

## Ein neues Gesetz für die Verarbeiter von Landwirtschafts- produkten: wozu und warum?

---

Zu Beginn der siebziger Jahre, als das zukünftige Verhältnis zwischen der Schweiz und der EWG zu den wichtigsten Themen der politischen Diskussion in unserem Land gehörte, wurden hin und wieder repräsentative Meinungsumfragen durchgeführt, in deren Rahmen u.a. auch das Problem einer schweizerischen Beteiligung an der Agrarpolitik der EWG regelmässig aufgeworfen wurde. Man war sich darüber einig, dass ein solcher Einbezug in die EWG-Landwirtschaft den Stand unserer Bauern wesentlich erschweren würde, wusste aber nicht genau, inwiefern die schweizerische Bevölkerung diese Konsequenz ablehnen oder in Kauf nehmen würde. Die Meinungsumfragen ergaben diesbezüglich keine ganz klaren Ergebnisse. Eines stand aber fest: Sobald von der Möglichkeit gesprochen wurde, dass das zukünftige Verhältnis zur EWG die landwirtschaftliche Eigenproduktion der Schweiz verringern könnte, wurde jede Lösung in dieser Richtung von einer starken Mehrheit der Befragten abgelehnt. Jede Gefährdung unseres bereits recht niedrigen Selbstversorgungsgrades im Agrarsektor muss vermieden werden: so hiess es und tönt es heute noch in den breitesten Schichten des Schweizervolkes.

Wie kann man aber die landwirtschaftliche Eigenproduktion aufrechterhalten, wenn billigere Erzeugnisse aus dem Ausland ohne Beschränkung und ohne Belastung hereingelassen werden?

Durch in die Milliarden gehende Verbilligungsbeiträge des Bundes zugunsten der einheimischen Produkte? Durch radikale Umstrukturierungen in der inländischen Landwirtschaft, wie sie etwa der berühmte Mansholt-Plan für die EWG vorsah? Die Erfahrung zeigt, dass derart extreme Lösungen praktisch nicht durchführbar sind. Aussichtsreich kann hier nur eine Politik sein, welche sich eine ausgewogene Mischung von Einfuhrbeschränkungen und -belastungen, Subventionen und produktionslenkenden Massnahmen zum Ziele setzt. Die schweizerische Agrarpolitik strebt nichts anderes an, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg.

Für die Landesversorgung und übrigens auch für das bäuerliche Einkommen spielen nun bestimmte Agrarprodukte eine besonders wichtige Rolle. Es handelt sich um die Erzeugnisse der Milch- und Getreide- und Zuckerrüben-  
wirtschaft sowie um die Produkte der Getreide- und Zuckerrüben-  
kultur. Diese Erzeugnisse bilden auch die Rohstoffbasis des grössten Teils unserer Lebensmittelindustrie.

Entsprechend dem unterschiedlichen Selbstversorgungsgrad bei den einzelnen Grunderzeugnissen kommen in der Schweiz entweder ein ganzes Arsenal von agrarpolitischen Massnahmen (so im Milch- und Getreidesektor) oder verhältnismässig einfachere Regelungen (wie beim Zucker) zur Anwendung. Was die Ein- und Ausfuhrvorschriften anbelangt, so gibt es einerseits Einfuhrverbote (Leistungssysteme, Einfuhrmonopole, Preis- und Zollzuschläge, Pflichtlagerbeiträge und Zölle) und andererseits verschiedene Formen der Ausfuhrförderung. Es würde zu weit führen, alle diese den Aussenhandel betreffenden Vorschriften darzustellen und ihren Zusammenhang mit den zahlreichen internen Vorkehrungen zur Subventionierung und Lenkung der Landwirtschaft aufzuzeigen. Es genügt, hier festzustellen, dass es zum Wesen einer auf die Erhaltung der Eigenproduktion ausgerichteten Agrarpolitik gehört, ein recht dichtes Netz von staatlichen

Massnahmen mit sich zu bringen. Diese Feststellung gilt nicht nur bei uns, sondern auch in anderen Staaten, deren Landwirtschaftspolitik ähnliche Zielsetzungen verfolgt wie unsere. Man denke nur an die Agrarpolitik der EWG und ihrer Mitgliedstaaten.

Unter diesen Umständen ist es aber nicht verwunderlich, wenn in einzelnen Handels- und Konsumentenkreisen stets versucht wird, bestimmte Produkte der Anwendung von agrarpolitischen Massnahmen zu entziehen. Die Unübersichtlichkeit der von Bundesrat und Parlament erlassenen Vorschriften und die Feststellung, dass aufgrund der getroffenen Massnahmen der Produzent in der Schweiz höhere Einkommen erzielt als der Bauer im Ausland, wecken nämlich den Eindruck, dass unsere Landwirtschaftspolitik zu kostspielig sei und dass der Bürger bei der Finanzierung der verschiedenen Massnahmen zu wenig mitreden könne. Dabei wird allerdings übersehen, dass der Konsument in unserem Land infolge staatlicher Verbilligungsmassnahmen (z.B. bei Butter und Käse) oder durch die Zulassung grosser Einfuhrmengen zu niedrigen Preisen (z.B. bei Brotgetreide und Zucker) die Grundnahrungsmittel oft billiger kaufen kann als der Konsument im Ausland.

Wie steht es nun mit den Produkten, die unter das Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten fallen sollen? Ist es gerechtfertigt, auf die von diesem Gesetz betroffenen Waren (Schokolade, Biscuits, Teigwaren usw.) - die nur einen Teil der gesamten schweizerischen Lebensmittelproduktion darstellen - Ein- und Ausfuhrregelungen anzuwenden, die sich an unserer Landwirtschaftspolitik orientieren? Wäre es nicht vertretbar, diese Produkte dem gleichen Regime zu unterstellen wie andere Industrieerzeugnisse?

Dieses Problem war den schweizerischen Delegierten, die das Freihandelsabkommen mit der EWG ausgehandelt haben, durchaus bewusst. Sie sahen ein, dass es sich bei den betroffenen schweizerischen Produzenten nur um einen Teil, und dazu einen verhältnismässig recht leistungsfähigen Teil der einheimischen Nahrungsmittelindustrie handelte. Sie konnten auch mit der grundsätzlichen Bereitschaft der interessierten Unternehmen und Verbände rechnen, die internationale Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Fabrikanten von Schokolade, Biscuits, Zuckerwaren, Teigwaren usw. durch den Abbau aller Zollschranken im Verhältnis zur EWG einer gründlichen Prüfung zu unterziehen. Für die EWG aber war eine derart liberale Lösung zum vorneherein ausgeschlossen. Allein schon aus prinzipiellen Erwägungen weigerte sich die EWG, die genannten Erzeugnisse von jeglichem Schutz an der Grenze auszunehmen und sie damit aus dem Anwendungsbereich ihrer Landwirtschaftspolitik auszuklammern. <sup>der EWG</sup> Sie musste auch dem Umstand Rechnung tragen, dass es den arg zersplitterten Nahrungsmittelindustrien in Frankreich und Italien ohnehin schwerfallen würde, dem im Anschluss an den britischen EWG-Beitritt zu erwartenden Konkurrenzdruck der mächtigen britischen Konzerne standzuhalten und dass sie eine zusätzliche Konkurrenzierung durch Produkte aus allen anderen EFTA-Staaten kaum hätten verkraften können. Und schliesslich fiel ins Gewicht, dass die unbeschränkte Zulassung von wichtigen Lebensmitteln aus Nichtmitgliedstaaten, die keinen Beitrag zur EWG-Landwirtschaftspolitik leisten, unweigerlich auf den Widerstand der EWG-Landwirte gestossen wäre. Diese legen natürlich grossen Wert auf den Einbezug aller Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie in den Anwendungsbereich der EWG-Agrarpolitik, werden doch über 50% der gemeinschaftlichen Agrarproduktion von der Nahrungsmittelindustrie übernommen und verarbeitet.

Nachdem also feststand, dass ein völliger Abbau der Zölle auf Schokoladen, Eiscuits usw. nicht erreicht werden konnte, stellte sich die Frage, ob diese Waren überhaupt in das Freihandelsabkommen mit der EWG aufzunehmen seien. Die Schweiz und die EWG rangen sich diesbezüglich zu einer positiven Antwort durch, indem sie sich über den Abbau desjenigen Teils der bestehenden Grenzbelastungen einigten, der nichts mit Landwirtschaftspolitik zu tun hatte, sondern nur den Schutz des industriellen Verarbeitungsprozesses bezweckte. Dieser Teil, das sogenannte Industrieschutzelement, wurde nach beidseits anerkannten Methoden errechnet und zum Gegenstand der gegenseitigen Konzessionen gemacht. Die Schweiz stellte ferner in Aussicht, die von ihr nicht abzubauenen Restzölle bei einigen Erzeugnissen in ein System von beweglichen Agrarschutzelementen umzuwandeln. Ein wesentliches Ziel des am 7. Dezember 1975 zur Abstimmung gelangenden Gesetzes liegt in der Erfüllung dieser Zusage.

Die Gegner dieses Gesetzes werfen nun Bundesrat und Parlament vor, dass sie einerseits die agrarpolitisch bedingten Restzölle tatsächlich aufrechterhalten wollen und andererseits deren Erträgnisse zur Finanzierung von Ausfuhrbeiträgen an die schweizerische Nahrungsmittelindustrie verwenden wollen. In der Meinung, dass diese Branche und ihre Zulieferanten in der Landwirtschaft solche Massnahmen nicht nötig hätten und dass es im übrigen nicht angehe, die Kosten allfälliger Massnahmen dem Konsumenten aufzubürden, machen die Gegner geltend, dass die Konsumenten ohnehin zu wenig vom Zollabbau gemäss Freihandelsabkommen profitiert hätten und dass hier die Gelegenheit benützt werden sollte - zugespitzt ausgedrückt -, durch Abschaffung jeglicher Zollbelastung auf Schokoladen, Biscuits, Zuckerwaren usw. das Los der Konsumenten endlich etwas zu versüssen.

Dabei hat doch der Bundesrat in seiner Botschaft vom 9. Juli 1974 ausführlich geschildert, dass es sich bei diesem Gesetz um ein Gebot des wirtschaftspolitischen Ausgleichs handelt und nicht um den Versuch, der Nahrungsmittelindustrie und ihren Zulieferanten in der Landwirtschaft zulasten der Konsumenten eine besondere Freude zu machen. Es ist nun einmal so, dass im Unterschied zu ihren Konkurrenten im Ausland die schweizerische Nahrungsmittelindustrie ihre wichtigsten Rohstoffe wie Milch, Mehl und Zucker nicht zu den günstigsten Ansätzen auf dem Weltmarkt kalkulieren kann. Sie muss für ihre Ausgangsmaterialien viel höhere Preise zahlen. Dieses sog. Rohstoffhandicap fällt derart ins Gewicht, dass viele Firmen ernsthaft überlegen müssen, ob sie in der Schweiz weiterhin produzieren oder sich auf den Import konzentrieren sollen und ob es hinsichtlich ihres Absatzes im Ausland noch viel Sinnhaftigkeit von der Schweiz aus zu exportieren, wenn es ebenso rentabel sein könnte, eine Zweigniederlassung in der EWG zu errichten und von dort aus, unter Ausnützung aller Vorteile der EWG-Abschöpfungen und -Ausfuhrerstattungen, die Weltmärkte zu beliefern.

Keine andere Branche der schweizerischen Industrie ist auf der Rohstoffseite derart benachteiligt wie die Nahrungsmittelindustrie. Unsere Einfuhrpolitik im Rohstoffsektor ist fast durchwegs liberal und praktisch nur bei den Agrarrohstoffen muss sie - aus den eingangs erwähnten, versorgungspolitischen Gründen - streng restriktiv sein. Damit treffen wir aber ausgerechnet diejenige Industrie, die für den Absatz einheimischer Landwirtschaftsprodukte eine wesentliche Rolle spielt. Allein der Milchverbrauch der Schokoladenindustrie entspricht einer Gesamtmenge von rund 0,7 Millionen Doppelzentner Frischmilch im Jahr, was vom Standpunkt der

Verwertung der Milchüberschüsse gewiss kein Pappentier ist. Bedenkt man, dass die Verbutterung einer solchen Milchmenge den Bund heute <sup>bis zu</sup> etwa 45 Rappen je Liter kosten würde, die er früher oder später durch eine Erhöhung des Butterpreises auf die Konsumenten zu überwälzen hätte, dann kann man wirklich froh sein, dass es in der Schweiz eine Schokoladeindustrie gibt, welche für eine vernünftigeren Milchverwertung sorgt, die zwar die Preise von Schokolade, nicht aber denjenigen eines so wichtigen Grundnahrungsmittels wie Butter beeinflusst.

Man wird hier vielleicht einwenden, dass die Nahrungsmittelindustrie trotz Rohstoffhandicap bisher noch keine massiven Betriebseinstellungen in der Schweiz mit anschließender Produktionsverlagerung ins Ausland hat vornehmen müssen. Dies erklärt sich aber gerade daraus, dass der Hauptmarkt der Nahrungsmittelindustrie, nämlich der Inlandmarkt, bisher gegen die Auslandskonkurrenz durch Zölle abgeschirmt war, mit welchen das Rohstoffhandicap zumindest teilweise ausgeglichen werden konnte. Zweck des neuen Gesetzes ist, einen solchen Ausgleich beim Import weiterhin zu ermöglichen und ihn neuerdings auf die Exporte auszudehnen. Letzteres drängt sich auf, weil die im Ausland zugunsten der einheimischen Verarbeitungsindustrie bestehenden Schutz- und Verbilligungsmassnahmen das Rohstoffhandicap der schweizerischen Exporteure immer spürbarer werden lassen. Bei Schokolade z.B., d.h. beim wichtigsten Ausführprodukt, das vom neuen Gesetz betroffen wird, sind unsere Exporte schon seit 1972 rückläufig und es zeichnet sich keine Besserung ab. Solche Absatzschwierigkeiten im Ausland können beim heutigen Konsumrückgang in der Schweiz durch keine zusätzlichen Anstrengungen im Inland wettgemacht werden, abgesehen davon, dass wir in unserem Land bei Schoko-

lade den höchsten Pro-Kopf-Verbrauch der Welt aufweisen und dass es gesundheitspolitisch fragwürdig wäre, Herrn Schweizer noch mehr zum Genuss von Tafelis, Pralinés usw. aufzumuntern. Wir müssen unseren Platz auf den Auslandsmärkten behaupten können und dies ist ohne Produktionsverlagerung nur dann möglich, wenn wir das Rohstoffhandicap der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie auch beim Export verringern.

#### Kommentar zum Gesetzestext

Es wurde gesagt, dass es sich beim Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten um eine furchtbar komplizierte Materie handle, zu deren Bewältigung ein ganzer Verwaltungsapparat aufgezogen werden müsse. Dass der Titel des Gesetzes ein Greuel ist und die Botschaft dazu eine unerquickliche Lektüre darstellt, will ich gerne zugeben. Dass aber der Gesetzestext unverdaulich ist und es zu dessen Verständnis und Anwendung eines ganzen Beamtenstabes bedarf, möchte ich bestreiten.

Zunächst zur Frage des Verwaltungsapparates. Ich kann Ihnen mitteilen, dass die Probleme der Nahrungsmittelindustrie in der Bundesverwaltung bisher praktisch von weniger als zehn Leuten behandelt wurden. Und abgesehen von der zeitraubenden Durchführung des verfassungsmässigen Gesetzgebungsverfahrens hat uns die neue Regelung bisher nur nebenbei beschäftigt. Wenn das Gesetz vom Volk angenommen wird, werden wir nochmals einige Wochen recht viel damit zu tun haben, weil dann die grundsätzlichen Durchführungsmodalitäten festgesetzt werden müssen. Aber nach diesem Endspurt wird die ganze Angelegenheit aller Wahrscheinlichkeit nach zur Routine degradiert. Und nun zum Gesetzestext.

Von den 12 Artikeln sind nur die 5 ersten von grundsätzlicher Bedeutung. Die 7 anderen enthalten lediglich die bei solchen Erlassen üblichen Verfahrens-, Kontroll-, Straf-, Vollzugs- und Uebergangsbestimmungen.

Artikel 1 ermächtigt den Bundesrat, für eine Reihe von Erzeugnissen die bisher starren Zölle in bewegliche Agrarschutzelemente umzuwandeln. Dies kann selbstverständlich nur unter Einhaltung unserer internationalen Verpflichtungen erfolgen. So dürfen die beweglichen Agrarschutzelemente, zusammen mit allenfalls noch bestehenden Industrieschutzelementen, die mit unseren GATT-Partnern vereinbarten Höchstsätze, d.h. die Ansätze vor Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG, nicht überschreiten. Solche Höchstsätze bestehen für fast alle von der neuen Regelung betroffenen Erzeugnisse (Zuckerwaren, Schokolade, Teigwaren, Biscuits usw.). Eine Ueberschreitung dieser Höchstsätze ist nur dann möglich, wenn wir dafür unsere Hauptlieferanten im Ausland durch eine Einfuhrerleichterung auf irgendeinem anderen Gebiet entschädigen können. Dieses Zugeständnis, das die allfällige Aufhebung bestehender Höchstsätze ausgleichen müsste, würde auch für den Konsumenten in der Schweiz eine Kompensation darstellen. Allerdings scheint heute die Abschaffung bestehender Höchstsätze, wie sie der Bundesrat in seiner Botschaft für Schokolade und Kindernährmittel in Aussicht stellt, mangels hinreichender Kompensationsmöglichkeiten recht problematisch zu sein.

Artikel 1 ermächtigt ferner den Bundesrat, auch für andere als die im Anhang zum Gesetz genannten Erzeugnisse ein System beweglicher Agrarschutzelemente einzuführen. In einem solchen Fall bedarf aber die bundesrätliche Entscheidung der nachträglichen Zustimmung des Parlamentes. Angesichts der Wirksamkeit der bei anderen Nahrungsmitteln bestehenden

Schutzmechanismen dürfte der Bundesrat in Zukunft kaum von dieser Ermächtigung Gebrauch machen.

Artikel 2 definiert die Grundsätze, nach welchen die beweglichen Agrarschutzelemente berechnet werden müssen. Praktisch würde diese Berechnung wie folgt vorgenommen: In einem ersten Schritt würde jede betreffende Nummer des geltenden schweizerischen Zollltarifs in mehrere Unterpositionen aufgegliedert. Anstelle der heutigen Tarifnummer 1806.30, die alle Arten von Schokoladen umfasst, würden beispielsweise verschiedene Nummern für massive, gefüllte, dunkle, milchfette und milchfettarme Schokolade treten. Für jede dieser neuen Unterpositionen müsste sodann eine sog. Standardrezeptur angegeben werden, aus welcher ersichtlich wäre, in welchen Mengen bei der Herstellung der betreffenden Schokoladeart Agrarrohstoffe verwendet werden, die für die Nahrungsmittelindustrie bedeutend kostspieliger sind als für die ausländischen Konkurrenten (z.B. Vollmilchpulver und Zucker). Aufgrund dieser Rohstoffmengen und der bei den einzelnen Rohstoffen jeweils feststellbaren Kostenhandicaps wäre schliesslich das für die fragliche Unterposition geltende Agrarschutzelement festzusetzen. Wenn z.B. für die Herstellung von dunkler Schokolade nur ein einziger handicap-relevanter Rohstoff verwendet wird, nämlich Zucker, und zwar in einer Menge von durchschnittlich 55 kg je 100 kg Endprodukt, so wird sich das Agrarschutzelement für dunkle Schokolade aus der Multiplikation von 55 kg mit dem für Zucker errechneten Kostenhandicap ergeben. Ist nebst der erwähnten Zuckermenge auch eine gewisse Menge an Vollmilchpulver zu berücksichtigen, dann wird das Kostenhandicap für diesen Vollmilchpulveranteil ebenfalls berechnet und das Agrarschutzelement für das Endprodukt entsprechend erhöht.

Zusätzlich zu den beweglichen Agrarschutzelementen kann theoretisch noch ein festes Industrieschutzelement erhoben werden, dessen Betrag im Anhang zum neuen Gesetz für jede Tarifnummer genau angegeben wird und bei einer Aufgliederung der betreffenden Tarifnummer in mehrere Unterpositionen unverändert bleibt. Praktisch wird aber dieses feste Element immer mehr an Bedeutung verlieren, da es gegenüber den EWG- und EFTA-Staaten schrittweise abgebaut wird bzw. schon abgeschafft ist. Gegenüber Drittstaaten wird es zwar weiterhin erhoben werden können, aber nur, soweit die Summe von beweglichem Agrarschutzelement und festem Industrieschutzelement die im GATT vereinbarten Höchstsätze nicht überschreitet. Es kann auch sein, dass das Industrieschutzelement im Laufe der kommenden Verhandlungen mit Entwicklungsländern und Industriestaaten ausserhalb der EWG und der EFTA gänzlich aufgehoben werden muss.

Die Artikel 3 und folgende enthalten die Regeln über die Gewährung von Ausfuhrbeiträgen zugunsten der Verarbeitungsindustrie. Der Bundesrat kann für Erzeugnisse, die mit bestimmten vom Gesichtspunkt der landwirtschaftlichen Eigenversorgung sowie der Kostenstruktur der Verarbeitungsindustrie stark ins Gewicht fallenden inländischen Agrarprodukten hergestellt werden, Exportbeiträge ausrichten. Diese Beiträge werden weitgehend nach denselben Kriterien wie die beweglichen Agrarschutzelemente bei der Einfuhr berechnet. Sobald das Gesetz angenommen wird und der Bundesrat die Liste der beitragsberechtigten Agrarrohstoffe aufgestellt hat, dürfte jede Firma die solche Rohstoffe verarbeitet die Möglichkeit erhalten, die Zusammensetzung ihrer für den Export bestimmten Erzeugnisse den zuständigen Bundesbehörden bekanntzugeben. Die Ausfuhr eines dieser Verarbeitungsprodukte würde dann die betreffende Firma berechtigen, entsprechend den in ihren Rezepturen genannten Rohstoffmengen und den zur Zeit der Ausfuhr relevanten Kostenhandicaps, ein Gesuch um Gewährung von Exportbeiträgen einzu-

reichen. Das Verfahren wird sich voraussichtlich an das System der teilweisen Rückerstattung des Zuckerzolles anlehnen.

Auf der Ausfuhrseite werden die durch Beiträge auszugleichenden Kostengandicaps, wie bei der Bemessung der Agrarschutzelemente auf der Einfuhrseite, grundsätzlich nach dem Unterschied zwischen den massgebenden Einstandspreisen für die von der Schweizerischen Industrie einerseits und der ausländischen Konkurrenz andererseits verarbeiteten Agrarrohstoffe berechnet. Es wird allerdings zu beachten sein, dass die aufgrund des neuen Gesetzes an der Grenze anfallenden Einfuhreinnahmen und das, was an Beiträgen für das Rohstoffhandicap an die Fabrikanten im Inland ausgerichtet wird, nach den Worten von Bundesrat Brugger "ausbalanciert sein sollte". Im Durchschnitt mehrerer Jahre sollen der Eidgenossenschaft aus diesem Regime keine zusätzlichen Belastungen entstehen.

Die künstlichen Wettbewerbsnachteile mit denen die schweizerische Nahrungsmittelindustrie seit vielen Jahren zu kämpfen hat, können aufgrund des neuen Gesetzes auf ein Mass reduziert werden, das nicht nur als tragbar bezeichnet werden kann, sondern auch die Behauptung rechtfertigen <sup>würde</sup> würde, dass die schweizerische Nahrungsmittelindustrie inskünftig mit praktisch gleich langen Spiessen auf der internationalen Wettbewerbsarena auftreten wird, wie ihre ausländischen Herausforderer. Zunächst muss aber noch eine wesentliche Voraussetzung erfüllt werden, nämlich die, dass das Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten am 7. Dezember vom Volke gutgeheissen wird.