

Aenderung des Zolltarifgesetzes vom 7. Oktober 1977
(Brotgetreidezoll)

Unterlagen zur Volksabstimmung vom 27./28. Mai 1978

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	Seite
1. Einleitung	1
2. Ziel und Bedeutung der Brotgetreideordnung	
2.1 Zielsetzung	2
2.2 Vorratshaltung	3
2.3 Förderung des inländischen Brotgetreideanbaus	3
2.4 Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes	5
2.5 Wahrung der Interessen der Mehl- und Brotkonsumenten	5
3. Festlegung des Abgabepreises für inländisches Getreide an die Mühlen	6
4. Aufwendungen des Bundes für die Brotgetreide- versorgung	8
5. Neufestsetzung der Abgabepreise für Inland- getreide per 1. September 1977	
5.1 Ausgangslage	9
5.2 Lösungsmöglichkeiten	10
5.3 Finanzielle Auswirkungen der Zollerhöhung	12
5.4 Auswirkungen für die Konsumenten	12
5.5 Verfassungsmässigkeit	13
6. Folgen der Ablehnung der Zollerhöhung	14
6.1 Ausgangslage	14
6.2 Brotgetreide billiger als Futtergetreide	15
6.3 Billigeres Brot - Höhere Bundessubventionen	16
7. Schlussbemerkungen	17

Beilagen: Graphik 1, Uebersicht über Importweizenpreis,
Abgabepreise Inlandweizen und Zoll
Graphik 2, Festlegung des Abgabepreises für
Inlandgetreide per 1. September 1977.

Bern, den 17. März 1978

Aenderung des Zolllarifgesetzes vom 7. Oktober 1978
(Brotgetreidezoll)

1. Einleitung

Volk und Stände haben am 12. Juni 1977 die Finanzordnung mit der Mehrwertsteuer verworfen. Mit Botschaft vom 24. August 1977 über erste Ueberbrückungsmassnahmen zur Verminderung untragbarer Defizite im Bundeshaushalt hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, welche kurzfristig, d.h. bereits für den Voranschlag 1978 eine Verringerung des Defizits der Bundeskasse bringen sollten. Diese "Finanzmassnahmen 1977" enthalten folgende Punkte, welche sowohl eine Verminderung der Ausgaben als auch eine Vermehrung der Einnahmen zum Ziele haben:

Massnahmen gemäss Botschaft vom 24. August 1977	Ausgaben-Verringerung	Einnahmen-Vermehrung	Netto-Veränderung
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.
1. Abbau der Brotverbilligung Erhöhung des Brotgetreidezolls	- 93	+ 25	- 118
2. Abbau der Butterverbilligung Erhöhung der Preiszuschläge auf Speisefetten und Speiseoelen	- 23	+ 29	- 52
3. Senkung der Kantonsanteile an den Bundes-einnahmen	- 218	-	- 218
4. Erhöhung der Stempelabgabe	+ 22 *	+ 110	- 88
<u>Total Massnahmen</u>	- 312	+ 164	- 476

* 20 % Kantonsanteil an Mehreinnahmen aus erhöhten Stempelabgaben.

Der von den Eidg. Räten in der Dezember-Session 1977 verabschiedete Voranschlag 1978 sieht bei Einnahmen von 14,96 Milliarden und Ausgaben von 16,17 Milliarden ein Defizit von 1,21 Milliarden Franken vor. Ohne die "Finanzmassnahmen 1977" hätte sich der Fehlbetrag auf über 1,6 Milliarden belaufen.

Die Erhöhung des Brotgetreidezolles von Fr. 3.-- auf Fr. 28.-- je 100 kg hat der Bundesrat mit Beschluss vom 24. August 1977 per 26. August 1977 vorsorglich in Kraft gesetzt. Die Eidg. Räte haben der Erhöhung durch eine entsprechende Aenderung des Zolltarifgesetzes in der Herbstsession 1977 zugestimmt. Gegen diese Aenderung bzw. die Erhöhung des Brotgetreidezolles wurde das Referendum ergriffen. Wird die Gesetzesänderung, d.h. die Erhöhung des Zolles an der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 verworfen, gilt anderntags wieder der ursprüngliche Zoll von Fr. 3.-- je 100 kg. Eine solche Senkung des Zolles würde zu einer Herabsetzung des Abgabepreises des Inlandgetreides an die Mühlen führen. Der Brotpreis würde rund 15 bis 20 Rappen je Kilogramm zurückgehen. Der Fehlbetrag in der Bundeskasse (Mehraufwendung für die Verbilligung des Inlandgetreides, Wegfall der Zolleinnahmen) würde, auf ein Jahr bezogen, um rund 100 Mio Franken vergrössert, sofern aus darzulegenden Gründen nicht Behelfsmassnahmen ergriffen würden.

Bei Annahme der Zolltarifänderung, d.h. der heutigen Zollansätze für Importgetreide, würden dagegen weiterhin die jetzigen Abgabepreise für inländisches Brotgetreide an die Mühlen gelten. Die bestehenden Mehl- und Brotpreise könnten weitergeführt werden. Eine neue Belastung des Konsumenten durch Annahme der Aenderung des Zolltarifgesetzes findet nicht statt.

2. Ziel und Bedeutung der Brotgetreideordnung des Bundes

2.1 Zielsetzung

Ziel der Getreideordnung ist nach Artikel 23^{bis} der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes über die Brotgetreideversorgung des Landes (Getreidegesetz) die Sicherstellung der Landesversorgung mit Brotgetreide. Die heutige Getreideordnung ist auf folgenden Grundlagen aufgebaut:

- Vorratshaltung
- Förderung des inländischen Brotgetreideanbaues
- Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes
- Wahrung der Interessen der Mehl- und Brotkonsumenten.

2.2 Vorratshaltung

Den Handelsmüllern und den Getreidehändlern ist die Verpflichtung auferlegt, zusammen mit dem Bund einen ständigen Vorrat an Brotgetreide zu unterhalten. Er ist gegliedert in einen Grundvorrat, der dem Bund gehört, und in einen Zusatzvorrat, der Eigentum der Handelsmüller und der Getreidehändler ist, aber nicht angezehrt werden darf. Der Umfang der Vorräte ist so bemessen, dass bei einer Bewirtschaftung in Krisen- oder Kriegszeiten, verbunden mit dem vorgesehenen Mehranbau, die volle Eigenversorgung unseres Landes in drei bis vier Jahren gesichert werden kann.

2.3 Förderung des inländischen Brotgetreideanbaues

Der Bund hat die gesamte Inlandernte zu einem garantierten, kostendeckenden Preis, der jährlich durch den Bundesrat festgelegt wird, zu übernehmen. Durch die Preisfestsetzung soll der Anbau von Brotgetreide gesichert und dessen angemessene Förderung ermöglicht werden. Seit 1970 galten für mahlfähiges Brotgetreide je nach Qualitätsklasse folgende Uebernahmepreise (ohne Zuschläge für Berggebiete bis 1975):

Jahr	Weizen	Mischel	Roggen	Dinkel
	Fr. je 100 kg			
1970	58.- bis 69.-	57.- bis 61.-	48.- bis 56.-	61.--
1971	60.- " 73.-	59.- " 64.-	48.- " 58.-	63.--
1972	60.- " 73.-	59.- " 64.-	48.- " 58.-	63.--
1973	63.- " 76.-	62.- " 67.-	50.- " 60.-	66.--
1974	75.- " 88.-	74.- " 79.-	62.- " 72.-	78.--
1975	80.- " 93.-	79.- " 83.-	66.- " 77.-	83.--
1976	83.- " 96.-	82.- " 86.-	69.- " 80.-	86.--
1977	83.- " 96.-	82.- " 86.-	69.- " 80.-	86.--

Zu den vorgenannten Uebernahmepreisen kommen je nach Hektolitergewicht Zuschläge und Abzüge; für Getreide mit mehr als 15 % Feuchtigkeit werden Abzüge gemacht. In Gebieten mit klimatisch und topographisch erschwerten Produktionsbedingungen werden seit 1976 abgestufte Flächenbeiträge ausgerichtet. Diese betragen für das Jahr 1977 je nach Zone Fr. 400.-- bis Fr. 800.--. Für 1978 hat der Bundesrat eine Erhöhung dieser Ansätze um Fr. 100.-- je ha beschlossen.

Der Produzent ist zur Selbstversorgung mit Brotgetreide verpflichtet. Durch die Ausrichtung einer Mahlprämie von Fr. 25.-- je 100 kg (Produzenten im Berggebiet erhalten Zuschläge von Fr. 10.-- bis Fr. 18.-- je nach Höhenlage ihres Wohnsitzes) soll dem Selbstversorger das aus eigenem Mehl hergestellte Brot annähernd gleichviel kosten wie beim Kauf in einer Bäckerei.

Der Bedarf an Brotgetreide (ohne Hartweizen) der Handelsmühlen beträgt jährlich rund 450'000 Tonnen. Die Getreideproduzenten behalten für ihre Selbstversorgung rund 25'000 Tonnen zurück, welche in Kundenmühlen verarbeitet werden. Ohne Selbstversorgung der Produzenten deckte die inländische Brotgetreideproduktion rund 65 bis 70 % des Bedarfes der Handelsmühlen, wie aus der nachstehenden Tabelle hervorgeht:

Jahr	Jahresbedarf der Handels- mühlen in 1000 t	Verarbeitungsanteile			
		Inlandgetreide in 1000 t %		Auslandgetreide in 1000 t %	
1970	482,9	303,0	62,7	179,9	37,3
1971	465,2	306,1	65,8	159,1	34,2
1972	475,7	346,7	72,9	129,0	27,1
1973	477,7	344,0	72,0	133,7	28,0
1974	469,8	287,7	61,2	182,1	38,8
1975	442,9	306,5	69,2	136,4	30,8
1976	446,8	290,9	65,1	155,9	34,9
1977	447,9	271,0	60,5	176,9	39,5

Ueber die Anbauflächen und das übernommene Brotgetreide orientiert folgende Zusammenstellung:

Jahr	Anbaufl. Brotgetreide ha	Ablieferung Total t	davon Auswuchs t
1970	110'840	306'100	-
1971	107'620	389'300	500
1972	110'330	379'700	2'500
1973	102'820	324'900	17'500
1974	97'810	385'200	-
1975	96'167	314'700	37'540
1976	99'900	378'800	161'000
1977 prov.	101'700	292'500	10'000

Dem Qualitätsgetreidebau wird alle Aufmerksamkeit geschenkt. Die Getreideverwaltung ist mit den Versuchsanstalten bei der Einführung neuer Brotgetreidesorten durch Versuche und Untersuchungen über Anbau-, Mehl- und Backwert beteiligt. Den Saatzüchtern werden für hochwertiges Saatgut Qualitätsprämien ausbezahlt.

2.4 Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes

Damit das Brotgetreide jederzeit und in allen Landesgegenden zu Backmehl verarbeitet werden kann, drängt sich die Erhaltung eines leistungsfähigen und dezentralisierten Müllereigewerbes auf. Dem Schutz der Handlungsmühlen dienen vor allem

- das Importmonopol des Bundes für Backmehl, durch das die Müller vor der ausländischen Konkurrenz geschützt werden
- der totale Frachtausgleich durch die Zuteilung des Inlandgetreides franko Mühlenstation
- ein Mahllohnenausgleich zwischen grösseren und kleineren Mühlen, der durch eine Abgabe von 60 Rappen je 100 kg ausgestossenen Backmehl finanziert wird.

2.5 Wahrung der Interessen der Mehl- und Brotkonsumenten

Der Bund überwacht die Mehl- und Brotpreise. Wenn die Preise die normalen Gestehungskosten in ungerechtfertigter Weise zu übersteigen scheinen, so ordnet die eidgenössische Getreideverwaltung gemäss Artikel 35 des Getreidegesetzes in Verbindung mit den Berufsverbänden eine Untersuchung an. Ergibt sich dabei, dass die Backmehl- oder Brotpreise allgemein oder in einzelnen Gegenden oder Orten übersetzt sind, versucht die Verwaltung durch Verhandlungen mit den interessierten Berufsverbänden und den Vertretern der Verbraucher angemessene Preise zu erzielen. Falls keine Einigung zustande kommt, kann der Bundesrat vorübergehend Höchstpreise festsetzen oder die Kantone dazu ermächtigen.

Den Konsumenten kommt vor allem zu gute, dass den Mühlen das Inlandgetreide verbilligt abgegeben wird. Auch nach der Erhöhung des Brotgetreidezolles per 26. August 1977 und des Abgabepreises für Inlandgetreide per 1. September 1977, was gegen Ende September eine Erhöhung des Mehlpreises von Fr. 13.50 je 100 kg und eine Erhöhung des Brotpreises von 10 Rappen je Kilo nach sich zog, ist das Brot weiterhin mit rund 15 Rappen je Kilo verbilligt. Eine

starke Konkurrenz zwischen den einzelnen Mühlen und den gewerblichen und grossbetrieblichen Bäckereien sorgt des weitern für knappe Margen bei Mehl und Brot.

3. Festlegung des Abgabepreises für inländisches Getreide an die Mühlen

Gemäss Artikel 23^{bis} der Bundesverfassung können die Müller verpflichtet werden, gutes und mahlfähiges Inlandgetreide auf der Grundlage des Marktpreises zu übernehmen. Im Getreidegesetz, Artikel 21 Absatz 4 ist die Festsetzung des Verkaufspreises wie folgt festgelegt: (Fassung nach der Aenderung vom 28. Juni 1974, in Kraft seit 1. November 1974)

"Der Bundesrat setzt den Verkaufspreis des Inlandgetreides jährlich aufgrund der mittleren Gestehungskosten für gleichwertiges Auslandgetreide fest; er stützt sich dabei auf den Durchschnitt der letzten zwölf Monate. Bei ausserordentlichen und nachhaltigen Preisbewegungen auf dem Weltmarkt kann er vorübergehend von diesem Durchschnittspreis abweichen. Als Grundlage für die Berechnung der Transportkosten des ausländischen Brotgetreides dienen die normalen Brotgetreidetarife der schweizerischen Eisenbahnunternehmungen."

Zum Durchschnittspreis des Getreides, wie es franko Grenze zu stehen kommt, sind Zoll und Gebühren, Pflichtlagerbeiträge, Preiszuschläge auf den bei der Verarbeitung des Brotgetreides anfallenden Futtermitteln sowie die mittlere Inlandfracht hinzuzurechnen. (Vergl. Graphik 2)

Durch diese Art und Weise der Berechnung werden weitgehend stabile Marktpreise angestrebt. Kleinere Schwankungen der Weltmarktpreise können aufgefangen werden, so dass sie im Verkaufspreis des Inlandgetreides an die Handelsmühlen in abgeschwächter Form zum Ausdruck kommen. Durch Reduktion des Zolles auf Weizen und Roggen von 3 Franken auf 60 Rappen je 100 kg in der Zeit vom 1. Oktober 1964 bis 30. September 1966 und durch Sistierung des Zolles in der Zeit vom 1. März 1973 bis 28. Februar 1975 sind aus konjunkturpolitischen Gründen die Gestehungskosten für Importgetreide und damit der Abgabepreis für Inlandgetreide gesenkt worden, um die Brot- und Mehlpreise möglichst stabil halten zu können.

In den 60er Jahren bis Mitte 1972 waren die Weltmarktpreise für Brotgetreide relativ stabil. Entsprechend unterlagen die Abgabepreise für Inlandgetreide relativ kleinen Schwankungen. Missernten und Mindererträge in verschiedenen Ländern (insbesondere in der Sowjetunion) liessen ab Mitte 1972 die Preise krass in die Höhe schnellen. Innert

kurzer Zeit verdoppelten sich die Weltmarktpreise. Diese Preisbewegung kam auch in den Gestehungskosten für die Provenienz von Importweizen zum Ausdruck, die für die Berechnung der Abgabepreise herangezogen wird. (Preis von Canada Western Red Spring Weizen 1, 13 bis 13,5 % Protein, franko Waggon Mühlenstation verzollt):

Jahr	Monatsmittel				Jahresmittel
	März	Juni	September	Dezember	
	Fr. je 100 kg				
1970	44.76	44.98	46.11	47.27	45.45
1971	46.39	42.94	41.56	41.56	43.67
1972	41.18	40.67	45.77	54.34	43.99
1973	46.11	54.03	71.10	83.09	60.96
1974	83.11	70.21	73.52	72.10	76.89
1975	61.49	60.13	73.34	63.70	65.26
1976	62.03	59.96	50.95	45.84	56.11
1977	50.96	46.09	71.24 *	71.33 *	55.77

* inkl. erhöhter Zoll ab 26.8.1977

Vergleiche ebenfalls Graphik im Anhang.

Die hohen Importpreise im Jahre 1974 veranlassten den Bundesrat, mit Botschaft vom 27. März 1974 dem Parlament eine Aenderung des Artikels 21 Absatz 4 des Getreidegesetzes (Aufnahme des zweiten Satzes) vorzuschlagen. Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, bei der Festsetzung des Verkaufspreises für Inlandgetreide von den Gestehungskosten für gleichwertiges Auslandgetreide im Durchschnitt der letzten 12 Monate vorübergehend abweichen zu können, wenn ausserordentliche und nachhaltige Preisbewegungen auf dem Weltmarkt zu verzeichnen sind. Das Parlament hat die beantragte Gesetzesänderung genehmigt, welche auf den 1. November 1974 in Kraft gesetzt werden konnte. Der Bundesrat hat von dieser Kompetenz erstmals bei der Festlegung des Verkaufspreises auf 1. Februar 1975 Gebrauch gemacht, indem er anstelle der errechneten Gestehungskosten von Fr. 74.-- für das Importgetreide bloss einen Durchschnittsabgabepreis von Fr. 64.-- je 100 kg für das Inlandgetreide festgelegt hat. Per 1. September 1976 hatte sich ein Durchschnittspreis von Fr. 58.45 je 100 kg ergeben. Die Abgabepreise wurden aber unverändert belassen. Bis 1. September 1977 hatte sich die Tiefer- und Höheransetzung des Abgabepreises weitgehend ausgeglichen. Aus der folgenden Tabelle gehen die Gestehungskosten für Importgetreide, die Gestehungskosten des Bundes für Inland

getreide (Uebernahmepreis einschliesslich Einkaufsunkosten), die Abgabepreise und die vom Bund zu tragende Differenz (Ueberpreis) hervor:

Jahr	Mittlere Gestehungskosten für Importweizen franko Mühle	Mittlere Gestehungskosten für mahlfähiges Inlandgetreide (kalkuliert)	Mittlere Abgabepreise für Inlandgetreide franko Mühle	Mittlerer Ueberpreis
		Fr. je 100 kg		
1970	44.39	70.--	41.13	28.87
1971	43.48	72.50	41.45	31.05
1972	43.60	74.50	41.01	33.49
1973	58.47	77.--	39.30	37.70
1974	71.15	87.--	39.18	47.82
1975	62.07	96.50	62.54	33.96
1976	53.67	101.--	64.32	36.68
1977	54.89 *	100.50	66.31	34.19

* inkl. erhöhter Zoll ab 26.8.1977

4. Aufwendungen des Bundes für die Brotgetreideversorgung

Die Differenz zwischen dem Uebernahmepreis (jährlich vom Bundesrat festgesetzter Preis sowie Qualitäts- und Spätablieferungszuschläge) einschliesslich Einkaufsunkosten der Getreideverwaltung (Uebernahmenschädigungen, Frachten usw.) und dem Abgabepreis des Inlandgetreides an die Mühlen wird als sogenannter Ueberpreis vom Bund getragen. Die Qualitäts- und Spätablieferungszuschläge sowie die Einkaufsunkosten betragen ca Fr. 8.-- je 100 kg. Die für die Deckung des Ueberpreises erforderlichen Summen schwanken von Jahr zu Jahr, erstens wegen der Bindung zwischen Abgabepreis und Gestehungskosten für Importgetreide und zweitens wegen unterschiedlichen Uebernahmemengen (Ernteschwankungen). Die in der Staatsrechnung ausgewiesenen jährlichen Verwertungskosten umfassen jeweils einen Teil der Ernte des vorangegangenen und des laufenden Rechnungsjahres.

Ueber die Aufwendungen des Bundes zur Sicherung der Brotgetreideversorgung während der letzten Jahre orientiert folgende Tabelle:

<u>Aufwendungen des Bundes</u>					
in Mio Franken					
<u>Jahr</u>	<u>Ueber-</u> <u>preis</u>	<u>Mahl-</u> <u>prämie</u>	<u>Lager-</u> <u>kosten</u>	<u>Flächen-</u> <u>beiträge</u> ab 1976	<u>Verbilligung</u> <u>des Saatgutes</u>
1970	85,8	8,8	3,0	-	1,0
1971	113,0	8,4	3,0	-	1,2
1972	130,3	8,9	3,5	-	1,5
1973	121,0	9,0	3,8	-	1,2
1974	160,0	9,9	4,7	-	1,1
1975	119,0	9,9	7,0	-	1,4
1976	117,9	8,1	8,7	7,5	1,1
1977	106,4	7,3	6,4	9,0	1,0

5. Neufestsetzung der Abgabepreise für Inlandgetreide per 1. Sept. 1977

5.1 Ausgangslage

Der Abgabepreis des Inlandgetreides betrug wie erwähnt seit 1. Februar 1975 im Mittel Fr. 64.-- je 100 kg. Seit anfangs 1974 waren die Importpreise stark gesunken. Im Juli 1977 ergaben sich für die letzten zwölf Monate durchschnittliche Gestehungskosten für Importware von rund Fr. 46.-- je 100 kg. Auf dieses Niveau hätte der Abgabepreis gesenkt werden müssen. Bei der guten Versorgung des Weltmarktes und angesichts der sinkenden Dollarkurse, was längerfristig günstige Preise erwarten liess, waren Voraussetzungen für ein vorübergehendes und merkliches Abweichen von den durchschnittlichen Gestehungskosten nicht gegeben. Eine gewisse Senkung des Abgabepreises war somit nicht zu umgehen.

Der durchschnittliche Produzentenpreis beträgt für die Ernte 1977 Fr. 93.-- je 100 kg, wozu Qualitätszuschläge, Spätablieferungszuschläge, Einkaufskosten im Gesamtbetrag von Fr. 8.-- kommen, so dass der Einstandspreis des Bundes für inländisches Getreide durchschnittlich Fr. 101.-- je 100 kg beträgt. Bei einem Abgabepreis von Fr. 46.-- hätte sich eine Differenz von Fr. 55.-- je 100 kg ergeben. Zur Deckung des Ueberpreises hätte der Bund bei einer guten Ernte von 370'000 Tonnen rund 204 Mio Franken aufbringen müssen. (Vergl. Graphik 2 im Anhang).

Die Senkung des Abgabepreises für Inlandgetreide hätte einen Abschlag für Mehl und Brot nach sich gezogen. Dieser Vorteil für die Konsumenten steht aber in keinem vernünftigen Verhältnis zu den finanziellen Mehraufwendungen des Bundes. Jeder Franken Preisdifferenz zwischen inländischem Produzentenpreis und Abgabepreis an die Mühlen kostet den Bund bei einer guten Ernte ungefähr 3,7 Mio Franken, während dadurch ein Kilo Brot nur um etwa 3/4 Rappen verbilligt wird. Zu bedenken ist ferner, dass bei einer vollen oder weitgehenden Senkung des Abgabepreises sich die Gefahr einer vermehrten Verfütterung von subventioniertem inländischem Brotgetreide gestellt hätte. Dies war schlechthin nicht verantwortbar.

Das negative Abstimmungsergebnis vom 12. Juni 1977 musste der Bundesrat auch als Sparauftrag interpretieren. Es hätte dem Volkswillen wohl nicht entsprochen, wenn er einige Wochen nach dieser Abstimmung den Abgabepreis für inländisches Brotgetreide gesenkt und damit die Ausgaben für die Brotverbilligung wesentlich erhöht hätte. Es musste im Gegenteil ein teilweiser Abbau der Verbilligungsbeiträge an die inländische Brotversorgung in Erwägung gezogen werden.

5.2 Lösungsmöglichkeiten

Für einen Abbau der Brotverbilligung boten sich drei Lösungsmöglichkeiten an:

- Lockerung der strengen Bindung zwischen Abgabepreis und Marktpreis durch eine Aenderung des Getreideartikels 23^{bis} der Bundesverfassung und von Artikel 21 Absatz 4 des Getreidegesetzes;
- Volle Belastung des Futtergetreideanfalls aus der Verarbeitung von Brotgetreide durch Preiszuschläge;
- Erhöhung des Brotgetreidezolles, d.h. eine Aenderung des Zolltarifgesetzes, um die Voraussetzungen für eine Erhöhung des Abgabepreises zu schaffen.

Eine Verfassungsänderung braucht Zeit; diese Lösung hätte kurzfristig, wie es erwünscht war, den Bundeshaushalt nicht entlasten können. Für eine Verfassungsänderung durch Erlass von Notrecht fehlte das Erfordernis der zeitlichen Dringlichkeit.

Bei eingeführtem Brotgetreide werden auf den bei der Verarbeitung anfallenden Futtermitteln Preiszuschläge erhoben. In Rücksichtnahme auf die Mehl- und Brotpreise sind sie nicht im Verhältnis zum Futteranfall und den Ansätzen für importierte Mülle-
reiabfälle festgesetzt worden, sondern wesentlich tiefer. Sie hätten von Fr. 0.60 je 100 kg um rund Fr. 5.50 erhöht werden können. Die Preiszuschläge sind ein Element der Gestehungskosten für das Auslandgetreide; sie sind daher im Abgabepreis für Inlandgetreide enthalten. Bei voller Belastung mit Preiszuschlägen hätten sich die Gestehungskosten für Auslandgetreide von rund Fr. 46.-- auf Fr. 51.50 je 100 kg erhöht. Eine Senkung des bisherigen Abgabepreises von Fr. 64.-- wäre auch bei Anrufung von Artikel 21 Absatz 4 2. Satz des Getreidegesetzes, der unter gewissen Voraussetzungen eine vorübergehende Abweichung vom Durchschnittspreis vorsieht, nicht zu umgehen gewesen. Da diese Lösung nur eine bescheidene Erhöhung des Abgabepreises von Fr. 46.-- auf Fr. 51.50 je 100 kg ermöglicht und damit eine zuwenig wirkungsvolle Entlastung der Bundeskasse gebracht hätte, musste sie fallen gelassen werden.

Wie der Preiszuschlag ist auch der Zoll ein Bestandteil der Berechnung der Gestehungskosten für Auslandgetreide. Eine Erhöhung des Brotgetreidezolles führt damit zu einer Abgabepreiserhöhung, d.h. zu reduzierten Verbilligungsbeiträgen an das inländische Brotgetreide. Bundesrat und Parlament haben sich für diese Lösung entschieden, weil sie eine spürbare Verminderung der Bundesaufwendungen im Brotgetreidesektor gestattet.

Gestützt auf das Zolltarifgesetz hat der Bundesrat vorsorglich am 24. August 1977 den Brotgetreidezoll von Fr. 3.-- auf Fr. 28.-- je 100 kg erhöht. Gleichzeitig hat er Botschaft und Entwurf zu einer entsprechenden Aenderung des Zolltarifgesetzes vorgelegt. Mit der vorsorglichen, ohne vorherige Ankündigung vorgenommenen Zollerhöhung sollte vermieden werden, dass noch überdurchschnittlich grosse Mengen von Brotgetreide zum alten Ansatz eingeführt werden. Durch die Zollerhöhung war es möglich, statt den durchschnittlichen Abgabepreis von Fr. 64.-- auf Fr. 46.-- je 100 kg zu senken, ihn ab 1. September 1977 auf Fr. 71.-- anzuheben. (Vergl. Graphik 2 im Anhang).

5.3 Finanzielle Auswirkungen der Zollerhöhung

Bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen auf die Bundeskasse ist vom neu errechneten durchschnittlichen Abgabepreis von Fr. 46.-- je 100 kg auszugehen, der einen Zoll von Fr. 3.-- einschliesst. Mit der Erhöhung des Zolles um Fr. 25.-- erhöht sich auch der Abgabepreis um diesen Betrag, der nun mit Fr. 71.-- seit 1. September 1977 um Fr. 7.-- über dem vorher geltenden Abgabepreis von Fr. 64.-- liegt. Bei einer Inlandernte von 370'000 Tonnen führt der höhere Abgabepreis zu einer Entlastung des Bundeshaushalts im Umfang von etwa 93 Mio Franken (370'000 t zu Fr. 25.-- je 100 kg). Bei einem Import von rund 100'000 Tonnen Brotgetreide entsteht zudem ein Zollmehrertrag von 25 Mio Franken.

5.4 Auswirkungen für die Konsumenten

Die Erhöhung des Abgabepreises von bisher Fr. 64.-- je 100 kg auf Fr. 71.-- und die Verteuerung des Auslandgetreides durch die Zollerhöhung um Fr. 25.-- bewirkte gegenüber den bisherigen Preisen einen Aufschlag auf Backmehl um Fr. 13.50 je 100 kg, was 10 Rappen je Kilo Brot ausmacht. Die Brotpreiserhöhung macht rund 5 % aus und bedeutet einen Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise um rund 0,1 %. Die Aufschläge sind nach Aufbrauchen der billigeren Vorräte Ende September anfangs Oktober 1977 vollzogen worden.

Das Brot hat heute nicht mehr die Bedeutung als Hauptnahrungsmittel wie ehemals. Der Brotverbrauch ist in den letzten Jahren, obschon dieses Nahrungsmittel relativ billig ist, ständig zurückgegangen. Nach den Haushaltrechnungen von Unselbständig-erwerbenden, wie sie vom Biga veröffentlicht werden ("Volkswirtschaft" Heft 9 1977), wurden im Jahre 1976 pro Haushalt mit 3,32 Personen 91,4 kg Brot und 14,7 kg Mehl, oder pro Person 27,5 kg Brot und 4,4 kg Mehl verbraucht. In den Haushalten mit mehr als 6 Personen werden 33,4 kg Brot und 5,2 kg Mehl pro Person konsumiert. In den tieferen Einkommensstufen (24000.-- bis 35000.-- Jahreseinkommen) werden 33,6 kg Brot und in den höheren (72000.-- bis ~~84000.--~~) 25,0 kg Brot pro Person konsumiert.

Aus der Brotpreiserhöhung um 10 Rappen erwuchs dem Konsument eine jährliche Mehrbelastung von rund Fr. 3.--, wozu eine Mehrbelastung bei Haushaltmehl um rund 60 Rappen kommt. Auch auf Feingebäck ergeben sich gewisse Mehraufwendungen. Aus den Haushaltrechnungen des Biga kann entnommen werden, dass in allen Haushaltungen für Feingebäck mehr Geld ausgegeben wird als für Brot und Mehl zusammen. Aus dem heutigen Konsumverhalten ist auch zu schliessen, dass eine grössere Verschwendung und Zweckentfremdung von Brot (Wegwurf, Tierfütterung etc.) eingerissen hat, als dies früher der Fall war, wo die Erfahrungen von Krisen- und Kriegszeiten noch lebendig waren. Wer Brot wegwirft, wirft Subventionen des Bundes weg !

5.5 Verfassungsmässigkeit

Bei der Festsetzung der Zölle sind die in Artikel 29 der Bundesverfassung festgelegten Grundsätze einzuhalten. Artikel 29 BV hat folgenden Wortlaut:

"Bei Erhebung der Zölle sollen folgende Grundsätze beachtet werden:

1. Eingangsgebühren:

a. die für die inländische Industrie und Landwirtschaft erforderlichen Stoffe sind im Zolltarif möglichst gering zu taxieren;

b. ebenso die zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände;

c. die Gegenstände des Luxus unterliegen den höchsten Taxen. Diese Grundsätze sind, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch bei Abschliessung von Handelsverträgen mit dem Auslande zu befolgen.

2. Die Ausgangsgebühren sind möglichst mässig festzusetzen.

3. Durch die Zollgesetzgebung sind zur Sicherung des Grenz- und Marktverkehrs geeignete Bestimmungen zu treffen. Dem Bunde bleibt immerhin das Recht vorbehalten, unter ausserordentlichen Umständen, in Abweichung von vorstehenden Bestimmungen, vorübergehend besondere Massnahmen zu treffen."

Die zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände sind möglichst gering zu belasten, damit sie im Interesse der Konsumenten nicht übermässig verteuert werden. Der Wortlaut "möglichst gering" räumt dem Gesetzgeber ein gewisses Ermessen, eine Würdigung der Verhältnisse und Umstände ein. Da Brotgetreide ein Rohstoff ist, muss die Auswirkung der Zollerhöhung

nach der Verteuerung der aus Brotgetreide hergestellten Produkte beurteilt werden. Es wurde dargelegt, dass die Zollerhöhung, die sich wohl zahlenmässig recht massiv ausnimmt, den Konsumenten, ausgehend von den bisherigen Preisen für Brot und Mehl, nur minimal belastet.

Bei dieser geringen Mehrbelastung der Verbraucher vermögen die im Parlament aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Zollerhöhung nicht zu überzeugen.

Bei der gegenwärtigen prekären Finanzlage des Bundes ist dem Konsument ein etwas grösserer Beitrag an die Kosten unserer Getreideordnung zumutbar, die ihm für die Zeiten erschwerter oder gestörter Zufuhren eine genügende Brotversorgung sichert. Während die Zollerhöhung dem Konsumenten nur eine bescheidene Mehrbelastung bringt, vermag sie das Budget des Bundes um über 100 Mio Franken günstiger zu gestalten (93 Mio Franken Minder-aufwendungen für den Ueberpreis, 25 Mio Franken Zoll- Mehreinnahmen). In diesem Zusammenhang ist aber auch nicht zu vergessen, dass der Bund nebst den anderen Zuwendungen zur Sicherung der Getreideversorgung trotz der Zollerhöhung und dem damit erfolgten Abbau der Verbilligung immer noch jährlich über rund 100 Mio Franken zur Deckung des Ueberpreises aufzubringen hat und das Brot weiterhin um mindestens 15 Rappen je Kilo verbilligt.

Sollten die Weltmarktpreise für Brotgetreide wieder ansteigen, kann der Bundesrat - wie in den Jahren 1964 bis 1966 und 1973 bis 1975 - gestützt auf das Zolltarifgesetz den Brotgetreidezoll entsprechend senken, um eine weitere Verteuerung des Brotes auszuschliessen. Damit kann über den Zoll eine gewisse Stabilität des Brot- und Mehlpreises erzielt werden.

6. Folgen der Ablehnung der Zollerhöhung

6.1 Ausgangslage

Die Ablehnung der Aenderung des Zolltarifgesetzes hätte zur Folge, dass die Verordnung des Bundesrates über die vorläufige Erhöhung des Brotgetreidezolles sofort aufgehoben würde. Sie gilt bis zum Inkrafttreten des sie ablösenden Bundesgesetzes

(Zolltarifgesetz) oder bis zum Tage, an dem die Vorlage von der Bundesversammlung abgelehnt oder das betreffende Bundesgesetz in einer Volksabstimmung verworfen wird. Daraus folgt zwingend, dass die Erhöhung des Brotgetreidezolles am Tage nach der Verwerfung der Aenderung des Zolltarifgesetzes ausser Kraft tritt, dass also mit sofortiger Wirkung der Zoll von Fr. 3.— je 100 kg gelten würde. Die Senkung des Zolles und damit der Gestehungskosten des Importgetreides müsste ihrerseits zur Neufestsetzung, d.h. zur Senkung der Abgabepreise für Inlandgetreide führen.

Die Preise für Brotgetreide auf dem Weltmarkt waren seit September 1977 weiterhin leicht rückgängig, so dass sich für die letzten 12 Monate, April 1977 bis März 1978 (ohne die Berücksichtigung der Zollerhöhung seit dem 26. August 1977), durchschnittliche Gestehungskosten für Auslandgetreide von rund Fr. 44.— je 100 kg ergeben. Dies wäre die Basis für die Festsetzung des neuen Abgabepreises.

6.2 Brotgetreide billiger als Futtergetreide

Die Senkung des Zolles beim Brotgetreide auf die frühere Höhe von Fr. 3.— je 100 kg brutto führt zu ganz ungleichen Belastungen des importierten Mahlweizens einerseits und des Futterweizens andererseits, der dem Regime der Schweiz. Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF), d.h. der Kontingentierung und der vollen Belastung mit Preiszuschlägen unterstellt ist. Es geht dies aus folgender Zusammenstellung hervor (Angaben per März 1978):

	Belastung je 100 kg		
	Mahlweizen alter Zoll (vor Aug.77)	Futterweizen	Mahlweizen bestehender Zoll
	Fr.	Fr.	Fr.
Denaturierungsgebühr	—.—	—.65	—.—
<u>Zoll und Gebühren</u>	<u>3.12</u>	—.63	<u>29.13</u>
Pflichtlagerbeitrag	3.54	4.04	3.54
Preiszuschlag GGF	—.61	20.20	—.61
Kanzleigebühr GGF	—.10	—.10	—.10
Umlage Kartoffelkop- pelung bis 31.3.1978	—.—	2.57	—.—
Total	7.37	28.19	33.38

Die erheblich geringere Belastung von Mahlweizen bei einem Bruttozoll von Fr. 3.-- gegenüber dem Futterweizen hätte zur Folge, dass importierter Mahlweizen der Viehfütterung zugeführt würde. Damit könnte die heutige Einfuhrregelung für Futtermittel, die zur Eindämmung der überbordenden Milch- und Fleischproduktion erforderlich ist, umgangen werden, namentlich wenn auch der Preis des von den Mühlen zu übernehmenden Inlandgetreides relativ tief angesetzt würde. Die volle, d.h. nach dem Futtermittelanfall errechnete Erhebung des Preiszuschlages würde unumgänglich.

Bei der Vermahlung von 100 kg Weizen fallen durchschnittlich 25 kg Kleie und Futtermehl an. Der Preiszuschlag beträgt auf diesen Waren (März 1978) Fr. 28.-- bis Fr. 31.-- je 100 kg. Auf importiertem Mahlweizen könnte somit ein Preiszuschlag von etwa Fr. 7.50 erhoben werden, statt der heutigen Fr. -.60. Der Ausgangspreis für die Festsetzung des Abgabepreises für Inlandgetreide wäre somit um den heraufgesetzten Preiszuschlag höher, d.h. bei rund Fr. 51.-- je 100 kg. Importierter Futterweizen wurde im März 1978 zu rund Fr. 61.-- je 100 kg franko verzollt Basel waggonweise angeboten.

In Anwendung von Artikel 21 Absatz 4 des Getreidegesetzes käme der Bundesrat deshalb nicht darum herum, bei der Festsetzung des Abgabepreises vom durchschnittlichen Importpreis nach oben abzuweichen. Wieviel kann nicht gesagt werden, da dies eine Ermessensfrage ist. Jedenfalls müsste der heutige Abgabepreis von Fr. 71.-- je 100 kg unter den früheren Ansatz von Fr. 64.-- gesenkt werden. Es wäre auch so nur durch einen grossen administrativen Aufwand zu verhindern, dass Backmehl aus subventioniertem inländischem Brotgetreide und gering belasteten Importweizen verfüttert würde.

6.3 Billigeres Brot - Höhere Bundessubventionen

Das Brot würde um 15 bis 20 Rappen je Kilo billiger als heute. Die gesamte Brotverbilligung würde nach Verwerfung der Zollarifänderung 30 bis 35 Rappen je Kilo betragen. Die Aufwendungen des Bundes für die Verwertung des inländischen Brotgetreides würden bei diesen Annahmen um 40 bis 60 Mio auf gesamthaft 140

bis 160 Mio Franken steigen. Dem Bund ginge auch die Zolleinnahme von 25 Mio Franken verlustig; andererseits hätte er bei den Preiszuschlägen auf Futtermitteln eine Mehreinnahme von 7,5 Mio Franken. Möglichst kurzfristig müsste eine Revision von Artikel 23^{bis} BV angestrebt werden, um die heutige starre Bindung des Abgabepreises von Inlandgetreide an die Gestehungskosten für Importgetreide durch eine flexible Lösung zu ersetzen.

7. Schlussbemerkungen

Gegen die Aenderung des Zolltarifgesetzes und die damit verbundene Brotpreiserhöhung ist von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz das Referendum ergriffen worden. Es wird insbesondere geltend gemacht,

- dass die vorgeschlagene Zollerhöhung für Importgetreide mit ihrem Ausmass gegen die Bundesverfassung verstosse;
- dass der Finanzpolitik auf einem Bein zu wehren sei, da die Mehreinnahmen, die der Bund benötige, praktisch nur im Konsumbereich geholt würden, was einseitig den Arbeitnehmer und Konsumenten treffe;
- dass gegen die Finanzmassnahmen 1977 nur mit dem Referendum gegen die Aenderung des Zolltarifgesetzes demonstriert werden könne.

Die Zollerhöhung muss im Gesamtrahmen der 1977 vom Bundesrat und Parlament getroffenen Ueberbrückungsmassnahmen zur Vermeidung untragbarer Defizite im Bundeshaushalt gesehen werden. Die Zollerhöhung und die damit verbundene Brotpreiserhöhung ist nur eine unter vielen Sparanstrengungen des Bundes. Es ist nicht so, dass die ganzen Mehreinnahmen praktisch nur im Konsumbereich geholt werden. Die gewählten Massnahmen sind Teil eines langfristigen Konzeptes zur dauerhaften und strukturellen Sanierung des Bundeshaushaltes. Dazu gehört auch der Abbau einer sachlich und auch sozialpolitisch nicht mehr gerechtfertigten massiven Verbilligung von Nahrungsmitteln (Brot und Butter). Die dem Konsumenten aus der Brotverteuerung erwachsene Belastung muss unter den heutigen Lebens- und Essgewohnheiten gesamthaft als massvoll und damit als tragbar und zumutbar betrachtet werden; sie schafft keine sozialen Härten. Das Kilo Brot bleibt weiterhin mit rund 15 Rappen verbilligt.

Mit der Ablehnung des geänderten Zolltarifgesetzes würde den Bemühungen des Bundes um sinnvolles und gezieltes Sparen ein schwerer Schlag versetzt. Es müssten für die Brotverbilligung zusätzliche Mittel eingesetzt werden, die bei der Ausgestaltung unseres Sozialstaates und bei andern wichtigen Aufgaben fehlen würden. Wohl würde der Brotpreis je Kilo um 15 bis 20 Rappen billiger, als es heute mit dem erhöhten Zoll der Fall ist. Es müsste auch mit einer vermehrten Verwendung von subventioniertem Brotgetreide zu Futterzwecken gerechnet werden. Im Hinblick auf die überbordende Milch- und Fleischproduktion ist dies schlechthin nicht zu verantworten.

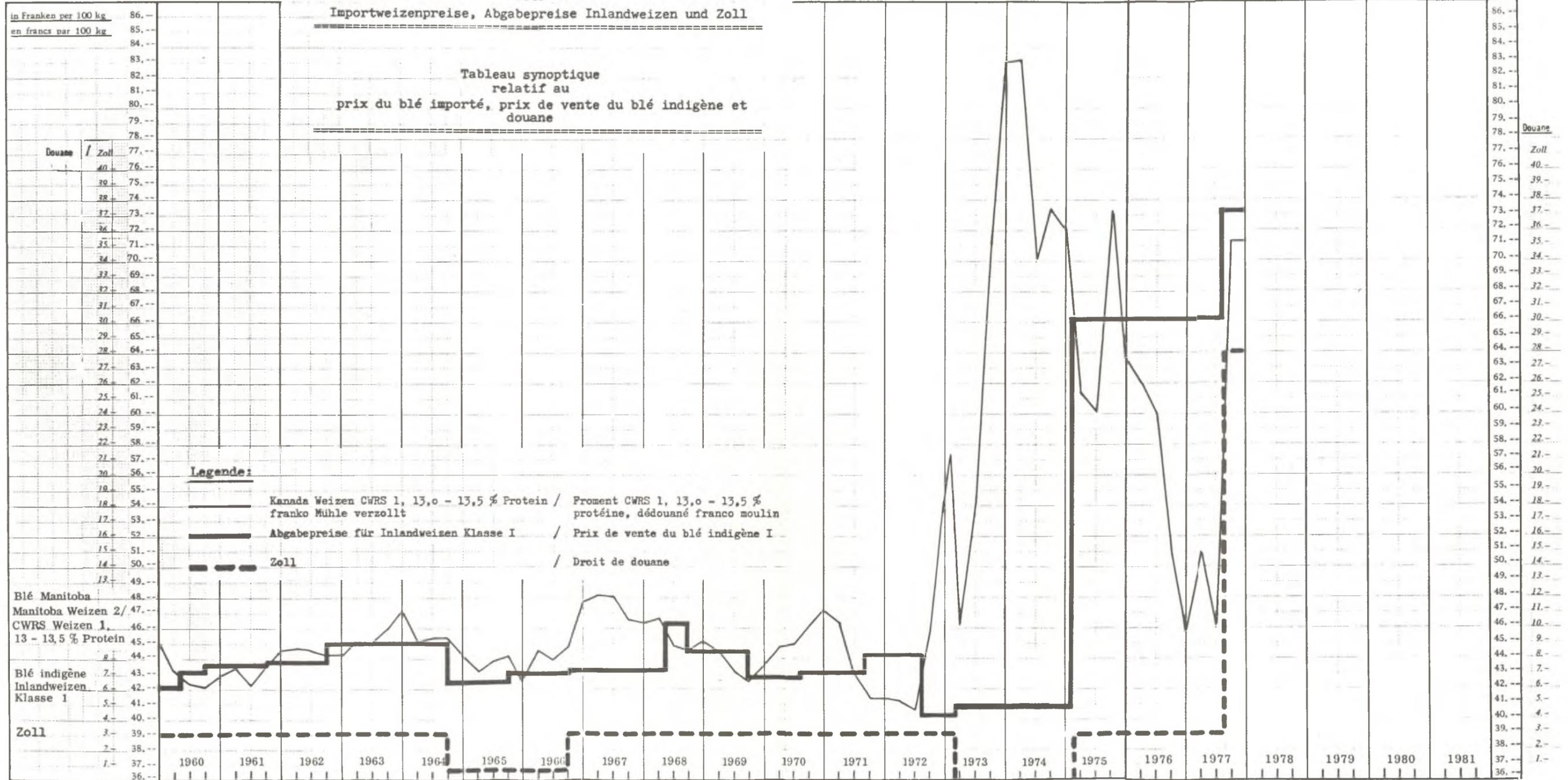
Die Annahme der Zolltarifänderung ermöglicht eine Stabilisierung der heutigen Brot- und Mehlpreise. Bei Ansteigen der Weltmarktpreise für Getreide hat der Bundesrat die Möglichkeit, eine Herabsetzung der heutigen Zölle anzuordnen, um eine weitere Verteuerung des Brotes auszuschliessen. Der Bürger, Konsument und Steuerzahler sollte sich bewusst sein, dass er mit der Annahme der Änderung des Zolltarifgesetzes, die ihm eine bereits erfolgte Brotpreiserhöhung zugemutet hat, sich für eine Stabilisierung des Brotpreises ausspricht und einen bemerkenswerten Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen leistet.



U e b e r s i c h t
über

Importweizenpreise, Abgabepreise Inlandweizen und Zoll

Tableau synoptique
relatif au
prix du blé importé, prix de vente du blé indigène et
douane



Legende:

- Kanada Weizen CWRs 1, 13,0 - 13,5 % Protein / Froment CWRs 1, 13,0 - 13,5 % protéine, dédouané franco moulin
- Abgabepreise für Inlandweizen Klasse I / Prix de vente du blé indigène I
- - - - - Zoll / Droit de douane

Blé Manitoba 48.--
Manitoba Weizen 2/ 47.--
CWRs Weizen 1, 13 - 13,5 % Protein 46.--
Blé indigène 45.--
Inlandweizen 44.--
Klasse I 43.--
Zoll 42.--
41.--
40.--
39.--
38.--
37.--
36.--