

SCHWEIZERISCHES AKTIONSKOMITEE
FUER DIE SICHERUNG VON ARBEITSPLAETZEN UND DER LANDESVERSORGUNG

Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen
aus Landwirtschaftsprodukten

Referentenführer
zur eidgenössischen Volksabstimmung
vom 7. Dezember 1975

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
1. Der Gesetzestext	1
2. Grundzüge des Gesetzes	5
a) Ein Kostenausgleichssystem	
b) Verankerung in der europäischen Freihandelsordnung	
3. Sinn und Widersinn	6
a) Wettbewerbsgleichheit als Grundregel liberaler Handelspolitik	
b) Ausfluss agrarpolitischer Autonomie	
c) Mehr Freihandel, nicht weniger!	
d) Sachbezogene Flexibilität und ihre Grenzen	
4. Nahrungsmittelindustrie und Rohstoffhandicap	8
a) Vorrangige Bedürfnisse der Landwirtschaft	
b) Wettbewerbsnachteile im Doppel	
c) Kostenunterschiede fallen ins Gewicht	
d) Eine Industrie, die zählt	
e) Schweizerische Strukturmerkmale	
f) Was sagt die Aussenhandelsstatistik?	
g) Der Kostennachteil verschärft sich	
5. Ein Ermächtigungsgesetz	11
a) EWG-Abkommen und EFTA-Konvention	
b) "Bewegliche Teilbeträge" und "Pauschalbeträge"	
c) Kompetenzrahmen und Durchführungsregeln	
d) Besonderheiten des erfassbaren Warensortiments	
6. Ein bescheidener Preis für wirtschaftliche Loyalität	14
a) Finanzpolitische Zurückhaltung	
b) Mehr Ertrag als Aufwand für den Bundesfiskus	
c) Produktionsstätten und Arbeitsplätze	
d) Für die Konsumenten kein Grund zum Klagen	
e) Rohstoffverbilligung im Inland als untaugliche Alternative	
7. Gegenargumente und ihre Widerlegung	17
a) Widerspruch zur liberalen Handelspolitik?	
b) Das wettbewerbspolitische Schlüsselproblem	
c) Unnötiger Agrarschutz?	
d) Unnötiger Industrieschutz?	
e) Konsument und Steuerzahler	
f) Die Katze im Sack?	

Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen
aus Landwirtschaftsprodukten

1. Der Gesetzestext

Die Vorlage ist vor allem Gegenstand der Aussenwirtschaftspolitik, mittelbar auch der Agrarpolitik und der Branchenpolitik. Sie stützt sich daher auf Art. 28 sowie auf Art. 31bis, Abs. 2 und Abs. 3 Lit. b der Bundesverfassung. Sie hat die Form eines Bundesgesetzes mit folgendem Wortlaut.

**Bundesgesetz
über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen
aus Landwirtschaftsprodukten**

(Vom 13. Dezember 1974)

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 28 und 31^{bis} Absatz 2 und Absatz 3 Buchstabe *b* der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. Juli 1974¹⁾,

beschliesst:

1. Abschnitt: Einfuhrzoll

Art. 1

Grundsatz

¹ Für die im Anhang zu diesem Gesetz aufgeführten Produkte kann der Bundesrat die bei der Einfuhr anwendbaren Zollansätze so festsetzen, dass er die im Anhang genannten festen Elemente um bewegliche Teilbeträge erhöht.

² Für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten, die im Anhang zu diesem Gesetz nicht genannt sind, kann der Bundesrat, nach Anhören der von ihm bestellten Zollexpertenkommission, die Zollansätze so festsetzen, dass er ein Industrieschutzelement ausscheidet und dieses um bewegliche Teilbeträge erhöht.

³ Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung halbjährlich über seine Massnahmen. Die Bundesversammlung entscheidet, ob sie in Kraft bleiben.

¹⁾ BBl 1974 II 265

3. Abschnitt: Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 7

Instanzen und Rechtsmittel

¹ Über die Ausrichtung oder Rückforderung von Ausfuhrbeiträgen entscheidet die Zollverwaltung.

² Die allgemeinen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren des Bundes¹⁾ sind anwendbar.

Art. 8

Strafbestimmungen

¹ Wer vorsätzlich oder fahrlässig einen Ausfuhrbeitrag im Sinne dieses Gesetzes unrechtmässig erwirkt, wird, sofern nicht die Strafbestimmung von Artikel 14 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht²⁾ zutrifft, mit Busse bis zum Zwanzigfachen des erwirkten Betrages bestraft.

² Verfolgung und Beurteilung richten sich nach den Bestimmungen über Zollwiderhandlungen³⁾.

4. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 9

Aufhebung bisherigen Rechts

Anmerkung 3 zu Kapitel 17 des Gebrauchszolltarifs¹⁾ fällt dahin, sobald das System der Ausfuhrbeiträge für Zucker und Melassen in Kraft tritt.

Art. 10

Vollzug

¹ Der Bundesrat erlässt die Vollzugsvorschriften. Er bestimmt insbesondere die landwirtschaftlichen Grundstoffe und regelt, wie die Preise nach Artikel 2 und 4 ermittelt werden.

² Er kann einem Departement die periodische Festsetzung der beweglichen Teilbeträge und der Ausfuhrbeiträge übertragen.

³ Soweit dieses Gesetz und die Vollzugsvorschriften keine Bestimmungen enthalten, gelten sinngemäss die Vorschriften über die Zölle.

Art. 11

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Also beschlossen vom Nationalrat

Bern, den 13. Dezember 1974

Der Präsident: Simon Kohler

Der Protokollführer: Koehler

Also beschlossen vom Ständerat

Bern, den 13. Dezember 1974

Der Präsident: Oechslin

Der Protokollführer: Sauvant

Datum der Veröffentlichung: 23. Dezember 1974

Ablauf der Referendumsfrist: 23. März 1975

¹⁾ SR 172.021

²⁾ SR 313.0

³⁾ SR 631.0

¹⁾ SR 632.10

Anhang

Liste der Waren, bei denen der Bundesrat die bei der Einfuhr anwendbaren Zollsätze so festsetzen kann, dass er die genannten festen Elemente um bewegliche Teilbeträge erhöht.

Nummer des schweizerischen Zolltarifs	Warenbezeichnung	Festes Element je 100 kg brutto in Franken
1704.	Zuckerwaren ohne Kakaogehalt	
20	- Kaugummi	41.—
30	- andere	53.—
1806.	Schokolade und andere kakaohaltige Nahrungsmittelzubereitungen:	
30	- andere	10.—
1901.01	Malz-Extrakt	20.—
1902.	Zubereitungen für die Ernährung von Kindern oder für den Diät- oder Küchegebrauch auf der Grundlage von Mehl, Griess, Stärke oder Malzextrakt, auch mit einem Gehalt von Kakao von weniger als 50% des Gewichts:	
10	- Zubereitungen aus vorwiegend Kartoffelmehl, auch in Form von Griess, Flocken usw. und Zubereitungen, die Milchpulver enthalten	10.—
20	- andere	20.—
1903.01	Teigwaren	3.—
1907.	Brot, Schiffszwieback und andere gewöhnliche Backwaren, ohne Zusatz von Zucker, Honig, Eiern, Fett, Käse oder Früchten:	
20	- in Verkaufspackungen aller Art	15.—
1908.	Feine Backwaren und Zuckerbäckerwaren, auch mit beliebigem Gehalt an Kakao:	
10	- nicht gezuckert, ohne Kakao und Schokolade	27.—
20	- andere	60.—
2101.	Geröstete Zichorie und andere geröstete Kaffee-Ersatzmittel, sowie Auszüge hieraus:	
ex 12	- andere, ausgenommen Waren aus gerösteter Zichorie	21.—
2107.	Nahrungsmittelzubereitungen, anderweit weder genannt noch inbegriffen:	
ex 10	- alkoholfreie Mischungen von Extrakten und Konzentraten pflanzlicher Stoffe, gezuckert oder ungezuckert	120.—
20	- Maiskonserven	13.—
26	- Kindernährmittel	10.—
40	- andere	44.—

Bern, den 30. Dezember 1974

Sekretariat der Bundesversammlung

2. Grundzüge des Gesetzes

Hauptzweck des Gesetzes ist die Milderung künstlicher Wettbewerbsnachteile, denen die schweizerische Nahrungsmittelindustrie gegenüber der ausländischen Konkurrenz sowohl auf dem Binnenmarkt als auch auf den Exportmärkten ausgesetzt ist. Die Ursache dieser Wettbewerbsnachteile liegt darin, dass unsere Industrie, welche landwirtschaftliche Rohstoffe verarbeitet, dafür in der Regel wesentlich höhere Kosten zu tragen hat als die ausländische. Dies wiederum findet seinen Grund in der schweizerischen Agrarpolitik, die gemäss dem Landwirtschaftsgesetz den bäuerlichen Produzenten kostendeckende Preise zu gewähren und den Absatz ihrer Erzeugnisse zu begünstigen hat. Die schweizerische Nahrungsmittelindustrie kann sich also nicht oder nur zu einem geringen Teil zu den günstigsten Weltmarktpreisen eindecken. Die daraus entstehende Benachteiligung im internationalen Wettbewerb fällt infolge der industriellen Zollliberalisierung im westeuropäischen Freihandelssystem zunehmend ins Gewicht.

a) Ein Kostenausgleichssystem

Unter diesem Aspekt ist das Gesetz dazu bestimmt, die Wettbewerbsbedingungen der schweizerischen Industrie an diejenigen ihrer ausländischen Konkurrenz anzugleichen, soweit die kostenbedingten Nachteile einen künstlichen Charakter haben. Als Mittel dazu dient ein Preisausgleichssystem. Durch die Erhebung von Grenzabgaben beim Import können die Preise für landwirtschaftliche Grundstoffe (wie Zucker, Mehl, Milch usw.), die in ausländischen Verarbeitungserzeugnissen (wie Schokolade, Backwaren, Teigwaren, zuckerhaltigen Produkten) enthalten sind, an die inneren Preise herangeführt werden. Analog erlaubt es das Gesetz, beim Export den schweizerischen Rohstoffanteil in inländisch produzierten Verarbeitungsprodukten durch Beiträge mindestens teilweise auf die massgeblichen ausländischen Kostenniveaus zu verbilligen.

Diese Ausgleichsvorgänge sind in ihrer Zulässigkeit klar begrenzt. Sie beschränken sich in jedem Fall auf die Kostenunterschiede bei landwirtschaftlichen Rohstoffen. Dies gilt auch für solche Erzeugnisse, die nicht ausdrücklich im Anhang zum Gesetz aufgezählt sind, sondern für die der Bundesrat eine bedingte Ermächtigung (nachträgliche Gutheissung durch die Bundesversammlung) zur Einbeziehung in das Ausgleichssystem erhält.

Die in Frage kommenden Zolllarifpositionen werden jeweils in zwei Teile aufgegliedert: Industrieschutzelement und Agrarschutzelement. Das Industrieschutzelement ist gemäss dem schweizerischen Freihandelsabkommen mit der EWG von 1972 (Inkraftsetzung 1. Januar 1973) schrittweise abzubauen. Dasselbe ist im Verkehr mit den EFTA-Partnern schon weitgehend geschehen. Das variable Agrarschutzelement kann dagegen aufrechterhalten werden.

b) Verankerung in der europäischen Freihandelsordnung

Man hat es mit einem handelspolitischen Modell zu tun, das in seiner konsequentesten Ausführung bereits seit 1966 in der EWG Anwendung findet und vom GATT anerkannt wird. Die EWG erhebt, in Analogie zu ihren Agrarmarktordnungen, bei der Einfuhr von Verarbeitungsprodukten eine sogenannte variable Abschöpfung, die dem jeweiligen Unterschied zwischen ihren internen Landwirtschaftspreisen und den Weltmarktpreisen entspricht. Beim Export von Verarbeitungserzeugnissen gewährt sie eine in gleicher Weise kalkulierte Erstattung aus öffentlichen Budgetmitteln.

In den Freihandelsverträgen mit der Schweiz und den anderen EFTA-Partnern hat der Ausgleichsvorgang systematisch Eingang gefunden. Die EFTA nahm zum gleichen Zweck eine Aenderung ihrer Gründungskonvention vor. Die Mehrzahl der EFTA-Staaten hat darauf ihrerseits entsprechende Handelsregeln für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte eingeführt. Teilweise hatten solche Regeln schon früher bestanden und daher zu einer Limitierung der Zollabbauverpflichtungen in der EFTA geführt.

In den Abkommensverhandlungen mit der EWG erreichte die Schweiz für verarbeitete Agrarprodukte eine Begrenzung der Zollabbauverpflichtungen, da diese ja nur für den Industrieschutz bestehen. Dagegen fehlten ihr bisher im internen Recht die Grundlagen für die geschilderten Kostenausgleichsmechanismen. Das Gesetz schafft diese Grundlagen. Es beseitigt objektive Nachteile, deren einseitiger Charakter durch die zunehmende Anwendung des Ausgleichssystems seitens der EWG- und der EFTA-Partner immer schwerwiegender geworden ist.

3. Sinn und Widersinn

Fragt man nach dem Sinn des Gesetzes, so kann nicht genug betont werden, dass es um nichts anderes als um Wettbewerbsgleichheit geht. Wer darin Elemente von Protektionismus und Exportsubventionierung, von Abkapselung und Dumping sehen will, befindet sich schlicht im Irrtum.

a) Wettbewerbsgleichheit als Grundregel liberaler Handelspolitik

Die schweizerische Handelspolitik ist traditionell liberal. Und das mit gutem Grund: Ein so stark aussenwirtschaftsverflochtenes Land kann sich Protektionismus schon deshalb nicht leisten, weil dieser stets zu Gegenprotektionismus zu führen droht. Wettbewerbsgleichheit - präziser: Freiheit von künstlichen Wettbewerbsbeschränkungen - ist aber ein Wesenselement des freien Handels wie der Marktwirtschaft überhaupt. Dieses Wesenselement ist im Fall der verarbeiteten Nahrungsmittel nicht erfüllt. Es ist bei den Rohstoffkosten verletzt durch Verzerrungen, die ihre Wurzel im überall herrschenden und häufig auch wohlbegründeten Agrarinterventionismus haben. Das vorliegende Gesetz erlaubt die Korrektur solcher Verzerrungen.

Eine Bevorzugung schweizerischer Lebensmittelhersteller ist damit nicht verbunden, also auch keine Diskriminierung ausländischer Anbieter. Damit entfällt der Vorwurf des Protektionismus von selbst. Auch von künstlicher Ausfuhrbegünstigung kann nicht die Rede sein. Es geht einzig darum, dass die schweizerischen Exporteure auf den Auslandsmärkten mit gleich langen Spiessen fechten können wie ihre Konkurrenten. Diskriminatorisches Verhalten hätten uns unsere Vertragspartner ebensowenig zugestanden wie wir ihnen. Wohl aber haben die Vertragspartner die Berechtigung zu Ausgleichsmassnahmen mit uns in aller Form, und auf Gegenseitigkeit, vereinbart. Die einseitige Kostenüberbelastung der schweizerischen Industrie wäre nicht nur ein binnenwirtschaftlicher, sondern auch ein handelspolitischer Widersinn.

b) Ausfluss agrarpolitischer Autonomie

Hinter der Gesetzesvorlage steht weit mehr als nur Aussenhandels-technik. Der Ausgleichsmechanismus für Einfuhren und Ausfuhren von Verarbeitungsprodukten gründet letztlich in der agrarpolitischen Autonomie nicht nur der Schweiz, sondern auch ihrer Kontrahenten. Denn das, was auszugleichen ist - eben die Unterschiede in den Rohstoffkosten - ist Ausfluss der aufrechterhaltenen agrarpolitischen Hoheit der Vertragspartner. Die Landwirtschaft ist ja weder in der EFTA noch in den EWG-Freihandelsabkommen in den Freihandel einbezogen worden. Darauf musste gerade die Schweiz, die ja nach Verfassung und Gesetz für die Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft und eines gesunden Bauernstandes zu sorgen hat, entscheidendes Gewicht legen. Eine Annäherung der schweizerischen Landwirtschaftspreise und der bäuerlichen Einkommen an diejenigen in der EWG wäre politisch unzumutbar gewesen. Sie wäre einer empfindlichen "Harmonisierung nach unten" gleichgekommen.

Wer zu den Zielen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik steht, muss auch die Konsequenzen auf der Verarbeitungsstufe anerkennen. Die Verarbeitungsindustrien sind wichtige Kunden unserer Bauern. Von ihrer Leistungsfähigkeit hängen die Absatzchancen der Landwirtschaft ab, damit aber auch die Grundlagen der Landesversorgung mit Nahrungsmitteln. Das ist angesichts des bescheidenen Selbstversorgungsgrades der Schweiz ein sehr wichtiger Aspekt. Müsste sich die Industrie vorwiegend auf ausländische Rohstoffe stützen oder ihre Fabrikationsstätten ins Ausland verlegen, so würde die Versorgungssicherheit beeinträchtigt. Erneut ein Widersinn!

c) Mehr Freihandel, nicht weniger!

Natürlich hätte man der Notwendigkeit, für Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie eine etwas ungewohnte handelspolitische Sonderregelung zu treffen, dadurch ausweichen können, dass man diese Warenkategorie einfach aus dem europäischen Freihandel ausgeklammert hätte. Wäre das eine gute Alternative gewesen? Gewiss nicht für jene, die, wie die Schweiz, stets für einen möglichst umfassenden industriellen Freihandel eingetreten sind. Uebrigens verlangen schon die GATT-Bestimmungen über Freihandelszonen ein

solches umfassendes Warensortiment. Und tatsächlich nimmt nun die Nahrungsmittelindustrie am Freihandel teil, indem die Handelsschranken, soweit sie eben industriell und nicht landwirtschaftlich relevant sind, fallen.

Auch dies geschieht auf Gegenseitigkeit. Hätte man die Verarbeitungsprodukte ausgenommen, so wäre der Schutz unserer europäischen Umgebung integral bestehen geblieben. Das in diesem Schutz enthaltene Rohstoffelement diskriminiert die Schweiz faktisch in vielen Fällen. Deshalb hätten wir wohl früher oder später selber zum Rechten sehen müssen und ohnehin ähnliche Agrarschutzkomponenten aufbauen müssen. Jetzt ist das Recht dazu in unserem EWG-Abkommen vertraglich verbrieft. Das ist ein Vorteil, zumal in handelspolitisch unsicheren Zeiten wie heute.

d) Sachbezogene Flexibilität und ihre Grenzen

Vertraglich verbrieft ist ausserdem die Möglichkeit, in das Ausgleichssystem andere Waren als diejenigen einzubeziehen, die beim Abschluss des Freihandelsabkommens genannt wurden (Protokoll Nr. 2 zum Abkommen, Artikel 3). Dieser Abmachung liegt die simple Ueberlegung zugrunde, dass Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie sich fortlaufend entwickeln. Daraus können Tatbestände entstehen, die bei Vertragsabschluss noch nicht vorlagen. Sie sollen mit dem Zweck eines möglichst grossen Anwendungsbereichs der Freihandelsordnung Berücksichtigung finden können, wenn sich dies von der Sache her aufdrängt.

Unter derselben Voraussetzung sieht nun auch die schweizerische Regelung vor, dass nicht nur die im Gesetz genannten, sondern auch weitere landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse der neuen Ordnung unterstellt werden können. Damit erhält der Erlass die erwünschte und sinngemässe Anwendungsflexibilität. Diese drängt sich übrigens um so mehr auf, als sie auch die Handhabe bietet, um gegen zusätzliche ausländische Massnahmen auf dem Gebiet des Rohstoffpreisausgleichs ein Gegengewicht zu schaffen. Flexibilität mit Willkür gleichzusetzen, wäre aber gründlich verfehlt. Jede Ausdehnung des Ausgleichssystems findet ihre Grenzen an den objektiven Rohstoffpreisdifferenzen. Die Meinung, es könnten mit dem Präjudiz des vorliegenden Gesetzes beliebige Wirtschaftszweige Schutz- und Subventionsmassnahmen verlangen, findet unter keinem Rechtstitel eine Grundlage.

4. Nahrungsmittelindustrie und Rohstoffhandicap

Das Stichwort Rohstoffhandicap umschreibt den Wettbewerbsnachteil der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie zutreffend. Im Gegensatz zu den meisten ausländischen Produzenten können die schweizerischen Betriebe ihre Rohwaren nicht oder nur zu einem geringen Teil zu Weltmarktpreisen beschaffen. Ihre Kostenkalkulation erfährt dadurch eine einseitige Mehrbelastung.

a) Vorrangige Bedürfnisse der Landwirtschaft

Die schweizerische Industrie hat sich daher den vorrangigen Bedürfnissen der Landwirtschaft unterzuordnen. Ihre daraus entstehenden Lasten sind ein Nebeneffekt der Agrarpolitik. Er bleibt bestehen, und mit guten agrarpolitischen Gründen.

Das Rohstoffhandicap setzt sich zusammen aus vergleichsweise hohen Preisen inländischer Agrarprodukte und verschiedenen Massnahmen, die zur Stützung dieses Preisniveaus angewendet werden (Agrarzölle, permanente oder temporäre mengenmässige Einfuhrbeschränkungen, Leistungssysteme, Preiszuschläge usw.). Solche Faktoren fallen ins Gewicht bei Ausgangsstoffen wie Milch und Milchpulver, Butter, Mehl, Zucker, Glukose usw. Die schweizerische Landwirtschaftspolitik schränkt auf diese Weise die Dispositionsfreiheit der Einkäufer der schweizerischen Nahrungsmittelfabriken ein.

b) Wettbewerbsnachteile im Doppel

Solange das Rohstoffhandicap nicht ausgeglichen wird, sieht sich die schweizerische Industrie gleich in mehrfacher Weise "doppelt bestraft". Einmal sowohl auf dem Inlandmarkt (höhere Rohstoffkosten als die exportierende Auslandskonkurrenz) als auch im Ausland (fehlende Rohstoffverbilligung). Auf den Auslandsmärkten ist die Diskriminierung wieder eine doppelte: Sie besteht nicht nur gegenüber der dortigen einheimischen Konkurrenz, die durch Einfuhrbelastungen (im Ausmass der Differenz zwischen den jeweiligen internen Preisen und den Weltmarktpreisen für Ausgangsprodukte) abgeschirmt wird, sondern auch gegenüber den Anbietern aus Drittländern, deren Exporte durch Kostenerstattungen begünstigt werden. Und schliesslich sind es sowohl die alten Partnermärkte der EFTA als auch die neuen der EWG, auf denen die Benachteiligung auftritt.

Gewisse Milderungen erfährt das schweizerische Rohstoffhandicap allerdings schon heute, aber sie sind bescheiden, und sie verlieren mit dem Abbau der Industrieschutzkomponente an Wirksamkeit. Beim Import sind es die bestehenden, in der Regel mässigen Zölle, welche die künstlichen Kostenvorteile der ausländischen Konkurrenz dämpfen. Beim Export sind einzelne Rückerstattungen von Abgaben zu nennen, die jeweils anlässlich der Einfuhr erhoben wurden (Zollanteile, Pflichtlagerbeiträge, Preiszuschläge). Zur Beseitigung des Rohstoffhandicaps reicht das alles bei weitem nicht aus.

c) Kostenunterschiede fallen ins Gewicht

Zum Teil sind es nämlich zollfremde Lenkungsmassnahmen, welche die Kostennachteile in erster Linie bestimmen. So haben das schweizerische Butterimportmonopol und das Leistungssystem bei Vollmilchpulver (Uebernahmeverpflichtungen der Verarbeiter zu "politischen" Preisen) nicht nur zur Folge, dass die schweizerische Industrie nicht beliebig auf den Weltmarkt ausweichen kann, sondern auch, dass die schweizerischen Rohstoffkosten weit über den Weltmarktpreisen liegen. Nach der Botschaft des Bundesrates zum vorliegenden Gesetz hat man für 1973 folgende Rohstoffkostenunterschiede zum Nachteil der schweizerischen Industrie ermittelt (je 100 kg): 19 Fr. bei Brotgetreide, 170 Fr. bei Magermilchpulver, 230

Fr. bei Vollmilchpulver und nahezu 400 Fr. bei Butter. Oder eine Illustration aus der Schokoladeindustrie: Diese hatte 1974 bei der Exportschokolade für Milchpulver und für Zucker mit zwei- bis viermal so hohen effektiven Einstandspreisen zu rechnen wie die EWG-Konkurrenz. Beim Wettbewerb auf dem schweizerischen Markt kommt noch die Verteuerung der Rohstoffkosten durch Pflichtlagerbeiträge (Garantiefondsbeiträge) dazu, die nur die Inlandschokolade belasten.

d) Eine Industrie, die zählt

Vernachlässigen oder künstlich benachteiligen sollte man die Nahrungsmittelindustrie so wenig wie alle anderen Branchen unserer Wirtschaft. Sie ist eine Industrie, die zählt. Bundesrat Brugger sagte dazu im Parlament: "Wir haben in der Schweiz im ganzen 145 Betriebe der Biscuits-, Confiserie-, Teigwaren-, der Konserven-, Tiefkühl-, Diät- und Kraftnahrungsmittel-, Schokolade-, Suppen- und Saucen-Industrie. Davon sind 66 Kleinbetriebe mit weniger als 50 Beschäftigten. 59 sind Mittelbetriebe mit 50 bis 300 Beschäftigten, und 20 sind sogenannte Grossbetriebe mit 300 und mehr Beschäftigten, wobei es auch einige Grösstbetriebe darunter hat. Betrachtet man den Standort dieser Betriebe, so stellt man fest, dass sie sich auf alle Kantone verteilen und vor allem auch auf wirtschaftliche Randregionen." Der Beitrag, den die Nahrungsmittelindustrie durch ihre Existenz zur Sicherung der Landesversorgung leistet, wurde schon erwähnt.

e) Schweizerische Strukturmerkmale

Mit ihrer vornehmlich mittelbetrieblichen und dezentralisierten Struktur zeigt die Nahrungsmittelindustrie typisch schweizerische Merkmale. Hersteller von Kraft- und Kindernährmitteln beispielsweise gibt es in Städten wie in Dörfern, in der deutschen wie in der welschen Schweiz. Es bestehen 30 Fabriken für Zuckerwaren (Bonbons) und 35 für Dauerbackwaren. Von diesen 65 Betrieben beschäftigen nur 4 mehr als 200 Arbeitnehmer, dagegen 43 weniger als 50. Die Teigwarenindustrie zählte 1974 714 Beschäftigte (im ganzen also weniger als grosse Einzelfabriken im Ausland), die sich auf 25 über das ganze Land verstreute Betriebe verteilen.

Grösser dimensioniert ist die traditionelle Schokoladeindustrie mit 18 Firmen und einer Beschäftigtenzahl von gut 6'000. 5 Betriebe haben mehr als 500 Arbeitnehmer, 2 haben weniger als 50. Die Mehrzahl der Fabrikationsstätten befindet sich auch in der Schokoladebranche in Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern. Es gibt Schokoladefabriken in allen Landesteilen.

f) Was sagt die Aussenhandelsstatistik?

Im ganzen ist die Nahrungsmittelindustrie zur Hauptsache eine Inlandindustrie, wenn sie auch exportstarke Spezialitäten hat (z.B. Schokolade, Kindernährmittel usw.). Ihre Produktion findet mehrheitlich auf dem einheimischen Markt Absatz.

Vom inländischen Verbrauch wird aber ein Teil, und zwar ein steigender, durch Importe gedeckt. Bei Dauerbackwaren sind die Einfuhren mengenmässig von 1960 bis 1974 etwa auf das Sechseinhalbfache, die Ausfuhren dagegen nur bescheiden gestiegen und in den letzten zehn Jahren sogar kontinuierlich leicht gesunken. Für die Zuckerwarenindustrie war die Entwicklung günstiger. Sie konnte einen Exportanteil von 30 % an ihrer Produktion halten (Dauerbackwaren 7 %). Vom schweizerischen Konsum entfallen bei diesen Branchen rund ein Fünftel (Backwaren) bis über ein Drittel (Zuckerwaren) auf Importe. Bei Teigwaren sind es 10 %, während der Exportanteil der schweizerischen Erzeugung nur 3 % beträgt. Die Schokoladeindustrie exportiert etwas weniger als einen Fünftel ihrer Produktion. Der Anteil ausländischer Ware am schweizerischen Schokoladekonsum wird für 1975 auf etwa einen Achtel geschätzt.

g) Der Kostennachteil verschärft sich

Dieser Importanteil hat sich bei der Schokolade seit einem Jahrzehnt rasch erhöht. Er stellte sich 1965 auf 2,4 %, 1970 bereits auf 7,4 %, und 1975 wird er voraussichtlich mehr als 12 % erreichen. 1974 nahmen die Schokoladimporte gewichtsmässig um 26 % zu, während die Exporte um 8 % zurückfielen. Im ersten Semester 1975 stieg die Einfuhr weiter um 5 %, die Ausfuhr sank dagegen drastisch um 20 %.

Die Scherenbewegung von Importen und Exporten, die bei der Schokolade auffallend stark ist, hat gewiss auch mit konjunkturellen Gründen zu tun, ferner mit monetären Ursachen (Aufwertung des Schweizerfrankens gegenüber allen anderen Währungen). Aber das allein reicht zur Erklärung nicht aus. Die Verschärfung des Rohstoffhandicaps liefert vielmehr einen weiteren wichtigen Grund. Beispiel: Die Differenz zwischen dem schweizerischen Einstandspreis und dem Weltmarktpreis für Vollmilchpulver betrug 1969 bis 1971 durchschnittlich 194 Fr. je 100 kg; 1974 waren es 230 Fr., und heute sind es rund 300 Fr.

5. Ein Ermächtigungsgesetz

Der Rechtsakt, um den es geht, ist ein völkerrechtlich verankertes Ermächtigungsgesetz. Er findet seine Grundlage nach aussen im schweizerischen Freihandelsabkommen mit der EWG sowie im revidierten EFTA-Uebereinkommen. Nach innen ist sein Gegenstand die Kompetenz des Bundesrates, im Aussenhandel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen für den Ausgleich der rohstoffkostenbedingten künstlichen Wettbewerbsnachteile der schweizerischen Industrie zu sorgen.

a) EWG-Abkommen und EFTA-Konvention

Dem schweizerischen Freihandelsabkommen mit der EWG sind verschiedene Anhänge beigefügt. Zu diesen gehört das Protokoll Nr. 2 "über Waren, für die zur Berücksichtigung der Preisunterschiede bei den darin verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen eine Sonderregelung gilt". Jede Vertragspartei hat danach

das Recht, zum Ausgleich von Preisunterschieden bei den agrarischen Ausgangsprodukten geeignete Massnahmen zu ergreifen. Die Liste der Waren, für welche dies zulässig ist, ist dem Protokoll beigelegt. Sie kann im gegenseitigen Einvernehmen erweitert werden. In der EFTA wurde mit der Revision des Artikels 21 der Stockholmer Konvention die Zulässigkeit von Ausgleichsmassnahmen allgemein verankert, und der gütermässige Anwendungsbereich wurde mit demjenigen der Freihandelsverträge der EFTA-Staaten mit der EWG in Uebereinstimmung gebracht.

b) "Bewegliche Teilbeträge" und "Pauschbeträge"

Das von der EWG in den sechziger Jahren geschaffene Ausgleichssystem besteht zolltechnisch darin, dass bei den verarbeiteten Nahrungsmitteln eine in zwei Teile aufgegliederte Abgabe erhoben wird. Sie besteht aus einem "festen Teilbetrag", welcher dem Schutz der Verarbeitungsindustrie dient, und einem "beweglichen Teilbetrag", der die Rohstoffkostenunterschiede ausgleicht. Er wird in der Regel kalkuliert nach Massgabe der Differenz zwischen dem EWG-Richtpreis für das betreffende Agrarprodukt und seinem repräsentativen Weltmarktpreis. In den meisten Fällen wird er vierteljährlich neu festgesetzt. Unter den Freihandelsverträgen mit den EFTA-Staaten bleibt der bewegliche Teilbetrag intakt, während der feste Teilbetrag schrittweise abzubauen ist. Eine Variante zum beweglichen Teilbetrag ist in der EWG der "Pauschbetrag", der ebenfalls als Agrarschutzelement gilt, aber pauschal geschätzt und nicht periodisch angepasst wird.

Da die Schweiz das variable Ausgleichssystem noch nicht kannte, war in den Verhandlungen mit der EWG zuerst zu entscheiden, welche Teile der bestehenden Importzölle für Verarbeitungsprodukte als abbaupflichtige Industrieschutzabgaben zu beurteilen waren und welche als Mittel zum Ausgleich bestehender Agrarpreisdifferenzen ausgelegt werden konnten. Nach einem einvernehmlich festgelegten Verfahren wurde auf diese Weise für jede in Frage kommende Zollposition ein - hier notwendigerweise pauschales - Agrarschutzelement ausgeschieden und vom Zollabbau dispensiert. Gleichzeitig wurde die Schweiz ermächtigt, noch vor dem Ende der Uebergangszeit des EWG-Abkommens (Mitte 1977) die pauschalen Agrarschutzteile durch bewegliche Teilbeträge abzulösen, analog der EWG-Methode. Dadurch wird ein konsequenterer Agrarpreisausgleich ermöglicht, und zwar namentlich für Zuckerwaren, Malzextrakt, Teigwaren, Backwaren und verschiedene Nahrungsmittelzubereitungen. Einen Sonderfall bilden Zolllarifpositionen, bei denen die berechneten pauschalen Agrarschutzelemente höher sind als die Ausgangszölle. Hier beschränkte man sich auf geringfügige Zollerhöhungen unter Ausschluss künftiger beweglicher Teilbeträge.

c) Kompetenzrahmen und Durchführungsregeln

In Anlehnung an das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens Schweiz-EWG führt das vorliegende Bundesgesetz eine Reihe landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse auf. Bei diesen erhält der Bundesrat die Kompetenz, bei der Einfuhr und der Aus-

fuhr Ausgleichsmassnahmen anzuordnen. Für die Importe wurden die festen, abbaupflichtigen Teilbeträge aus dem Protokoll Nr. 2 übernommen und für die beweglichen Teilbeträge die Berechnungsgrundlagen formuliert. Massgebend dafür sind die rohstoffmässige Zusammensetzung der importierten Waren sowie die Preisentwicklung der massgebenden landwirtschaftlichen Grundstoffe im Inland und im Ausland. Auf der Ausfuhrseite wird der Bundesrat ermächtigt, für Verarbeitungserzeugnisse, die bestimmte Agrarrohstoffe enthalten, Exportbeiträge auszurichten. Diese werden weitgehend nach denselben Kriterien berechnet wie die beweglichen Einfuhrbeiträge. In erster Linie geht es um Rohstoffe des Zucker-, Milch- und Getreidesektors.

Im Gegensatz zur EWG nimmt der Bundesrat (gemäss seiner Botschaft zum Gesetz) nicht in Aussicht, die auszugleichenden Preisdifferenzen schematisch nach Massgabe der (häufig sehr niedrigen) Weltmarktpreise zu berechnen. Er wünscht pragmatisch, zurückhaltend und möglichst wirklichkeitsnah vorzugehen. Dabei soll ein hinreichendes Mass an Entscheidungsfreiheit über Bezugsgrössen und Häufigkeit der Festsetzung der beweglichen Teilbeträge gewahrt werden. Infolge der ausländischen Usancen dürfte allerdings der jeweilige Weltmarktpreis die gebräuchlichste Basis für die Kalkulation sein, die nicht häufiger als vierteljährlich angepasst werden soll.

d) Besonderheiten des erfassbaren Warensortiments

Die Liste der für das Ausgleichssystem vorgesehenen Positionen wurde ergänzt durch Schokoladen und Kindernährmittel. Sachlich sind hier die Voraussetzungen für den Rohstoffkostenausgleich zweifellos gegeben. Es bestehen jedoch Hindernisse auf Grund von Zolltarifbindungen im GATT. Eine Eigentümlichkeit ist bei diesen Positionen darin zu finden, dass die bestehenden Zölle zu niedrig sind, um auch nur das Kostenhandicap der schweizerischen Industrie einigermassen zu decken; für ein Industrieschutzelement bieten sie an sich keinen Raum. Gegenüber der EWG konnte daher keine Aufteilung in Industrieschutz und pauschalen Agrarschutz vorgenommen werden. Es ist aber geplant, die entsprechenden Positionen möglichst bald im GATT zu dekonsolidieren, um sie der neuen Regelung unterstellen zu können.

Was schliesslich die Ermächtigung des Bundesrates betrifft, diese Regelung auf neue, im Gesetz nicht genannte Produkte auszuweiten, so ergibt sie sich aus dem Bedürfnis, künftig veränderten oder neuen Tatbeständen Rechnung tragen zu können. Gegen exekutive Willkür sind dabei - ganz abgesehen von der staatsvertraglichen Unzulässigkeit von Ausgleichsbeträgen, welche die Rohstoffpreisdifferenzen übersteigen - zwei Sicherungen eingebaut. Erstens hat der Bundesrat vor der Einbeziehung zusätzlicher Produkte in das System stets die Zollexpertenkommission anzuhören. Zweitens hat die Bundesversammlung solche neuen Unterstellungen regelmässig nachträglich zu genehmigen, und zwar jeweils bei der halbjährlichen Berichterstattung durch den Bundesrat.

6. Ein bescheidener Preis für wirtschaftliche Loyalität

Das Gebot wirtschaftlicher Loyalität, welches das neue Gesetz mit der Beseitigung künstlicher Wettbewerbsverfälschungen erfüllt, hat zwar seinen Preis, aber einen sehr bescheidenen. Für die Konsumenten ergeben sich nur eng begrenzte Auswirkungen, und für die Bundesfinanzen wird per Saldo zunächst ein Zusatzertrag herauszuschauen. Was ins Gewicht fällt, ist die Aussicht auf grössere Beschäftigungsstabilität in der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie, auf fairere Absatzchancen und auf zuverlässigere Arbeitsplätze.

a) Finanzpolitische Zurückhaltung

Die bundesrätliche Botschaft zum Gesetz lässt erkennen, dass die vorgesehenen Ausgleichsbeträge weder beim Import noch beim Export ins Kraut schiessen werden. Ein Ermessensspielraum der Regierung ist zwar bei der Bestimmung der zu berücksichtigenden Agrarrohstoffe und ihrer Kosten gegeben. Dies liegt schon deshalb nahe, weil sich die sachlichen Verhältnisse ändern können. Aber der Ermessensspielraum ist begrenzt, teils durch das Gesetz selbst, teils durch die erklärte Absicht des Bundesrates, nur solche Grundstoffe zu berücksichtigen, bei denen für die schweizerischen Verarbeiter ein ins Gewicht fallendes Kostenhandicap nachgewiesen werden kann.

Auf der Exportseite ist diese realistisch-reservierte Haltung durch die angespannte Lage der Bundesfinanzen mitbestimmt worden. Der Bundesrat hat verdeutlicht, dass er die Beitragsansprüche auf Rohstoffe zu beschränken beabsichtigt, bei denen der Kostennachteil besonders gewichtig und eindeutig nachweisbar ist, namentlich im Vergleich mit den Einfuhrbelastungen in den Absatzländern. Auch soll darauf Bedacht genommen werden, dass vor allem Rohstoffe begünstigt werden, deren Absatz für die schweizerische Landwirtschaft von wesentlicher Bedeutung ist.

Zu vermerken ist noch, dass der zusätzliche Personalbedarf, der sich aus der Neuordnung des Nahrungsmittel-Aussenhandels ergibt, voraussichtlich auf drei neue Arbeitskräfte bei der Oberzolldirektion begrenzt bleiben wird. Alle Zollämter sollten hingegen das anfallende Pensum mit unveränderten Personalbeständen bewältigen können.

b) Mehr Ertrag als Aufwand für den Bundesfiskus

Das Gesetz betrifft den Einfuhr- wie den Ausfuhrhandel. Beim Import fallen für die Bundeskasse Erträge an, beim Export sind Aufwendungen in Kauf zu nehmen. Vor der Vorlage des Gesetzes wurden die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen auf Grund von Aussenhandelsmengen, Agrarpreisen und handelsvertraglichen Vereinbarungen ermittelt. Die Schätzungen stützen sich auf Daten für das Jahr 1973.

Als Hauptresultat ist festzuhalten, dass unter der neuen Ordnung mit einem Gesamtertrag von zunächst 14 Millionen Fr. und einem Gesamtaufwand von 6,5 Millionen zu rechnen ist. Der Ertrag liegt in der Grössenordnung der einschlägigen Zolleinnahmen vor der Inkraftsetzung des schweizerischen Freihandelsabkommens mit der EWG. Von den 14 Millionen entfallen 3,5 Millionen auf die Industrieschutzkomponente, die bis Mitte 1977 abzubauen ist, und 10,5 Millionen auf das nicht abbaupflichtige Agrarschutzelement. Diesem sind die Aufwendungen für Exportbeiträge von 6,5 Millionen gegenüberzustellen. Sie können später mit der Einbeziehung einzelner Milchderivate in die Beitragsberechtigung noch eine Steigerung erfahren. Der Bundesrat hat indessen seine Absicht bekundet, Einnahmen und Ausgaben auch auf längere Sicht in einem vernünftigen Gewichtsverhältnis zu halten.

c) Produktionsstätten und Arbeitsplätze

Auf längere Sicht sind auch die wirtschaftlichen Perspektiven der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie zu beurteilen. Zu den wichtigen Kennzeichen gehörten in letzter Zeit Umschichtungen im Aussenhandel. In mehreren Bereichen nahmen die Importe stark zu, die Exporte ab. Das hat einen Zusammenhang mit dem Rohstoffhandicap.

Welches wären, hielte die Entwicklung an, über die Jahre hinweg die möglichen Folgen? Es könnte sich, sagte unlängst ein Fabrikant, zum Beispiel für die Schokoladeindustrie in absehbarer Zeit der Zwang zur Verlegung eines Teils der Produktion ins Ausland ziemlich imperativ stellen. Ist das erwünscht? Jedenfalls dann mit Sicherheit nicht, wenn die Ursache von Fabrikationsverlagerungen künstlicher Natur wäre, also in aufgezwungenen Wettbewerbsnachteilen wurzeln würde, die mit unternehmerischer Leistungsfähigkeit überhaupt nichts zu tun haben. Uebrigens bliebe es nicht nur bei der Abwanderung von Kapital und beim Verlust von Arbeitsplätzen im Inland. Die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung, immerhin ein kriegswirtschaftlich zentrales Anliegen, und die Absatzmöglichkeiten der schweizerischen Landwirtschaft würden geschwächt.

Fabrikationsverlegung ins Ausland wäre eine, blosse Betriebsstillegung im Inland, eine andere Variante der erzwungenen Reaktion auf eine Verlängerung und Verschärfung (infolge Wegfalls des Industrieschutzelementes) des Rohstoffhandicaps. Verluste von Arbeitsplätzen träten auch in diesem Fall ein. Auf der Investitionsseite wäre die Konsequenz weniger Kapitalexport als Kapitalvernichtung im Inland.

Es geht - das muss betont werden - nicht um Strukturhaltung mit staatlichen Mitteln. Es geht auch nicht um die Beseitigung natürlicher oder sonstwie marktwirtschaftlich echter Differenzen in den Standortbedingungen. Es geht einzig um die Beseitigung objektiver künstlicher Benachteiligungen der schweizerischen Industrie.

d) Für die Konsumenten kein Grund zum Klagen

Würde übrigens die schweizerische Nahrungsmittelindustrie ernstlich geschwächt, so würde sie auch als regulierender Wettbewerbsfaktor gegenüber ausländischen Erzeugnissen auf dem schweizerischen Markt ausfallen. Besteht Gewähr dafür, dass dies von marktmächtigen ausländischen Anbietern nicht zum Anlass genommen würde, es in der Schweiz mit einer Hochpreispolitik zu versuchen? Dies deutet an, dass man sich vor kurzfristigen Konsumentenstandpunkten hüten sollte.

Ebenso gilt es zu berücksichtigen, dass es nur ein sehr begrenztes Warensortiment ist, das der Neuordnung überhaupt unterstehen wird. Es macht am "Warenkorb", der dem schweizerischen Konsumentenpreisindex zugrunde liegt, weniger als einen Zwanzigstel aus. Nicht berührt werden viele Nahrungsmittel des täglichen Bedarfs wie Fleisch und Fleischwaren, Gemüse und Obst sowie ihre Konserven, Zucker, Mehl, Speiseöle und -fette und vieles andere. Es wäre völlig verfehlt zu glauben, es komme zu einer breiten Verteuerung von Lebensmitteln, oder zu behaupten, die Importausgleichsmassnahmen könnten in der Zukunft beliebig auf neue Warengruppen ausgedehnt werden.

Noch ein weiteres: Schon unter den heute geltenden Vereinbarungen des EWG-Freihandelsabkommens sind pauschale Agrarschutzelemente in die Einfuhrbelastungen eingebaut. Sie würden bei Ablehnung des Gesetzes nicht wegfallen, bei seiner Annahme aber durch ein elastischeres, die tatsächlichen Rohstoffkostenunterschiede besser berücksichtigendes System ersetzt werden. Das kann sich im Einzelfall auch zugunsten der Konsumenten auswirken. Sowohl Belastungen als auch Begünstigungen der Verbraucher bleiben eng begrenzt, solange die Importanteile am Gesamtverbrauch der betroffenen Produkte die gegenwärtigen Durchschnitte von 8 bis 16 % nicht übersteigen.

Nach all dem Gesagten kann es nicht erstaunen, dass der Bundesrat in seiner Botschaft zur Ueberzeugung gelangt ist, die Neuordnung werde kaum zu einer ins Gewicht fallenden Konsumentenbelastung führen.

e) Rohstoffverbilligung im Inland als untaugliche Alternative

Unter diesem Aspekt ist auch die Kritik jener an der Neuordnung zu bewerten, die zwar den Ausgleich des Rohstoffhandicaps anerkennen, ihn aber "konsumentenfreundlicher" gestalten möchten. Dazu schwebt ihnen als Mittel eine Verbilligung der inländischen Agrarrohstoffe zugunsten der schweizerischen Verarbeitungsindustrie vor, sei es durch allgemeine Kosten- oder Einkommensbeihilfen an die Landwirtschaft, sei es durch gezielte Herabsetzung der Preise landwirtschaftlicher Ausgangsmaterialien durch Einsatz von Bundesmitteln.

Es handelt sich jedoch um eine untaugliche Alternative. Generelle Zuschüsse an die Landwirtschaft sind zwar prüfenswert,

doch muss darüber nach anderen, umfassenden agrarpolitischen Kriterien entschieden werden, nicht nach dem marginalen Problem des Aussenhandels mit Verarbeitungsprodukten. Gezielte Rohstoffverbilligungen hätten dagegen beträchtliche finanzielle Nachteile. Im Bundeshaus ist berechnet worden, dass nur schon für die dem Gesetz unterliegenden milchhaltigen Produkte zur Beseitigung des Rohstoffhandicaps Beiträge bezahlt werden müssten, welche die eidgenössische Milchrechnung jährlich um 20 bis 25 Millionen Fr. zusätzlich belasten würden.

7. Gegenargumente und ihre Widerlegung

Das Gesetz ist handels- und wettbewerbspolitisch, agrar- und versorgungspolitisch wohlbegründet. Sein Ziel ist klar, doch scheinen die zu seiner Erreichung einzusetzenden Mittel etwas ungewohnt. Das macht den Erlass für die öffentliche Meinung vergleichsweise schwer zugänglich. Die Gegenseite hat leichteres Spiel, hat einprägsamere Schlagworte zur Hand. Es gilt, ihre Argumentation sachlich zu widerlegen.

a) Widerspruch zur liberalen Handelspolitik?

Das Gesetz widerspricht, heisst es, den Grundsätzen der liberalen Handelspolitik, also dem Prinzip der internationalen Arbeitsteilung.

Das ist ein Irrtum. Internationale Arbeitsteilung verlangt Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen und Produktionsmittel. Diese Freizügigkeit besteht bei den Agrarrohstoffen nicht. Die schweizerische Industrie muss diese Rohstoffe aus landwirtschaftspolitischen Gründen teurer bezahlen als ihre ausländische Konkurrenz. Dieser künstliche Nachteil, das Rohstoffhandicap, wird ausgeglichen, mehr nicht. Der Industrieschutz wird gegenüber der EWG abgebaut, gegenüber der EFTA ist er es schon. Die Handelsliberalisierung erhält damit einen echten Charakter (vgl. Abschnitt 2 und Abschnitt 3a).

"Aber der Freihandel wird doch eingeschränkt". Nein, die Sonderregelung für Verarbeitungsprodukte erlaubt mehr Freihandel mit der EWG und der EFTA, nicht weniger. Die Alternative wäre der Ausschluss dieser Produkte von der Freihandelsordnung gewesen (Abschnitt 3c).

"Immerhin ist die Sache handelspolitisch gefährlich; sie könnte uns Vergeltungsmassnahmen eintragen". Der Vorteil der Regelung liegt gerade in ihrer eindeutigen handelsvertraglichen Verankerung gegenüber EWG und EFTA. Wir schaffen ein Handelsregime, das die meisten unserer Partner schon kennen. Wo GATT-Bindungen vorerst Hindernisse bilden, sind sie nötigenfalls im ordentlichen Verfahren aufzuheben. Dieses Verfahren ist ausichtsreich, da das GATT gegenüber der EWG das Ausgleichssystem für Agrarrohstoffe anerkannt hat (Abschnitte 2b, 5a und d).

b) Das wettbewerbspolitische Schlüsselproblem

Protektionismus, Subventionierung und Diskriminierung sind drei Stichworte, die gegen das Gesetz ins Feld geführt werden. Sie sind unberechtigt.

Das Gesetz sieht allerdings zusätzliche Importabgaben vor. Diese können aber in keinem Fall mehr tun als die objektiven Rohstoffkostennachteile auszugleichen, denen die schweizerische Industrie gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz ausgesetzt ist. Damit wird Wettbewerbsungleichheit durch Wettbewerbsgleichheit ersetzt. Ein klassisches Ziel wirtschaftspolitischer Loyalität! (Abschnitte 2a, 3a, 4b).

Mit demselben Ziel der Wettbewerbsgleichheit und nach analogen Kriterien können aus der Bundeskasse Exportbeiträge ausgerichtet werden. Es handelt sich nicht um Subventionen, sondern wieder um einen objektivierten Ausgleichsvorgang für künstliche Wettbewerbsnachteile (Abschnitt 5c).

Von einer Diskriminierung der Aussenhandelspartner kann keine Rede sein. Diese Partner haben Ausgleichssysteme von der im Gesetz vorgesehenen Art zum Teil schon seit Jahren eingeführt. Sie wenden sie oft auch konsequenter an, als es die Schweiz zu tun beabsichtigt. Die Schweiz holt einen handelspolitischen Rückstand auf, der sie bisher einseitig benachteiligt hat. Sie beseitigt also eine gegen sie gerichtete faktische Diskriminierung, ohne gegenüber ihren Konkurrenten selbst eine Diskriminierung zu schaffen (Abschnitte 2b, 3a, 5c).

c) Unnötiger Agrarschutz?

Ist die schweizerische Landwirtschaft nicht schon genügend geschützt? Braucht sie eine weitere Schikane in der Form des vorliegenden Gesetzes?

Die Stützung der schweizerischen Landwirtschaft, die ihre wichtigsten Rechtsgrundlagen in der Bundesverfassung und im Landwirtschaftsgesetz findet, verändert sich nicht unmittelbar. Benachteiligt würde die Landwirtschaft allerdings, wenn Teile der Nahrungsmittelindustrie wegen des Kostenhandicaps ins Ausland abwandern oder im Inland Betriebe stilllegen müssten. Es gibt deshalb einen Zusammenhang zwischen einer wettbewerbsfähigen Verarbeitungsindustrie und den Absatzinteressen der Landwirtschaft. Wer die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes befürwortet, muss die Konsequenzen auf der Verarbeitungsstufe anerkennen (Abschnitte 3b, 4a und c).

Dazu besteht auch unter versorgungspolitischen Gesichtspunkten Anlass. Die Schweiz hat, im Gegensatz etwa zur EWG, einen sehr niedrigen Selbstversorgungsgrad für Nahrungsmittel. Er liegt etwas über oder etwas unter der Hälfte des normalen Bedarfs, je nachdem, ob man die Veredlung importierter Futtermittel dazu rechnet oder nicht. Eine Schwächung der Landwirtschaft

als Folge einer künstlichen Benachteiligung der Nahrungsmittelindustrie gegenüber den ausländischen Anbietern würde die Versorgungssicherheit beeinträchtigen. Einer "Igelstellung" kommt das bei weitem nicht gleich (Abschnitt 3b).

d) Unnötiger Industrieschutz?

Da und dort wird die Echtheit des künstlichen Wettbewerbsnachteils der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie zwar anerkannt, aber beigelegt, diese sei ja nicht notleidend und könne das Kostenhandicap wohl tragen. Ein kompliziertes Gesetz sei eines so kleinen Problems wegen nicht gerechtfertigt.

Dem ist vor allem entgegenzuhalten, dass die schweizerische Nahrungsmittelindustrie eine ausgesprochen mittel- bis kleinbetriebliche Struktur hat, dass sie geographisch erstaunlich stark dezentralisiert ist - ihre Fabriken sind über alle Landesteile verstreut - und dass sich ihr Kostenhandicap verschärft. Eine Gefährdung der Existenzfähigkeit einzelner Betriebe bestünde tatsächlich, liesse man die Wettbewerbsnachteile weiter anwachsen. Es geht um Arbeitsplätze und um investiertes Sachkapital (Abschnitte 4c, d, e, g, 6c).

Ueberdies sind die schweizerischen Verarbeiter von Landwirtschaftserzeugnissen heute in mehrfacher Hinsicht doppelt benachteiligt: auf dem Inlandmarkt und den Exportmärkten, dort gegenüber der einheimischen wie der drittländischen Konkurrenz, und in der EWG wie in der EFTA (Abschnitt 4b).

Die Aussenhandelsstatistik zeigt einige eklatante Fälle gegenläufiger Entwicklung, d.h. steigender Einfuhren und sinkender Ausfuhren von Verarbeitungsprodukten. Zu den Gründen für diese Erscheinung gehört das Rohstoffhandicap (Abschnitt 4f).

e) Konsument und Steuerzahler

"Industrieschutz auf dem Buckel der Konsumenten", sagen die einen, "Industriesubventionierung zum Schaden der Steuerzahler", meinen die andern. Beide Argumente sind schwach, schon deshalb, weil es gar nicht um Schutz und Subventionierung geht, sondern um Wettbewerbsgleichheit.

Die Konsumenten sind an einer leistungsfähigen inländischen Konkurrenz gegenüber der Auslandsware interessiert. Ihre Mehrbelastung, soweit sie überhaupt eintreten wird, ist sehr bescheiden. Die Importabgaben betreffen nur ein kleines Warensortiment (Abschnitt 6d).

Der Bundeshaushalt wird per Saldo vorerst mehr Importabgaben einnehmen als Exportbeiträge leisten, und auch auf längere Sicht sollten sich die beiden Posten die Waage halten. Der Bundesrat ist gerade aus finanzpolitischen Erwägungen zu zurückhaltender Ausübung der Kompetenz entschlossen, die Expor-

teure von Kostennachteilen zu entlasten (Abschnitte 6a, b).

f) Die Katze im Sack?

"Schon gut", hört man weiter, "aber man kauft die Katze im Sack, weil der Bundesrat den Anwendungsbereich des Gesetzes nach Belieben ausdehnen kann".

Auch das ist ein Irrtum. Der Anwendungsbereich ist dreifach begrenzt, erstens durch das EWG-Freihandelsabkommen und die EFTA-Konvention, zweitens durch das Gesetz selbst und drittens von der Sache her. Nach dem EWG-Abkommen können die vereinbarten Warenlisten nur im gegenseitigen Einvernehmen erweitert werden. Im vertraglich geltenden Rahmen ist der Bundesrat zur Einbeziehung neuer Produkte ermächtigt, doch hat er dabei stets vorgängig die Zollexpertenkommission anzuhören und nachträglich (halbjährlich) die Zustimmung der Bundesversammlung einzuholen. Sachlich bilden die Unterschiede zwischen den Inlandpreisen und den massgebenden Auslandpreisen für Agrarrohstoffe in jedem Fall die Obergrenze sowohl für Importabgaben als auch für Exportbeiträge, unter Berücksichtigung der effektiven rohstoffmässigen Zusammensetzung der erfassten Verarbeitungsprodukte. Der Sinn der Ermächtigung zur Erweiterung des Anwendungsbereichs liegt in der Notwendigkeit ausreichender Flexibilität nach Massgabe sich verändernder sachlicher Gegebenheiten (Abschnitte 3a, d, 5).

Vollends absurd ist die These, das Gesetz könne zum Präjüdiz genommen werden, um finanzielle Importbelastungen und Exporterleichterungen ähnlicher Art auf andere Wirtschaftszweige als die Nahrungsmittelindustrie auszudehnen. Diese Behauptung findet unter keinem Rechtstitel eine Grundlage (Abschnitt 3d).
