

Botschaft über die Änderung des Bundesbeschlusses über die inländische Zuckerwirtschaft

vom 29. August 1984

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Änderung des Bundesbeschlusses über die inländische Zuckerwirtschaft (SR 916.114.1) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen ferner, folgende Motionen und Postulate abzuschreiben:

- 1983 M 81.451 Zuckerrüben-Produktion
(N 24. 6. 83, Thévoz; S 21. 6. 83)
- 1983 M 81.459 Zuckerrübenanbau
(S 21. 6. 82, Gerber; N 24. 6. 83)
- 1982 P 81.400 Dritte Zuckerfabrik. Projekt
(N 25. 6. 82, Teuscher)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. August 1984

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Schlumpf
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

In der parlamentarischen Beratung des Bundesbeschlusses vom 23. März 1979 über die inländische Zuckerwirtschaft sind Stimmen laut geworden, die eine Vorlage mit einer geringeren finanziellen Beteiligung des Bundes forderten. Dadurch hätten die Konsumenten über die Abgabe stärker belastet werden müssen. Im damaligen Zeitpunkt war aber wegen bestehender GATT-Bindungen eine noch höhere Belastung der Einfuhren von zuckerhaltigen Verarbeitungsprodukten nicht möglich.

Die Verhandlungen zur Dekonsolidierung verschiedener Bindungen sind inzwischen erfolgreich abgeschlossen worden, und Sie haben den Ergebnissen der Agrarverhandlungen 1980 zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Dezembersession 1980 zugestimmt. Infolgedessen ist es heute möglich, die Importe von zuckerhaltigen Verarbeitungsprodukten – mit Ausnahme der Früchte-Verarbeitungsprodukte – höher zu belasten, was seit dem 1. Mai 1981 auch gemacht wird.

Entsprechend der Absichtserklärung in der Botschaft über die befristete Weiterführung der linearen Beitragskürzung wird vorgeschlagen, den im Bundesbeschluss vom 23. März 1979 über die inländische Zuckerwirtschaft vorgesehenen Vorwegbeitrag des Bundes von höchstens 10 Millionen Franken aufzuheben und den zusätzlichen Bundesbeitrag von 1,5–15 Millionen auf 0,5–5 Millionen Franken zu senken (für die Jahre 1981–1985 ist der Vorwegbeitrag auf höchstens 7,5 Millionen gesenkt worden). Im übrigen ist dieser Vorschlag auch Bestandteil des Berichtes über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 sowie der Sparmassnahmen 84 (Anschlussprogramm).

Sodann soll die von den Zuckerfabriken zum vollen Preis zu übernehmende Höchstmenge an Vertragsrüben von 850 000 auf 1 Million Tonnen erhöht werden, ein Vorschlag, der durch zwei von Ihnen überwiesene Motionen ausgelöst worden ist. Darüber hinaus sollen weitere Rüben (Zusatzrüben) zu einem reduzierten Preis übernommen werden können.

Der durch die geringere Bundesleistung entstehende Ausfall sowie die zu erwartenden höheren Aufwendungen infolge der grösseren Inlandproduktion sollen durch eine Erhöhung der Abgabe auf eingeführtem Zucker von 1.70–17 auf 3.30–33 Franken je 100 kg finanziert werden (für die Jahre 1981–1985 ist diese Abgabe auf 1.80–18 Fr. je 100 kg erhöht worden). Im Verhältnis zur Inlandproduktion können so insgesamt etwa gleich viele Mittel aufgebracht werden wie nach der bisherigen Lösung, ohne dass der Kostenbeitrag der Zuckerrübenpflanze erhöht werden muss.

Durch die Erhöhung der Abgabe werden die Konsumenten im Normalfall zusätzlich mit höchstens 15 Rappen pro Kilo Zucker belastet; ausnahmsweise kann die Abgabe bis zu 50 Prozent erhöht werden. Bei einem durchschnittlichen Zuckerverbrauch von rund 40 kg pro Person und Jahr ergeben sich demnach zusätzliche Ausgaben in der Höhe von 6 bzw. 9 Franken.

Schliesslich wird vorgeschlagen, den Bundesrat zu ermächtigen, die Abgabe auf importiertem Zucker anteilmässig auch auf bestimmten Einfuhren von zuckerhaltigen Verarbeitungserzeugnissen, die nicht dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten unterstellt sind, zu erheben. Sodann soll der Mehrerlös aus dem Verkauf von im Inland hergestellten fruktosehaltigen Sirupen (Isomerase, Isoglukose, Isosirupe), entsprechend der Belastung solcher Produkte beim Import, abgeschöpft werden.

Mit dieser Vorlage soll demnach im wesentlichen eine weitere und dauernde Entlastung des Bundes bei der Finanzierung der inländischen Zuckerwirtschaft herbeigeführt werden, und das unter gleichzeitiger Ausdehnung der Inlandproduktion. Die Änderungen sollen auf Beginn eines Zuckerjahres (1. Oktober) in Kraft treten und bis zum Ablauf des Bundesbeschlusses vom 23. März 1979 über die inländische Zuckerwirtschaft (30. September 1989) gelten.

Botschaft

1 Warum Änderung?

Der Bundesbeschluss vom 23. März 1979 über die inländische Zuckerwirtschaft (Zuckerbeschluss 1979; SR 916.114.1) gilt bis zum 30. September 1989. Wenn trotzdem bereits zu einem verhältnismässig frühen Zeitpunkt eine Änderung ins Auge gefasst wird, so ist das in erster Linie auf parlamentarische Aufträge zurückzuführen.

Einmal haben Sie in der Sommersession 1983 die Motionen Thévoz (81.451) und Gerber (81.459) betreffend Zuckerrübenanbau überwiesen. In diesen wird der Bundesrat ersucht, eine Änderung des Zuckerbeschlusses 1979 vorzulegen, die eine schrittweise Erhöhung der Zuckerrübenfläche von höchstens 17 000 auf 20 000 ha (117,6%) erlauben würde; diese Vergrösserung der Anbaufläche entspricht bei gleicher prozentualer Anhebung einer Menge von 1 Million Tonnen Zuckerrüben. In diesem Zusammenhang ist im Nationalrat in der Junisession 1982 auch eine Motion Teuscher (81.400) als Postulat überwiesen worden, in dem mit dem Hinweis auf die unzureichende inländische Zuckerproduktion der Bau einer dritten Zuckerfabrik angeregt wird.

Sodann haben wir in der Botschaft vom 19. Mai 1982 über die befristete Weiterführung der linearen Beitragskürzung (BBl 1982 II 370) u.a. gesagt, dass bis 1985 eine langfristige Neuordnung vorbereitet werden soll mit dem Ziel, den Bund im Bereich der Zuckerwirtschaft finanziell wirksam und dauerhaft zu entlasten. Auch in der Botschaft vom 12. März 1984 über das Anschlussprogramm zur linearen Beitragskürzung (BBl 1984 1253) ist die Revision des Zuckerbeschlusses 1979 angekündigt worden mit dem Hinweis, dass ab 1986 eine Einsparung von bis zu 20 Millionen Franken zu erwarten sei.

Dazu kommen schliesslich die wieder aktueller gewordenen und durch die vorgesehene Erhöhung der Importabgabe verschärften Probleme der Erfassung von Produkten, die beim Import abgabepflichtig sind, aber auch im Inland hergestellt werden können, sowie der anteilmässigen Belastung von Importen zuckerhaltiger Verarbeitungserzeugnisse, die nicht dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72) unterstellt sind.

Demnach stehen im Rahmen der angestrebten Änderung des Zuckerbeschlusses 1979 drei Hauptprobleme zur Diskussion:

- Ausmass der Inlandproduktion;
- Bundesleistung zur Finanzierung der inländischen Zuckerwirtschaft;
- Erfassung von Produkten, die beim Import abgabepflichtig sind, aber auch im Inland hergestellt werden können, und von Importerzeugnissen, die Zucker in verarbeiteter Form enthalten.

2 Anstehende Probleme

21 Ausmass der Inlandproduktion

Im Zuckerbeschluss 1979 wurde die vorher auf höchstens 700 000 t (14 000 ha) beschränkte Übernahmemenge zum vollen Preis auf 850 000 t (17 000 ha) erhöht. Dabei hatten wir in der Botschaft vom 13. September 1978 über die inländische Zuckerwirtschaft (BBl 1978 II 1256) vorgeschlagen, diese Erhöhung erst nach 1984 vorzunehmen. Die Anbaufläche betrug nämlich noch 1977 nur knapp 12 000 ha (was einer Menge von 600 000 t entspricht) und das bei einer bewilligten Menge von 650 000 t. Die Meinung war, dass vorerst die bereits vor dem Zuckerbeschluss 1979 mögliche Höchstmenge von 700 000 t voll ausgenützt werden sollte.

Diese bis 1984 vorgesehene Begrenzung der Menge auf 700 000 t wurde dann in der Beratung fallengelassen. Der Bundesrat konnte somit nach Inkrafttreten des Zuckerbeschlusses 1979 die jährliche Übernahmemenge, unter Beachtung der Finanzierungsmöglichkeiten allfälliger Negativ-Differenzen und der Verarbeitungskapazitäten der Zuckerfabriken, im Rahmen der nunmehr möglichen 850 000 t freigeben.

Wie in *Tabelle 1* gezeigt wird, ist die frühere Höchstmenge von 700 000 t erstmals für den Anbau 1981 überschritten worden. Ausserordentlich hohe Hekta-

Bewilligte Menge und Inlandanbau

Tabelle 1

Jahr	Vom Bundesrat für die Übernahme zum vollen Preis festgelegte Grenze 1000 t	Inlandanbau	
		abgelieferte Menge t	Anbaufläche ha
1974	550	518 443	10 417
1975	600	479 559	11 385
1976	625	587 030	11 296
1977	650	544 940	11 938
1978	650	633 653	13 090
1974-1978	615	552 725	11 625
1979	660	781 399	13 690
1980	680	675 001	13 362
1981	750	901 956	14 413
1982	800	835 626 ¹⁾	14 945
1983	850	831 616	15 127
1979-1983	748	805 120	14 307

¹⁾ Zusätzlich sind etwa 85 000 t verfüttert worden (Schätzung).

rennerträge haben aber dazu geführt, dass die bewilligte Menge in den Jahren 1979, 1981 und 1982 wesentlich überschritten wurde. Diese Zusatzrüben konnten nur noch zu einem reduzierten Preis übernommen werden, wobei ertragsbedingte Mehrlieferungen mit in den beiden Vorjahren festgestellten Minderlieferungen verrechnet werden konnten. Im Jahre 1982 wurden zudem noch etwa 85 000 t verfüttert (Schätzung).

Die starke Erhöhung der Übernahmemenge zwischen 1979 und 1983 ist einerseits durch die hohen Preise auf dem internationalen Zuckermarkt ermöglicht worden und andererseits durch den zunehmenden Produktionsdruck seitens der Landwirtschaft notwendig geworden. Als Folge dieser Entwicklung ist ein starkes Ansteigen des Selbstversorgungsgrades festzustellen, wie in *Tabelle 2* gezeigt wird. Dieser ist, bezogen auf den Gesamtverbrauch (Ausstoss), seit Inkrafttreten des Zuckerbeschlusses 1979, von 29-30 Prozent in den Jahren 1974-1978 auf rund 42 Prozent angestiegen, wobei 1981 mit etwa 46 Prozent deutlich obenaus schwang. Dieser Anteil ist noch um etwa 4 Prozent höher, wenn nur der Netto-Verbrauch (nach Abzug der Exporte) berücksichtigt wird. So berechnet, stieg der Selbstversorgungsgrad 1981 erstmals auf rund 50 Prozent an.

Verbrauch und Inlandproduktion

Tabelle 2

Jahr	Verbrauch an Weisszucker (Ausstoss) t	Netto-Verbrauch nach Abzug der Exporte t	Inlandproduktion t	Prozentualer Anteil der Inlandproduktion am ...	
				Ausstoss %	Netto-Verbrauch %
1974	268 476	249 740	66 486	24,76	26,62
1975	214 074	202 780	59 437	27,76	29,31
1976	260 042	243 946	76 611	29,46	31,40
1977	277 066	257 481	78 524	28,34	30,50
1978	254 646	229 600	98 582	38,71	42,94
1974-1978	256 861	236 709	75 928	29,56	32,08
1979	255 921	237 076	108 421	42,36	45,73
1980	254 500	237 078	96 184	37,79	40,57
1981	266 959	243 851	123 820	46,38	50,78
1982	277 716	244 421	110 031	39,62	45,02
1983	261 938	232 866	114 321	43,64	49,09
1979-1983	263 407	239 058	110 555	41,97	46,25

Die Preissituation an der Grenze, einschliesslich Zoll, Grenzspesen und Abgaben, seit Anfang der siebziger Jahre ist in *Abbildung 1* dargestellt. Daraus ist ersichtlich, dass dem auffallenden Preiszerfall zwischen 1975 und 1978 unmittelbar eine – wenn auch gegenüber 1974 bescheidenere – Hausseperiode folgte. Das führte mit einer gewissen zeitlichen Verschiebung zu recht günstigen Verhältnissen für die Finanzierung der inländischen Zuckerwirtschaft. Die Gesamtaufwendungen sanken denn auch von rund 64 Millionen Franken im Zuckerjahr (1. Okt. bis 30. Sept.) 1978/79 auf rund 8 Millionen Franken im Jahre 1980/81.

In der Folge haben sich die Preise auf einem recht tiefen Niveau bewegt, weil in den letzten Jahren weltweit mehr Zucker produziert als konsumiert worden ist. Damit sind die Aufwendungen grösser geworden. Im Zuckerjahr 1981/82 mussten rund 26 und 1982/83 sogar rund 65 Millionen Franken aufgewendet werden (vgl. Ziff. 225.1, Tab. 5). Wenn auch die Weltzuckerbilanz für 1983/84 wieder annähernd ausgeglichen ist, so kann doch mittelfristig kaum mit wesentlich höheren Preisen gerechnet werden.

Die Abgaben an der Grenze bestehen aus dem Garantiefondsbeitrag zur Deckung der Pflichtlagerkosten sowie den Importabgaben nach dem Zuckerbeschluss. In *Tabelle 3* wird gezeigt, dass der Beitrag pro Dezitonne (dt) Importzucker für die Pflichtlagerhaltung in den letzten Jahren gestiegen ist. Das ist zur Hauptsache eine indirekte Folge der grösseren Inlandproduktion, die weniger Importe zulässt. Die Gesamtkosten der Pflichtlagerhaltung müssen deshalb auf eine stetig abnehmende Importmenge verteilt werden.

Garantiefondsbeitrag und Importabgabe

Tabelle 3

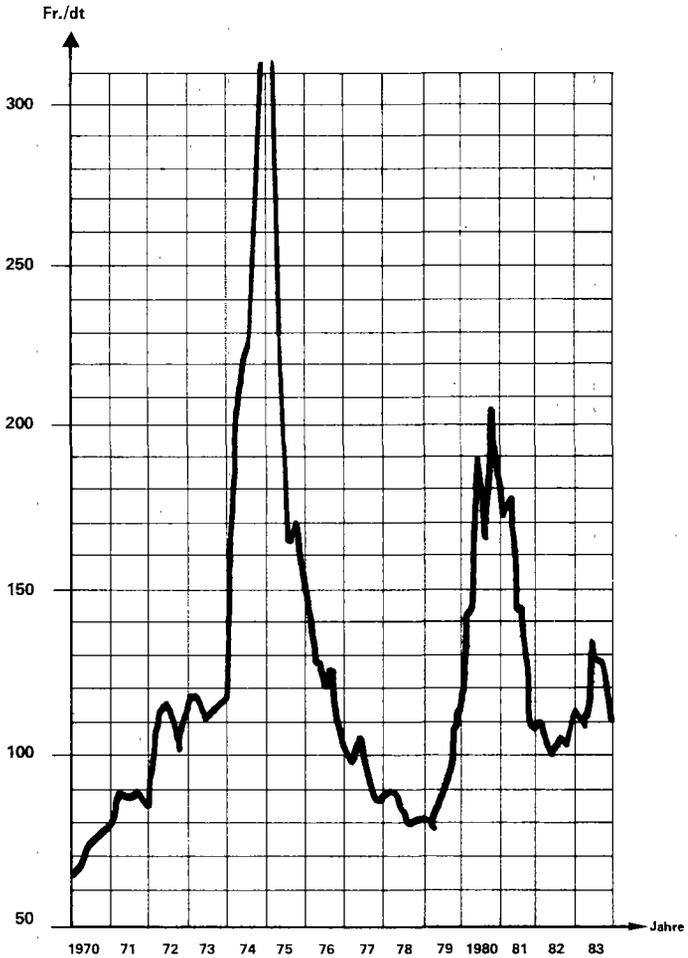
Zuckerjahr (1. 10.–30. 9.)	Gültig ab	Garantiefonds- beitrag Fr./dt	Importabgabe Fr./dt	Total ¹⁾ Fr./dt
1978/79	1. Oktober 1978	11.—	15.—	26.—
	8. Februar 1979	13.—		28.—
1979/80	1. Oktober 1979	15.—	17.—	32.—
1980/81	1. Oktober 1980	23.05	5.95	29.—
1981/82	1. Oktober 1981	27.20	1.80	29.—
	7. Juni 1982	32.20		34.—
1982/83	1. Oktober 1982	27.80	16.20	44.—
1983/84	1. Oktober 1983	25.60	14.40	40.—
	1. April 1984	22.60		37.—

¹⁾ Zusätzlich Zoll von Fr. 22.– und Grenzspesen von Fr. 1.25/dt.

Preise für Weisszucker

Franco verzollt einschliesslich Grenzspesen

Abbildung 1



212 Inlandanbau

Von der Landwirtschaft her macht sich seit einiger Zeit ein ausgeprägter Produktionsdruck bemerkbar. Dieser ist auf die angespannten Marktverhältnisse für Milch und Fleisch zurückzuführen, die viele Betriebe zu vermehrtem Ackerbau zwingen. So ist die offene Ackerfläche von 1978 bis 1983 von rund 267 000

auf 280 000 ha angestiegen. Als Ziel ist im Produktionsprogramm 1981–1985 bis Mitte der achtziger Jahre eine offene Ackerfläche von 290 000 ha vorgesehen.

Dieses Programm enthält eine Zuckerrübenfläche von 16 000 ha. Das entspricht bei der im Zuckerbeschluss 1979 angenommenen mittleren Menge von 500 dt pro Hektare einer Gesamtmenge von 800 000 t. Da aber der mittlere Hektarertrag im Verlauf der letzten Jahre eindeutig über 500 dt lag, muss heute damit gerechnet werden, dass bei einer Fläche von 16 000 ha die obere Grenze der im Zuckerbeschluss 1979 vorgesehenen Ablieferungsmenge zum vollen Preis überschritten wird.

Dies geht deutlich aus *Tabelle 4* hervor, in der u. a. gezeigt wird, dass die im Mittel der Jahre 1974–1978 abgelieferte Menge pro Hektare mit 475 dt noch deutlich unter 500 dt lag, während das Mittel der Jahre 1979–1983 wesentlich höher liegt. Auch wenn dieses Fünfjahresmittel durch sehr gute Rübenjahre gekennzeichnet ist, kann doch mit gegenüber früheren Jahren gestiegenen Hektarerträgen gerechnet werden.

Der gleichen Tabelle ist sodann zu entnehmen, dass die Zahl der Pflanzler bis 1977 zurückging. Seither hat der Zuckerrübenanbau auf neuen Betrieben Fuss gefasst. Die vom Bundesrat bewilligte Menge insgesamt und die Anzahl Betriebe mit Zuckerrüben sind in *Abbildung 2* dargestellt.

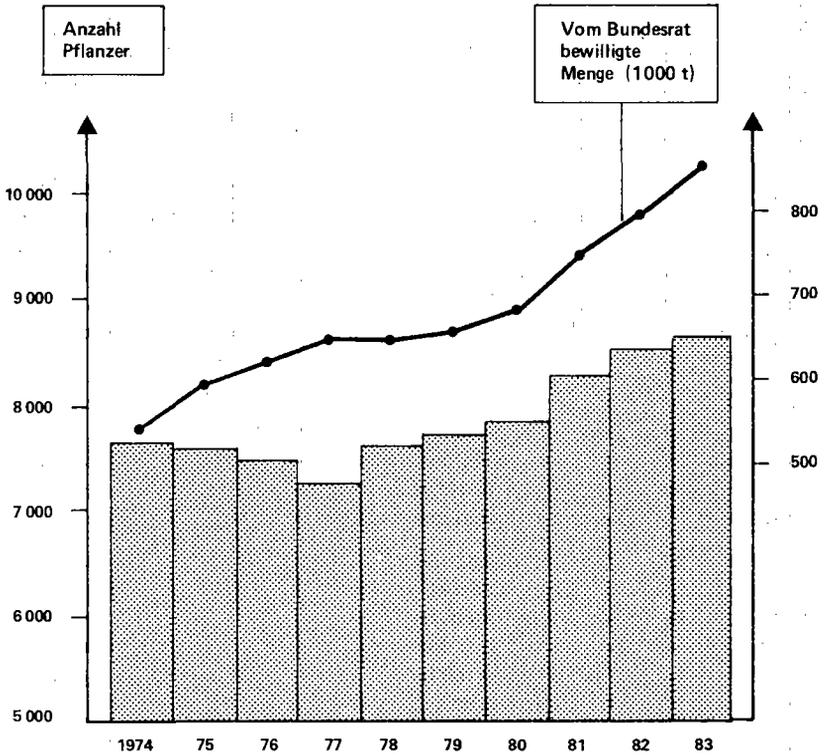
Schliesslich wird in *Tabelle 4* noch gezeigt, dass der schweizerische Zuckerrübenanbau in erster Linie eine Sache der mittleren bäuerlichen Betriebe ist. Die in den Jahren 1974–1978 festgestellte Anbaufläche von etwa 1,5 ha pro Betrieb und die im gleichen Zeitraum im Mittel pro Pflanzler abgelieferte Menge

Anzahl Pflanzler sowie Anbaufläche und abgelieferte Menge

Tabelle 4

Jahr	Anzahl Pflanzler	Anbaufläche pro Pflanzler ^a	Abgelieferte Menge in Dezentonnen	
			pro Pflanzler	pro Hektare
1974	7619	136,7	680,5	497
1975	7602	149,8	630,8	421
1976	7462	151,4	786,7	519
1977	7268	164,2	749,8	456
1978	7605	172,1	833,2	484
1974–1978	7511	154,8	735,9	475
1979	7700	178,6	1015,1	568
1980	7823	167,1	862,9	516
1981	8279	174,0	1089,4	626
1982	8528	175,2	979,9	559
1983	8585	176,2	968,7	550
1979–1983	8183	174,8	983,9	563

Abbildung 2



von rund 735 dt zeigen das deutlich. Wohl hat die mittlere Fläche seither noch etwas zugenommen. Dieser Trend ist aber offensichtlich zum Stillstand gekommen, d. h. die Anbaufläche pro Betrieb bleibt seit einigen Jahren ungefähr konstant, und das bei etwa 1,75 ha. Trotzdem ist die pro Pflanzler abgelieferte Menge angestiegen, was u. a. auf die guten Rübenjahre zurückzuführen ist.

Diese Entwicklung ist durch die für den Zuckerrübenanbau 1981 erstmals erlassenen Vorschriften des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) betreffend die Verteilung der zusätzlich bewilligten Menge gefördert worden. Das gilt vor allem für die Verordnung des EVD vom 21. Juli 1981 über den zusätzlichen Zuckerrübenanbau 1982 (SR 916.114.183), nach der vorerst Betriebe ohne Verkehrsmilchablieferung zum Zuge kommen sollten, gefolgt von neuen Rübenpflanzern bis zu einer Vertragsmenge von 50 t und bisherigen Kleinpflanzern zur Aufstockung auf 50 t sowie bisherigen Pflanzern mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von weniger als 15 ha. Erst nach Ausschöpfung dieser Kategorien sollten weitere Betriebe berücksichtigt werden. Dieses Prinzip ist seither weiter verfolgt worden.

Zahlreiche Gesuche und Anfragen bei den Zuckerfabriken zeigen deutlich, dass die Landwirtschaft noch mehr Zuckerrüben anpflanzen möchte. Die durchschnittlich pro Betrieb bewilligten Mengen bzw. Flächen zeigen auch, dass der inländische Zuckerrübenanbau, wie bereits erwähnt, in erster Linie eine Sache der mittleren Bauernbetriebe ist. Diese Entwicklung ist durch die in den letzten Jahren verordneten Vorschriften des EVD betreffend die Verteilung der zusätzlichen Rübenmenge gefördert worden. Durch die Verankerung entsprechender Grundsätze im Zuckerbeschluss 1979 soll diesen Anliegen in Zukunft noch vermehrt Rechnung getragen werden.

Aufgrund dieser Darlegungen wird in Übereinstimmung mit den von Ihnen überwiesenen Motionen vorgeschlagen, im Zuckerbeschluss 1979 die zum vollen Preis zu übernehmende Menge an Zuckerrüben von höchstens 850 000 auf 1 Million t zu erhöhen. Massgebend für die zu diesem Preis zu übernehmende Menge soll aber in jedem Einzelfall der Vertrag zwischen Zuckerfabrik und Rübenproduzent sein, d. h. die bisher mögliche Verrechnung ertragsbedingter Mehrlieferungen mit allfälligen Minderlieferungen soll wegfallen.

Demnach wird der Bundesrat nach diesem Vorschlag jährlich die Menge bestimmen, die für das Total der abzuschliessenden Verträge massgebend ist (Vertragsrüben). Darüber hinaus sollen die Zuckerfabriken zur Übernahme zusätzlicher ertragsbedingter Mengen (Zusatzrüben) ermächtigt werden; diese Rüben dürfen aber nur zu einem reduzierten Preis übernommen werden.

Bisher musste der Preis für Zusatzrüben so angesetzt werden, dass die Gesteungskosten durch die Erlöse gedeckt werden konnten. Das ist zum voraus nur unter Einschätzung der zu erwartenden Preisverhältnisse auf dem Zuckermarkt möglich. Wir schlagen deshalb vor, diesen reduzierten Preis für die Zusatzrüben im Zuckerbeschluss 1979 im Verhältnis zu dem vom Bundesrat festgelegten Preis für Vertragsrüben festzusetzen.

Ein derartiger Preis ist aber nur dann sinnvoll, wenn er nicht wesentlich tiefer ist als der Futterwert von Zuckerrüben. Dieser kann bei den heutigen Futtermittelpreisen mit 11–13 Franken pro Dezitonne angegeben werden. Der Preis sollte deshalb nicht unter 10 Franken sinken, was etwa zwei Dritteln des Preises für Vertragsrüben entspricht.

Da es nicht eben leicht ist, bei Zusatzrüben zu kontrollieren, ob sie wirklich «ertragsbedingt» sind, muss die Menge der Rüben, die zu diesem reduzierten Preis übernommen werden dürfen, begrenzt werden. Wir beantragen, sie auf 10 Prozent der Vertragsmenge zu beschränken.

Was soll nun mit allfälligen weiteren ertragsbedingten Zusatzrüben geschehen? Diese können verfüttert werden. Das soll durch einen auf 30 Prozent des vollen Preises reduzierten Preis erreicht werden. Bei schlechter Weltversorgungslage – und dementsprechend hohen Preisen auf dem internationalen Zuckermarkt – könnten wir jedoch aus Versorgungsgründen an diesen zusätzlichen Rüben interessiert sein. Der Bundesrat soll deshalb die Kompetenz erhalten, den Zuckerfabriken zu gestatten, weitere Rüben zu zwei Dritteln des vollen Preises zu übernehmen, wenn die Erlöse des daraus hergestellten Zuckers die Gesteungskosten zu decken vermögen. Wir erinnern in diesem Zusammenhang an die

Verhältnisse in den Jahren 1974 und 1975, als die Preise für Importzucker zeitweise wesentlich höher waren als die Gestehungskosten für Inlandzucker.

Somit soll die Menge an Vertragsrüben auf höchstens 1 Million t beschränkt werden. Diese Rüben können zum vollen Preis, der vom Bundesrat festgesetzt wird, abgeliefert werden. Weitere ertragsbedingte Zusatzrüben können bis zu 10 Prozent der Vertragsmenge zu einem Preis übernommen werden, der zwei Drittel des vollen Preises beträgt. Darüber hinausgehende Zusatzrüben werden nur noch zu 30 Prozent des vollen Preises übernommen. Der Bundesrat soll jedoch die Kompetenz erhalten, den Übernahmepreis aus Gründen der Landesversorgung auch für diese Rüben auf zwei Drittel des vollen Preises anzusetzen. Voraussetzung dafür ist, dass die Gestehungskosten des daraus hergestellten Zuckers durch die Verkaufserlöse gedeckt werden.

213 Produktionslenkung

Den bisherigen Ausführungen ist zu entnehmen, dass der Bundesrat bzw. das EVD seit 1980 versuchen, die Zuteilung der für den folgenden Anbau zusätzlich freigegebenen Menge nach Überlegungen der Produktionslenkung zu beeinflussen. Insbesondere sind in den entsprechenden Verordnungen Produzenten bevorzugt worden, die keine Verkehrsmilch abliefern.

Es ist nicht zu verkennen, dass der grosse Produktionsdruck seitens der Landwirtschaft die Zuteilung von Zuckerrüben begehrter macht als früher. Deshalb sind Vorschriften über die Verteilung der vom Bundesrat bewilligten Menge nach den Grundsätzen der Produktionslenkung zu erlassen. Dabei geht es vor allem um die Bevorzugung von mittleren bäuerlichen Betrieben, insbesondere von solchen, welche die Verkehrsmilchproduktion einstellen oder die übrige viehwirtschaftliche Produktion auf angemessener betriebseigener Futtergrundlage aufgeben. Damit soll eine teilweise Verlagerung der viehwirtschaftlichen Produktion aus dem eigentlichen Ackerbaugebiet in die Hügel- und Bergregionen gefördert werden.

Eine gesetzliche Beschränkung der Zuteilung auf bäuerliche Familienbetriebe, wie sie gelegentlich gefordert wird, müsste aber als unangemessen beurteilt werden, weil auch die privaten und öffentlichen Gutsbetriebe ihren Anteil an der Ausdehnung der offenen Ackerfläche zu leisten haben; ihre in der Regel überdurchschnittlich grosse Betriebsfläche macht sie dazu besonders geeignet.

Diese Überlegungen sollen im Zuckerbeschluss 1979 festgehalten werden. Dabei sind offensichtlich neben der Produktionslenkung auch Gesichtspunkte der Strukturlenkung und der Einkommenssicherung zu berücksichtigen. Das kann in Artikel 3 gemacht werden, wo es um die abzuschliessenden Anbauverträge und damit um die Verteilung der Gesamtmenge auf die einzelnen Betriebe geht.

214 Kapazität der Zuckerfabriken

Die Erhöhung der zu übernehmenden Menge auf 1 Million t erfordert eine entsprechende Verarbeitungskapazität der Zuckerfabriken. In diesem Zusammen-

hang ist denn auch die Motion Teuscher betreffend eine dritte Zuckerfabrik in der Sommersession 1982 vom Nationalrat als Postulat überwiesen worden. Nachfolgend soll deshalb der Frage nachgegangen werden, ob die vorgesehene Ausdehnung des Inlandanbaues den Bau einer dritten Zuckerfabrik nötig macht.

Nach dem Zuckerbeschluss 1979 muss bei Berücksichtigung von ertragsbedingten Mehrlieferungen von 10 Prozent mit einer Verarbeitungskapazität von höchstens 935 000 t gerechnet werden. Diese Menge bildete die Grundlage für das Ausbaukonzept der beiden Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der finanziellen Möglichkeiten haben sie für den stufenweisen Ausbau der Fabriken mittelfristige Planziele erarbeitet, so dass diese maximale Rübenmenge im heutigen Zeitpunkt in einer wirtschaftlich vertretbaren Zeit verarbeitet werden kann, was die Kampagne 1981/82 mit einer verarbeiteten Menge von 901 956 t deutlich bewies. Die tägliche Rübenverarbeitungskapazität der Zuckerfabrik Aarberg beträgt rund 6000 t und die der Zuckerfabrik Frauenfeld rund 5500 t. Die Infrastrukturen beider Fabriken sind so konzipiert, dass ein weiterer Ausbau bis auf etwa 8000 Tagestonnen pro Fabrik nötigenfalls in relativ kurzer Zeit erfolgen könnte.

Seit geraumer Zeit ist im benachbarten Ausland der klare Trend zu grösseren Fabrikeinheiten zu erkennen. Als wirtschaftlich optimale Grösse gelten heute Fabriken, die über eine tägliche Rübenverarbeitungskapazität von 6000–9000 t verfügen. Fabriken mit einer Kapazität von unter 5000 Tagestonnen gelten nur noch in Ausnahmesituationen als wirtschaftlich tragbar. Diese Entwicklung beruht vorwiegend auf betriebswirtschaftlichen Überlegungen. Die Investitionskosten von grösser dimensionierten Maschinen- und Gebäudeeinheiten steigen nicht proportional mit der zunehmenden Grösse. Zudem weisen praktisch die gesamten Lohnkosten Fixkostencharakter auf und wirken sich somit auf grössere Produktionseinheiten viel günstiger aus. Die Schwierigkeiten der Rekrutierung von geeignetem Personal wie auch die hohe Umweltbelastung der Zuckerfabriken (Emissionen, Abwässer und Karbonatationsschlamm) sind weitere Aspekte, welche für weniger aber grössere Fabrikeinheiten sprechen.

Im Rahmen einer Studie über den weiteren Ausbau der Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld wurden rund 35 Millionen Franken an zusätzlichen Investitionen ermittelt, um die beiden Fabriken auf eine Gesamtkapazität von täglich etwa 16 000 t Rüben zu bringen. Diese Kapazität liesse sich innerhalb nützlicher Frist dank der Tatsache realisieren, dass sowohl die Infrastrukturen und das geeignete Personal vorhanden als auch die Umweltprobleme weitgehend gelöst sind.

Nachdem in den beiden Zuckerfabriken bereits eine installierte Kapazität von etwa 11 500 Tagestonnen vorhanden ist – was in 80 Tagen zu einer Verarbeitungsmenge von 920 000 t führt –, verblieben für die dritte Zuckerfabrik, unter Berücksichtigung der vorgesehenen Anhebung der Höchstmenge auf 1 Million t Vertragsrüben sowie ertragsbedingter Zusatzrüben von 10 Prozent, weniger als 200 000 t oder eine Tageskapazität von etwa 2000 t; dafür müssten aber rund 185 Millionen Franken (ohne Landkauf) eingesetzt werden.

Demnach kann gesagt werden, dass der weitere Ausbau der bestehenden Fabriken Aarberg und Frauenfeld mit relativ geringen Kosten genügen würde, um die durch den zusätzlichen Inlandanbau anfallenden Zuckerrüben zu verarbeiten. Dazu braucht es also keine dritte Zuckerfabrik, die von der Grösse her eindeutig als unwirtschaftlich bezeichnet werden müsste.

22 Finanzierung der inländischen Zuckerwirtschaft

Die Finanzierung der schweizerischen Zuckerwirtschaft in den Nachkriegsjahren ist in der Botschaft vom 13. September 1978 über die inländische Zuckerwirtschaft ausführlich dargestellt worden. Wir können uns deshalb hier mit dem Hinweis begnügen, wonach dieser seit 1929 – vorerst durch gelegentliche Stützungsaktionen (1929–1934); sodann aufgrund vertraglicher Regelungen (1935–1959) und schliesslich über periodisch erneuerte Bundesbeschlüsse (seit 15. Mai 1959) – Bundesmittel zugeflossen sind. Letztmals ist sie im Zuckerbeschluss 1979 für die Verarbeitung von maximal 850 000 t inländischer Zuckerrüben geregelt worden. Diese Regelung ist dann allerdings mit der Änderung vom 20. Juni 1980 (AS 1980 1800) im Rahmen der Sparmassnahmen 1980 zur Entlastung des Bundeshaushaltes für die Jahre 1981–1983 (gültig bis zum 31. Dez. 1984) durchbrochen worden; eine Änderung, die parallel mit dem Bundesbeschluss vom 20. Juni 1980 über die Herabsetzung von Bundesleistungen in den Jahren 1981, 1982 und 1983 (SR 611.02) läuft. Beide Beschlüsse sind für die Jahre 1984 und 1985 verlängert worden.

221 Grundsatz

Die inländischen Zuckerfabriken haben den Verkaufspreis ihres Zuckers nicht auf die Gesteungskosten, sondern vielmehr auf den Preis für Importzucker auszurichten. Das ergibt in Zeiten hoher Weltmarktpreise Positiv-Differenzen und bei tiefen Preisen Negativ-Differenzen im Sinne des Bundesbeschlusses.

Übersteigen die Erlöse die massgebenden Gesteungskosten (Kosten für die Zuckerrüben und Verarbeitungsspanne), so gehen diese Positiv-Differenzen in einen Ausgleichsfonds zur Deckung allfälliger Negativ-Differenzen in späteren Jahren. Reichen diese Mittel nicht aus, so sind die Negativ-Differenzen durch den Bund, die Konsumenten (Abgabe) und die Produzenten zu decken.

Diese Förderung des inländischen Zuckerrübenanbaues wird jedoch auf höchstens 850 000 t beschränkt, wobei der Bundesrat jährlich die Menge festlegt, die zum vollen Preis abgeliefert werden kann. Für 1983 hat der Bundesrat in der Verordnung vom 21. Juni 1982 über den Zuckerrübenpreis der Ernte 1982 und den Zuckerrübenanbau 1983 (AS 1982 1169) erstmals die Höchstmenge von 850 000 t freigegeben; diese gilt auch für den Anbau 1984.

222 Vorwegbeitrag des Bundes

Zur Deckung allfälliger Negativ-Differenzen leistet der Bund vorerst einen Vorwegbeitrag von 10 Millionen Franken. Wenn weniger als 10 Millionen zu dek-

ken sind, so werden bis zu 50 Prozent dem Ausgleichsfonds entnommen, wenn dieser dadurch nicht unter 15 Millionen Franken sinkt. Dieser Vorwegbeitrag ist für die Jahre 1981–1985 auf 7,5 Millionen Franken gesenkt worden.

223 Ausgleichsfonds

Wenn die Positiv-Differenzen und der Vorwegbeitrag des Bundes sowie der Gewinnanteil aus der Raffination ausländischen Rohzuckers nicht ausreichen, werden die weiteren Quellen zur Äufnung des Ausgleichsfonds eingesetzt:

- Ein Beitrag des Bundes von 1,5–15 Millionen Franken;
- Eine Abgabe von 1.70–17 Franken – im Rahmen der Sparmassnahmen von 1.80–18 Franken – je 100 kg eingeführtem Zucker, soweit er nach der Zuckerverordnung unter die Tarifnummern ex 1701.10–50, ex 1702.20 und 1702.30 des Schweizerischen Gebrauchszolltarifs 1959 (SR 632.10 Anhang) fällt, sowie der Mehrerlös aus dem Verkauf von inländischem Zucker entsprechend der Abgabe auf eingeführtem Zucker;
- Ein Kostenbeitrag der Zuckerrübenpflanzer von 6–60 Rappen je 100 kg Zuckerrüben.

Auf je 1,5 Millionen Franken Bundesbeitrag werden auf eingeführtem Zucker eine Abgabe von 1.70 Franken je 100 kg – in den Jahren 1981–1985 von 1.80 Franken je 100 kg – und von den Zuckerrübenpflanzern ein Kostenbeitrag von 6 Rappen je 100 kg Zuckerrüben erhoben. Der zusätzliche Bundesbeitrag ist also mit der Abgabe und dem Produzentenbeitrag gekoppelt.

Reichen die Mittel des Ausgleichsfonds nicht aus, um die Negativ-Differenzen der zwei vorangegangenen Jahre zu decken, so kann der Bundesrat den Bundesbeitrag und die damit verbundenen Leistungen ausnahmsweise bis zu 50 Prozent erhöhen.

224 Notwendige Mittel

Der Zuckerbeschluss 1979 geht von einer oberen Grenze zur Deckung allfälliger Negativ-Differenzen von etwa 75 Millionen Franken aus. Wenn der zusätzliche Bundesbeitrag und die damit verbundenen Leistungen ausnahmsweise bis zu 50 Prozent erhöht werden, können weitere 32–33 Millionen Franken aufgebracht werden, so dass in diesen Fällen Mittel in der Höhe von etwas über 105 Millionen Franken flüssig gemacht werden können.

Nachdem es in diesem Abschnitt grundsätzlich um eine Umverteilung der aufzubringenden Mittel zur Entlastung des Bundes geht, kann bei der Berechnung der neuen Beiträge von dieser Grössenordnung ausgegangen werden, d. h. in der neuen Lösung sollten im Normalfall ungefähr gleich viele Mittel aufgebracht werden können. Dabei muss die in Ziffer 212 vorgeschlagene Erhöhung der zum vollen Preis zu übernehmenden Menge berücksichtigt werden. Bei 1 Million t – anstelle der bisherigen 850 000 t – müssen statt der rund 75 etwa 90 Millionen Franken aufgebracht werden können. Dabei ist nicht berücksichtigt, dass gegebenenfalls bis zu 10 Prozent ertragsbedingte Zusatzrüben zu einem auf zwei Drittel reduzierten Preis übernommen werden können.

Bereits bei der Behandlung des Zuckerbeschlusses 1979 sind im Parlament Stimmen laut geworden, die eine Vorlage mit einer geringeren finanziellen Beteiligung des Bundes forderten. Eine solche Entlastung hätte über eine höhere Abgabe – und damit auch über eine entsprechende Verteuerung der inländischen Zucker-Verarbeitungsprodukte – zulasten der Konsumenten erfolgen müssen. Da im damaligen Zeitpunkt aber eine höhere Belastung importierter zuckerhaltiger Verarbeitungsprodukte wegen bestehender GATT-Bindungen nicht möglich war, hätte dies zu einer unerwünschten Schlechterstellung der einheimischen Hersteller von Zucker-Verarbeitungsprodukten geführt.

In der Zwischenzeit sind die Verhandlungen mit der EG zur Dekonsolidierung verschiedener GATT-Bindungen erfolgreich abgeschlossen worden und die eidgenössischen Räte haben nach Einsicht in die Botschaft vom 6. Oktober 1980 (BBl 1980 III 1073) am 17. Dezember 1980 einen Bundesbeschluss über die Genehmigung der Ergebnisse der Agrarverhandlungen 1980 zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verabschiedet (AS 1981 366). Damit sind die früheren Hindernisse gegen eine höhere Belastung des Importzuckers und der zuckerhaltigen Produkte weitgehend aus dem Wege geräumt.

Ein Vorbehalt ist anzubringen in bezug auf die Früchte-Verarbeitungsprodukte, deren GATT-Bindungen weiterhin bestehen bleiben. Auf diesem Gebiet dürften sich mit der Zeit ähnliche Probleme ergeben wie bei den nunmehr dekonsolidierten übrigen Zucker-Verarbeitungsprodukten. Für die Früchte-Verarbeitungsprodukte, die nicht dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72) unterstellt sind, sollte deshalb die Abgabe, entsprechend dem Zuckergehalt, anteilmässig erhoben werden können, was im Zuckerbeschluss 1979 verankert werden muss (vgl. Ziff. 231).

Nach der Dekonsolidierung der hauptsächlichsten zuckerhaltigen Verarbeitungsprodukte und der sich abzeichnenden Lösung für die Früchte-Verarbeitungsprodukte sind die wettbewerbspolitischen Bedenken gegen eine höhere Belastung des Importzuckers weitgehend ausgeräumt. Damit aber ist es gegeben, den bereits anlässlich der Beratungen des Zuckerbeschlusses 1979 im Parlament aufgenommenen Faden im Hinblick auf die notwendige Entlastung der Bundeskasse weiterzuspinnen. Das entspricht auch dem in der Botschaft über die befristete Weiterführung der linearen Beitragskürzung gemachten Hinweis, wonach bis 1985 eine Neuordnung vorzubereiten sei mit dem Ziel, den Bund im Bereich der Zuckerwirtschaft finanziell wirksam und dauerhaft zu entlasten. Auf diese Neuordnung wird übrigens auch in der Botschaft zu den Sparmassnahmen 84 (Anschlussprogramm) hingewiesen.

Somit stellt sich die Frage, ob der Bund ganz oder nur teilweise entlastet werden kann und darf; dies insbesondere unter Berücksichtigung der geforderten Ausweitung der inländischen Produktion. Sodann sind die Auswirkungen der verminderten Bundesleistungen auf den Produzentenbeitrag und die Abgabe zu untersuchen.

225.1 Bundesleistungen

Der *Vorwegbeitrag* des Bundes bedeutete bisher eine Vorleistung des Bundes an die inländische Zuckerwirtschaft. Negativ-Differenzen bis zur Höhe dieses Beitrages sollten ohne Hilfe der Konsumenten und Produzenten finanziert werden. Wenn nun aber die inländische Zuckerwirtschaft zur Hauptsache über ein Ausgleichssystem zwischen Import- und Inlandzucker finanziert werden soll, hat der Vorwegbeitrag keinen Platz mehr.

Wir sind jedoch der Meinung, dass der Bund über einen reduzierten *zusätzlichen Beitrag* im Rahmen der im Zuckerbeschluss 1979 verankerten gemeinsamen Finanzierung durch Bund, Konsumenten und Produzenten weiterhin mitmachen soll. Der durch die Reduktion dieses Beitrages – und durch die Streichung des Vorwegbeitrages – entstehende Ausfall muss durch höhere Einnahmen aus den Abgaben auf eingeführtem Zucker gedeckt werden.

In *Tabelle 5* wird gezeigt, dass die Negativ-Differenz im Mittel der fünf letzten Zuckerjahre rund 44 Millionen Franken betrug. Bei zunehmendem Inlandanbau wird in Zukunft mit höheren Aufwendungen gerechnet werden müssen. Es darf aber angenommen werden, dass die in Ziffer 224 genannte Grenze von etwa 90 Millionen Franken im Normalfall zur Deckung allfälliger Negativ-Differenzen genügen sollte; in Ausnahmefällen können die Leistungen noch um höchstens 50 Prozent erhöht werden (Art. 9 Abs. 5 des Zuckerbeschlusses 1979).

Aufwendungen für die inländische Zuckerwirtschaft (Negativ-Differenzen)

Tabelle 5

	Zuckerjahr				
	1978/79 Fr.	1979/80 Fr.	1980/81 Fr.	1981/82 Fr.	1982/83 Fr.
Bundesbeitrag	21 973 344	20 846 488	7 663 455	11 816 338	22 458 329
Importabgabe und Mehrerlös Inlandproduktion	37 357 541	31 456 847	449 617	13 158 362	33 827 001
Pflanzerbeitrag	4 445 760	3 470 334	44 167	1 556 775	4 356 880
Zinserträge	–	–	–	–	4 347 795
Total	63 776 645	55 773 669	8 157 239	26 531 475	64 990 005

Wir schlagen vor, den zusätzlichen Beitrag des Bundes im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b des Zuckerbeschlusses 1979 auf 0,5–5 Millionen Franken festzusetzen.

Damit wird der Bund gegenüber der ursprünglichen Lösung im Zuckerbeschluss 1979 im Normalfall um höchstens 20 und ausnahmsweise um höchstens 25 Millionen Franken entlastet. Demgegenüber führt die Vergrößerung der In-

landproduktion um 150 000 t Zuckerrüben zu Zollaussfällen in der Höhe von 4,5–5 Millionen Franken.

225.2 Produzentenbeitrag

Dabei stellt sich einmal mehr die Frage, ob die Produzenten weiterhin an der Finanzierung allfälliger Negativ-Differenzen zu beteiligen sind. Sie war schon im Zuckerbeschluss 1979 umstritten, weil die Negativ-Differenzen ja nicht durch eine Überproduktion entstehen.

Tatsächlich werden heute nur etwa 40–45 Prozent des verbrauchten Zuckers im Inland produziert (vgl. Ziff. 21, Tab. 2). Die Produzenten erhalten den vollen Preis nur für die ihnen vom Bundesrat für das entsprechende Anbaujahr zugestandenem Vertragsrüben. Selbst für ertragsbedingte Zusatzrüben wird nur noch ein reduzierter Preis bezahlt.

Wenn wir trotzdem beantragen, am bisherigen Kostenbeitrag der Zuckerrübenproduzenten festzuhalten, so geschieht das mit Rücksicht auf die heute bestehende Ordnung zur Finanzierung allfälliger Negativ-Differenzen: Bund, Konsumenten und Zuckerrübenpflanzler sollen weiterhin gemeinsam, wenn auch in einem anderen Verhältnis, die Mittel aufbringen.

225.3 Abgabe auf eingeführtem Zucker und Mehrerlös aus dem Verkauf von inländischem Zucker

Durch die Streichung des Vorwegbeitrages und die Kürzung des zusätzlichen Beitrages des Bundes gehen 20 Millionen Franken verloren. Dazu kommen die Auswirkungen der grösseren Inlandproduktion. Unter Berücksichtigung eines jährlichen Nettoverbrauches von rund 240 000 t (vgl. Ziff. 21, Tab. 2) muss demnach die Abgabe – und der damit verbundene Mehrerlös aus dem Verkauf von inländischem Zucker – von 17 auf 33 Franken pro 100 kg Zucker erhöht werden.

Daraus ergeben sich im Maximum folgende Einnahmen:

	Fr.
<i>Beitrag des Bundes</i>	
von 0,5–5 Millionen Franken	5 000 000
<i>Abgabe</i>	
von 3.30–33 Franken je 100 kg eingeführtem Zucker: 260 000 t–140 000 t = 120 000 t zu 330 Franken	39 600 000
<i>Mehrerlös</i>	
von 3.30–33 Franken je 100 kg aus dem Verkauf von inländischem Zucker entsprechend der Abgabe auf eingeführtem Zucker: 140 000 t zu 330 Franken	46 200 000

<i>Kostenbeitrag der Produzenten</i>	Fr.
von 6–60 Rappen je 100 kg Zuckerrüben:	
1 000 000 t zu 6 Franken ¹⁾	<u>6 000 000</u>
Zwischentotal	96 800 000
<i>abzüglich Rückerstattung</i>	
für Exporte zuckerhaltiger Produkte zulasten des Ausgleichs-	
fonds:	
20 000 t zu 330 Franken	<u>6 600 000</u>
<i>Total</i>	<u>90 200 000</u>

Falls damit die Negativ-Differenzen der zwei vorangegangenen Jahre nicht gedeckt werden können, kann der Bundesrat die miteinander gekoppelten Leistungen um höchstens 50 Prozent erhöhen. Auf diese Weise können zusätzlich 45 Millionen Franken aufgebracht werden, was zu einem Gesamtbetrag von rund 135 Millionen Franken führt.

Die Entlastung des Bundes ist beträchtlich, vor allem unter Berücksichtigung des grösseren Inlandanbaues. Während er bisher bei der vollen Beanspruchung im Normalfall rund einen Drittel übernommen hat, bringt er nach der neuen Lösung noch 5½ Prozent auf.

Die Konsumenten werden gegenüber der im Zuckerbeschluss gegenwärtig gültigen Lösung im Normalfall zusätzlich mit höchstens 15 Rappen pro Kilogramm Zucker belastet. Bei einem durchschnittlichen Zuckerverbrauch von rund 40 kg pro Person und Jahr ergeben sich demnach zusätzliche Ausgaben von höchstens 6 Franken. Ausnahmsweise kann dieser Betrag noch um 50 Prozent, d. h. um 3 Franken pro Person und Jahr erhöht werden. Dabei ist aber darauf hinzuweisen, dass diese zusätzliche Belastung nur in Zeiten mit sehr tiefen Weltmarktpreisen eintritt.

Somit ist zur Finanzierung der inländischen Zuckerwirtschaft

- der Vorwegbeitrag des Bundes zu streichen,
- der zusätzliche Bundesbeitrag von 1,5–15 auf 0,5–5 Millionen Franken zu reduzieren,
- die Abgabe auf importiertem und der Mehrerlös auf inländischem Zucker von 1.80–18 Franken (Sparbeschlüsse) auf 3.30–33 Franken je 100 kg zu erhöhen und
- der Produzentenbeitrag auf der bisherigen Höhe von 6–60 Rappen je 100 kg Zuckerrüben zu belassen.

Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass der Garantiefondsbeitrag zur Finanzierung der Pflichtlager von gegenwärtig 22.60 Franken pro Dezitonne (vgl. Ziff. 211, Tab. 3) bei gleichbleibender Pflichtlagermenge und unveränderten Kosten ansteigt, weil die Importmenge infolge zunehmender Inlandproduktion geringer wird. Zucker wird also auch aus diesem Grund zusätzlich belastet.

¹⁾ Dieser Beitrag muss auch für allfällige Zusatzrüben bezahlt werden.

23 Erfassung von Produkten

Im Zuckerbeschluss 1979 wird die Bezeichnung der Zolltarifnummern, auf denen die Importabgabe erhoben werden kann, dem Bundesrat übertragen. Diese Kompetenz bezieht sich jedoch nur auf eingeführten «Zucker», wie Rübenzucker oder Rohrzucker, Invertzucker, Isomerase und Isoglukose sowie deren Sirupe. Der Bundesrat ist deshalb nicht befugt, die Erhebung einer anteilmässigen Abgabe auf zuckerhaltigen Verarbeitungsprodukten zu verordnen oder Produkte der Abgabe zu unterstellen, die zur Umwandlung in «Zucker» im Inland geeignet sind. Er soll deshalb ermächtigt werden, die Abgabe an der Grenze auf zuckerhaltige Produkte auszudehnen und den Mehrerlös im Inland nicht nur beim Rübenzucker abzuschöpfen.

231 Zuckerhaltige Verarbeitungsprodukte

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Importe von Früchte-Verarbeitungsprodukten nicht dem Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten unterstellt sind und deren Zollbelastungen weiterhin den GATT-Bindungen unterliegen.

Die geltenden Belastungen reichen zum Teil nicht aus, um beim Import von Fertigprodukten die im Verhältnis zur ausländischen Konkurrenz bestehenden Kostennachteile der inländischen Hersteller von Früchte-Verarbeitungsprodukten voll auszugleichen. Solche Kostennachteile bestehen bei der Beschaffung von Früchten (Früchte-Handicap) einerseits und von Zucker (Zucker-Handicap) anderseits.

Das *Früchte-Handicap* variiert je nach Obstart und Verhältnis zwischen verarbeiteter In- und Auslandware. Gross ist beispielsweise das Rohstoff-Handicap bei der schwarzen Kirschenkonfitüre mit einem hohen Anteil Inlandware, während es bei den Obstkonserven auf der Basis importierter Früchte kaum ins Gewicht fällt.

Das *Zucker-Handicap* entspricht der Gesamtbelastung des importierten Zuckers mit den an der Grenze erhobenen Abgaben. Bei einem Handicap von rund 65 Franken/dt im Verlauf der letzten zwei Jahre (vgl. Ziff. 211, Tab. 3), und bei hohem Zuckeranteil im Endprodukt reicht der heutige Zoll zur Deckung des Abgaben-Handicaps nicht mehr aus. Mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Importabgabe von höchstens 18 auf 33 Franken pro 100 kg Zucker sowie dem zu erwartenden höheren Garantiefondsbeitrag nimmt dieses Handicap weiter zu und führt zu einer zunehmenden Wettbewerbsbenachteiligung unserer inländischen Verarbeitungsindustrie von zuckerhaltigen Obsterzeugnissen.

Demnach ist festzuhalten, dass bei den Früchte-Verarbeitungsprodukten das Früchte-Handicap allein im allgemeinen durch den heutigen Zoll gedeckt wird, während das Zucker-Handicap stärker ins Gewicht fällt und durch die vorgeschlagene Erhöhung der Importabgabe und die Ausdehnung der Inlandproduktion in Zukunft deutlich ansteigen dürfte. Damit droht das Gesamt-Handicap für unsere inländische Verarbeitungsindustrie von zuckerhaltigen Obsterzeugnissen untragbar zu werden.

Aus diesen Gründen ist es unerlässlich, die gesetzliche Möglichkeit zu schaffen, das Zucker-Handicap auf jenen zuckerhaltigen Verarbeitungsprodukten abzugelten, die nicht dem Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten unterstellt sind.

Als zweckmässigste Lösung schlagen wir vor, den Bundesrat im Zuckerbeschluss 1979 zu ermächtigen, die anteilmässige Erhebung der Zuckerabgabe auf diesen Produkten verordnen zu können. Der Weg über das Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten erscheint uns vor allem deshalb nicht gangbar, weil hinsichtlich des Früchteanteils in den importierten Fertigprodukten die ausländischen Preise nicht nur schwer zu ermitteln sind, sondern von Land zu Land, von Monat zu Monat und von einer Frucht zur andern derart stark variieren können, dass eine periodische Anpassung der Importbelastungen – wie sie das genannte Bundesgesetz vorsieht – nicht praktikabel wäre. Hinsichtlich des Früchteanteils in importierten Früchteverarbeitungsprodukten wendet auch kein Drittland ein System beweglicher Importabgaben an.

Die Erhebung der anteilmässigen Abgabe auf bestimmten zuckerhaltigen Verarbeitungserzeugnissen stellt zweifellos einen weiteren Schritt in Richtung einer stärkeren Bewirtschaftung des Zuckers dar. Vor einer allfälligen Einführung sollen deshalb die interessierten Kreise angehört werden.

Was den Umfang der anteilmässig mit der Zuckerabgabe zu belastenden Verarbeitungsprodukte betrifft, ist beabsichtigt, lediglich den Einbezug der vier Hauptpositionen 2005.22 (Konfitüren) sowie 2006.22,24 und 30 (Kompotte, Fruchtsalate usw.) vorzusehen. Der Bundesrat sollte allerdings die Kompetenz erhalten, im Falle markanter Einfuhrsteigerungen, die anteilmässige Erhebung der Importabgabe nötigenfalls auch auf weiteren zuckerhaltigen Früchte-Verarbeitungsprodukten verordnen zu können. Da diese Zollpositionen im GATT gebunden sind, ist vorgängig das übliche Dekonsolidierungsverfahren einzuleiten. Der Importwert der vier genannten Tarifnummern belief sich 1983 auf 33,3 Millionen Franken, wobei 18,9 Millionen auf Südafrika und 4,3 Millionen Franken auf Italien entfielen. Da die Importabgabe nur bei extrem niedrigen Weltmarktpreisen für Zucker im vollen Umfang und zudem lediglich anteilmässig erhoben wird, dürften sich die von der Schweiz zu leistenden Kompensationen in Grenzen halten.

Abschliessend sei auch darauf hingewiesen, dass die EG, gestützt auf die Verordnung Nr. 516/77 vom 14. März 1977 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, die Zuckerabschöpfung auf den Früchte-Verarbeitungsprodukten der Zolltarifnummern 2003/2007 bereits seit mehreren Jahren anteilmässig vornimmt.

232 Produkte zur Zuckersubstitution

In der Zuckerverordnung hat der Bundesrat neben der Einfuhr von Rüben- und Rohrzucker, fest, weder aromatisiert noch gefärbt, der Zolltarif-Nummer ex 1701.10-50 auch diejenige von Invertzucker, Fondantzucker, Isomerase, Isoglucose, fest weder aromatisiert noch gefärbt (ex 1702.02) sowie Isomerase, Isoglu-

kose-, Invertzucker-, Rübenzucker- und Rohrzuckersirupen, roh oder gereinigt, weder aromatisiert noch gefärbt (ex 1702.30), der Importabgabe unterstellt. Demnach werden an der Grenze nicht nur Zucker und Zuckersirupe (Saccharose), sondern auch Isomerase und Isoglukose, fest oder in Sirupform, mit der Abgabe belastet. Unter den Zolltarif-Nummern 1702.20 und 1702.30 sind in den letzten Jahren nur bescheidene Mengen importiert worden, weil die Weltmarktpreise für Kristallzucker derart tief waren, dass die Einfuhr von Isomerase und Isoglukose aus preislicher Sicht nicht interessant war.

Nicht der Abgabe unterstellt ist der Import von *Glukose*. Diese gelangt vor allem in chemisch reiner Form unter der Zolltarif-Nummer 1702.18 zur Einfuhr. Sie kann aber auch unter Nummer 1702.20 in fester, chemisch nicht reiner Form, bzw. 1702.30 in Sirupform, eingeführt werden.

Glukose der Zolltarif-Nummern 1702.18 sowie 1702.20/30 wird in unveränderter Form im Lebensmittelsektor verwendet. Diese Art der Verwendung ist allerdings recht stark limitiert. Die Verwendungsmöglichkeiten werden aber wesentlich erweitert, wenn Glukose enzymatisch in Sirupe (Isomerase, Isoglukose, Isosirupe) umgewandelt wird, die Fruktose enthalten. Dabei sollte der Fruktosegehalt (Mass für die relative Süßkraft) aus praktischen Gründen einen minimalen Anteil nicht unterschreiten. Solche Sirupe können vor allem für die Herstellung von Genussmitteln, insbesondere von Süßwassergetränken verwendet werden; ihr Einsatz wird mit steigenden Grenzabgaben auf Kristallzucker zunehmend interessanter.

Aus diesem Grund ist die Errichtung einer Anlage zur enzymatischen Umwandlung von Glukose in derartige Sirupe im Inland ernsthaft in Erwägung gezogen worden.

Mit Rücksicht auf die in den Fabrikationsanlagen bedingten Umstellungen kommt aber die Substituierung von Kristallzucker durch Sirupe frühestens in Frage, wenn der Preis für Kristallzucker ein Niveau von etwa 150 Franken überschritten hat, und dabei um rund 50 Prozent über dem Preis für Isomerase oder Isoglukose liegt.

Einer solchen Entwicklung kann grundsätzlich auf zwei Arten begegnet werden: entweder werden Glukose und andere Ausgangsprodukte, die zur enzymatischen Umwandlung in Sirupe eingeführt werden, an der Grenze belastet wie der Direktimport, oder der erzielbare Mehrerlös wird bei der Fabrikation im Inland abgeschöpft (entsprechend der Abschöpfung bei den Zuckerfabriken für inländischen Rübenzucker).

Die Erhebung der Abgabe an der Grenze hat den Nachteil, dass sich der Importeur bereits bei der Einfuhr entscheiden muss, ob er die Ware zur enzymatischen Umwandlung verwenden will. Die Abschöpfung des Mehrerlöses hingegen wird erst vorgenommen, wenn die Umwandlung in Sirupe mit einem bestimmten Fruktosegehalt auf Anlagen im Inland bereits abgeschlossen ist, und zwar nach Massgabe der Belastung gleicher Ware bei der Einfuhr. Derartige Anlagen sind wegen ihrer starken Abhängigkeit vom Zuckerpreis mit Risiken behaftet und kosten viel Geld. Wenn also je solche erstellt werden, dann sicher nur in beschränkter Anzahl, d. h. die administrative Abwicklung der Erhebung stellt keine schwerwiegenden Probleme.

Wir beantragen Ihnen deshalb, die Kompetenz des Bundesrates zur Abschöpfung des Mehrerlöses auf Sirupen mit einem von ihm festzusetzenden minimalen Fruktosegehalt in den Zuckerbeschluss 1979 aufzunehmen; den Sirupen gleichgestellt werden deren Verschnitte. Auf die ursprünglich im Vernehmlassungsverfahren vertretene Absicht, wonach vorsorglich die Belastung aller zur Zuckersubstitution geeigneten Ersatzstoffe bei der Einfuhr ermöglicht werden soll, kann unter diesen Umständen verzichtet werden.

Mit dieser neuen Lösung wird die Frage nach dem Ausgangsprodukt zur Herstellung derartiger Sirupe im Inland bedeutungslos. Neben Glukose kommt dafür auch Getreide in Frage.

3 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

31 Allgemeines

Am 6. Juli 1983 hat der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt, nach Artikel 32 BV bei den Kantonen, interessierten Organisationen und politischen Parteien über die Ausdehnung des Inlandanbaues, die Entlastung des Bundes und die anteilmässige Erhebung der Abgabe auf Verarbeitungsprodukten ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Von den 98 eingeladenen Organisationen haben rund drei Viertel geantwortet. Die Stellungnahmen der Kantone liegen vollzählig vor und von den 15 politischen Gruppierungen und Parteien sind 8 Antworten eingetroffen. Zur Bereinigung verschiedener offener Fragen wurden zusätzliche Gespräche mit einzelnen direkt interessierten Organisationen geführt.

Dreizehn Stellungnahmen aus den Kreisen des Vorortes sowie der Verteiler- und Konsumentenorganisationen lehnen eine vorzeitige Änderung des Bundesbeschlusses grundsätzlich ab. Die Geltungsdauer von zehn Jahren sei, nebst dem Verständnis für die Bedürfnisse der Landwirtschaft, ein wesentlicher Bestandteil für die Zustimmung zum Bundesbeschluss von 1979 gewesen. Eine starke Minderheit macht die Zustimmung zur Ausdehnung der Zuckerrübenproduktion von der stärkeren Berücksichtigung der kleineren und mittleren Betriebe sowie von der Entlastung der Fleisch- und Milchproduktion zugunsten der Berggebiete abhängig. Besonders von den Konsumentenorganisationen wird nebst der zusätzlichen Belastung der Konsumenten eine weitere Ausdehnung des Zuckerrübenanbaues aus gesundheitlichen Gründen in Frage gestellt. Organisationen für Entwicklungshilfe lehnen eine Ausdehnung des inländischen Zuckerrübenanbaues wegen der Konkurrenzierung einer ökologisch und sozial förderungswürdigen Zuckerproduktion in den Entwicklungsländern ab.

32 Stellungnahmen von Kantonen, Organisationen und Parteien

321 Ausdehnung der Zuckerrübenproduktion

Die Konsumenten- und die meisten Verteilerorganisationen sowie die Mehrheit der Wirtschaftsverbände und die zuckerverarbeitende Industrie opponieren gegen eine weitere Ausdehnung des Zuckerrübenanbaues. Die Belastung der Kon-

sumenten sei zu gross und die Ausdehnung lasse sich auch aus Überlegungen der Landesversorgung nicht mehr rechtfertigen. Die Parteien befürworteten mit einer Ausnahme eine Ausdehnung des Anbaues, und zwar mehrheitlich in der vorgeschlagenen Höhe. Auch die Kantone sind geschlossen für eine Ausdehnung, mit grossem Mehr auf 1,1 Millionen t. Eine starke Minderheit will die Fläche von 20 000 ha ausdrücklich festgehalten wissen. Die Stellungnahme der Produzentenorganisationen deckt sich mit der Meinung der Kantone, wobei auf die Verwirklichung der Motionen Thévoz und Gerber von 20 000 ha und mindestens 1,1 Millionen t grosses Gewicht gelegt wird. Schliesslich hat auch die Kartellkommission, in Anbetracht der chronischen Überschüsse bei Milch und Fleisch, nichts gegen die Ausdehnung einzuwenden.

Eine Einflussnahme des Bundes auf die Verteilung der Rübenkontingente aus strukturpolitischen und einkommenssichernden Gründen wird von den Produzentenorganisationen und einigen Kantonen nur bezüglich der neu zu verteilen den Zusatzkontingente akzeptiert. Von der Mehrheit der Stellungnahmen wird gerade diesem Punkt im Hinblick auf die Förderung der kleinen und mittleren Betriebe grosse Bedeutung zugemessen. Die Produzenten wollen die Einflussnahme des Bundes über die Aufteilung der Zuckerrübenmenge so verstanden wissen, dass bei der jährlichen Verteilung der Menge bestehende ungerechtfertigte Kontingente ausgemerzt werden. Sie akzeptieren auch eine Ausdehnung der Produktion auf lediglich 1 Million t, wenn die Möglichkeit von ertragsbedingten Mehrablieferungen zu reduziertem Preis garantiert wird.

322 Preis und Menge der Zusatzrüben

In den meisten Stellungnahmen wird eine rechtzeitige Orientierung über Menge und Preis der Zusatzrüben gewünscht. Die Berücksichtigung der Minderlieferungen beim Globalkontingent sowie die jährliche Festlegung der Zusatzrübenmenge und des Zusatzrübenpreises vor Beginn der Kampagne ergebe aber, so wird argumentiert, sowohl für die Fabriken wie auch für die Produzenten grosse Unsicherheiten. Die Zuckerfabriken haben deshalb einen Vorschlag unterbreitet, wonach jeder Rübenproduzent, neben der vertraglich festgelegten Menge zum vollen Preis, ertragsbedingte Zusatzrüben bis zu 10 Prozent des Einzelkontingentes zu einem auf 80 Prozent reduzierten Preis abliefern könnte. Weitere Mengen sollten von den Fabriken zu 30 Prozent des vollen Rübenpreises übernommen werden.

323 Entlastung des Bundes

Hier treten die gegensätzlichen Meinungen der verschiedenen Kreise deutlich hervor. Die Produzentenorganisationen und die Kartellkommission sowie die Kantone (mit einer Ausnahme) sind mit der vorgeschlagenen Entlastung des Bundes einverstanden, meist unter gleichzeitiger Streichung oder wenigstens Reduzierung der Produzentenbeiträge. Die Konsumenten-, Verteiler- und Arbeitnehmerorganisationen sowie die Importeure und die zuckerverarbeitende Industrie lehnen dagegen die Entlastung des Bundes generell oder wenigstens

in der vorgeschlagenen Höhe ab und verlangen eine stärkere Beteiligung der Produzenten. Die Meinungen der Parteien halten sich ziemlich die Waage und die Konsumentenorganisationen lehnen die vorgeschlagene Entlastung des Bundes als unzumutbar ab.

324 Verarbeitungserzeugnisse und Ersatzstoffe

Die Belastung der zuckerhaltigen Verarbeitungserzeugnisse und der Zuckerersatzstoffe wird von sämtlichen landwirtschaftlichen Organisationen, den Kantonen und den meisten Parteien sowie von der Vereinigung Schweizerischer Lebensmittelfabrikanten und der Kartellkommission gutgeheissen. Alle übrigen Kreise haben generelle Bedenken oder sind strikte dagegen. Opponiert wird vor allem von den Konsumenten- und Verteilerorganisationen gegen eine allfällige Unterstellung der künstlichen Süsstoffe. Für die Importeure, für die zuckerverarbeitende Industrie und für die meisten Verteilerorganisationen geht die Kompetenz des Bundesrates, zuckerhaltige Verarbeitungserzeugnisse ebenfalls zu belasten, eindeutig zu weit. Einverstanden wäre man allenfalls mit der Einschränkung, dass die direkt betroffenen Kreise vorgängig anzuhören sind und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, die in der Schweiz nicht produziert werden können, ausgeschlossen werden. Die gleichen Kreise lehnen die Belastung von Zuckerersatzstoffen ab. Erfasst werden sollen lediglich Sirupe (Isoglukose, Isomeroose, Isosirupe) mit einem vom Bundesrat zu bestimmenden minimalen Fruktosegehalt, die in der Schweiz hergestellt werden.

33 Beratende Kommission

Die Beratende Kommission nach Artikel 3 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1) stimmte den Anträgen mit einer Ausnahme zu. Sie war mehrheitlich der Meinung, der Produzentenbeitrag sei von 6–60 auf 10–100 Rappen pro 100 kg Zuckerrüben zu erhöhen. Wir haben bereits früher dargelegt, welche Gründe uns zur Beibehaltung des bisherigen Ansatzes veranlassen (vgl. Ziff. 225.2).

In der allgemeinen Diskussion wurde zwar die positive Wirkung eines zusätzlichen Zuckerrübenanbaues auf die Ausdehnung der offenen Ackerfläche im Inland anerkannt, gleichzeitig wurden aber die handelspolitischen Auswirkungen auf die Zucker produzierenden Entwicklungsländer hervorgehoben. Unter Bezugnahme auf den neuen Artikel 9 Absatz 2^{bis} wurde mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für eine Beseitigung der Wettbewerbsnachteile der Zucker verarbeitenden Industrie möglichst bald geschaffen werden sollten.

34 Beurteilung

Die Stellungnahmen decken sich weitgehend mit früheren Meinungsäusserungen zum Problem der inländischen Zuckerwirtschaft. Immerhin wird deutlich, dass eine grosse Mehrheit der Befragten eine Ausdehnung der inländischen

Zuckerproduktion und die Entlastung des Bundes befürworten. Auch der anteilmässigen Belastung von zuckerhaltigen Verarbeitungserzeugnissen, die nicht dem Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten unterstellt sind, wird vor allem von Kantonen, landwirtschaftlichen Organisationen und Parteien zugestimmt. In bezug auf die Erfassung von Zuckerersatzprodukten hat die Vernehmlassung eine Lösung erbracht, die zwar weniger umfassend ist, aber das Problem der enzymatischen Herstellung von Sirupen im Inland vorsorglich abdeckt.

Zum Problem der Zusatzrüben, das im Zuckerbeschluss 1979 nur ungenügend geregelt ist, sind im Vernehmlassungsverfahren Vorschläge zur Beseitigung der bisherigen Unsicherheiten gemacht worden.

Die weitgehende Berücksichtigung dieser Vorschläge wird den Verkehr zwischen Produzenten und Zuckerfabriken problemloser gestalten und die Arbeit der Behörden erleichtern. Wesentlich ist, dass in Zukunft ausschliesslich auf die mit den einzelnen Produzenten vertraglich festgelegte Menge abgestellt wird und keinerlei Verrechnung mit Minderlieferungen mehr stattfindet. Dazu kommt, dass Menge und Preis für ertragsbedingte Zusatzrüben bereits im Bundesbeschluss geregelt sind. Notwendige Entscheide seitens der Produzenten und Zuckerfabriken können deshalb rechtzeitig und in voller Kenntnis der zu erwartenden Situation gefällt werden.

4 Erläuterungen zum Beschlussesentwurf

Der Beschlussesentwurf enthält die notwendigen Änderungen in bezug auf das Ausmass der Inlandproduktion, die Neuverteilung der zur Deckung von allfälligen Negativ-Differenzen notwendigen Mittel sowie die Erfassung weiterer Produkte für die Erhebung der Abgabe an der Grenze oder die Abschöpfung der Mehrerlöse im Inland. Bei der Finanzierung soll die Gesamtsumme gegenüber der im Bundesbeschluss 1979 festgehaltenen Lösung, unter Berücksichtigung der grösseren Inlandproduktion, nicht wesentlich verändert werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen kann folgendes gesagt werden:

Art. 1

Die im Zuckerbeschluss 1979 enthaltene Beschränkung der inländischen Zuckerproduktion ist in Artikel 1 flächen- und in Artikel 2 Absatz 2 mengenmässig begrenzt. Massgebend für die Verträge zwischen den Zuckerfabriken und den Produzenten ist die in Artikel 2 Absatz 2 festgehaltene obere Begrenzung der Vertragsrüben, die neu auf 1 Million t festgelegt wird.

Die bisherige Umrechnung auf Hektaren in Artikel 1 basierte auf einem mittleren Ertrag von 500 dt pro Hektare. Da dieser im Verlauf der letzten Jahre gestiegen ist und deshalb nur entsprechend geringere Flächen angebaut werden konnten (vgl. Ziff. 21, Tab. 1), soll in Zukunft auf die Flächenangabe verzichtet werden.

Der Artikel ist sodann ergänzt worden durch den Hinweis auf die Förderung der *Verwertung* von Zuckerrüben, weil Anbau und Verwertung im Rahmen der inländischen Zuckerwirtschaft nicht zu trennen sind.

Art. 2

Neu wird unterschieden zwischen Vertragsrüben (Abs. 1) und Zusatzrüben (Art. 3a). Die massgebende Menge an Vertragsrüben für den Abschluss der Verträge zwischen den Zuckerfabriken und den Rübenproduzenten soll – wie bisher – vom Bundesrat festgelegt werden. Sie wird aber in Absatz 2 von höchstens 850 000 auf 1 Million t erhöht.

Die bisher in Absatz 1 aufgeführte Bestimmung, wonach die vom Bundesrat festgelegte Zuckerrübenmenge zu dem von ihm bestimmten Preis abgeliefert werden kann, ist nicht mehr notwendig, nachdem in Artikel 4 Absatz 1 ausdrücklich vom Preis für Vertragsrüben gesprochen wird.

Art. 3

Der bestehende Artikel wird durch einen neuen Absatz über die Zuteilungskriterien erweitert. Dieser wird als Absatz 1 in den Text aufgenommen, so dass der neu redigierte bisherige Artikel zu Absatz 2 wird.

Im neuen Absatz 1 soll der Bundesrat ermächtigt werden, für die jährliche Zuteilung der Menge auf die Rübenpflanzler durch die Zuckerfabriken Normen aufzustellen, die den Gesichtspunkten der Produktions- und Strukturlenkung sowie der Einkommenssicherung Rechnung tragen. Mit dieser Formulierung sollen insbesondere mittlere Bauernbetriebe bevorzugt werden, die eine intensive Produktion mit relativ hohem Arbeitseinkommen besonders nötig haben. Andernfalls müsste beispielsweise die Aufgabe der milch- oder viehwirtschaftlichen Produktion im Sinne der Produktionslenkung zu unerträglichen finanziellen Einbußen führen. Der bei der Zuteilung der zusätzlichen Mengen seit 1981 eingeschlagene Weg in Richtung einer stärkeren Streuung der Zuckerrübenproduktion soll demnach konsequent weiterverfolgt werden. Dabei ist allerdings zu vermeiden, dass zu kleine Flächen zugeteilt werden, die nicht mehr einer rationalen Zuckerrübenproduktion entsprechen.

Diese Richtlinien im Sinne der Produktionslenkung sollen nicht nur für allfällig zusätzlich bewilligte Mengen gelten, sondern grundsätzlich bei der Verteilung der gesamten Menge zur Anwendung kommen.

Art. 3a (neu)

Im neuen Artikel 3a soll gesagt werden, dass die Zuckerfabriken ermächtigt werden, über die zum vollen Preis zu übernehmenden Vertragsrüben hinaus zusätzliche ertragsbedingte Rüben (Zusatzrüben) zu verarbeiten. Das ist schon bisher so verstanden worden und im Rahmen der bestehenden Kapazitäten durchaus sinnvoll.

Das Problem bilden allfällige Negativ-Differenzen, die aus der Verarbeitung von Zusatzrüben entstehen können. Bisher musste der Preis so angesetzt werden, dass keine solchen eintreten konnten. Das hat zu praktischen Schwierigkeiten geführt (Bestimmung des Preises in einem Zeitpunkt, in dem die Erlöse noch nicht bekannt waren), so dass im Vernehmlassungsverfahren der Vorschlag gemacht wurde, eine bestimmte Menge an Zusatzrüben zu einem nicht wesentlich vom Futterwert der Zuckerrüben abweichenden Preis zu übernehmen. Dafür solle nur auf die im einzelnen Anbauvertrag festgehaltene Menge

abgestellt werden und keine Verrechnung mit Minderlieferungen mehr stattfinden.

Der Preis für weitere Zusatzrüben soll in Zeiten mit normaler Versorgung so tief angesetzt werden, dass die Verfütterung wesentlich interessanter ist, d. h. praktisch höchstens noch kleine Restmengen abgeliefert werden. Von dieser Regelung sollte jedoch bei gefährdeter Versorgung abgewichen werden können.

Menge und Preis der Zusatzrüben werden in Artikel 4 Absatz 4 umschrieben.

Art. 4 Abs. 1 erster Satz und 4 (neu)

In Absatz 1 soll unmissverständlich gesagt werden, dass es sich bei diesem Preis um den Preis für Vertragsrüben handelt.

In den Erläuterungen zu Artikel 3a ist bereits darauf hingewiesen worden, dass Menge und Preis für Zusatzrüben neu geregelt werden sollen. Im neuen Absatz 4 wird nun gesagt, dass bis zu 10 Prozent Zusatzrüben zu einem Preis übernommen werden können, der zwei Drittel des vom Bundesrat für Vertragsrüben festgelegten Preises beträgt; das entspricht nicht ganz dem Futterwert von Zuckerrüben. Für weitere Zusatzrüben fällt dieser Preis auf 30 Prozent. Sofern allerdings der auf zwei Drittel reduzierte Preis für die ersten 10 Prozent zu keinen Negativ-Differenzen führt, sollen weitere Zusatzrüben zum gleichen Preis übernommen werden können, wenn das aus Gründen der Landesversorgung als notwendig erscheint; die entsprechende Kompetenz soll dem Bundesrat in Absatz 4 gegeben werden.

Art. 5 Abs. 1 und 2 erster Satz

In den Absätzen 1 und 2 wird von «Zuckerrüben» gesprochen. Nachdem nun unterschieden wird zwischen Vertrags- und Zusatzrüben, soll das aus Gründen der Klarheit auch gesagt werden.

Art. 9 Abs. 2 Bst. b, c und d, Abs. 2^{bis} (neu) und 4

Im bisherigen Absatz 2 sind vorerst in den Buchstaben b und c die Ansätze der Bundesbeiträge und der Abgabe zu reduzieren bzw. zu erhöhen. Der Wegfall des Vorwegbeitrages des Bundes von bisher 10 Millionen Franken (1981–1985: 7,5 Mio. Fr.) und die Reduktion der zusätzlichen Bundesleistung von 1,5–15 auf 0,5–5 Millionen Franken erfordert eine Erhöhung der Abgabe von 1,70–17 Franken (1981–1985: 1,80–18 Fr.) auf 3,30–33 Franken je 100 kg. Sodann ist in Buchstabe d zu präzisieren, dass es sich bei den «Zuckerrüben» um Vertrags- und Zusatzrüben handelt.

Im Absatz 2^{bis} werden die neuen Kompetenzen des Bundesrates festgehalten: Einmal soll er zur Erhebung der anteilmässigen Abgabe auf zuckerhaltigen Verarbeitungserzeugnissen, die nicht dem Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten unterstellt sind, berechtigt sein – das allerdings nur nach vorheriger Konsultation der interessierten Stellen – und sodann kann er die Abschöpfung des Mehrerlöses auf Sirupen, die im Inland hergestellt werden, verordnen. Damit sollen die Spiesse zwischen Importprodukten und im Inland hergestellten Erzeugnissen nötigenfalls gleich lang ge-

macht werden; eine Forderung, die in engem Zusammenhang steht mit dem Abbau der Bundesleistung und der Ausdehnung der Inlandproduktion.

Die Höhe des Bundesbeitrages und der Abgabe in Absatz 4 ist den in Absatz 2 veränderten Verhältnissen anzupassen. In Buchstabe b ist wiederum zu präzisieren, dass es sich bei den «Zuckerrüben» um Vertrags- und Zusatzrüben handelt.

Art. 10 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2

Nachdem der Bund keine Vorwegleistung mehr erbringt, ist Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 aufzuheben.

Art. 11 Abs. 1

Der Wegfall der Vorwegleistung des Bundes erfordert auch im vorliegenden Absatz eine entsprechende Anpassung.

Inkraftsetzung

Der beantragte Bundesbeschluss über die inländische Zuckerwirtschaft (Änderung) ist auf den Beginn eines Zuckerjahres (1. Okt.) in Kraft zu setzen, weil der notwendige Bundesbeitrag, die Abgabe und der Kostenbeitrag der Zuckerrübenpflanzler auf diesen Zeitpunkt festgesetzt werden und die Negativ-Differenz jeweils für ein Zuckerjahr berechnet wird. Die Gültigkeit des Beschlusses erlischt mit dem Ablauf des Zuckerbeschlusses 1979.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

51 Finanzen

Die für den Normalfall vorgesehene maximale *Leistung des Bundes* wird grundsätzlich von 25 auf 5 Millionen Franken pro Jahr reduziert. Für die Gültigkeitsdauer der linearen Beitragskürzung ist die Einsparung etwas geringer, weil der Vorwegbeitrag für diese Zeit von 10 auf 7,5 Millionen Franken gesenkt worden ist. Die grössere Inlandproduktion führt andererseits zu Zollaussfällen in der Höhe von 4,5–5 Millionen Franken.

Nach dem Wegfall der Vorwegleistung wird die gesamte Bundesleistung nur zusammen mit der Abgabe und dem Kostenbeitrag der Zuckerrübenpflanzler ausgelöst.

Die *Kantone* und *Gemeinden* werden durch die Vorlage finanziell nicht berührt.

52 Personal

Die vorgeschlagene Lösung hat keinen Einfluss auf den Personalbestand des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

6 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Revision des Zuckerbeschlusses ist im Bericht vom 18. Januar 1984 über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 (BBl 1984 I 157, Ziff. 52) enthalten.

7 Verfassungsmässigkeit

Der Zuckerbeschluss stützt sich hauptsächlich auf Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstaben b und e der Bundesverfassung. Danach ist der Bund befugt, wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes, ferner über die wirtschaftliche Landesverteidigung mit lebenswichtigen Gütern bei schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann.

Die Erhebung der Abgabe auf der Einfuhr von Zucker kann auch auf Artikel 28 der Bundesverfassung abgestützt werden, der dem Bund das Recht zur Erhebung von Ein- und Ausfuhrzöllen verleiht.

Bundesbeschluss über die inländische Zuckerwirtschaft

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 29. August 1984¹⁾,
beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 23. März 1979²⁾ über die inländische Zuckerwirtschaft wird wie folgt geändert:

Art. 1 Förderung

Der Bund fördert den Anbau und die Verwertung von Zuckerrüben mit dem Zweck, eine Ackerfläche zu erhalten, welche die Anpassung der inländischen landwirtschaftlichen Produktion an die Absatzmöglichkeiten erleichtert, eine vielseitige landwirtschaftliche Erzeugung erlaubt, bei Störung der Zufuhr vom Ausland die rechtzeitige Ausdehnung des Ackerbaus ermöglicht und die Landesversorgung mit Zucker in stärkerem Umfang sichert.

Art. 2 Zuckerrübenmenge

¹⁾ Der Bundesrat legt jährlich die Gesamtmenge der Zuckerrüben (Vertragsrüben) fest, für welche die Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG und die Zuckerfabrik Frauenfeld AG (Zuckerfabriken) mit den einzelnen Rübenpflanzern Anbauverträge abschliessen. Er trägt dabei den wirtschaftlichen Verhältnissen sowie den finanziellen Möglichkeiten nach den Artikeln 8–10 Rechnung.

²⁾ Die Gesamtmenge der Vertragsrüben darf jährlich 1 Million Tonnen nicht übersteigen.

Art. 3 Aufteilung der Rübenmenge, Anbauverträge

¹⁾ Der Bundesrat kann im Interesse der Produktions- und der Strukturlenkung sowie der Einkommenssicherung Vorschriften darüber erlassen, wie die Gesamtmenge der Vertragsrüben auf die Rübenpflanzler aufzuteilen ist.

¹⁾ BBl 1984 II 1398

²⁾ SR 916.114.1

² Die Zuckerfabriken schliessen mit den einzelnen Rübenpflanzern einheitliche Anbauverträge ab, in denen die Menge der zu übernehmenden Rüben und die weiteren Abnahmebedingungen festgelegt werden.

Art. 3a (neu) Ertragsbedingte Mehrlieferungen

Die Zuckerfabriken können zusätzlich zu der im Anbauvertrag angegebenen Menge ertragsbedingte Mehrlieferungen (Zusatzrüben) übernehmen.

Art. 4 Abs. 1 erster Satz und 4 (neu)

¹ Der Bundesrat bestimmt jährlich den Preis, den die Zuckerfabriken für die Vertragsrüben bezahlen, und legt die übrigen wesentlichen Übernahmebedingungen fest. ...

⁴ Der Preis für Zusatzrüben beträgt bis zu einer Menge von 10 Prozent der Vertragsrüben zwei Drittel und für weitere Zusatzrüben 30 Prozent des Preises für Vertragsrüben. Der Bundesrat kann aus Gründen der Landesversorgung bestimmen, dass eine grössere Menge zum höheren Preis übernommen wird, wenn daraus keine Negativ-Differenzen (Art. 8 Abs. 2) zu erwarten sind.

Art. 5 Abs. 1 und 2 erster Satz

¹ Die massgebenden Gestehungskosten der Zuckerfabriken setzen sich zusammen aus den Kosten für die Vertrags- und die Zusatzrüben sowie einer Verarbeitungsspanne.

² Die Verarbeitungsspanne ist der Betrag, der den Zuckerfabriken für die Verarbeitung der Vertrags- und der Zusatzrüben zusteht. ...

Art. 9 Abs. 2 Bst. b, c und d, Abs. 2^{bis} (neu) und 4

² In den Ausgleichsfonds fliessen:

- b. ein Beitrag des Bundes von 0,5–5 Millionen Franken;
- c. eine Abgabe von 3.30–33 Franken je 100 kg eingeführtem Zucker, soweit er unter die vom Bundesrat bezeichneten Tarifnummern des Schweizerischen Gebrauchs-Zolltarifs 1959¹⁾ fällt;
- d. ein Kostenbeitrag der Zuckerrübenpflanzler von 6–60 Rappen je 100 kg Vertrags- und Zusatzrüben.

^{2bis} Der Bundesrat kann:

- a. die Abgabe nach Absatz 2 Buchstabe c entsprechend dem Zuckergehalt auch auf zuckerhaltigen Verarbeitungserzeugnissen erheben, die nicht dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974²⁾ über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten unterstellt sind; er hört vorher die interessierten Kreise an;

¹⁾ SR 632.10 Anhang

²⁾ 632.111.72

- b. den Mehrerlös nach Absatz 2 Buchstabe f auf im Inland hergestellten Sirupen (Isomerase, Isoglukose, Isosirupe) und deren Verschnitten abschöpfen, wenn sie einen minimalen Fruktosegehalt überschreiten.
- ⁴ Auf je 0,5 Millionen Franken Bundesbeitrag werden erhoben:
- a. auf eingeführtem Zucker eine Abgabe von 3.30 Franken je 100 kg;
 - b. von den Zuckerrübenpflanzern ein Kostenbeitrag von 6 Rappen je 100 kg Vertrags- und Zusatzrüben.

Art. 10 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2

Aufgehoben

Art. 11 Abs. 1

¹ Reichen die Mittel des Ausgleichsfonds zur Deckung der Negativ-Differenzen nicht aus, leistet der Bund Vorschüsse, die im nächsten Kampagnejahr zurückzuzahlen sind.

II

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Botschaft über die Änderung des Bundesbeschlusses über die inländische Zuckerwirtschaft vom 29. August 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.067
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1984
Date	
Data	
Seite	1398-1430
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 401

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.