

Herausgegeben vom Landwirtschaftlichen Informationsdienst
Postfach 2675, 3001 Bern. Telefon 031 25 42 12

Redaktion:
Dr. R. Haeblerli, A. Senti

Nr. 92 vom 12. November 1975 / 6. Jahrgang

Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten

Beim Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten geht es um eine Vorlage, die von den eidgenössischen Räten am 13. Dezember 1974 ohne nennenswerte Opposition verabschiedet worden ist; vom Nationalrat mit 93 gegen 16 Stimmen, vom Ständerat mit 30 gegen 2 Stimmen. Das Gesetz bezieht sich auf die Aussenwirtschaftspolitik (Wettbewerbsgleichheit), die Agrarpolitik (Schutz der einheimischen Produktion) und die Branchenpolitik (Nahrungsmittelindustrie).

Grundzüge des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist die Milderung von Wettbewerbsnachteilen der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie gegenüber der ausländischen Konkurrenz auf dem Binnenmarkt und auf den Exportmärkten. Diese Wettbewerbsnachteile ergeben sich

- a) aus höheren Kosten der einheimischen landwirtschaftlichen Rohstoffe: Die schweizerische Nahrungsmittelindustrie, die einheimische landwirtschaftliche Rohstoffe verarbeitet, hat dafür in der Regel wesentlich höhere Kosten zu tragen als die ausländische.
- b) aus Export-Zuschüssen und Import-Ausgleichsabgaben des Auslandes: Für den Fall, dass auch im Ausland für landwirtschaftliche Rohstoffe Preise gelten, die über den Weltmarktpreisen liegen, kommt hinzu, dass die betreffenden Länder ihre Nahrungsmittelproduzenten unterstützen, indem diese für Exporte Zuschüsse erhalten und indem auf Importen Ausgleichsabgaben erhoben werden. Fast sämtliche mit der Schweiz vergleichbaren Industriestaaten Europas, sowohl die Europäischen Gemeinschaften als auch die Länder der Rest-EFTA, haben ein solches System eingeführt.

In drei Wochen findet die eidgenössische Volksabstimmung über die Ein- und Ausfuhrregelung von verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten statt. Nur noch wenig Zeit steht für die Aufklärung des Stimmbürgers zur Verfügung. Die heutige Ausgabe unseres Dokumentationsdienstes enthält ein redaktionell überarbeitetes Referat über die Abstimmungsvorlage von Nationalrat Dr. Fritz Hofmann, Direktor des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten.

Diese Wettbewerbsnachteile der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie verteuern die Exporte und begünstigen die Importe.

Aus dem dargelegten Sachverhalt ergibt sich eine künstliche, das heisst durch staatliche Massnahmen herbeigeführte Benachteiligung der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie im internationalen Wettbewerb. Exporte werden nämlich entsprechend verteuert und Importe entsprechend verbilligt und begünstigt.

Zur Behebung der Wettbewerbsnachteile ergibt sich die Formel: Preisausgleichssystem = Kostenausgleichssystem. Unter diesem Aspekt ist das Gesetz dazu bestimmt, die Wettbewerbsbedingungen der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie an diejenigen ihrer ausländischen Konkurrenz anzugleichen, soweit die kostenbedingten Nachteile einen künstlichen Charakter haben.

- a) 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.
- b) 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.

Die 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 Zolltarifpositionen 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. Die entsprechenden Gesetzestexte lauten:

1. Abschnitt: Einfuhrzoll

Art. 1

Grundsatz

¹Für 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.

²Für 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.

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

Art. 2

Berechnung der beweglichen Teilbeträge

Die beweglichen Teilbeträge werden periodisch berechnet, aufgrund des Unterschiedes zwischen den Inland- und Auslandpreisen der landwirtschaftlichen Grundstoffe für die Herstellung von Produkten nach Artikel 1.

2. Abschnitt: Ausfuhrbeiträge

Art. 3

Grundsatz

Der Bundesrat kann Ausfuhrbeiträge gewähren für

- a. Nahrungsmittel, soweit sie aus Grundstoffen der Kapitel 4 und 11 des Gebrauchszolltarifs hergestellt sind, aber selber nicht darunter fallen; ausgenommen sind ungebräuchliche Nahrungsmittelzubereitungen
- b. Waren, die aus Zucker und Melassen der Nummern 1701, 1702 und 1703 des Gebrauchszolltarifs hergestellt sind.

Art. 4

Berechnung

¹Die Ausfuhrbeiträge werden periodisch berechnet, aufgrund des Unterschiedes zwischen den Inland- und Auslandpreisen der landwirtschaftlichen Grundstoffe.

²Bei der Festsetzung der Inlandpreise werden Rabatte, Rückerstattungen, Verbilligungsbeiträge oder besondere Eindeckungsmöglichkeiten berücksichtigt, die in der Schweiz den Verarbeitern der landwirtschaftlichen Grundstoffe zukommen.

³Wegleitend ist die Menge der landwirtschaftlichen Grundstoffe, die für die Herstellung der ausgeführten Erzeugnisse verwendet wurde.

Art. 5

Ausrichtung

Die Beiträge werden den Herstellern nach der Ausfuhr ausgerichtet; Vor- und Nachprüfung sind vorbehalten.

Ursache des Gesetzes

Beim neuen Gesetz geht es primär um eine Anpassung der schweizerischen Zollvorschriften an die internationale Situation. Ein Prozess, der eingeleitet worden ist mit dem Freihandelsvertrag mit der EWG. Daraus resultiert lediglich ein Preisausgleich, keine Verteuerung der Produkte. Der Konsument hat nämlich den bisherigen Industrieschutz an der Grenze nicht mehr zu tragen. Es bleibt lediglich der Agrarschutz übrig.

Die neuen beweglichen Teilbeträge auf den Importen treten an die Stelle der bisherigen starren Einfuhrzölle, die als solche gegenüber dem europäischen Freihandelsraum fast durchwegs auf Null abgebaut werden (bis Mitte 1977). Darin liegt auch die Erklärung dafür, weshalb man früher ohne ein solches Regime an der Grenze ausgekommen ist: Auf der Importseite bestand ein gewisser Schutz durch die Zölle, die jetzt schrittweise zu beseitigen sind, und der Anteil der Exporte an der gesamten

Produktion der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie war relativ bescheiden, so dass die Nachteile verkraftet werden konnten.

Geltungsbereich des Gesetzes

Das Gesetz betrifft beim Import folgende Verarbeitungserzeugnisse:

- Zuckerwaren
- Schokoladewaren
- Malzextrakt
- Kinder- und DiätNährmittel
- Teigwaren
- Brot, Schiffszwieback und andere gewöhnliche Backwaren in Verkaufspackungen aller Art
- feine Backwaren und Zuckerbäckerwaren
- Diverse Nahrungsmittelzubereitungen

Beim Export werden nachstehende landwirtschaftliche Grundstoffe angeführt, die zur Herstellung von Erzeugnissen für die menschliche Ernährung dienen:

- Zucker, Glukose
- Frischmilch, Frischrahm, Vollmilch-, Magermilch- und Rahmpulver
- Milchkondensate, Frischbutter, gesottene Butter
- Mahlprodukte aus Brotgetreide und Hartweizengriess

Welche Branchen werden durch das neue Gesetz beeinflusst?

beim Import und Export:

- Zuckerwarenindustrie
- Schokoladeindustrie
- Industrie der Kinder- und DiätNährmittel
- Teigwarenindustrie
- Backwarenindustrie
- Hersteller von diversen Nahrungsmittelzubereitungen

nur beim Export:

- Konservenindustrie (zuckerhaltige Fertigwaren)
- Suppenindustrie

Zur Frage der Unterstellung neuer Produkte unter das Gesetz erklärte Bundesrat Brugger im Parlament: "Unser Aktionsradius ist durch das Parlament begrenzt. Die Produkte, die jetzt schon an der Grenze durch ein 3-Phasen-System belastet sind, werden nicht mehr zusätzlich durch das vorliegende Gesetz erfasst. Eine Unterstellung neuer Produkte unter das Gesetz ist dort gar nicht möglich, wo bereits handelspolitische Bindungen bestehen." Beispiele für importierte Nahrungsmittel, die nicht unter dieses Gesetz fallen:

- Fleischwaren, Fleischkonserven, Würste, Fischkonserven
- Milch- und Molkerei-Erzeugnisse, Eier, Honig
- Gemüse, Früchte, Obst, Frucht- und Gemüse-Konserven
- Kaffee, Kakao, Tee
- Mehl, Griess, Haferflocken
- Speiseöl und Speisefett, Margarine
- Zucker, Melasse
- offenes Brot und offene Backwaren
- Getränke

Zweck des Gesetzes

- Wettbewerbsgleichheit in der Nahrungsmittelindustrie (Es geht nicht um Protektionismus, Abkapselung, Exportsubventionierung und Dumping)
- Wettbewerbsgleichheit als Grundregel liberaler Handelspolitik!
- Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft und eines gesunden Bauernstandes
- Sicherung der Landesversorgung mit Nahrungsmitteln (Angesichts des bescheidenen Selbstversorgungsgrades der Schweiz ein sehr wichtiger Aspekt)

Das Schweizer Volk hat sich für eine leistungsfähige Landwirtschaft entschieden, daher muss man auch eine Industrie haben, welche die Erzeugnisse dieser schweizerischen Landwirtschaft verarbeitet. Was nützt uns der gesamte Agrarschutz, wenn wir die Betriebe nicht mehr besitzen, welche die Landwirtschaftsprodukte verarbeiten können? Je mehr verarbeitete Landwirtschaftserzeugnisse (Schokolade, Backwaren, Teigwaren, Bonbons usw.) eingeführt werden, desto weniger Rohstoffe kann die schweizerische Landwirtschaft liefern. Die Vorratshaltung an Rohstoffen bei den Schokolade-, Biscuits-, Teigwaren-, Confiserie- und Nahrungsmittelfabrikanten wird verringert. Um die Gesamtvorräte aufzufüllen, müssten auch die Importeure von solchen Fertigprodukten veranlasst werden, Lager zu halten, was kaum durchführbar ist.

Die schweizerische Nahrungsmittelindustrie hat sich den vorrangigen Bedürfnissen der Landwirtschaft unterzuordnen. Ihre daraus entstehenden Lasten sind eine Nebenwirkung der Agrarpolitik.

Der Rohstoffnachteil 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, Leistungssystem, Preiszuschläge usw.). Solche Faktoren fallen ins Gewicht bei Ausgangsstoffen wie Milch und Milchpulver, Butter, Mehl, Zucker, Glukose und so weiter. Die schweizerische Landwirtschaftspolitik schränkt auf diese Weise die Dispositionsfreiheit der Einkäufer der schweizerischen Nahrungsmittelfabriken ein.

Solange der Rohstoffnachteil nicht ausgeglichen wird, sieht sich die schweizerische Industrie gleich in mehrfacher Weise "doppelt benachteiligt". 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.

Nach der Botschaft des Bundesrates zum vorliegenden Gesetz hat man für 1973 folgende Rohstoffkostenunterschiede zum Nachteil der schweizeri-

schen Industrie ermittelt (je 100 kg): 19 Franken bei Brotgetroide, 170 Franken bei Magermilchpulver, 230 Franken bei Vollmilchpulver und nahezu 400 Franken 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.

In der Schweiz bewegt sich die Zahl der Beschäftigten in der Nahrungsmittelindustrie schätzungsweise zwischen 10'000 und 12'000. Wir zählen 145 Betriebe der Biscuits-, Confiserie-, Teigwaren-, der Konserven-, Tiefkühl-, Diät- und Kraftnahrungsmittel-, Schokolade-, Suppen- und Saucenindustrie. 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. Grösser dimensioniert ist die traditionelle Schokoladeindustrie mit 18 Firmen und einer Beschäftigtenzahl von gut 6000. 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.

Der Schweizer Industrielle kann zur Vermeidung der Nachteile, die seinem Unternehmen aus der einheimischen Agrarpolitik und aus dem Standort seines Unternehmens erwachsen, ins Ausland ausweichen und seinen Betrieb ganz oder teilweise dorthin verlagern. Er kann aber auch sagen, der Marktanteil sei ihm wichtiger als Produktionsstätten in der Schweiz und kann vermehrt importieren. Dann stellen sich aber alle die nachteiligen Folgen ein, wie Verlust der Arbeitsplätze; Rückgang der Steuern; Abnahme des inländischen Sozialproduktes; Tendenz zur Konzentration auf Grossbetriebe und Verschwinden von Mittel- und Kleinunternehmen.

Es gibt eine ganze Anzahl Beispiele für solche Entwicklungen: Schokoladefabriken, die nicht mehr in der Schweiz für den Export in die EWG-Länder produzieren, sondern Fabrikationsbetriebe in der EWG selbst erstellen oder ausbauen. Teigwaren-, Biscuits- und Confiseriebetriebe, die einen Teil ihres Umsatzes mit ausländischen Produkten machen.

Das Gesetz will keine Strukturzerhaltung um jeden Preis und auch keine Behebung von Standortnachteilen, Steuernachteilen und Nachteilen wegen teurer Arbeitskräfte, sondern nur einen Ausgleich der agrarpolitisch bedingten Nachteile.

Ein bescheidener Preis für wirtschaftliche Loyalität

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 Franken und einem Gesamtauf-

wand von 6,5 Millionen Franken 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 Franken 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.

Die Konsumenten werden von der neuen Ein- und Ausführregelung kaum betroffen. 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 sowie vieles andere. Sowohl Belastungen als auch Begünstigungen der Verbraucher bleiben eng begrenzt.

Ja zum Bundesgesetz

Zusammenfassend sei festgehalten, dass es nicht darum geht, den Export von Nahrungsmitteln durch staatliche Verbilligungszuschüsse künstlich zu fördern und für einen Teil der Inlandindustrie neue Schutzmechanismen an der Grenze aufzurichten. Vielmehr geht es darum, für die Nahrungsmittelindustrie die gleichen Bedingungen zu schaffen wie sie ihre ausländische Konkurrenz kennt. Unsere Industrie wird auch weiterhin voll dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sein.

Es dürfte wohl Einigkeit darüber bestehen, dass die Erhaltung einer leistungsfähigen schweizerischen Nahrungsmittelindustrie anzustreben ist. Es handelt sich zum grossen Teil um kleinere und mittlere Unternehmungen. Die grösseren können ausweichen, indem sie die Produktion ins Ausland verlagern oder dorthin Lizenzen vergeben - sie haben dies auch bereits getan.

Das vorliegende Gesetz bezweckt schlicht und einfach eine Massnahme der Gerechtigkeit.

Die im Gesetz enthaltene Regelung ist im übrigen überblickbar, und es werden der Verwaltung keine Blankovollmachten erteilt. Wohl erhält der Bundesrat die Kompetenz, auf der Importseite weitere Erzeugnisse in die Regelung einzubeziehen, welche im Anhang zum Gesetz nicht ausdrücklich festgelegt sind. Eine solche Ausweitung muss aber nachträglich von der Bundesversammlung genehmigt werden, andernfalls tritt sie wieder ausser Kraft.

LI