückgang des Jahres 2015 im Jahr 2016 kompensiert werden konnte.

Die Herausforderungen sind entsprechend der stark heterogenen Struktur des lebensmittelverarbeitenden Sektors unterschiedlich. Relevant ist insbesondere die Unterscheidung zwischen den binnenmarktorientierten und exportorientierten Branchen. Erstere weisen international eine geringe Wettbewerbsfähigkeit auf.

Der Hauptteil der Exporte verarbeiteter Nahrungsmittel entfällt auf Produkte, die stärker verarbeitet sind oder nicht primär Agrarrohstoffe enthalten, deren Preisniveau in der Schweiz höher ist. Eine Ausnahme stellt dabei Käse dar, der 2016 wertmässig 7% der Exporte von verarbeiteten Nahrungsmitteln ausmachte und dessen Export zwischen 2012 und 2016 wertmässig um 6% gesteigert werden konnte.

Die Analyse lässt den Schluss zu, dass das durch den Grenzschutz bedingte hohe Preisniveau der Agrarrohstoffe in der Schweiz eine zentrale Herausforderung für die Wettbewerbsfähigkeit des lebensmittelverarbeitenden Sektors darstellt, dies zusätzlich zu den die ganze Industrie betreffenden hohen sonstigen Faktorkosten in der Schweiz und der Frankenstärke. Branchen, die vom Agrarschutz bzw. vom Rohstoffpreishandicap weniger stark betroffen sind, verfügen über eine international hohe Wettbewerbsfähigkeit und lassen auf das Potenzial der Schweizer Lebensmittelindustrie schliessen. Tiefere Rohstoffpreise in der Schweiz könnten die Exportchancen der heute binnenmarktorientierten Sektoren verbessern, was für eine positive Entwicklung in Zukunft angesichts des gesättigten Binnenmarkt wichtig sein könnte.

Branchen, die durch die in den Zöllen enthaltenen Industrieschutzelemente auf dem Binnenmarkt vor ausländischer Konkurrenz geschützt sind – dies betrifft insbesondere Teile der ersten Verarbeitungsstufe – stellen zudem ein langfristiges Risiko betreffend der Produktivitätsentwicklung dar, wenngleich sie sich unter unveränderten Rahmenbedingungen derzeit gut entwickeln.

¹⁸ Vgl. Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 3-2008, S. 4 ff.

¹⁹ Die Datenverfügbarkeit lässt keine Analyse über eine längere Zeitreihe zu. Entsprechend ist es schwierig auf dieser Basis ein abschliessendes Fazit zu einer langfristigen strukturellen Entwicklung wie einer allfälligen Deindustrialisierung zu ziehen. Zur Entwicklung der Industrie und des verarbeitenden Gewerbes in der Schweiz sei auf den Bericht des Bundesrates vom 16.04.2014 in Erfüllung des Postulats Bischof (11.3461) verwiesen.

4 Swissness

4.1 Ausgangslage

Das Parlament hat die Swissness-Gesetzgebung im Juni 2013 nach mehrjährigen Beratungen verabschiedet. Das Gesetz enthält die wesentlichen Grundsätze für die Verwendung von Schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 5 parlamentarische Vorstösse behandelt, welche eine Sistierung oder Aufschiebung der Vorlage verlangten. Die Motion 15.3500 RK-N „Eine praxistaugliche Swissness“ wurde ebenso wie das Postulat 15.3214 Germann Hannes klar abgelehnt. Zudem wurden zwei Interpellationen und eine dringliche Interpellation in den Räten behandelt.

4.2 Massnahmen des Bundes

Der Bundesrat hat die Verordnungen zur Swissness-Gesetzgebung im September 2015 verabschiedet. Er hat damit den Auftrag erfüllt, die von beiden Räten beschlossene Gesetzesrevision umzusetzen. Der Bundesrat hat bei der Verabschiedung des Gesamtpakets ein zusätzliches Jahr bis zum Inkrafttreten vorgesehen, damit sich die Unternehmen optimal vorbereiten können.

Die Verordnung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel (HasLV) regelt im Wesentlichen folgende Punkte:

- a. wie der erforderliche Mindestanteil schweizerischer Rohstoffe nach Artikel 48b Absatz 2 MSchG (erforderlicher Mindestanteil) berechnet wird; insbesondere legt sie fest, welche Naturprodukte von der Berechnung ausgeschlossen sind;
- b. wie festgestellt wird, ob der erforderliche Mindestanteil erfüllt ist;
- c. welche Grenzgebiete für schweizerische Herkunftsangaben nach Artikel 48 Absatz 4 MSchG ausnahmsweise auch als Ort der Herkunft gelten.

Die neue Swissness-Gesetzgebung stellt für die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft, und insbesondere für den lebensmittelverarbeitenden Sektor, eine Herausforderung dar. Die Industrie musste sich auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen und dabei zum Beispiel Rezepturen und Verpackungen überprüfen und ihre Prozesse anpassen. Bei der Ausgestaltung der Verordnung bei den Lebensmitteln wurden möglichst praxisnahe Lösungen getroffen, um diesen Anpassungsprozess zu unterstützen. Der Bundesrat hat sämtliche vorliegenden Anliegen der Industrie in der Verordnung berücksichtigt. Dem lebensmittelverarbeitenden Sektor wurden, zusätzlich zu den Ausnahmen auf Gesetzesstufe, weitere Flexibilitäten zur Berechnung des Mindestanteils schweizerischer Rohstoffe eingeräumt:

- Anrechnung von Wasser bei Getränken, bei denen das Wasser wesensbestimmend ist, z.B. bei Bier oder Mineralwasser. Das Wasser darf nicht zur Verdünnung dienen, z.B. bei Fruchtsäften (Art. 3 Abs. 3 HasLV);
- Bagatellklausel für gewichtsmässig unwesentliche Zutaten, z.B. eine Prise Salz (Art. 3 Abs. 4 HasLV);
- Halbfabrikate brauchen nicht in ihre Rohstoffe aufgeteilt zu werden. (Art. 3 Abs. 5 und Art. 4 Abs. 2 HasLV);
- die Berechnung kann aufgrund der durchschnittlichen Warenflüsse eines Kalenderjahres erfolgen (Art. 4 Abs. 1 HasLV);
- die Auslobung einzelner Rohstoffe ist in gewissen Fällen möglich, z.B. "Lasagne mit Schweizer Fleisch". Der betroffene Rohstoff muss für das Lebensmittel gewichtsmässig bedeutend sowie namensgebend oder wesensbestimmend sein. Das Lebensmittel muss vollständig in der Schweiz hergestellt werden und 100% des ausgelobten Rohstoffs muss aus der Schweiz kommen. (Art. 5 Abs. 5 HasLV);
- „Qualitätsausnahme“ für Naturprodukte, welche aufgrund von technischen Anforderungen für einen bestimmten Verwendungszweck in der Schweiz nicht produziert werden können (Art. 9 HasLV).

Seit der Verabschiedung der Verordnung im September 2015 bis im September 2016 sind mehr als 80 Begehren für zusätzliche Ausnahmen, für temporär nicht verfügbare Naturprodukte sowie für Naturprodukte, die in einer bestimmten Qualität nicht verfügbar sind, beim BLW eingetroffen. 71 Begehren wurden vom WBF auf das Datum des Inkrafttretens hin gutgeheissen. Die gutgeheissenen Ausnahmen wurden auf 2 Jahre befristet. Per 1. Juli 2017 wurden weitere 6 Ausnahmen vom WBF gutgeheissen.

Trotz der eingeräumten Flexibilitäten gibt es aufgrund des gesetzlich vorgesehenen rohstoffbasierten Ansatzes für die Swissness-Berechnung bei Lebensmitteln eine Reihe von Produkten, bei denen wegen der Swissness-Gesetzgebung auf die Verwendung des Schweizerkreuzes und anderer schweizerischer Herkunftsangaben verzichtet werden muss. Bei diesen Produkten kann nunmehr nur noch die lebensmittelrechtlich vorgeschriebene Angabe des Produktionslandes Schweiz verwendet werden. Die betroffenen Unternehmen beurteilen dies teilweise als Verlust eines kommunikativen Mehrwerts für ihre in der Schweiz verarbeiteten Produkte.

4.3 Ausblick

Gemäss Art. 170 der Bundesverfassung (BV) sorgt die Bundesversammlung dafür, dass Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Dieser Auftrag betrifft unmittelbar das Parlament, mittelbar aber auch den Bundesrat und die Bundesverwaltung. Letztere führen Evaluationen/Wirksamkeitsüberprüfungen staatlichen Handelns durch, um Art. 170 BV umzusetzen. In diesem Kontext wird eine Evaluation der Swissness-Gesetzgebung durchgeführt werden. Zusätzlich hat die Wirtschaftskommission des Nationalrats (WAK-N) die Bundesverwaltung im Herbst 2016 direkt damit beauftragt, die Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung gesamtwirtschaftlich zu analysieren²⁰. Die Evaluation wird alle von der Gesetzgebung betroffenen Bereiche (Industriegüter, Dienstleistungen, Lebensmittel) betrachten.

Die entsprechenden Vorarbeiten für diese Evaluation wurden von den beiden zuständigen Stellen des Bundes (Institut für Geistiges Eigentum IGE und Bundesamt für Landwirtschaft BLW) gestartet. Der Schlussbericht soll spätestens im Jahr 2020 vorliegen. Gestützt darauf wird die Verwaltung spätestens im Jahre 2021 einen Bericht zu Handen der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte vorlegen.

5 Schoggigesetz

5.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz») wurde mit dem Ziel erlassen, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie vor dem Hintergrund agrarpolitischer Massnahmen im In- und Ausland zu erhalten.

Ausfuhrseitig sieht das Gesetz die Ausrichtung von Beiträgen für Exporte verarbeiteter Landwirtschaftsprodukte vor. Ausfuhrbeiträge werden für gewisse Milch- und Getreidegrundstoffe bezahlt, die in Verarbeitungsprodukten wie Schokolade, Biskuits, Teigen, Kindernährmitteln und Milchlischgetränken enthalten sind. Die Höhe der Ausfuhrbeiträge bemisst sich im Rahmen der verfügbaren Budgetmittel an der Differenz der Preise der Grundstoffe zwischen dem Schweizer Markt und dem Welt- bzw. dem EU-Markt. Im Jahr 2016 wurden Ausfuhrbeiträge an rund 80 Firmen ausbezahlt. Die ausbezahlten Ausfuhrbeiträge in der Höhe von 95,6 Millionen Franken machten 2015 somit 3,7% des Exportwerts der zu Beiträgen berechtigenden Verarbeitungsprodukte aus. Auf Stufe der Grundstoffe wurden 2015 11% des in der Schweiz produzierten Weizenmehls in Form von zu Ausfuhrbeiträgen berechtigenden Verarbeitungsprodukten exportiert. Bei der Milch lag dieser Anteil bei 6%.

²⁰ Die WAK-N erteilte den Auftrag anlässlich ihrer Kommissionssitzung vom 14.11.2016. Ein entsprechender Bundesratsbericht soll spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten der „Swissness“-Regeln - das heisst spätestens per Ende des Jahres 2021 - vorliegen.

Gemäss des im Rahmen der WTO-Ministerkonferenz in Nairobi in 2015 gefällten Beschlusses müssen Exportsubventionen - zu welchen auch die Ausfuhrbeiträge gemäss «Schoggigesetz» gehören - abgeschafft werden. Für Exportsubventionen für verarbeitete Agrarprodukte wird dabei eine Übergangsfrist bis Ende 2020 gewährt.

Im «Schoggigesetz» sind neben den Ausfuhrbeiträgen auch einführseitige Preisausgleichsmassnahmen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte geregelt. Deren Ziel ist es, rohstoffpreisbedingte Wettbewerbsnachteile der Schweizer Nahrungsmittelindustrie auf dem Heimmarkt zu vermeiden. Zu diesem Zweck werden Zölle auf importierten Verarbeitungsprodukten erhoben, deren Höhe sich an den Preisdifferenzen (Schweiz–Welt bzw. Schweiz–EU) der Agrargrundstoffe orientiert, die in den Verarbeitungsprodukten enthalten sind. Die einführseitigen Massnahmen sind vom WTO-Beschluss nicht betroffen.

5.2 Massnahmen des Bundes

Der Bundesrat hat am 17. Mai 2017 die Botschaft zur Aufhebung der Ausfuhrbeiträge zu Handen des Parlaments verabschiedet. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und das Bundesamt für Landwirtschaft BLW haben bereits Mitte 2015 begonnen, gemeinsam mit den betroffenen Branchen (Getreide und Milch), ein mögliches Umsetzungskonzept für den Fall eines Wegfalls des Ausfuhrbeitragsregimes gemäss «Schoggigesetz» zu prüfen. Die vom Bundesrat verabschiedete Botschaft basiert auf diesen Vorarbeiten und sieht neben der Revision des «Schoggigesetzes» (Verzicht auf die ausfuhrseitigen Preisausgleichsmassnahmen) Begleitmassnahmen zum Erhalt der Wertschöpfung in der inländischen Nahrungsmittelproduktion vor.

So beantragt der Bundesrat einerseits, im Landwirtschaftsgesetz die Einführung einer neuen, produktgebundenen Stützung für Milch und Brotgetreide vorzusehen. Diese soll direkt an die landwirtschaftlichen Produzenten ausbezahlt werden. Zur Finanzierung der neuen Stützungsmassnahmen sollen die für die Ausfuhrbeiträge vorgesehenen Mittel haushaltneutral ins Landwirtschaftsbudget verschoben werden (67,9 Mio. Franken pro Jahr). Andererseits sieht der Bundesrat eine Anpassung der Zollverordnung vor. Für Milch- und Getreidegrundstoffe, für die bisher Ausfuhrbeiträge ausgerichtet wurden, soll das Bewilligungsverfahren für den aktiven Veredelungsverkehr vereinfacht werden. Der Veredelungsverkehr ermöglicht die zollfreie Einfuhr von Rohstoffen für die Herstellung von Exportprodukten.

5.3 Ausblick

Die Branche wird mit veränderten Rahmenbedingungen ohne Ausfuhrbeiträge zurechtkommen und sich gemäss ihrer Stärken vermehrt auf wertschöpfungsstarke Produkte ausrichten müssen. Die Begleitmassnahmen setzen bei den vom Wegfall hauptbetroffenen Sektoren an, d.h. bei den landwirtschaftlichen Produzenten und bei der Verarbeitungsindustrie. Einerseits werden die Rohstoffproduzenten im Hinblick auf die verstärkte Konkurrenzsituation bei der Belieferung der exportierenden Nahrungsmittelindustrie durch neue produktgebundene, exportunabhängig ausgerichtete Beiträge gestützt. Andererseits erhält die Nahrungsmittelindustrie mit der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs zur Herstellung von Exportprodukten einen mengenmässig ausreichenden und planbaren Zugang zu konkurrenzfähigen Rohstoffen. Die Aufhebung der Ausfuhrbeiträge und die Begleitmassnahmen sollen per Anfang 2019 umgesetzt und vier Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden.

6 Zuckermarkt

6.1 Ausgangslage

Die zuckerverarbeitende Industrie ist für die Schweiz volkswirtschaftlich relevant. Sie schafft zahlreiche Arbeitsplätze, stellt weltweit bekannte Produkte her und übernimmt 85% des Schweizer Zuckers. Exporte von Zucker erfolgen praktisch ausschliesslich in Form von Verarbeitungserzeugnissen. Voraussetzung für den Erfolg dieser Industrie sind wettbewerbsfähige Preise bei den Rohstoffen, insbesondere beim Zucker.

Die EU und die Schweiz vereinbarten im Protokoll Nr. 2 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse vom 26. Oktober 2004 (SR 0.632.401.2) den gegenseitigen Verzicht auf Preisausgleichsmassnahmen für Zucker in landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen mit dem Ziel, die Exportmöglichkeiten für die Schweizer Lebensmittelbranche zu verbessern und Ausfuhrbeiträge einzusparen. Seit Februar 2005 wird im Handel mit der EU auf Preisausgleichsmassnahmen für Zucker in landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen verzichtet. Die inländischen, Zucker verarbeitenden Unternehmen benötigen somit für den Inlandmarkt und für den Exportmarkt ähnliche Zuckerpreise wie die Wettbewerber aus der EU, um konkurrenzfähig zu sein.

Zuckereinfuhren in die Schweiz werden nach geltendem Recht mittels Grenzschutz auf das Niveau des EU-Marktpreises verteuert. Um im höheren Schweizer Kostenumfeld zu EU-Preisen produzieren zu können, stützt der Bund die Zuckerrübenproduzenten mit Einzelkulturbeiträgen.

Marktstruktur und Produktion

Die Schweizer Zucker AG ist alleinige Anbieterin von Schweizer Zucker und betreibt die beiden Zuckerfabriken in Aarberg und Frauenfeld. Der Umsatz der Schweizer Zucker AG variiert in Abhängigkeit der produzierten bzw. verkauften Mengen an Zucker und Nebenprodukten zu Futterzwecken sowie der realisierten Preise. Für das Zuckerjahr 2015/16 weist die Schweizer Zucker AG ausgehend von einer Zuckerproduktion von 236'000 Tonnen einen Umsatz von 201 Mio. Franken aus.

Bei einer nahezu stabilen Anbaufläche von 20'000 Hektaren erhöhte die Schweizer Zucker AG die Zuckerproduktion in der vergangenen Dekade tendenziell und setzte 2014 mit einer Verarbeitungsdauer von 100 Tagen und einer Produktion von 300'000 Tonnen Zucker Rekordmarken. In der EU dauert die mittlere Verarbeitungsdauer 117 Tage, in Deutschland 126 Tage und in Grossbritannien erreicht sie bis zu 165 Tage. Die Zuckerproduktion variiert mit der Zuckerrübenanbaufläche in Verbindung mit den Flächenerträgen. Die Zuckererträge unterliegen in Abhängigkeit der Witterungsbedingungen über die gesamte Vegetationsperiode erheblichen Schwankungen. Der Schweizer Bruttoverbrauch von Zucker ging von über 500'000 Tonnen im Jahre 2005 auf unter 400'000 Tonnen zurück. Das sogenannte Getränkegrundstoffgeschäft, der Reexport von gezuckertem Fruchtsaftkonzentrat basierend auf importiertem Zucker und importiertem Fruchtsaftkonzentrat in die EU, hat aufgrund der Preisentwicklungen an Bedeutung verloren. Der mengenmässige Aussenhandel von Schokolade und Getränken stieg in beiden Richtungen an, während die Biskuitexporte 2015 hinter den Mengen 2010 und 2005 zurückblieben. 2015 betrug der Wert des Importierten Zuckers 54 Mio. Franken. Im gleichen Jahr erreichte der Importwert von Schokolade, Biskuits und Getränken 531 Mio. Franken und deren Exportwert 2,6 Mia. Franken. Davon entfielen allein 1,8 Mia. Franken auf den Export von Getränken gemäss Zolltarifnummer 2202, worin Energy-Drinks überwiegen. Der in Energy-Drinks enthaltene Schweizer Zucker wird ohne Herkunftsangabe vermarktet und unter Rückerstattung der Grenzabgaben weltweit exportiert.

6.2 Massnahmen des Bundes

Die Massnahmen des Bundes konzentrieren sich auf das Festlegen von Rahmenbedingungen für die zuckerverarbeitende Industrie sowie auf die Stützung der Zuckerrübenproduktion. Zusätzlich unterstützt der Bund nachhaltige Anbauformen von Zuckerrüben mit Projektbeiträgen und sieht Direktzahlungen vor.

6.2.1 Grenzschutz

Zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen zu Lasten der Zucker verarbeitenden Unternehmen in der Schweiz wird der Grenzschutz für Zucker gestützt auf die Agrareinfuhrverordnung²¹ seit Oktober 2006 monatlich geprüft. Ziel ist es, mit der Bemessung der Grenzabgaben den Preis für importierten Zucker auf das Niveau des EU-Marktpreises anzuheben. Grösstenteils stammt der in die Schweiz importierte Zucker aus der EU. Dieser wird in etwa zu Weltmarktpreisen vor allem aus Frankreich und

²¹ SR 916.01

Deutschland eingeführt und an der Schweizer Grenze mit Erhebung der Grenzabgaben auf den EU-Marktpreis verteuert. Die Grenzabgaben variieren in Abhängigkeit der Preisentwicklungen in der EU und am Weltmarkt und betragen im Juli 2017 9 Franken je 100 kg. Zollpräferenzen bestehen gemäss Zollpräferenzenverordnung²² und Freihandelsverordnung²³ für die am wenigsten entwickelten Länder, Entwicklungsländer und verschiedene Freihandelspartner.

6.2.2 Einzelkulturbeiträge

Mit der Liberalisierung der Schweizer Zuckermarktordnung hob der Bundesrat per 1. Oktober 2004 bzw. 1. Oktober 2009 mit Änderungen der Zuckerverordnung²⁴ Restriktionen auf wie Maximal- und Mindestmengen für die inländische Zuckerproduktion sowie den mit Bundesbeiträgen entgeltete Verarbeitungsauftrag mit der heutigen Schweizer Zucker AG. Einhergehend mit dem Rückgang der Zuckerpreise durch die EU-Zuckermarktreform 2006/09 führte der Bundesrat mit Änderungen der Ackerbaubeitragsverordnung²⁵ für den Zuckerrübenanbau in der Schweiz Flächenbeiträge ein. Ergänzend zu den allgemeinen Direktzahlungen richtete der Bund 2016 gestützt auf die Einzelkulturbeitragsverordnung mit einem Beitragssatz von 1800 Franken je Hektare insgesamt 34,1 Mio. Franken an die Zuckerrübenpflanzler aus.

Mit dem Übergang von der Preisstützung zu den Einzelkulturbeiträgen für Zuckerrüben zur Zuckerherstellung und der rückläufigen Entwicklung der Zuckerpreise ist der inländische Rübenpreis von Fr. 11.77 je 100 kg im Jahr 2005 auf Fr. 7.05 je 100 kg im Jahr 2015 gesunken. Einhergehend hat sich die Anzahl Rübenpflanzler von über 7000 auf unter 6000 verringert. Mit dem teilkompensierten Rückgang des Rübenpreises hat sich die Wirtschaftlichkeit des Rübenanbaus ausgehend von einem ausserordentlich hohen Niveau verringert. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich im Jahre 2015 reiht die Zuckerrüben deutlich vor dem Brotweizen und dem Raps ein. Zur privatrechtlichen Stützung des Rübenpreises löste die Schweizer Zucker AG 2015 für diesen Zweck vorgenommene Rückstellungen teilweise auf.

6.3 Ausblick

6.3.1 Abschaffung EU-Quotenregelung und Auswirkungen auf den Schweizer Zuckermarkt

Ende September 2017 sind die vormaligen EU-Quoten für die Gesamtproduktion (13.5 Mio. Tonnen), den Export (1.374 Mio. Tonnen), die Industrie oder das Süssungsmittel Isoglukose abgeschafft. Die EU-Kommission erwartet bis 2025 eine Erhöhung der EU-Zuckerproduktion um 5%. Nach dem Agraroutlook 2016-2026 der EU-Kommission sinkt die Einfuhr von Zucker in die EU von 3 Mio. Tonnen im Mittel der Jahre 2015/16 auf 1.7 Mio. Tonnen im Jahre 2026. Mit dem erwarteten Anstieg der Zuckerexporte auf 2.3 Mio. Tonnen dürfte sich die EU von einer Nettoimporteurin zu einer Nettoexporteurin wandeln. Wie bereits 2014 eingetreten, dürfte der EU-Zuckerpreis auch künftig nahe am Weltmarktpreis fluktuieren.

Die Weiterführung des zwischen der EU und der Schweiz vereinbarten Verzichts auf Preisausgleichsmassnahmen für Zucker in landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen ist unbestritten. Zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit Zucker verarbeitender Betriebe auf den Absatzmärkten in der Schweiz und der EU müssen sich die Zuckerpreise in der Schweiz weiterhin auf einem mit der EU vergleichbaren Niveau bewegen. Weiterhin soll importierter Zucker mittels Grenzschutzmassnahmen auf den EU-Marktpreis verteuert werden, um einen zusätzlichen Druck auf den Schweizer Zuckermarkt zu verhindern.

Anlässlich der Vereinbarung des Verzichts auf Preisausgleichsmassnahmen für Zucker in landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen im Handel mit der EU wurde gegenseitiger Freihandel für Zucker in Reinform erwogen. Weil sich damals die Schweizer Zuckerwirtschaft dagegen stellte, besteht

²² SR 632.911

²³ SR 632.319

²⁴ SR 916.114.11

²⁵ SR 910.17

der EU-Aussenschutz für Weisszucker von 41.90 Euro je 100 kg auch für den Export von Zucker in Reinform aus der Schweiz weiterhin. Grundsätzlich könnte eine vollständige Marktöffnung zwischen der EU und der Schweiz für Zucker die Produktion und den Handel von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen dynamisieren.

Die parlamentarische Initiative 15.479 „Stopp dem ruinösen Preisdumping beim Zucker! Sicherung der inländischen Zuckerwirtschaft“ verlangt, dass die Zollansätze für importierten Zucker so angepasst werden, dass für Zucker ein Mindestpreis sichergestellt ist. In seiner Stellungnahme auf die Motion 15.4192 „Schweizer Zucker. Schutz vor dem Dumping durch den Weltmarktpreis dank regelmässig angepassten Zollansätzen“ hat der Bundesrat dargelegt, dass eine solche Verteuerung des Rohstoffs Zucker unter Beibehaltung des Verzichts auf Preisausgleichsmassnahmen für Zucker in landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen im Handel mit der EU die Wettbewerbskraft des inländischen lebensmittelverarbeitenden Sektors verringern würde. Verlören die im Inland Zucker verarbeitenden Industrien Marktanteile, so würde sich dies direkt in einem Absatzrückgang für Schweizer Zucker auswirken. Dies, da wie erläutert, eine direkte Abhängigkeit der Schweizer Zuckerproduktion von in der Schweiz produzierenden und im globalen Handel erfolgreichen Zucker verarbeitenden Unternehmen besteht. Zudem würde die Schweizer Zucker AG als einzige inländische Zuckerproduzentin im Vergleich zum Zuckerhandel überproportional von dieser Grenzschutzmassnahme profitieren.

Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ist die Zuckerwirtschaft gefordert, vom Zuckerrübenanbau über den Transport bis zur Verarbeitung die durchschnittlichen Kosten je produzierte Einheit zu reduzieren. Mitunter kann dies auf Stufe Zuckerherstellung eine Verlängerung der Verarbeitungsperiode auf das Niveau kompetitiver Nachbarländer beinhalten. Der Bundesrat verfügt mit dem Einzelkulturbeitrag für Zuckerrüben über ein subsidiäres Stützungsinstrument für die inländische Zuckerproduktion, das für die nachgelagerte Wertschöpfungsstufe weder auf dem Absatzmärkten im Inland noch in der EU Wettbewerbsnachteile mit sich bringt. Die auf den 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Swissness-Bestimmungen leisten ebenfalls einen Beitrag für den Absatz von Schweizer Zucker.

6.3.2 Beiträge für nachhaltigen Zuckerrübenanbau

Im Rahmen des agrarpolitischen Verordnungspakets 2017 gab das WBF einen Vorschlag zur Reduktion des Pflanzenschutzmitteleinsatzes im Zuckerrübenanbau in die Vernehmlassung. Gestützt auf eine Änderung der Direktzahlungsverordnung soll inskünftig ein geringerer Einsatz von Herbiziden, Fungiziden und Insektiziden mit Beiträgen abgegolten werden. Der Bundesrat wird im Herbst 2017 über die Verordnungsänderungen beschliessen.

Der Verzicht auf chemisch-synthetische Hilfsstoffe in der biologischen Landwirtschaft bringt beim Anbau von Zuckerrüben einen erheblichen Arbeitsaufwand für die Regulierung der Begleitflora mit sich. Gestützt auf die Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft richtet der Bund Beiträge aus für einen optimierten Anbau von biologischen Zuckerrüben und Absatz des daraus hergestellten Zuckers.

7 Fazit

Die Lage des Schweizerischen lebensmittelverarbeitenden Sektors kann insgesamt als gesund bezeichnet werden: die Entwicklung der Beschäftigung ist positiv und liegt über derjenigen der übrigen Industrie. Auch betreffend Umsatz wurde in den letzten 5 Jahren ein Wachstum verzeichnet. Anhand der im vorliegenden Bericht untersuchten Parameter kann derzeit keine sogenannte „Deindustrialisierung“ der Lebensmittelbranche festgestellt werden.

Die OECD²⁶ attestiert dem schweizerischen lebensmittelverarbeitenden Sektor im Durchschnitt eine hohe Wettbewerbsfähigkeit. Sie stellt aber auch fest, dass diese Wettbewerbsfähigkeit fast vollständig von Teilbranchen angetrieben wird, welche entweder ihre Rohstoffe importieren oder deren Hauptrohstoffe nicht landwirtschaftlichen Ursprungs sind. Die erwähnte Analyse der OECD lässt den Schluss

²⁶ OECD, Review of Agricultural Policies Switzerland 2015

zu, dass das durch den Grenzschutz bedingte hohe Preisniveau der einheimischen Agrarrohstoffe eine zentrale Herausforderung für die Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors darstellt. Kombiniert mit den die ganze Industrie betreffenden hohen sonstigen Faktorkosten in der Schweiz und der Frankenstärke erwächst für diese Firmen ein relativ grosser Standortnachteil und stellt ein zentrales Hindernis für eine dynamischere Teilnahme an globalen und regionalen Wertschöpfungsketten dar.

Die Schweizer Lebensmittelverarbeitung als Ganzes ist relativ stark auf den Inlandmarkt ausgerichtet. Gleichzeitig besteht ein vergleichsweise hoher Grenzschutz, der auch einige Bereiche des lebensmittelverarbeitenden Sektors vor ausländischer Konkurrenz abschirmt, beispielsweise im Bereich der Fleischverarbeitung oder der Mülerei. Gerade bei den binnenwirtschaftlich orientierten Unternehmen kann sich dies langfristig negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Im Zuge des in den letzten Jahren erstarkten Frankens haben allerdings Einkaufstourismus und Importdruck zugenommen, was den Wettbewerbsdruck auf die Binnenwirtschaft etwas erhöht hat.

Weil der Schweizer Markt weitgehend gesättigt ist, liegen Wachstumspotenziale primär im Export. Derzeit wird weniger als ein Viertel des Umsatzes der Nahrungsmittelindustrie im Ausland erzielt, wobei Käse, Schokolade und Erfrischungsgetränke sowie Babynahrung, Zuckerwaren und Kaffeeerzeugnisse zu den wichtigsten Exportprodukten zählen. Die Herausforderung für die Industrie liegt in der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Der Bund ist gefordert, sich für den Abbau von Handelsbarrieren und für Marktzugang zu attraktiven Zielmärkten einzusetzen. Das neue Lebensmittelrecht ist ein Beispiel für eine Regulierung, welche zu Kostenersparnissen im Handel mit der EU genutzt werden kann.

Zusammenfassend kommt der Bundesrat betreffend der im Postulat aufgeworfenen Fragen zu folgendem Fazit:

Swissness (Fragen 1 und 2)

Wie diverse Studien belegen, genießt die „Marke Schweiz“ bei Lebensmitteln einen hervorragenden Ruf. Schweizer Lebensmittel profitieren im In- und Ausland von einer höheren Zahlungsbereitschaft im Vergleich zu vergleichbaren Lebensmitteln anderer Herkunft. Der Schutz und die Verteidigung von Schweizerischen Herkunftsangaben im In- und Ausland sind von strategischer Bedeutung, um einer langfristigen Erosion dieses Markenwertes entgegen zu wirken. Die von Parlament und Bundesrat erlassenen sogenannten Swissness-Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe dienen diesem Ziel.

Der Bundesrat hat den gesetzlichen Spielraum bei der Verabschiedung der Swissness-Verordnung bereits sehr weitgehend ausgeschöpft. Die Ausgestaltung der entsprechenden Bestimmungen ist auch deshalb komplex, weil sie Rücksicht auf die vielfältigen und besonderen Bedürfnisse des lebensmittelverarbeitenden Sektors nimmt.

Es gibt keine Indizien dafür, dass sich diese Gesetzgebung negativ auf den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz auswirkt. Langfristig soll sie vielmehr der Stärkung der Positionierung von Schweizer Lebensmitteln im In- und Ausland dienen und damit zum Erhalt der Wertschöpfung für die schweizerische Ernährungswirtschaft beitragen.

Der Bundesrat wird die Implementierung und die Auswirkungen dieser Gesetzgebung bei Industrieprodukten, Lebensmitteln und Dienstleistungen evaluieren und den eidgenössischen Räten im Jahr 2020 einen entsprechenden Evaluationsbericht unterbreiten.

Schoggigesetz (Fragen 3 und 4)

Der Bundesrat hat am 17. Mai 2017 die Botschaft zur Aufhebung der Ausfuhrbeiträge für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte verabschiedet. Die Revision sieht entsprechende Begleitmassnahmen zum Erhalt der Wertschöpfung in der inländischen Nahrungsmittelproduktion vor. Die Botschaft gibt somit umfassende Antworten auf die Fragen des Postulats.

Zuckerrüben-Markt (Frage 5)

Die in der Schweiz produzierende Lebensmittelwirtschaft soll durch den zwischen der EU und der Schweiz vereinbarten gegenseitigen Verzicht auf Preisausgleichsmassnahmen für Zucker im Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen weder auf den Absatzmärkten in der EU noch im Inland benachteiligt werden. Dies bedingt, dass der Zuckerpreis in der Schweiz weiterhin dem Marktpreis in der EU entspricht. Auf ihren Absatzmärkten erfolgreiche Kunden der Schweizer Zucker AG, welche auf international konkurrenzfähige Preise für Zucker angewiesen sind, bieten die bestmögliche Voraussetzung für den Fortbestand der Schweizer Zuckerwirtschaft. Bilateraler Freihandel mit unverarbeitetem Zucker mit der EU wäre die folgerichtige Konsequenz aus dem seit 2005 geltenden Verzicht auf Preisausgleichsmechanismen für Zucker in verarbeiteten Produkten.

Im Gegensatz dazu würde ein vom Bundesrat verordneter Mindestpreis für Zucker das Monopol der einzigen Schweizer Zuckerherstellerin zu Lasten ihrer Kunden stärken, wodurch auf Stufe Weiterverarbeitung von Zucker Produktionsverlagerungen ins Ausland und eine geringere Zuckernachfrage in der Schweiz drohen. Eine ungenügende Auslastung könnte aufgrund der dadurch steigenden Produktionskosten rasch den Fortbestand einer der beiden Zuckerfabriken in Frage stellen. Prioritär gilt es, die Kosteneffizienz vom Zuckerrübenanbau bis zur Zuckerherstellung voranzutreiben. Subsidiär verfügt der Bundesrat mit dem Einzelkulturbeitrag für Zuckerrüben über ein Stützungsinstrument für die inländische Zuckerproduktion, das keine Wettbewerbsnachteile für nachgelagerte Wertschöpfungsstufen aufweist.

Weitere Massnahmen zur Stärkung der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft (Frage 6)

Der Bundesrat gedenkt weiterhin, keine spezifischen industriepolitischen Massnahmen im Lebensmittelsektor zu ergreifen. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Postulat Bischof 11.3461 „Eine Industriepolitik für die Schweiz“ ausgeführt hat, ist Industriepolitik mit grossen Risiken behaftet und in der Praxis selten erfolgreich. So besteht gerade bei gezielten Förderungsmassnahmen zugunsten einzelner Branchen das Risiko, Anreize für Fehlinvestitionen oder die Aufrechterhaltung von nicht (mehr) wettbewerbsfähigen Strukturen zu setzen. Dies zeigt nicht zuletzt vorliegender Bericht, der feststellt, dass offenere Sektoren der lebensmittelverarbeitenden Industrie wettbewerbsfähiger sind.

Der Bundesrat ist sich aber bewusst, dass die heimmarktorientierte Lebensmittelindustrie teilweise von dem derzeitigen Stützungslevel im Rahmen der Agrarpolitik profitiert, auch da sie teilweise durch die Industrieschutzkomponente der Zölle vor ausländischer Konkurrenz geschützt ist. Damit gehen aber Risiken betreffend der Wettbewerbsfähigkeit einher und insbesondere wird dadurch das erfolgreiche Bestehen auf Exportmärkten stark erschwert und das Wachstumspotenzial eingeschränkt. Dazu werden die Konsumenten mit höheren Preisen für Lebensmittel belastet.

Eine zurückhaltende und unternehmensfreundliche Regulierung, der Verzicht auf unnötige Markt Eingriffe sowie die administrative Vereinfachung und Entlastung sind somit wesentliche, politikübergreifende Grundsätze, welchen sich der Bundesrat auch in Zukunft verpflichtet sieht.

Der Abbau von Handelsbarrieren kann neue Absatzmärkte für die Lebensmittelwirtschaft erschliessbar machen. Eine massvolle und schrittweise Öffnung des schweizerischen Lebensmittelmarkts für Importe kann zudem nicht nur eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Industrie, sondern auch Wohlfahrtsgewinne für die gesamte Volkswirtschaft zur Folge haben.

Künftige Stossrichtungen und Massnahmen für die Landwirtschaft werden im Rahmen der Erarbeitung der Agrarpolitik 2022 diskutiert. Der Bundesrat wird sich im Rahmen des Berichts „Gesamtschau zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2022“, voraussichtlich im Herbst 2017, dazu äussern.