



Eidg. Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung WBF
Herrn Bundesrat
Johann Schneider-Ammann
Schwanengasse 2
3003 Bern

Muri b. Bern, 19. Januar 2017 – UR/fh

Vernehmlassung zur Umsetzung des WTO-Beschlusses zum Ausfuhrwettbewerb (Beschlüsse von Nairobi, Dezember 2015)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 30. September 2016 das Vernehmlassungsverfahren zum Massnahmenpaket zur Umsetzung der WTO-Beschlüsse von Nairobi vom Dezember 2015 gestartet. Für die Gelegenheit, zum Massnahmenpaket Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen bestens.

1. Allgemeine Bemerkungen

a. Grösste Bedeutung der Vorlage für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie

Die Vorlage ist für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie, insbesondere für die Milchindustrie, die Mühlenwirtschaft und die exportierenden Betriebe der zweiten Verarbeitungsstufe in diesem Bereich (v.a. Schokolade und Backwaren), ausserordentlich wichtig. Wie im erläuternden Bericht zum Entwurf korrekterweise festgehalten wird, werden rund 6 Prozent der in der Schweiz produzierten Milch (resp. über 10 Prozent der Molkereimilch) und sogar rund 11 Prozent des in der Schweiz produzierten Weizenmehls in Form von ausfuhrbeitragsberechtigten Verarbeitungsprodukten exportiert. Der Agrargrenzschutz führt in diesem Bereich zu einem politisch bedingten Rohstoffpreis-Handicap der exportierenden Unternehmen gegenüber ausländischen Mitbewerbern. Die Ausfuhrbeiträge sind für die Exportfähigkeit der betroffenen Produkte zentral und sorgen heute für den

Internet:

www.fial.ch

Sekretariate:

| | | | | | |
|--------------------------|--|-------------------------------------|--|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Münzgraben 6 CH-3011 Bern Tel 031 310 09 90 Fax 031 310 09 99 | <input checked="" type="checkbox"/> | Worbstrasse 52 Postfach 160 CH-3074 Muri b. Bern Tel 031 352 11 88 Fax 031 352 11 85 | <input type="checkbox"/> | Thunstrasse 82 Postfach CH-3000 Bern 6 Tel 031 356 21 21 Fax 031 356 00 65 |
|--------------------------|--|-------------------------------------|--|--------------------------|--|

Ausgleich dieses Handicaps. Mit einer ersatzlosen Streichung drohten tiefere Absatzvolumen, höhere Produktionspreise und letztlich die Verlagerung von Produktionsstandorten und Arbeitsplätzen ins Ausland. Dies ist unter allen Umständen zu vermeiden. Indirekt wären auch die Absatzpotentiale der Schweizer Landwirtschaft betroffen.

Das Exportgeschäft hat deshalb für unsere Mitgliedunternehmen eine Bedeutung, die weit über die prozentual erwähnten Mengen hinausgeht. In seinem erläuternden Bericht weist der Bundesrat zu Recht darauf hin, dass angesichts der Begrenztheit des Inlandmarkts erst die Exporte vielen Unternehmen der ersten und der zweiten Verarbeitungsstufe jene Skaleneffekte ermöglichen, die für eine wirtschaftliche Produktion am Standort Schweiz und für ein wettbewerbsfähiges Angebot im In- und Ausland eine wichtige Voraussetzung sind. Das Exportgeschäft schafft mithin in vielen Fällen erst jene ökonomischen Skaleneffekte, die für eine rentable Produktion in der Schweiz nötig sind. Eine Schwächung des Exportgeschäfts gefährdet deshalb direkt Produktionsstandorte und Arbeitsplätze bei Mitgliedunternehmen der fial.

Das Wegfallen der Skaleneffekte würde sich zudem auch im Inland durch einen Anstieg der Konsumentenpreise bemerkbar machen. Die Lebensmittelhersteller würden an Wettbewerbskraft verlieren und der bereits heute sehr hohe Importdruck würde zusätzlich verstärkt. Damit würden die Absatzmengen an verarbeiteten Schweizer Milch- und Getreideprodukten sinken.

b. Standortförderung in anderen Ländern

Es ist allgemein bekannt, dass andere Länder substantielle wirtschaftliche Standortförderung betreiben, die es in der Schweiz so nicht gibt, die aber WTO-konform zu sein scheint. Als Beispiele seien erwähnt Investitionshilfen beim Bau neuer Produktionsstandorte, Beteiligung an Weiterbildungskosten des Personals oder die Verminderung der steuerlichen Belastung der produzierenden Unternehmen. Diese teils stark in den Wettbewerb eingreifenden Mechanismen schlagen sich in den Verarbeitungskosten und letztlich in den Absatzpreisen der Endprodukte nieder.

Die fial nimmt zur Kenntnis, dass die heutigen Schoggigesetz-Ausfuhrbeiträge aufgrund der WTO-Beschlüsse von Nairobi abgeschafft werden müssen. In Bezug auf den exportseitigen Ausgleich des Rohstoffpreishandicaps von Schweizer Landwirtschaftsrohstoffen in verarbeiteter Form wird sich die Branche in Zukunft selber organisieren müssen, was sehr anspruchsvoll ist. Der Bund muss deshalb in den von den WTO-Beschlüssen betroffenen Bereichen im Rahmen seines verbleibenden Wirkungskreises alle Massnahmen am Ziel der Aufrechterhaltung der Exportfähigkeit marktfähiger Verarbeitungsprodukte ausrichten. Dabei sind auch Möglichkeiten zur Präzisierung der neuen Zulagen zu prüfen, die diesem Ziel förderlich und gleichzeitig WTO-kompatibel sind. In anderen, nicht direkt von den erwähnten WTO-Beschlüssen betroffenen Bereichen erwarten wir zudem, dass der Bund prüft, sich wie andere Länder in der Standortförderung vermehrt zu engagieren, um möglichst gleich lange Spiesse gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu schaffen.

2. Bemerkungen zum erläuternden Bericht

a. Generelle Unterstützung des Projekts

Grundsätzlich enthält das vorgelegte Projekt die mit der Branche vordiskutierten Eckpunkten. Insbesondere unterstützt die fial die Umlagerung der heutigen Schoggigesetzmittel ins Landwirtschaftsbudget, die Aufspaltung in einen Teil für die Milchgrundstoffe und einen Teil für die Getreidegrundstoffe sowie die Vereinfachung des Veredelungsverkehrs. Einzelne, für die Branche sehr wichtige Variablen finden sich allerdings bedauerlicherweise nicht in der Vernehmlassungsunterlage. Es sind dies insbesondere Fragen der Transparenz (Datenlieferung). Darauf ist zurückzukommen.

b. Höhe der finanziellen Mittel

Die Vorlage und der erläuternde Bericht gehen davon aus, dass die "heutigen" Schoggigesetzmittel ins Landwirtschaftsbudget umgelagert werden. Als Summe werden dabei CHF 67,9 Mio. genannt. Dies, obschon das Parlament seit mehreren Jahren in einer stabilen Beschlussfassung diese Mittel stets auf rund CHF 95 Mio. erhöht hat. Zuletzt erfolgte dies im Rahmen des Budgetprozesses im Herbst/Winter 2016, während dem das Parlament zudem beschlossen hatte, dass auch im Finanzplan 2018-2020 der heutige Betrag von CHF 94,6 Mio. eingestellt werden soll. Für die Umlagerung ist deshalb zwingend der Betrag von CHF 94,6 Mio. einzusetzen, welcher effektiv den heutigen Schoggigesetzmitteln entspricht.

Dies ist auch unter den Beschlüssen von Nairobi zulässig. Erstens wird durch die Umlagerung der Mittel und deren Umwandlung in Direktzahlungen gerade bewirkt, dass sie aus den WTO-rechtlich problematischen Instrumenten herausgelöst werden. Zweitens enthalten die Beschlüsse von Nairobi nicht, wie oft vom Seco dargestellt, eine fixe Limite der Durchschnitte der letzten fünf Jahre, sondern sie halten im Originaltext lediglich fest: "Members shall seek not to raise ...". Es handelt sich damit um eine "best effort clause" und nicht um eine feste Limite. Eine solche bildet im Übrigen die künftige Entwicklung der Preisdifferenzen Inland-Ausland nicht in jedem Fall ab, weshalb auch aus diesem Grund darauf zu verzichten ist.

c. Aufteilung der Mittel und Ausgestaltung der Zulagen

Bei der vorgesehenen Aufteilung der vorhandenen Budgetmittel auf die Milch- und Getreidegrundstoffe entfallen 83,3 Prozent auf den Milchbereich; dies erachten wir als korrekt. Ausgehend von den beantragten CHF 94,6 Mio. umzulagernden Mitteln würden so CHF 79,14 Mio. für die Milchzulage resultieren, was grob 4,5 Rp. pro Kilogramm Milch entpricht (bei 1,7 Mio. Tonnen nicht verkäster Milch gemäss dem erläuternden Bericht), und CHF 15,86 Mio. für Getreidegrundstoffe, was einer Brotgetreidezulage von ca. CHF 4.- pro 100 Kilogramm entsprechen würde. Beide Zulagen sind fix im Gesetz zu verankern, wie es auch bei der Verkäsungszulage geschehen ist. Nur so kann den Produzenten die notwendige Sicherheit und Stabilität gegeben werden. Die Budgetpositionen für Milch- und Getreidegrundstoffe sind idealerweise in zwei separaten und voneinander

unabhängigen Budgetlinien zu führen, um hier den betroffenen Branchen möglichst hohe Rechtssicherheit zu geben und allfällig wiederkehrende Diskussionen über die Verteilung zu verhindern.

d. Zentrale Datenerfassungsstelle für den Getreidebereich

In der Vernehmlassungsunterlage wurde die Organisation der zentralen Datenerfassungsstelle für den Getreidebereich offen gelassen. Als Bemessungsgrösse für die neue Zulage soll die mahlfähige Brotgetreidemenge netto, gereinigt und getrocknet, abgeliefert bei einem Erstübernehmer gelten. Bereits heute wird der weitaus grösste Teil des Getreides als Suisse Garantie-Getreide verkauft. Die Suisse Garantie-Grundlagen werden heute durch die Agrosolution AG im Auftrag der bäuerlichen Organisationen erfasst. Bereits heute verfügt die Agrosolution AG somit über die Angaben der Produzenten sowie der von diesen angebauten Getreidesorten, Flächen, etc. Dieses System der Agrosolution AG könnte relativ einfach um die Nettomengen Brotgetreide sowie die Bankdaten des jeweiligen Produzenten ergänzt werden, so dass die Agrosolution AG dem BLW die entsprechenden Daten zur Auszahlung der Brotgetreidezulage zur Verfügung stellen könnte. Dies würde erstens die Datenhoheit bei der Branche sicherstellen, zweitens eine wirtschaftliche Lösung ermöglichen, da bei der Agrosolution AG der Grossteil der benötigten Daten bereits erhoben wird.

e. Transparenz über die exportierten Grundstoffe für den Getreidebereich

Der Zoll meldet schon heute im Getreidebereich die durch die einzelnen Firmen in verarbeiteter Form exportierten Getreidegrundstoffe monatlich an die Branche. Diese Informationen sind für einen konsolidierten Branchenausgleich zentral, da sie Transparenz über effektiv exportierte Grundstoffe liefern und so auch einen objektiven Dialog entlang der Wertschöpfungskette ermöglichen.

Die Zollverwaltung wird die exportierten ausfuhrbeitragsberechtigten Grundstoffmengen in Zukunft auch weiterhin erheben müssen. Die exportierenden Nahrungsmittelfirmen werden in Zukunft vermehrt zum Instrument des Veredelungsverkehrs greifen (müssen), und der Zoll muss die Warenflüsse der Rohstoffanteile kontrollieren. Ausserdem muss im Rahmen der Swissness Gesetzgebung der Selbstversorgungsgrad ohnehin jedes Jahr berechnet werden, wobei die Schweizer Produktion dem inländischen Konsum sowie dem Bedarf für die Herstellung von Produkten zum Export gegenübergestellt wird. Aus diesem Grund sind auch in Zukunft die Mengen verarbeiteter Grundstoffe im Export durch den Zoll zu erfassen und der Zoll wird die Rezepturen der Produkte bei sich verwalten müssen. Transparenzhalber sind diese Daten der Branche in aggregierter Form auch in Zukunft zur Verfügung zu stellen. Falls das betroffene Unternehmen einwilligt, sind solche Datensätze der Clearingstelle der Branche sogar pro Unternehmen aufgeschlüsselt herauszugeben.

f. Umsetzungskosten

Gemäss dem erläuternden Bericht ist geplant, die Umsetzungskosten (einmalige Kosten für die Datenerfassungsstelle, Informatikaufwand, etc.) dem Budget für die neuen Zulagen zu belasten. Dies wird von der fial klar abgelehnt. Die Abschaffung des Schoggigesetzes und die Umlagerung in Direktzahlungen stellt die Branche schon vor sehr hohe Herausforderungen und ebensolche Kosten. Es ist daher zentral, die selbst bei einer Erhöhung auf CHF 95 Mio. bereits knapp bemessenen Mittel nicht noch zusätzlich durch die einmaligen Investitionskosten zur Umsetzung des Systems auf Bundesebene zu belasten. Vielmehr ist der volle dafür vorgesehene Betrag als Direktzahlung an die Produzenten auszuführen.

g. Berechnung der Preisdifferenzen

Die Basis für die heutigen Ausführbeiträge bilden die Preisnotierungen im Ausland und im Inland. Auch nebst den eigentlichen Ausführbeiträgen sind diese Preiserhebungen für die Branche aber wichtig, da sie zentrale Anhaltspunkte für die Beurteilung der Marktsituation und die Preisgestaltung zwischen den einzelnen Marktakteuren geben. Wir beantragen daher, dass auch nach der Abschaffung der Ausführbeiträge die Sektion Marktbeobachtung des BLW damit beauftragt wird, die Preise für Mehl, Normalbackwaren, Butter, Vollmilchpulver und Magermilchpulver im Inland und im Ausland zu erheben und der Branche in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen.

3. Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs

a. Grundsätzliches

Die fial unterstützt es, dass der aktive Veredelungsverkehr bei nicht sichergestelltem Ausgleich sehr rasch und schlank bewilligt werden soll. Die Wirkung des aktiven Veredelungsverkehrs wird wegen der Rohstoff-Orientierung der am 1. Januar 2017 in Kraft tretenden Revision der markenschutzrechtlichen Bestimmungen über die Verwendung der Herkunftsbezeichnung Schweiz für Lebensmittel ("Swissness"-Regulierung) ohnehin markant geschwächt. Die fial unterstützt deshalb eine Vereinfachung der Bewilligung des Veredelungsverkehrs ohne vorgängige Konsultation der betroffenen Branchen in der heutigen Form. Zu der Frage, ob dazu Art. 12 Abs. 3 Zollgesetz geändert oder gleich ganz aufgehoben werden soll, haben die von uns vertretenen Branchenverbände unterschiedliche Auffassungen. Wir verweisen dazu auf die Stellungnahmen der betroffenen Branchenverbände. Sollte die Vereinfachung des Veredelungsverkehrs, die ohne Zweifel notwendig ist, in rechtssicherer Art und Weise auch auf Verordnungsstufe geregelt werden können, wie es im erläuternden Bericht erwähnt wird, könnte allenfalls auch dieser Weg unterstützt werden. Eine abschliessende Beurteilung ist aber nicht möglich, bevor der konkrete Vorschlag der betreffenden Verordnungsänderung vorliegt.

b. Transparenz über im Veredelungsverkehr verarbeitete Mengen

Es ist wichtig, über die effektiv im Veredelungsverkehr verarbeiteten Milch- und Getreidegrundstoffe Transparenz zu haben. Nur so können Marktpotentiale abgeschätzt und die Wirkung der privatrechtlichen Massnahmen quantifiziert werden. Diese Daten werden vom Zoll ohnehin weiter erfasst und sind der Branche mindestens einmal jährlich in konsolidierter Form zur Verfügung zu stellen.

4. Spezialfall Fürstentum Liechtenstein

Auf Grund des Zollanschlussvertrages von 1923 (SR 0.631.112.514) besteht zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein ein gemeinsamer Wirtschafts- und Währungsraum, der zu einer starken wirtschaftlichen Verflechtung beider Länder führt. So sind verschiedene in Liechtenstein ansässige Nahrungsmittelhersteller Mitglied der fial und pflegen mit ihren Schweizer Partnern einen regen Austausch von Daten, Rohstoffen und Produkten, darunter auch Milch- und Getreidegrundstoffe. Da dieser Vertrag faktisch zu einer Zollunion führt und die gesamte schweizerische Zollgesetzgebung in Liechtenstein Anwendung findet, erhielten liechtensteinische Exportunternehmen bisher auch Ausfuhrbeiträge nach dem Schoggigesetz, sofern sie ausfuhrbeitragsberechtigte Grundstoffe in verarbeiteter Form ausgeführt hatten.

Mit der vorgesehenen Umlagerung der Mittel in das Agrarbudget und ihrer Ausschüttung an die Produzenten in Form von Direktzahlungen ist unklar, ob und wie die liechtensteinischen Unternehmen weiterhin an diesen Mitteln partizipieren können. Die fial geht davon aus und wird sich dafür einsetzen, dass diese Unternehmen auf den privatrechtlich zu organisierenden exportseitigen Ausgleich des Rohstoffpreishandicaps von Schweizer Landwirtschaftsrohstoffen in verarbeiteter Form pochen können. Wenn es aber um liechtensteinische Rohstoffe geht, tut sich eine Regelungslücke auf: Liechtensteinische Produzenten dürften kaum Anspruch auf schweizerische Direktzahlungen haben und werden sich deshalb nicht an der privaten Lösung beteiligen (können), womit für den Rohstoffpreisausgleich beim Export von liechtensteinischen Landwirtschaftsrohstoffen in verarbeiteter Form keine Mittel zur Verfügung stehen werden. Auch wenn die Grundstoffe liechtensteinischer Provenienz den kleineren Teil der verarbeiteten und exportierten landwirtschaftlichen Rohstoffe ausmachen, ist hier eine Lösung zu finden, welche die liechtensteinischen Unternehmen nicht benachteiligt.

Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass gemäss Art. 10 des Zollanschlussvertrages alle Ergänzungen und Abänderungen der in Liechtenstein zur Anwendung gebrachten Bundesgesetzgebung vom Schweizer Bundesrat der Fürstlichen Regierung mitgeteilt werden müssen. Wir gehen deshalb davon aus, dass sich die Regierungen der beiden Länder zu dieser Thematik ohnehin austauschen werden. Gerne bieten wir an, diesen Austausch bei Bedarf zu begleiten und die von der Branche angedachten privaten Mechanismen zur Beseitigung des Rohstoffpreishandicaps beim Export von Schweizer Landwirtschaftsrohstoffen in verarbeiteter Form darzulegen.

5. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die fial, was folgt:

- Das Agrarbudget ist um **CHF 95 Mio.** zu erhöhen, wobei rund CHF 79 Mio. in den Milch- und rund CHF 16 Mio. in den Getreidebereich fliessen. Rechnerisch ergäbe sich damit eine **Milchzulage von rund 4.5 Rappen** pro Kilogramm und eine **Brotgetreidezulage von ca. CHF 4.-** pro 100 Kilogramm.
- Art. 40 LwG ist wie folgt anzupassen:
 - ¹ Für die Verkehrsmilch ~~richtet kann~~ der Bund den Produzenten und Produzentinnen eine Zulage **aus** ausrichten.
 - ² **Die Zulage beträgt 4,5 Rappen je Kilogramm Verkehrsmilch.** ~~Der Bundesrat legt die Höhe der Zulage und Voraussetzungen fest.~~
- Art. 55 LwG ist wie folgt anzupassen:
 - ¹ Der Bund ~~kann~~ **richtet** für Getreide eine Zulage an die Produzenten und Produzentinnen **aus** ausrichten.
 - ² **Die Zulage beträgt 4 Franken je 100 Kilogramm für Getreide.** ~~Der Bundesrat legt die Höhe der Zulage und Voraussetzungen fest.~~
- Die Marktbeobachtung des BLW muss der Branche auch weiterhin in geeigneter Weise Preise über Mehl, Normalbackwaren, Butter, Voll- und Magermilchpulver im In- und Ausland zur Verfügung stellen.
- Für den Rohstoffpreisausgleich beim Export von schweizerischen und liechtensteinischen Landwirtschaftsrohstoffen in verarbeiteter Form durch Unternehmen mit Sitz im Fürstentum Liechtenstein ist eine Lösung zu finden, welche die liechtensteinischen Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie nicht benachteiligt.

Gerne bitten wir Sie, unsere Anliegen bei der Umsetzung des WTO-Beschlusses zum Ausfuhrwettbewerb zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

f i a l



Dr. Urs Reinhard
Co-Geschäftsführer