

GERMAN

16.xxx

**Erläuternder Bericht zur Umsetzung des WTO-Beschlusses zum
Ausfuhrwettbewerb (Vernehmlassungsvorlage)**

vom ...

Übersicht

Das vorliegende Massnahmenpaket setzt das an der WTO-Ministerkonferenz von Nairobi im Dezember 2015 beschlossene Verbot von Exportsubventionen landesrechtlich um und sieht Begleitmassnahmen vor. Gemäss dem WTO-Beschluss muss die Schweiz die Ausfuhrbeiträge des Bundesgesetzes über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten¹ ("Schoggigesetz") aufheben. Zu diesem Zweck ist das "Schoggigesetz" anzupassen. Die Begleitmassnahmen haben zum Ziel, die Wertschöpfung in der Nahrungsmittelproduktion nach dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge so weit als möglich zu erhalten. Vorgesehen sind eine neue produktgebundene Stützung für Milch- und Brotgetreideproduzenten sowie eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens für den aktiven Veredelungsverkehr mit Milch- und Getreidegrundstoffen.

Ausgangslage

Ausfuhrbeiträge gemäss "Schoggigesetz" werden für gewisse Milch- und Getreidegrundstoffe bezahlt, die in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten wie Schokolade, Biskuits, Teigen, Kindernährmitteln und Milchmischgetränken enthalten sind. Das "Schoggigesetz" wurde 1974 erlassen, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie vor dem Hintergrund agrarpolitischer Massnahmen im In- und Ausland zu verbessern. Die Ausfuhrbeiträge dienen der Kompensation (ganz oder teilweise) des durch den hohen Grenzschutz im Vergleich zum Ausland höheren Schweizer Agrarpreisniveaus bzw. der sich daraus ergebenden Wettbewerbsnachteile der exportierenden Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Damit wird dieser ermöglicht, für die Herstellung international wettbewerbsfähiger Exportprodukte Schweizer Rohstoffe zu verwenden.

Die Ausfuhrbeiträge gemäss "Schoggigesetz" gelten im internationalen Handelsrecht als Exportsubventionen. Anlässlich der 10. WTO-Ministerkonferenz in Nairobi wurde am 19. Dezember 2015 ein Beschluss über den Ausfuhrwettbewerb im Agrarbereich verabschiedet. Der von der Schweiz gemäss Mandat des Bundesrats mitgetragene Beschluss beinhaltet u.a. das Verbot der Exportsubventionen. Der für die WTO-Mitglieder rechtsverbindliche Beschluss ist mit Datum seiner Verabschiedung in Kraft getreten. Für die Abschaffung der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte wurde eine Übergangsfrist von fünf Jahren (bis Ende 2020) vereinbart.

Inhalt der Vorlage

Zur Aufhebung der Ausfuhrbeiträge wird das "Schoggigesetz" geändert. Insbesondere wird dessen Abschnitt 2 "Ausfuhrbeiträge" aufgehoben.

Mit dem Ziel, die Wertschöpfung in der Nahrungsmittelproduktion nach dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge und unter den gegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen so weit als möglich zu erhalten, sind Begleitmassnahmen vorgesehen. Es wird eine neue exportunabhängige produktgebundene Stützung für Milch- und Brotgetreideproduzenten sowie eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens für den aktiven Veredelungsverkehr mit Milch- und Getreidegrundstoffen vorgesehen.

Mit den neuen, WTO-konformen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen zugunsten der Milch- und Brotgetreideproduzenten sollen diese für den höheren Marktdruck kompensiert werden, dem sie nach dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge bei der Belieferung der Nahrungsmittelindustrie ausgesetzt sein werden. Die neuen Stützungsmaßnahmen sollen durch eine haushaltsneutrale Verschiebung der gemäss Legislaturfinanzplan für die Ausfuhrbeiträge vorgesehenen Mittel (CHF 67.9 Mio. pro Jahr) finanziert werden. Für die Einführung der neuen Stützungsmaßnahmen ist eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes² nötig.

¹ SR 632.111.72

² Bundesgesetz über die Landwirtschaft. LWG; SR 910.1

Mit der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs für die bisher ausfuhrbeitragsberechtigten Milch- und Getreidegrundstoffe soll die Nahrungsmittelindustrie für die Herstellung von Exportprodukten einen mengenmässig ausreichenden, planbaren Zugang zu wettbewerbsfähigen Rohstoffen erhalten. Dies soll zum Ausgleich der durch den Wegfall der Ausfuhrbeiträge verursachten Schwächung der Wettbewerbsposition der Exportindustrie beitragen. Die Umsetzung erfordert eine Änderung der Zollverordnung³. Die Änderung der Zollverordnung, die in der Kompetenz des Bundesrates liegt, soll zeitgleich mit den erwähnten Änderungen des „Schoggigesetzes“ und des Landwirtschaftsgesetzes in Kraft treten.

Das Inkrafttreten des Massnahmenpakets wird auf den 1. Januar 2019 angestrebt.

³ ZV; SR 631.01

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

1.1 Bestehendes Ausfuhrbeitragsregime

1.1.1 Funktionsweise

Das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten ("Schoggigesetz"; SR 632.111.72) wurde mit dem Ziel erlassen, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie vor dem Hintergrund agrarpolitischer Massnahmen im In- und Ausland zu verbessern. Ausfuhrseitig sieht das "Schoggigesetz" die Ausrichtung von Beiträgen für Exporte der Nahrungsmittelindustrie vor. Ausfuhrbeiträge werden für gewisse Milch- und Getreidegrundstoffe bezahlt, die in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten wie Schokolade, Biskuits, Teigen, Kindernährmitteln, Milchmischgetränken usw. enthalten sind. Die Höhe der Ausfuhrbeiträge bemisst sich im Rahmen der verfügbaren Mittel an der Differenz der Preise der Grundstoffe zwischen dem Schweizer Markt und dem Welt- bzw. EU-Markt. Im Jahr 2015 wurden Ausfuhrbeiträge an gut 80 Firmen ausbezahlt.

Die durch das Parlament bewilligten Budgetmittel für die Ausfuhrbeiträge beliefen sich für die Jahre 2013 und 2014 auf je CHF 70 Mio., für das Jahr 2015 auf CHF 95.6 Mio. und für das Jahr 2016 auf CHF 94.6 Mio. Gemäss dem vom Bundesrat am 29. Juni 2016 verabschiedeten Voranschlag 2017 und Ausgaben- und Finanzplan 2018-2020 sind jährlich CHF 67.9 Mio. für Ausfuhrbeiträge vorgesehen.

Im "Schoggigesetz" sind neben den Ausfuhrbeiträgen auch einfuhrseitige Preisausgleichsmassnahmen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte geregelt. Ziel derselben ist, rohstoffpreisbedingte Wettbewerbsnachteile der Schweizer Nahrungsmittelindustrie auf dem Heimmarkt zu vermeiden. Zu diesem Zweck werden Zölle erhoben, deren Höhe sich an den Preisdifferenzen (Schweiz-EU bzw. Schweiz-Welt) der Agrargrundstoffe orientiert, die in den Verarbeitungsprodukten enthalten sind.

1.1.2 Wirkungen

Die Ausfuhrbeiträge dienen der vollständigen oder teilweisen Kompensation der Wettbewerbsnachteile der exportierenden Schweizer Nahrungsmittelindustrie bei der Beschaffung von Rohstoffen. Die Wettbewerbsnachteile sind durch das im Vergleich zum Ausland höhere Schweizer Agrarpreisniveau bedingt. Dieses ist auf den Grenzschutz und das allgemein höhere Kostenniveau zurückzuführen. Mit den Ausfuhrbeiträgen wird der Nahrungsmittelindustrie ermöglicht, für die Herstellung international wettbewerbsfähiger Exportprodukte Schweizer Rohstoffe zu verwenden. 2015 wurden durch die Ausfuhrbeiträge im Rahmen der verfügbaren Mittel rund 67 % der Preisdifferenz der beitragsberechtigten Rohstoffe ausgeglichen. Dies bei Preisen auf dem Schweizer Inlandmarkt, die für Weizenmehl rund 2.3-mal, und für die Milchgrundstoffe (Magermilchpulver, Vollmilchpulver und Butter) rund 2.6-mal höher waren als die Preise auf den internationalen Märkten.

Der Produktionswert der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie betrug im Durchschnitt der vergangenen 5 Jahre rund CHF 38 Mrd. pro Jahr, dabei wurde eine Wertschöpfung von rund CHF 12 Mrd. pro Jahr erwirtschaftet⁴. Die Exporte von landwirtschaftlichen

⁴ Quelle: Bundesamt für Statistik, BFS

Verarbeitungsprodukten beliefen sich 2015 auf CHF 6.7 Mrd. Von diesen entfielen 2015 CHF 2.6 Mrd. auf ausfuhrbeitragsberechtigte Produkte. Die ausbezahlten Ausfuhrbeiträge in der Höhe von CHF 95.6 Mio. machten somit 3.7% des Exportwerts der beitragsberechtigten Produkte aus.

Die Ausfuhrbeiträge dürften angesichts der teilweise geringen Margen je nach Segment für die Exportfähigkeit der entsprechenden Produkte zentral sein. Da der Heimmarkt Schweiz relativ klein ist, ermöglichen Exporte den Unternehmen der ersten und der zweiten Verarbeitungsstufe Skalenerträge, die für eine wirtschaftliche Produktion am Standort Schweiz und für ein wettbewerbsfähiges Angebot im In- und Ausland eine wichtige Voraussetzung sind.

Auch wenn die Ausfuhrbeiträge kein Instrument der Agrarpolitik sind, sondern diese im Sinne einer flankierenden Massnahme ergänzen, haben sie zugunsten der Landwirtschaft einen stützenden Effekt auf Absatzmengen und Preise der beitragsberechtigten inländischen Agrargrundstoffe.

Auf Stufe der Grundstoffe werden 11 % des in der Schweiz produzierten Weizenmehls in Form von ausfuhrbeitragsberechtigten Verarbeitungsprodukten exportiert. Bei der Milch liegt dieser Anteil bei 6 %. Trotz des geringeren Anteils bei der Milch hat der Export in Form von ausfuhrbeitragsberechtigten Verarbeitungsprodukten wegen des Selbstversorgungsgrades von über 100 % und der sich daraus ergebenden Überschussproblematik einen wesentlichen marktentlastenden Effekt.

Die Mitgliedfirmen der Fachverbände der von den Ausfuhrbeiträgen hauptsächlich betroffenen Branchen der 1. und 2. Verarbeitungsstufe⁵ zählen rund 13'000 Beschäftigte⁶. Wie viele davon direkt oder indirekt von den Ausfuhrbeiträgen abhängen, kann mangels entsprechender statistischer Erhebungen nicht bestimmt werden.

1.2 Beschluss der WTO-Ministerkonferenz in Nairobi

Die Ausfuhrbeiträge gemäss "Schoggigesetz" gelten im internationalen Handelsrecht als Exportsubventionen. Von den entwickelten Ländern richten neben der Schweiz nur noch Norwegen und Kanada Exportsubventionen aus.

Anlässlich der 10. WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2015 in Nairobi wurde ein Beschluss über den Ausfuhrwettbewerb im Agrarbereich verabschiedet. Die Schweiz hat diesen Beschluss gemäss dem vom Bundesrat nach Konsultation der zuständigen Kommissionen der Eidgenössischen Räte verabschiedeten Mandat mitgetragen. Der Beschluss verbietet die verbleibenden Exportsubventionen und setzt neue Regeln für weitere Exportmassnahmen, namentlich Ausfuhrfinanzierung, Staatshandelsunternehmen und internationale Nahrungsmittelhilfe. Mit dem Verbot der Exportsubventionen werden die betroffenen WTO-Mitgliedstaaten verpflichtet, die in ihren WTO-Verpflichtungslisten enthaltenen Subventionsrechte aufzuheben.

Der für die WTO-Mitglieder rechtsverbindliche Beschluss ist mit Datum seiner Verabschiedung (19. Dezember 2015) in Kraft getreten. Für die Abschaffung der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte wurde eine Übergangsfrist von fünf Jahren (d.h. bis Ende 2020) vereinbart. Gemäss dem Ministerbeschluss setzt die Berechtigung zur Nutzung der Übergangsfrist voraus, dass Ausfuhren in die ärmsten Länder (LDC) bereits ab Anfang 2016 nicht mehr subventioniert werden. Der Bundesrat hat letztere

⁵ Schweizerischer Verband der Backwaren- und Zuckerwaren-Industrie (BISCOUISSE), Verband Schweizerischer Schokoladefabrikanten (CHOCOSUISSE), Swiss Association of Nutrition Industries (SANI), Verband Glacesuisse, Dachverband Schweizerischer Müller (DSM), Vereinigung der Schweizerischen Milchindustrie (VMI)

⁶ Quelle: Foederation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien (fial)

Verpflichtung durch die Revision der Ausführbeitragsverordnung (SR 632.111.723) vom 11. März 2016 landesrechtlich umgesetzt (AS 2016 955).

1.3 Überblick über die Vorlage

1.3.1 Grundzüge, Ziele und Rahmenbedingungen

Um den Beschluss von Nairobi umzusetzen, muss die Schweiz auf die Ausführbeiträge verzichten. Der Wegfall der Ausführbeiträge würde bei sonst gleichbleibenden Rahmenbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Verarbeitungsprodukte auf den Exportmärkten erheblich verringern (vgl. Ziff. 1.1.2). Unmittelbar davon betroffen ist die exportierende Nahrungsmittelindustrie, die vermutlich Produktionskapazitäten abbauen bzw. ins Ausland verlagern müsste. Die erste Verarbeitungsstufe (Getreidemöhlen, Milchpulverfabriken etc.) und die Landwirtschaft (Rohstoffproduzenten) wären mittelbar betroffen, da die Nachfrage nach Schweizer Getreide- und Milchgrundstoffen zurückgehen würde.

Mit dem Ziel, die Wertschöpfung in der Nahrungsmittelproduktion unter den gegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen so weit als möglich zu erhalten, enthält das vorliegende Massnahmenpaket neben der zur Aufhebung der Ausführbeiträge notwendigen Anpassung des "Schoggigesetzes" Begleitmassnahmen. Vorgesehen sind eine neue produktgebundene Stützung für Milch- und Brotgetreideproduzenten sowie eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs mit Milch- und Getreidegrundstoffen.

Mit den neuen, WTO-konformen produktgebundenen Stützungsmassnahmen für die Milch- und Brotgetreideproduzenten sollen diese für den höheren Marktdruck (Preis- und Mengeneffekte) kompensiert werden, dem sie künftig bei der Belieferung der Nahrungsmittelindustrie ausgesetzt sind. Die neuen Massnahmen sollen mit einer Verschiebung der gemäss Legislaturfinanzplan für die Ausführbeiträge vorgesehenen Mittel finanziert werden. Die Mittelaufteilung zwischen Milch und Getreide entspricht dabei dem Verhältnis der für die jeweiligen Grundstoffe gewährten Ausführbeiträge der letzten drei Jahre.

Mit der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs soll die Nahrungsmittelindustrie für die Herstellung von Exportprodukten einen mengenmässig ausreichenden, planbaren Zugang zu wettbewerbsfähigen Rohstoffen erhalten. Diese Massnahme soll zum Ausgleich der durch den Wegfall der Ausführbeiträge verursachten Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie beitragen. Mit der am 1. Januar 2017 in Kraft tretenden Swissness-Gesetzgebung müssen bei Nahrungsmitteln allerdings mindestens 80 % der in der Schweiz verfügbaren Rohstoffe aus der Schweiz stammen, wenn das Endprodukt mit Swissness ausgelobt, also beispielsweise mit dem Schweizerkreuz gekennzeichnet oder beworben werden soll. Dies wird Firmen vermehrt vor die Wahl stellen, entweder auf den Veredelungsverkehr oder auf die Swissness zu setzen.

Die Begleitmassnahmen (produktgebundene Stützung für Brotgetreide und Milch sowie Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs) sollen vier Jahre nach deren Einführung evaluiert werden, um deren Wirkung auf die Wertschöpfungskette zu untersuchen und die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes zu beurteilen.

Die betroffenen Branchen haben gemäss Landwirtschaftsgesetz die Möglichkeit, über die Begleitmassnahmen des Bundes hinaus privatrechtliche Massnahmen zur Marktstützung zu treffen.

Relevante Rahmenbedingung für das Massnahmenpaket stellt neben der Einhaltung der Budgetdisziplin das internationale Handelsrecht dar. Die Massnahmen müssen mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sein. Gemäss dem Ministerbeschluss von 2015 und den relevanten WTO-Abkommen dürfen künftige staatliche Massnahmen keine exportorientierten Stützungen oder Umgehungen des Exportsubventionsverbots darstellen. Dies bedeutet insbesondere, dass die neuen staatlichen Stützungsmaßnahmen unabhängig vom Absatz der Produkte im In- oder Ausland auszurichten sind. Allfällige privatrechtliche Massnahmen, die auf eine Stärkung des Exportsektors abzielen, müssen unabhängig von staatlichen Massnahmen beschlossen und umgesetzt werden.

Der Bundesrat setzt sich zum Ziel, das Massnahmenpaket auf den 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen. Mit einer möglichst kurzen Übergangszeit soll die Unsicherheit für die betroffenen Branchen reduziert werden. Die Rohstoffproduzenten und die Verarbeitungsindustrie sollen in die Lage versetzt werden, Investitionsentscheide rasch in Kenntnis der neuen Rahmenbedingungen fällen zu können. Die Vorlage soll dem Parlament in der zweiten Hälfte 2017 unterbreitet werden. Die Genehmigung des WTO-Ministerbeschlusses von Nairobi zum Ausfuhrwettbewerb sowie die entsprechende Anpassung der Schweizer Verpflichtungsliste in der WTO werden dem Parlament gleichzeitig zum vorliegenden Massnahmenpaket zur Genehmigung vorgelegt.

Als Alternative zu den vorgeschlagenen Begleitmassnahmen verbliebe zur Verhinderung einer Verlagerung von Produktionskapazitäten und Arbeitsplätzen der Nahrungsmittelindustrie in das Ausland die Möglichkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der exportierenden Nahrungsmittelindustrie durch eine Marktöffnung für Agrarbasisprodukte zu erhalten. Damit würde eine Angleichung des Schweizer Preisniveaus der Rohstoffe an die umliegenden Märkte erreicht. Eine Weiterverfolgung dieser Alternative, die weitreichende Auswirkungen auf die schweizerische Agrarwirtschaft über den Milch- und Getreidesektor hinaus hätte, würde jedoch tiefgreifende Analysen und politische Diskussionen bedingen, wofür die Übergangsfrist der WTO zur Abschaffung der Exportsubventionen einen zu kurzen Zeithorizont darstellt. Die Analyse und Diskussion einer umfassenden Marktöffnung muss – gerade auch angesichts möglicher Entwicklungen in der internationalen Handelspolitik – im Rahmen der mittel- und längerfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik erfolgen. Als handelspolitische Herausforderungen sind ein allfälliger Abschluss der TTIP-Verhandlungen zwischen der EU und den USA sowie Entwicklungen im Rahmen von Verhandlungen der Schweiz über Freihandelsabkommen zu nennen.

Im vom Ständerat angenommenen Postulat 15.3928 wird gefordert, dass der Bundesrat eine Alternative beim Wegfall der Ausfuhrbeiträge einführt, die zum Erhalt der Arbeitsplätze in der Schweiz beiträgt. In der Antwort des Bundesrats wurden Begleitmassnahmen als Alternative zum Ausfuhrteil des "Schoggigesetzes" in Aussicht gestellt, welche dazu beitragen sollen, dass die exportierende Nahrungsmittelindustrie bestmöglichen Zugang zu Agrarrohstoffen zu international wettbewerbsfähigen Konditionen hat und dass Schweizer Getreide- und Milchgrundstoffe weiterhin als Input für exportfähige Verarbeitungsprodukte verwendet werden können. Damit sollen den betroffenen Branchen im Rahmen eines handelsrechtlich konformen Systems Rahmenbedingungen verschafft werden, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wertschöpfungskette unterstützen und einen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen leisten. Das vorliegende Massnahmenpaket trägt der Forderung des Ständerats Rechnung.

1.3.2 Aufhebung Ausfuhrbeiträge (Änderung "Schoggigesetz")

Das "Schoggigesetz" ermächtigt den Bundesrat, zum Ausgleich der im Vergleich zum Ausland höheren Rohstoffpreise bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten bewegliche Teilbeträge (Einfuhrzölle) zu erheben und bei der Ausfuhr solcher Waren Ausfuhrbeiträge auszurichten. Die Umsetzung des WTO-Beschlusses zum Ausfuhrwettbewerb erfordert die definitive Aufhebung der Ausfuhrbeiträge und somit die Anpassung des "Schoggigesetzes" durch die Aufhebung seines Abschnitts 2, der Rechtsgrundlage für die Ausrichtung der Ausfuhrbeiträge. Ebenfalls aufgehoben wird Abschnitt 3 zu den Rechtsmitteln und Strafbestimmungen, welcher ausschliesslich für die Ausfuhrbeiträge, nicht aber für die Einfuhrzölle relevant ist. In weiteren Artikeln und im Titel des Gesetzes werden die Verweise auf die Ausfuhrbeiträge gestrichen. Neu eingefügt wird eine Übergangsbestimmung (Artikel 10a), die sicherstellt, dass Ausfuhrbeiträge für Exporte, die vor der Gesetzesrevision getätigt wurden, während einer beschränkten Zeit nach Inkrafttreten der Revision gemäss bisherigem Recht abgerechnet werden können.

Um den Übergang zwischen den zwei Systemen (Ausfuhrbeiträge nach altem und produktgebundene Stützung im Landwirtschaftsbereich nach neuem Recht) zu erleichtern, sollen die vorgesehenen Gesetzesänderungen durch den Bundesrat gleichzeitig und auf Anfang eines Kalenderjahres in Kraft gesetzt werden (Ziel: 1.1.2019, vgl. Ziff. 1.3.1).

Die Verordnung über die Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten (Ausfuhrbeitragsverordnung vom 23. November 2011⁷, Art. 9 Abs. 2) bestimmt, dass das Beitragsjahr jeweils am 1. Dezember des Vorjahres beginnt und am 30. November des laufenden Jahres endet. Artikel 11 der Ausfuhrbeitragsverordnung präzisiert, dass Gesuche für Ausfuhren in der Zeitspanne von Dezember bis Juni jeweils bis zum 15. August eingereicht werden können. Tritt die vorliegende Gesetzesänderung wie angestrebt auf Anfang eines Kalenderjahres in Kraft, können gestützt auf die Übergangsbestimmung des revidierten „Schoggigesetzes“ (Art. 10a) die Gesuche für Ausfuhren, die im Dezember des letzten Geltungsjahres erfolgten, bis zum 28. Februar des Folgejahres eingereicht werden. Mit der Verkürzung der Einreichungsfrist vom 15. August auf den 28. Februar wird vermieden, dass sich die Abrechnung der Ausfuhrbeiträge des letzten Dezembers vor dem Systemwechsel bis in die zweite Hälfte des Folgejahres hinzieht. Mit zwei Monaten steht den exportierenden Unternehmen aber noch immer eine ausreichende Frist zur Gesuchseinreichung zur Verfügung. Zur Finanzierung der Ausfuhrbeiträge für Exporte, die im Dezember des letzten Geltungsjahres getätigt wurden, ist kein Budgetkredit erforderlich. Dies deshalb, weil aufgrund der Anpassung des Beitragsjahrs im Jahr 2012 in diesem Jahr nur elf Zwölftel des budgetierten Kredits ausbezahlt wurden und im Umfang von einem Zwölftel (rund CHF 5.8 Mio.) eine Abgrenzung in der Bilanz gebildet wurde, welche für die Ausfuhrbeiträge des besagten Dezembers genutzt werden kann.

Für Subventionen im Landwirtschaftsbereich stimmt das Beitragsjahr mit dem Voranschlagsjahr überein und dauert jeweils vom 1. Januar bis zum 31. Dezember. Entsprechend sind Mittel für die neuen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes zu budgetieren.

⁷ Die Ausfuhrbeitragsverordnung (SR **632.111.723**) enthält zusammen mit der Verordnung des EFD über die Ausfuhrbeitragsansätze für landwirtschaftliche Grundstoffe (Ausfuhrbeitragsansatzverordnung, SR **632.111.723.1**) die Ausführungsbestimmungen zu den Ausfuhrbeiträgen. Diese Verordnungen werden gleichzeitig mit der Revision des "Schoggigesetzes" aufgehoben.

1.3.3 Produktgebundene Stützungsmaßnahmen für Milch und Brotgetreide (Änderung Landwirtschaftsgesetz)

1.3.3.1 Milch

Kontext

Rund 22'000 Milchproduzenten vermarkten jährlich gegen 3.5 Mio. Tonnen Milch, womit ein Selbstversorgungsgrad für Milch von 115% (Jahr 2013) resultiert. Davon werden gut 40 % zu Käse verarbeitet und knapp 60 % im Molkereisektor (einschliesslich Grundstoffe für die Verarbeitungsindustrie) verwertet. Im Jahr 2015 wurden im Rahmen des „Schoggigesetzes“ 210'280 Tonnen Milchäquivalent exportiert.

Massnahme

Zur Kompensation des höheren Marktdrucks bei der Belieferung der milchverarbeitenden Nahrungsmittelindustrie soll eine neue WTO-konforme Zulage für Verkehrsmilch (Milchzulage) eingeführt werden. In den Jahren 2014 und 2015 betrug der Anteil der für Milchgrundstoffe ausgerichteten Mittel 83.3 % der für Ausfuhrbeiträge bestimmten Budgetmittel. Ausgehend von den in der Finanzplanung eingestellten CHF 67.9 Mio. entspricht dies einem Betrag von CHF 56.6 Mio., der jährlich für die neue Milchzulage zur Verfügung steht. Ausgehend von der nicht verkästen Milchmenge von rund 1.7 Mio. Tonnen pro Jahr kann den Milchproduzenten mit diesen Mitteln ein Beitragsansatz von ca. 3 Rp. pro Kilogramm ausgerichtet werden. Um die neue Zulage für die gesamte Verkehrsmilchmenge⁸ ausrichten zu können, wird die Zulage für verkäste Milch um denselben Betrag gekürzt. Die entsprechenden Mittel werden vom Budget der Zulage für verkäste Milch in das Budget der neuen Milchzulage verschoben. Die resultierende Stützung für verkäste Milch bleibt per Saldo gleich hoch wie heute (15 Rp. pro Kilogramm). Damit werden die für die neue Milchzulage verfügbaren Mittel (Anteil Milch an den aus dem Ausfuhrbeitragsbudget verschobenen Mittel) konzentriert für jenen Teil der Milchproduktion eingesetzt, welche nicht bereits durch die Zulage für verkäste Milch gestützt wird. Für die neue Milchzulage ist eine separate Budgetrubrik auszuweisen.

Für die Ausrichtung der neuen Milchzulage wird im LwG ein neuer Artikel 40 eingefügt. Für die Kürzung der Zulage für verkäste Milch um denselben Betrag wird Artikel 38 Absatz 3 LwG angepasst. Der Vollzug wird in der Milchpreisstützungsverordnung (MSV; SR 916.350.2) geregelt.

Die neue Milchzulage wird direkt an die Milchproduzenten ausbezahlt. Die Zahlungen sollen wie die Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage monatlich erfolgen. Das Verfahren zur Ausrichtung der Milchzulage und die damit verbundene Datenbearbeitung erfolgen unter Einhaltung des Datenschutzrechts.

Im Rahmen des geltenden Leistungsauftrags für die Vollzugsaufgaben nach Artikel 12 der Milchpreisstützungsverordnung erhebt eine verwaltungsexterne Administrationsstelle bereits heute bei den Milchverwertern die monatlichen Milchproduktionsdaten in kg pro Milchproduzent. Daher sind sämtliche Stammdaten der Milchproduzenten bereits in der Datenbank Milch (DBMilch.ch) vorhanden. Es ist vorgesehen, dass die DBMilch.ch mittels Selbstdeklaration der Milchproduzenten um die Bankkontenangaben erweitert wird. Aufgrund der monatlich vermarkteten Milch wird eine Abrechnung über die Milchzulagen erstellt, die auf der DBMilch.ch für die Milchproduzenten in elektronischer Form zur Verfügung steht.

Um die Auszahlung der Milchzulage sicherzustellen, ist vorgesehen, dass eine Administrationsstelle dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) - analog der heutigen

⁸ Eine Ausrichtung der neuen Zulage direkt an die Milchproduzenten nur für die nicht verkäste Milch ist aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht möglich.

Auszahlung der Zulage für verkäste Milch - eine SAP-Datei mit den Abrechnungen je Milchproduzent übermittelt. Im BLW kann dann die Auszahlung nach dem gleichen Verfahren wie bei der Zulage für verkäste Milch erfolgen. Auf Grund der hohen Zahl der Anspruchsberechtigten soll für die Adressmutationen inklusive Kontenmutationen eine elektronische Übermittlung von der Administrationsstelle zum BLW geprüft und wenn möglich eingerichtet werden. Dadurch könnte die Zunahme des Administrationsaufwandes im BLW beträchtlich reduziert werden. Dennoch fällt im BLW ein nicht unerheblicher Betreuungs- und Kontrollaufwand an. Bei der Administrationsstelle verursacht die monatliche Bewirtschaftung der Auszahlungen an die Anspruchsberechtigten einen Aufwand, der aus den Mitteln für die neue Milchzulage abgedeckt wird.

1.3.3.2 Brotgetreide

Kontext

Rund 16'000 inländische Produzenten erzeugen auf einer Anbaufläche von etwa 82'000 Hektaren im Durchschnitt jährlich 390'000 Tonnen backfähiges Brotgetreide. Liegen Produktionsüberschüsse vor, führt der Schweizerische Getreideproduzentenverband (SGPV) auf eigene Rechnung Marktentlastungen durch Deklassierung von Brotgetreide zu Futtergetreide durch (2015 53'000 Tonnen). Die Differenz zur Gesamtvermahlungsmenge wird innerhalb des Zollkontingents Nr. 27 importiert. Der Gesamt-Selbstversorgungsgrad für Brotgetreide liegt bei über 80 %. Rund 30'000 Tonnen Mehl (entsprechen rund 40'000 Tonnen Getreide) werden jährlich unter Ausrichtung von Ausfuhrbeiträgen gemäss „Schoggigesetz“ als Inhaltstoffe von Verarbeitungsprodukten exportiert.

Massnahme

Um die Getreideproduzenten für den höheren Marktdruck bei der Belieferung der verarbeitenden Industrie zu kompensieren, soll eine neue Zulage für Brotgetreide eingeführt werden. In den Jahren 2014 und 2015 betrug der Anteil der für Getreidegrundstoffe ausgerichteten Mittel 16.7 % der für Ausfuhrbeiträge bestimmten Budgetmittel. Ausgehend von den in der Finanzplanung eingestellten CHF 67.9 Mio. dies einem jährlichen Betrag von CHF 11.3 Mio. für die Getreidestützung. Hierfür ist eine separate Budgetrubrik auszuweisen. Die Zulage errechnet sich aus den für die Getreidestützung verfügbaren Mitteln (die sich aus der Verschiebung des Ausfuhrbeitragsbudgets ergeben) und der beitragsberechtigten Getreidemenge. Ausgehend von CHF 11.3 Mio. und einer Jahresproduktion von 390'000 Tonnen Brotgetreide kann den 16'000 Brotgetreideproduzenten mit diesen Mitteln ein Beitragsansatz von ca. CHF 2.90/100 kg ausgerichtet werden.

Mit der Ausrichtung einer Zulage für Brotgetreide wird dessen Wirtschaftlichkeit gegenüber Futtergetreide weiter erhöht. Dies im Bewusstsein der Tatsache, dass bereits heute für Brot- und Futtergetreide beim Import unterschiedliche Zielpreise festgelegt sind. Für Futterweizen beträgt der Importrichtwert CHF 38.-/100 kg und bei Brotgetreideimporten innerhalb des Zollkontingents beträgt der Referenzpreis CHF 53.-/100 kg. Die Produzentenpreise im Inland orientieren sich direkt an den Zielpreisen für den Import.

Für die Ausrichtung der Getreidezulage wird im LwG ein neuer Artikel 55 eingefügt. Die Beiträge werden vom Bund direkt an die Bewirtschafter ausbezahlt. Die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen zugunsten geeigneter und effizienter Daten- und Finanzflüsse werden vom Bundesrat in einer neuen Verordnung erlassen, dies gestützt auf Artikel 165c LwG (Verwendung AGIS-Daten).

Als Bemessungsgrösse dient die mahlfähige Brotgetreidemenge netto, gereinigt und getrocknet, abgeliefert bei einem der etwa 280 Erstübernehmer. Zum Vollzug der Ausrichtung der Getreidezulage ist vorgesehen, auf Stufe Erstübernehmer (v.a. Getreidesammelstellen) die

Getreidearten, Nettomengen und die Kontoverbindung der Bewirtschafter zu erfassen und an eine zu bestimmende zentrale Datenerfassungsstelle zu übermitteln. Diese plausibilisiert und vervollständigt die Daten, berechnet den Beitragssatz (eingestellte Mittel / abgelieferte mahlfähige Nettomenge), den Auszahlungsbetrag je Bewirtschafter und übermittelt die Daten ans BLW zur Abwicklung der Auszahlungen. Der ganze Prozess erfolgt unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen. Der Aufwand der Datenerfassungsstelle wird aus den Mitteln für die neue Getreidezulage abgedeckt. Die zuständigen Kontrollinstanzen – in erster Linie die interne Kontrolle des BLW – stellen Richtigkeit und Vollständigkeit der Datensätze und Zahlungen sicher.

1.3.4 Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs (Änderung Zollverordnung)

Bereits heute kann den Nahrungsmittelfirmen unter gewissen Bedingungen der aktive Veredelungsverkehr bewilligt werden. Im aktiven Veredelungsverkehr kann die Nahrungsmittelindustrie Rohstoffe für die Herstellung zu exportierender Nahrungsmittel zollfrei⁹ aus dem Ausland beziehen. Für die schweizerischen Hersteller von zu exportierenden landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten besteht ein Rechtsanspruch auf Bewilligung des aktiven Veredelungsverkehrs, wenn die Ausführbeiträge die Mehrkosten für die inländischen Grundstoffe nicht ausreichend kompensieren und keine „anderen Massnahmen“ den Rohstoffpreinsnachteil ausgleichen (Artikel 12 Absatz 3 Zollgesetz; SR 631.0). Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird im Einzelfall im Rahmen des Bewilligungsverfahrens durch eine administrativ aufwändige Konsultation der interessierten Branchen und Bundesstellen ermittelt.

Durch den Wegfall der Ausführbeiträge ist für die bisher ausfuhrbeitragsberechtigten Milch- und Getreidegrundstoffe, die in Form von verarbeiteten Nahrungsmitteln der Zollkapitel 15–22¹⁰ ausgeführt werden, von einem dauerhaften, nicht kompensierten Rohstoffpreinsnachteil auszugehen. Für die heute ausfuhrbeitragsberechtigten Milch- und Getreidegrundstoffe¹¹ sind die Bestimmungen von Artikel 12 Absatz 3 ZG in Zukunft somit generell erfüllt. Ergänzend gilt dies künftig auch für Magermilch¹² sowie für folgende Getreidearten¹³: Weizen, Dinkel und Mengkorn¹⁴ sowie Roggen¹⁵. Entsprechend wird der aktive Veredelungsverkehr für diese Grundstoffe zur Herstellung der erwähnten Verarbeitungsprodukte ohne Konsultation der Branchen und Bundesstellen gemäss Art. 165 der Zollverordnung (ZV; SR 631.01) bewilligt. Für die übrigen Grundstoffe, die vom Wegfall der Ausführbeiträge nicht betroffen sind, wird am Konsultationsverfahren festgehalten.

Mit dem Verzicht auf die Konsultation wird das Verfahren zeitlich gestrafft und für die Gesuchsteller planbarer. Damit hat die Nahrungsmittelindustrie für die Herstellung von Exportprodukten zuverlässigen Zugang zu preislich konkurrenzfähigen Rohstoffen. Dies

⁹ Oder mit Anrecht auf Zollrückerstattung gemäss Zollgesetz Artikel 59 Absatz 3 lit. a (ZG; SR 631.0).

¹⁰ Gemäss Ausfuhrbeitragsverordnung Artikel 1 Absatz 1 litt. a sind heute nur Grundstoffe ausfuhrbeitragsberechtigt, welche in Form von Nahrungsmitteln der Kapitel 15-22 ausgeführt werden. Entsprechend ist die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs für die Herstellung derselben Produkte vorgesehen.

¹¹ Gemäss SR 632.111.723; siehe Tabelle zum Artikel 1

¹² Tariflinien 0401.1010 und 0401.1090; Bei der Revision der Ausfuhrbeitragsverordnung vom 1. Januar 2012 wurde Magermilch aus der Liste der Ausfuhrbeitragsberechtigten Grundstoffe gestrichen. Dies um eine Inkohärenz zwischen der WTO-Verpflichtungsliste LIX Schweizer-Lichtenstein und der Ausfuhrbeitragsverordnung zu beseitigen. Nach dem Wegfall der Ausführbeiträge kann diese Inkohärenz nicht mehr entstehen.

¹³ Diese Getreidearten sind keine ausfuhrbeitragsberechtigten Grundstoffe. Um Skalenerträge entlang der Wertschöpfungskette, insbesondere in der ersten Verarbeitungsstufe zu stärken, ist es zielführend, alle Arten von Brotgetreide dem vereinfachten Bewilligungsverfahren des aktiven Veredelungsverkehrs zu unterstellen.

¹⁴ Tariflinien 1001.9921 und 1001.9929

¹⁵ Tariflinien 1002.9021 und 1002.9029

gleicht die Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie durch den Wegfall der Ausfuhrbeiträge zum Teil aus. Die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs ist somit im Kontext der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge neben den neuen produktgebundenen Stützungen für die Rohstoffproduzenten ein wichtiger Pfeiler der staatlichen Massnahmen zur Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Lebensmittel-Wertschöpfungskette .

Diese Massnahme erfordert keine Änderung des Zollgesetzes, da die Voraussetzungen für die Bewilligung des Veredelungsverkehrs gemäss Artikel 12 Absatz 3 ZG unverändert bestehen bleiben. Die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs wird mit einer Änderung der Zollverordnung umgesetzt, indem der neuen Situation nach dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge mit einer Präzisierung in Artikel 165 Rechnung getragen wird. Der Bundesrat wird die Anpassung der Zollverordnung zeitgleich mit der Änderung des "Schoggigesetzes" und des Landwirtschaftsgesetzes in Kraft setzen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten ("Schoggigesetz")¹⁶

Titel

Der Titel des Gesetzes wird angepasst, da sich dieses in Zukunft auf Regelungen zur Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten beschränkt.

Ingress

Der Ingress verweist auf die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV). Er wird an die Bestimmungen der revidierten Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) angepasst. Den Artikeln 28 und 31^{bis} Absätze 2 und 3 Buchstabe b der aBV entsprechen die Artikel 133, 103 und 104 Abs. 2 der geltenden BV. Mit der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge beschränkt sich das "Schoggigesetz" neu auf die Regelung der einfuhrseitigen Preisausgleichsmassnahmen. Die Verfassungsgrundlage muss deswegen nicht angepasst werden.

2. Abschnitt: Ausfuhrbeiträge

Dieser Abschnitt (Titel und Artikel 3 bis 6) wird aufgehoben. Damit entfällt die Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Ausfuhrbeiträgen.

Art. 6a Berichterstattung

Im Artikel zur Berichterstattung und Genehmigung wird der Verweis auf die aufgehobenen Artikel gestrichen. Damit wird die Bestimmung auf Massnahmen betreffend Einfuhrzölle beschränkt. Weiter wird der Artikel neu (analog zu den anderen Artikeln) mit einem Titel versehen.

3. Abschnitt: Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Dieser Abschnitt (Titel und Artikel 7 bis 9) wird aufgehoben, da die darin enthalten Bestimmungen ausschliesslich für Ausfuhrbeiträge relevant sind.

¹⁶ SR 632.111.72

Art. 9 Aufhebung bisherigen Rechts

Dieser Artikel ist hinfällig.

Art. 10a (neu) Übergangsbestimmung zur Änderung vom...

Ausfuhrbeiträge können gemäss bestehendem Recht nach erfolgter Ausfuhr beantragt und abgerechnet werden. Um die Beantragung von Ausfuhrbeiträgen für Exporte, die kurz vor der Gesetzesänderung getätigt wurden, nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung zu regeln, sieht das revidierte "Schoggigesetz" eine Übergangsbestimmung vor. Diese besagt, dass Ausfuhrbeiträge für Exporte, die vor der Gesetzesrevision getätigt wurden, im Rahmen des bisherigen Rechts bis am 28. Februar nach dem Inkrafttreten der Revision beantragt werden können.

Art. 10 Abs. 1 und 2

In diesen Absätzen wird der Verweis auf die Ausfuhrbeiträge gestrichen, womit die Bestimmungen ausschliesslich auf die Einfuhrzölle anwendbar sind.

2.2 Landwirtschaftsgesetz¹⁷

Art. 38 Abs. 3 Zulage für verkäste Milch

In Artikel 38 Absatz 3 wird der Ansatz auf 15 Rappen abzüglich die Zulage für Verkehrsmilch nach Artikel 40 festgelegt. Die Stützung für verkäste Milch bleibt somit per Saldo gleich hoch wie bisher (15 Rp. pro Kilogramm).

Art. 40 (neu) Zulage für Verkehrsmilch

Mit dem neuen Artikel 40 wird der Bund ermächtigt, an die Produzenten und Produzentinnen eine Zulage für Verkehrsmilch auszurichten. Der Bundesrat legt die Voraussetzungen und die Höhe der Zulage fest. Um die zum Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen zu schaffen, wird er die Milchpreisstützungsverordnung ergänzen. Zusätzlich ist vorgesehen, die Definition der Verkehrsmilch in der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (SR 910.91) zu überprüfen, da die Zulage für verfütterte Milch nicht ausgerichtet werden soll. Die Höhe der Zulage für Verkehrsmilch ergibt sich aus den eingestellten Mitteln (abzüglich Entwicklungs- und Betriebskosten der Administrationsstelle) dividiert durch die gesamte vermarktete Milchmenge.

Art. 55 (neu) Zulage für Getreide

Mit dem neuen Artikel 55 wird der Bund ermächtigt, an die Produzenten und Produzentinnen eine Zulage für an den Erstübernehmer abgeliefertes und vom Erstübernehmer gemäss Übernahmebedingungen der Branche abgerechnetes Brotgetreide auszurichten. Weil das Gesetz die Festsetzung des Beitragsansatzes bestimmt, bleibt diesbezüglich kein Spielraum offen. Der Bundesrat wird zu diesem Zweck die für den Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen schaffen. In der neuen Verordnung werden insbesondere die Bestimmung der beitragsberechtigten Menge und die Meldeverfahren festgelegt. Der angesichts der schwankenden Produktionsmenge jährlich zu berechnende Beitragsansatz für das Brotgetreide ergibt sich aus den eingestellten Mitteln (abzüglich Entwicklungs- und

¹⁷ LwG vom 29. April 1998; SR 910.1

Betriebskosten der zentralen Datenerfassungsstelle) dividiert durch die dem BLW gemeldete und anschliessend plausibilisierte Nettomenge.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Aufhebung der Ausfuhrbeiträge

Mit der vorliegenden Änderung des "Schoggigesetzes" entfallen die Ausfuhrbeiträge. Ohne anderweitige Verwendung der Mittel würde der Haushalt gegenüber dem Legislaturfinanzplan um CHF 67.9 Mio. pro Jahr entlastet. Da das Massnahmenpaket jedoch eine haushaltsneutrale Verschiebung dieser Mittel in produktgebundene Stützungen für die Milch- und Getreideproduktion vorsieht, ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.

Produktgebundene Stützungsmaßnahmen für Milch und Getreide

Wie in Kapitel 1.3.1 ausgeführt, wird sich die Verteilung der Mittel auf die beiden Sektoren an der Aufteilung der Ausfuhrbeiträge orientieren¹⁸. Daraus ergibt sich ein Verhältnis von 83.3% (Milch) zu 16.7% (Getreide).

Zulage Milch

Für Milch sind CHF 56.6 Mio. pro Jahr vorgesehen.

Bei der Administrationsstelle entsteht durch die Zulage für Verkehrsmilch ein Mehraufwand. Dieser soll verursachergerecht aus den Mitteln für die Milchzulage abgedeckt werden. Die notwendigen Software-Entwicklungs- und Einführungskosten betragen ca. CHF 230'000. Die wiederkehrenden Kosten für den Betrieb der Informatiklösung sowie für die Datenpflege betragen jährlich ca. CHF 120'000.

Zulage Getreide

Für Getreide sind CHF 11.3 Mio. pro Jahr vorgesehen.

Die bei der Administrationsstelle anfallenden Kosten von ca. CHF 260'000 für die Entwicklung sowie die jährlich wiederkehrenden Kosten von ca. CHF 45'000 für den Betrieb der Informatiklösung und für die Datenpflege sollen verursachergerecht aus den Mitteln für die Getreidezulage abgedeckt werden.

Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs

Die Einfuhr der Milch- und Getreidegrundstoffe zur Herstellung von Exportprodukten im Rahmen der aktiven Veredelung ist kostenneutral bzw. führt zu keinen Einnahmeausfällen (Einfuhrzoll). Soweit die Verarbeitungsindustrie bisher Agrargrundstoffe für die Herstellung von Exportprodukten eingeführt hat, ist dies in der Regel schon bisher unter Berücksichtigung von Artikel 12 Absatz 3 ZG im Veredelungsverkehr, das heisst zollfrei bzw. unter Rückerstattung des Einfuhrzolls, erfolgt.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Aufhebung der Ausfuhrbeiträge und Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs

¹⁸ Durchschnitt der Jahre 2013-2015

Mit der Aufhebung der Ausführbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte fallen die Administration der Abrechnung und Auszahlung der Ausführbeiträge sowie der entsprechende Personalaufwand bei der EZV weg. Gleichzeitig ist mit dem Wegfall der Ausführbeiträge von einem schwer abschätzbaren Anstieg der Gesuche für aktiven Veredelungsverkehr auszugehen (aktuell werden bei der EZV lediglich vereinzelt Anträge für den Veredelungsverkehr mit Milch- und Getreidegrundstoffen eingereicht). Somit könnte im Bereich Veredelungsverkehr trotz Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens ein personeller Mehraufwand resultieren. Unter dem Strich dürften sich der zu erwartende Mehraufwand beim Veredelungsverkehr und der Minderaufwand aufgrund der wegfallenden Administration der Ausführbeiträge in etwa kompensieren.

Produktgebundene Stützungsmaßnahmen für Milch und Getreide

Zulage Milch

Der durch die Einführung der Zulage für Verkehrsmilch verursachte Mehraufwand beim Bund kann mit dem bestehenden Personal bewältigt werden. Allenfalls sind vorübergehend diverse statistische Arbeiten zurückzustellen.

Zulage Getreide

Der Datenaustausch und die Auszahlungen erfordern einen Mehraufwand auf Stufe Bund, welcher aber ohne personelle Aufstockung bewältigt werden kann. Der Vollzug der Getreidezulage soll vollumfänglich durch eine externe zentrale Datenerfassungsstelle erfolgen, wodurch sich die fachliche Begleitung auf die Oberaufsicht und Kontrolle über einen allfälligen Leistungsauftrag beschränkt. Der zusätzliche Aufwand für die neu durch das BLW auszuübende Kontrolle der Daten- und Auszahlungsflüsse entspricht etwa 50 Stellenprozenten.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Haushalte der Kantone und Gemeinden sind von der Aufhebung der Ausführbeiträge und der Umsetzung der vorgeschlagenen Begleitmassnahmen zur Umsetzung des WTO-Beschlusses zum Ausfuhrwettbewerb nicht betroffen. Einige Standortgemeinden und -kantone könnten hingegen von den positiven Auswirkungen des Massnahmenpakets profitieren, indem die Standortattraktivität der Schweiz für die Nahrungsmittelindustrie gestützt wird (vgl. Ziff. 3.3).

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Wirkungen der Ausführbeiträge werden in Ziffer 1.1.2 dargestellt. Die Ausgestaltung und Wirkung der vorgeschlagenen Begleitmassnahmen zur Aufhebung der Ausführbeiträge sind mit diesen nicht identisch, setzen jedoch bei den beiden hauptbetroffenen Sektoren (Rohstoffproduzenten und Nahrungsmittelindustrie) an mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelproduktion zu stützen.

Gemäss dem Exportsubventionsverbot der WTO darf bei produktgebundenen Stützungen nicht zwischen der Verwendung für den Inland- und den Exportmarkt unterschieden werden. Damit müssen die neuen Stützungsmaßnahmen aussenhandelsneutral ausgerichtet werden. Dies reduziert grundsätzlich die Verzerrung zwischen den Absatzkanälen Binnenmarkt und Export.

Die neuen Rahmenbedingungen beinhalten auch eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs für bisher ausfuhrbeitragsberechtigte Agrargrundstoffe. Diese administrative Vereinfachung ermöglicht der Nahrungsmittelindustrie für die Herstellung von Exportprodukten einen planbaren, mengenmässig ausreichenden Zugang zu preislich konkurrenzfähigen Rohstoffen.

Damit tragen die neuen Rahmenbedingungen zur Unterstützung der Standortattraktivität der Schweiz für die Nahrungsmittelproduktion nach Aufhebung der Ausfuhrbeiträge bei.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Unter Ziel 3 der Legislaturplanung 2015-2019 ("Die Schweiz leistet ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung und sichert der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten") wird die Verabschiedung einer Botschaft zu einem möglichen Vertrag im Zusammenhang mit den WTO-Doha-Verhandlungen und damit zusammenhängenden notwendigen Anpassung des nationalen Rechts als Massnahme aufgeführt. Das Massnahmenpaket zur Umsetzung des WTO-Beschlusses zum Ausfuhrwettbewerb entspricht einer Anpassung des nationalen Rechts im Zusammenhang mit einem Teilergebnis der WTO-Doha-Runde.

Weiter führt die Legislaturplanung 2015-2019 unter dem Ziel 2 ("Die Schweiz sorgt für bestmögliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Inland und unterstützt so ihre Wettbewerbsfähigkeit") den Bericht zur administrativen Entlastung von Unternehmen auf. Mit der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs für Getreide- und Milchgrundstoffe wird eine Massnahme aus den vom Bundesrat ausgewählten Vorschlägen für die administrative Entlastung umgesetzt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die im Ingress des LwG erwähnten Verfassungsbestimmungen (inkl. Hinweis auf Fussnoten 1 und 2) bilden die Grundlage für die neuen Bestimmungen in Artikel 38 Absatz 3, Artikel 40 und Artikel 55 LwG.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

5.2.1 WTO

Der 2. Abschnitt (Ausfuhrbeiträge) des „Schoggigesetzes“ wird in Einklang mit dem Beschluss der WTO-Ministerkonferenz vom Dezember 2015 aufgehoben. Ebenso ist die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs mit den WTO-Verpflichtungen vereinbar. Gestützt auf Artikel XVI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT¹⁹, Fussnote 1 zu Artikel 1 des WTO-Subventionsabkommens¹⁹ und Artikel 10.9 des WTO-Abkommen über Handelserleichterungen²⁰ ist der Veredelungsverkehr unter Berücksichtigung der relevanten Bestimmungen zulässig. Die neuen produktgebundenen Stützungsmassnahmen für Milch und Brotgetreide, die in der WTO notifiziert werden müssen, situieren sich innerhalb der bestehenden WTO-Verpflichtungslimiten der Schweiz für Stützungsmassnahmen und sind deshalb insbesondere mit Artikel 6.3 des WTO-Agrarabkommens¹⁹ vereinbar.

Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge von den Handelspartnern der Schweiz aufmerksam verfolgt wird, insbesondere hinsichtlich einer allfälligen Umgehung des Verbots von Exportsubventionen²¹. Das Risiko von WTO-Klagen oder Ausgleichszöllen kann nicht vollständig ausgeschlossen werden. Würde der Staat

¹⁹ SR 0.632.20

²⁰ BBl 2015 1605. Dieses Abkommen tritt in Kraft, wenn zwei Drittel der WTO-Mitglieder das Abkommen ratifiziert haben.

²¹ Ziff. 9 des Ministerbeschlusses vom 19. Dezember 2015 über den Ausfuhrwettbewerb²¹, Art. 10 Abs. 1 WTO-Agrarabkommen, Art. 3 Abs. 1 Bst. a WTO-Subventionsabkommen und Art. XVI GATT

zusätzlich zu den vorgesehenen Begleitmassnahmen allfällige private Branchenlösungen zur Unterstützung von Exporten unterstützen, z.B. mittels Ausdehnung von Verbandsmassnahmen auf Nichtmitglieder, Zahlung von staatlichen Mitteln an Branchenfonds (direkt oder indirekt via Erstkäufer oder Verbände) oder staatlichen Vollzugshilfen, bestünde ein erhöhtes Risiko, dass die Massnahmen gestützt auf WTO-Recht²² als unzulässige Umgehung des Verbots von Exportsubventionen erfolgreich mittels WTO-Klage angegriffen oder unilaterale Gegenmassnahmen in Form von Ausgleichszöllen auf Schweizer Nahrungsmittelexporte ergriffen werden könnten.

5.2.2 Europäische Union (EU)

Die Aufhebung des 2. Abschnitts (Ausfuhrbeiträge) des „Schoggigesetzes“ ist mit dem Freihandelsabkommen von 1972 zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (FHA 1972)²³ sowie dem zugehörigen Protokoll Nr. 2²⁴ vereinbar. Mit der Änderung des „Schoggigesetzes“ werden die in diesem Protokoll u.a. geregelten ausfuhrseitigen Preisausgleichsmassnahmen im Handel zwischen der Schweiz und der EU gegenstandslos, ohne dass dieses geändert werden muss.

Was die neuen, exportunabhängigen Stützungen der Milch- und Getreideproduktion betrifft, sind die landwirtschaftlichen Rohstoffe (im Unterschied zu den landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten) nicht Gegenstand des FHA 1972 sowie des Protokolls Nr. 2. Deshalb sind das FHA 1972 und das Protokoll Nr. 2 auf die Subventionierung solcher Rohstoffe per se nicht anwendbar. Hingegen sind die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte vom FHA 1972 und vom Protokoll Nr. 2 erfasst. Die exportunabhängige Stützung der Produktion von Milch- und Getreidegrundstoffen dürfte aber für die exportierten Verarbeitungsprodukte kaum ins Gewicht fallen, womit sie mit dem FHA 1972²⁵ vereinbar sind. Die Anhänge 1 bis 3 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen)²⁶ decken Brotgetreide nicht ab. Im Bereich der Milchprodukte ist nur Käse vom Abkommen abgedeckt. Seit dem 1. Juni 2007 ist der bilaterale Käsehandel vollständig liberalisiert. Laut Art. 4 des Anhangs 3 müssen die Schweiz und die EU gewährleisten, dass die gegenseitig eingeräumten Vorteile nicht durch andere Massnahmen beeinträchtigt werden. Da die gesamte Stützung für verkäste Milch per Saldo gleich hoch wie heute bleibt (vgl. Ziff. 1.3.3.1), wird die neue Milchzulage keinen Einfluss auf den Käsehandel zwischen der Schweiz und der EU haben. Damit sind die neuen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen mit dem Agrarabkommen vereinbar.

Der Veredelungsverkehr zur Herstellung von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten ist mit dem FHA 1972 insbesondere Artikel 23 ebenfalls vereinbar. Da es sich bei der Änderung betreffend den aktiven Veredelungsverkehr lediglich um eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens handelt, stellt sie weder eine Massnahme dar, die geeignet ist, den Wettbewerb zu verfälschen, noch eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 23.

5.2.3 Sonstige Abkommen

Die von der Schweiz abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU stehen der Aufhebung des 2. Abschnitts des „Schoggigesetzes“ (Ausfuhrbeiträge) oder einer

²² Insbesondere Art. 9 Abs. 1 Bst. c des WTO-Agrarabkommens

²³ SR 0.632.401

²⁴ SR 0.632.401.2

²⁵ Insbesondere betreffend Artikel 23 Absatz 1 Ziffer iii (staatliche Beihilfen)

²⁶ SR 0.916.026.81

Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs nicht entgegen. Die Freihandelsabkommen der Schweiz mit Drittstaaten verweisen bezüglich Subventionen auf Art. XVI GATT und das WTO-Subventionsabkommen²⁷. Die Ausführungen unter 5.2.1 gelten deshalb auch für diese Freihandelsabkommen. Die parallel zu einer Reihe von Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit Drittländern ausgehandelten bilateralen Agrarabkommen der Schweiz enthalten in der Regel keine spezifischen Bestimmungen zur internen Stützung²⁸. Die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs ist auch mit dem Internationalen Übereinkommen der Weltzollorganisation WZO über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren²⁹ vereinbar.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 20 Millionen oder neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als CHF 2 Millionen nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in jedem der beiden Räte. Die beiden neuen Subventionsbestimmungen für produktgebundene Stützungen im Milch- und Getreidebereich im Landwirtschaftsgesetz (Art. 40 und Art. 55 E-LwG) unterstehen der Ausgabenbremse.

²⁷ Das Freihandelsabkommen mit der Palästinensischen Autonomiebehörde enthält anstelle des Verweises auf das WTO-Subventionsabkommen ein dem FHA 72 ähnliches Verbot von Subventionen/Beihilfen. Somit gelten für dieses Abkommen die Ausführungen unter 5.2.2.

²⁸ Das Abkommen mit der Südafrikanischen Zollunion (SACU) enthält spezifische Bestimmungen zur internen Stützung. Diese gelten aber nur für Produkte, die im Rahmen des Abkommens von Zollkonzessionen profitieren. Da das Abkommen keine Konzessionen für Milch und Brotgetreide aus der Schweiz vorsieht, sind diese Bestimmungen für die neuen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen nicht relevant.

²⁹ SR 0.631.20