



17.034

Botschaft zur Aufhebung der Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte

vom 17. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses über den Ausfuhrwettbewerb und über die Genehmigung der Änderungen der Verpflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein im Bereich Ausfuhrsubventionen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Mai 2017

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die Welthandelsorganisation (WTO) hat am 19. Dezember 2015 das Verbot von Exportsubventionen beschlossen. Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, diesen WTO-Ministerbeschluss zu genehmigen und die heute für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte gewährten Ausfuhrbeiträge aufzuheben. Zum Erhalt von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen in der Nahrungsmittelproduktion sind Begleitmassnahmen vorgesehen, namentlich Stützungsmaßnahmen für Milch und Brotgetreide sowie eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs.

Ausgangslage

Ausfuhrbeiträge nach dem Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz») werden für bestimmte Milch- und Getreidegrundstoffe bezahlt, die in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten wie Schokolade, Biskuits, Teigen, Kindernährmitteln und Milchmischgetränken enthalten sind. Das Gesetz wurde mit dem Ziel erlassen, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie vor dem Hintergrund agrarpolitischer Massnahmen im In- und Ausland zu erhalten. Die Ausfuhrbeiträge dienen der vollständigen oder partiellen Kompensation des durch den hohen Grenzschutz im Vergleich zum Ausland höheren Schweizer Agrarpreisniveaus und der sich daraus ergebenden Wettbewerbsnachteile der exportierenden Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Diese erhielt bisher mit den Ausfuhrbeiträgen die Möglichkeit, für die Herstellung international wettbewerbsfähiger Exportprodukte Schweizer Rohstoffe zu verwenden.

Die Ausfuhrbeiträge nach dem «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 Bundesrates mitgetragene Beschluss beinhaltet unter anderem das Verbot von Exportsubventionen. Der für die WTO-Mitglieder rechtsverbindliche Beschluss ist mit seiner Verabschiedung in Kraft getreten. Für die Abschaffung der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte wurde eine Übergangsfrist von fünf Jahren, also bis Ende 2020, vereinbart.

Inhalt der Vorlage

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet der Bundesrat dem Parlament den WTO-Ministerbeschluss über den Ausfuhrwettbewerb und die gemäss diesem Beschluss erforderliche Änderung der WTO-Verpflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein zur Genehmigung.

Zur Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses müssen die Ausfuhrbeiträge nach dem «Schoggigesetz» aufgehoben werden. Hierzu unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Totalrevision des heutigen Gesetzes. Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten übernimmt

die einführseitigen Regelungen des bestehenden «Schoggigesetzes» unverändert, während die Bestimmungen zu den Ausfuhrbeiträgen wegfallen.

Um die Wertschöpfung in der Nahrungsmittelproduktion unter den gegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen auch nach dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge so weit als möglich zu erhalten, sind Begleitmassnahmen vorgesehen. Diese umfassen eine neue exportunabhängige und produktgebundene Stützung für Milch- und Brotgetreideproduzenten und -produzentinnen sowie eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs mit den Milch- und Getreidegrundstoffen, die heute zu Ausfuhrbeiträgen berechtigen.

Mit den neuen WTO-konformen produktgebundenen Stützungsmassnahmen zugunsten der Milch- und Brotgetreideproduzenten und -produzentinnen sollen diese für den höheren Marktdruck kompensiert werden, dem sie nach dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge bei der Belieferung der Nahrungsmittelindustrie ausgesetzt sein werden. Für die Einführung der neuen Stützungsmassnahmen ist eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes nötig. Die neuen Stützungsmassnahmen sollen durch eine haushaltsneutrale Verschiebung der gemäss Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 mittelfristig für die Ausfuhrbeiträge vorgesehenen Mittel (67,9 Mio. Fr. pro Jahr) finanziert werden. Die Mittel sollen – analog zu den für die Verkäsungszulage eingestellten Mitteln – in den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen Produktion und Absatz eingestellt werden. Hierzu unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Änderung des in der Frühjahrsession 2017 verabschiedeten Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021.

Mit der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs mit den Milch- und Getreidegrundstoffen, die heute zu Ausfuhrbeiträgen berechtigen, soll die Nahrungsmittelindustrie für die Herstellung von Exportprodukten einen planbaren, mengenmässig ausreichenden Zugang zu wettbewerbsfähigen Rohstoffen erhalten. Dies soll dazu beitragen, die Schwächung der Wettbewerbsposition der Exportindustrie aufgrund des Wegfalls der Ausfuhrbeiträge auszugleichen. Das Bewilligungsverfahren soll so angepasst werden, dass anstelle des bisherigen zeitaufwendigen und im Ergebnis kaum vorhersehbaren Konsultationsverfahrens ein Informationsverfahren eingeführt wird. Durch die mit dem Informationsverfahren gewährleistete Transparenz haben die Rohstoffanbieter auch im vereinfachten Bewilligungsverfahren weiterhin die Möglichkeit, der Gesuchstellerin Offerten für inländische Milch- und Getreidegrundstoffe zu unterbreiten. Damit bleibt einerseits für die inländischen Rohstoffproduzenten der Zugang zum Absatzkanal der Verarbeitungsprodukte erhalten und andererseits wird der Exportindustrie ein zuverlässiger Zugang zu ausreichenden wettbewerbsfähigen Rohstoffen ermöglicht. Die Anpassung des Bewilligungsverfahrens erfordert eine Änderung der Zollverordnung. Der Bundesrat sieht vor, die Verordnungsänderung zeitgleich mit dem neuen Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten und der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes in Kraft zu setzen. Das Inkrafttreten ist für den 1. Januar 2019 geplant.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4352
1 Der WTO-Ministerbeschluss und die Änderung der Verpflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein	4356
1.1 Ausgangslage	4356
1.2 Verlauf der Verhandlungen	4357
1.3 Verhandlungsergebnis	4358
1.4 Die Grundzüge des WTO-Ministerbeschlusses	4358
1.5 Würdigung	4360
1.6 Sprachfassung des WTO-Ministerbeschlusses und der Verpflichtungsliste LIX sowie Veröffentlichung	4360
2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des WTO-Ministerbeschlusses und der Änderung der Verpflichtungsliste LIX	4361
2.1 WTO-Ministerbeschluss	4361
2.2 Änderung der Verpflichtungsliste LIX	4363
3 Die Umsetzungsmassnahmen	4364
3.1 Bestehendes Ausfuhrbeitragsregime	4364
3.2 Grundzüge der Neuregelung	4366
3.3 Die Elemente der Neuregelung	4368
3.3.1 Aufhebung der Ausfuhrbeiträge und Beschränkung auf Einfuhrbestimmungen (Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten)	4368
3.3.2 Produktgebundene Stützungsmaßnahmen für Milch und Brotgetreide und Finanzierung (Änderung des Landwirtschaftsgesetzes und des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021)	4370
3.3.3 Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs (Änderung der Zollverordnung)	4373
3.4 Begründung und Bewertung der Neuregelung	4374
3.4.1 Allgemeine Begründung und Bewertung	4374
3.4.2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	4376
3.5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses	4377
3.5.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses	4377
3.5.2 Anhang 1: Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten	4377
3.5.3 Anhang 2: Änderung des Landwirtschaftsgesetzes	4378

3.6	Bundesbeschluss über die Änderung des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021	4379
4	Auswirkungen	4379
4.1	Auswirkungen auf den Bund	4379
4.1.1	Finanzielle Auswirkungen	4379
4.1.2	Personelle Auswirkungen	4381
4.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	4381
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	4382
4.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	4382
4.5	Auswirkungen auf die Umwelt	4382
4.6	Auswirkungen auf die Aussenpolitik	4383
5	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	4383
5.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	4383
5.2	Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	4383
6	Rechtliche Aspekte	4384
6.1	Verfassungsmässigkeit	4384
6.2	Erlassform	4385
6.3	Gültigkeit für das Fürstentum Liechtenstein	4386
6.4	Rechtliche Aspekte der Umsetzungserrasse	4386
6.4.1	Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	4386
6.4.2	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	4389
6.4.3	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	4389
6.4.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	4390
6.4.5	Datenschutz	4390
	Bundesbeschluss zur Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses über den Ausfuhrwettbewerb und der Änderungen der Verpflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein im Bereich Ausfuhrsubventionen (Entwurf)	4391
	Bundesbeschluss zur Änderung des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021 (Entwurf)	4397
	WTO-Ministerbeschluss über den Ausfuhrwettbewerb	4399
	Änderung der Verpflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein	4411

Botschaft

1 Der WTO-Ministerbeschluss und die Änderung der Verpflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein

1.1 Ausgangslage

Anlässlich der 10. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im Dezember 2015 in Nairobi wurde der Beschluss der WTO-Ministerkonferenz vom 19. Dezember 2015¹ über den Ausfuhrwettbewerb im Agrarbereich (im Folgenden: WTO-Ministerbeschluss) verabschiedet. Die Schweiz hat diesen Beschluss gemäss dem vom Bundesrat nach Konsultation der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte und der Kantone verabschiedeten Mandat mitgetragen. Der mit Datum seiner Verabschiedung in Kraft getretene Beschluss ist für alle WTO-Mitglieder völkerrechtlich verbindlich.

Ziel des WTO-Ministerbeschlusses ist es, die staatliche Einflussnahme auf den Export im Landwirtschaftsbereich einzuschränken und damit schädliche Wettbewerbsverzerrungen auf den Weltmärkten abzubauen. Zu diesem Zweck werden die Ausfuhrsubventionen auch im Agrarbereich verboten. Zur Vermeidung der Umgehung dieses Verbots enthält der WTO-Ministerbeschluss Bestimmungen, die die staatlichen Subventionen im Zusammenhang mit Ausfuhrfinanzierungen (u.a. Ausfuhrkredite und -versicherungen), exportierenden Staatshandelsunternehmen und der internationalen Nahrungsmittelhilfe einschränken.

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament mit der vorliegenden Botschaft den WTO-Ministerbeschluss zur Genehmigung. Der WTO-Ministerbeschluss erfordert, dass die WTO-Mitglieder ihre bestehenden Rechte betreffend Ausfuhrsubventionen in ihren jeweiligen WTO-Verpflichtungslisten löschen. Die Schweiz muss entsprechend die WTO-Verpflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein (im Folgenden: Verpflichtungsliste LIX) entsprechend ändern und die Änderung der WTO notifizieren. Die Verpflichtungsliste LIX² wurde durch das Protokoll von Marrakesch³ dem GATT 1994 (Anhang 1A.1 des Abkommens vom 15. April 1994⁴ zur Errichtung der Welthandelsorganisation) als Anhang beigefügt. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament mit dieser Botschaft neben dem WTO-Ministerbeschluss auch die geänderte Verpflichtungsliste LIX zur Genehmigung.

¹ BBl 2017 ...

² «LIX» (römische Zahl 59) entspricht der Nummer der Verpflichtungsliste Schweiz-Liechtenstein in der WTO.

³ SR 0.632.20, Anhang 1A.2

⁴ SR 0.632.20, Anhang 1A.1

1.2 Verlauf der Verhandlungen

Die Ausfuhrsubventionen für Industriegüter sind bereits unter dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947⁵ (GATT) seit dem Jahr 1958 generell verboten. Für landwirtschaftliche Güter blieben sie jedoch weiterhin zulässig. Mit der Errichtung der WTO 1994 wurden im Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen⁶ die Regeln für Ausfuhrsubventionen verfeinert. Im WTO-Agrarabkommen⁷ wurden für jedes Mitglied Verpflichtungslimiten und Abbauschritte für die Exportsubventionen vereinbart, ein Verbot der Umgehung verbotener Ausfuhrsubventionen aufgenommen und diesbezüglich Anforderungen an die internationale Nahrungsmittelhilfe festgeschrieben. Die Schaffung neuer Regeln für Ausfuhrfinanzierungsinstrumente (u.a. Ausfuhrkredite) wurden in diesem Abkommen als Auftrag an die Mitglieder für kommende Verhandlungen vorgesehen.

Im Rahmen der ab 2001 laufenden WTO-Doha-Verhandlungsrunde wurde anlässlich der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong 2005 der politische Zwischenentscheid gefällt, bis 2013 alle Formen der Ausfuhrsubventionen abzuschaffen. Die Verhandlungen der Doha-Runde konnten bis heute insgesamt nicht abgeschlossen werden. An der WTO-Ministerkonferenz 2011 in Genf wurde jedoch das Ziel festgehalten, Teilergebnisse der Doha-Runde zum Abschluss zu bringen.

Anlässlich der 9. WTO-Ministerkonferenz in Bali 2013 bekräftigten die WTO-Mitglieder erneut die hohe Priorität des Themas Ausfuhrwettbewerb betreffend Agrarprodukte und vereinbarten, äusserste Zurückhaltung bei der Ausrichtung von Ausfuhrsubventionen zu üben, bis ein formeller Beschluss zu deren Verbot gefasst würde.

Verschiedene Länder haben in den letzten Jahren ihre Ausfuhrsubventionen für Agrarprodukte vermindert oder ganz abgebaut. Dies kann unter anderem auf die ab 2007 während einiger Jahre ausserordentlich hohen Preise auf den Welt-Agrarmärkten zurückgeführt werden, was den Abbau erleichtert hat. Die Schweiz hat 2009 die Exportsubventionen für Agrarbasisprodukte (u.a. Früchte und Käse) aufgehoben. Die EU verzichtet seit 2013 vollständig auf Exportsubventionen. Entsprechend wechselte die EU in der Folge von der bisherigen Verteidigung der Ausfuhrsubventionen ins Lager der WTO-Mitglieder, die ein endgültiges Verbot der derselben befürworten. Zusammen mit Brasilien legte sie im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz, die 2015 in Nairobi stattfand, einen weitreichenden Beschlussentwurf zum Ausfuhrwettbewerb vor. Die Schweiz, Kanada und Norwegen nahmen als einzige entwickelte Länder weiterhin eine defensive Haltung zu den Ausfuhrsubventionen ein. Sie verlangten angemessene Übergangsfristen und – zusammen mit anderen WTO-Mitgliedern – ein über alle Themen des Ausfuhrwettbewerbs ausgeglichenes Verhandlungsergebnis.

In den Verhandlungen vor und während der Nairobi-Konferenz waren die Fristen zur Aufhebung der Ausfuhrsubventionen, die speziellen Regelungen für die Ent-

⁵ SR 0.632.21

⁶ SR 0.632.20, Anhang 1A.13

⁷ SR 0.632.20, Anhang 1A.3

wicklungsländer und die neuen Vorschriften in den Bereichen Ausführfinanzierung, Staatshandelsunternehmen und internationale Nahrungsmittelhilfe umstritten. Bei den letzten drei Themen lehnten insbesondere die USA und China weitgehende Vorschriften ab.

1.3 Verhandlungsergebnis

Der WTO-Ministerbeschluss über den Ausfuhrwettbewerb ist Teil der Ergebnisse der Nairobi-Konferenz, zusammen mit einer Reihe weiterer multilateraler Beschlüsse sowie der plurilateralen Ministererklärung über die Ausdehnung des Handels mit Informationstechnologie (ITA II). Der Bundesrat hat am 11. Januar 2017 die Botschaft zur Genehmigung der Ministererklärung über die Ausdehnung des Handels mit Produkten der Informationstechnologie (ITA II) und der Änderungen der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein im Bereich Informationstechnologiegüter⁸ gemeinsam mit dem Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2016⁹ ans Parlament überwiesen; dieses hat die Ministererklärung in der Frühjahrsession 2017 genehmigt¹⁰.

Zwei der weiteren multilateralen Beschlüsse betreffen die künftigen Arbeiten zur öffentlichen Lagerhaltung von Nahrungsmitteln zwecks Ernährungssicherheit und zu einem Sonderschutzmechanismus für Agrarprodukte. Mit einem weiteren Beschluss werden die Handelsregeln im Bereich Baumwolle zugunsten der Entwicklungsländer verbessert. Zwei Beschlüsse zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDC) betreffen die nicht präferenziellen Ursprungsregeln und den Marktzugang bei Dienstleistungen. Ferner wurden Beschlüsse zu Arbeitsprogrammen in den Bereichen kleine Volkswirtschaften, Schutz des geistigen Eigentums sowie elektronischer Handel verabschiedet.

1.4 Die Grundzüge des WTO-Ministerbeschlusses

Der WTO-Ministerbeschluss über den Ausfuhrwettbewerb beinhaltet Bestimmungen zu den Ausfuhrsubventionen, zur Ausfuhrfinanzierung, zu den exportierenden Staatshandelsunternehmen und zur internationalen Nahrungsmittelhilfe. Die entwickelten Länder werden verpflichtet, die Ausfuhrsubventionen grundsätzlich sofort zu beseitigen und die noch bestehenden Rechte für Exportsubventionen in den Verpflichtungslisten zu löschen. Der WTO-Ministerbeschluss gewährt für verarbeitete Produkte, Milchprodukte und Schweinefleisch eine Übergangsfrist bis Ende 2020, sofern es sich um bestehende, notifizierte Subventionen handelt. Von der Übergangsfrist ausgenommen sind Ausfuhrsubventionen für Exporte in LDC. Der Bundesrat hat letztere durch die Änderung vom 11. März 2016¹¹ der Ausfuhrbeibragsverordnung vom 23. November 2011¹² im Landesrecht aufgehoben.

⁸ BBl 2017 1047

⁹ BBl 2017 813

¹⁰ BBl 2017 2487

¹¹ AS 2016 955

¹² SR 632.111.723

Für die Entwicklungsländer gilt zur Aufhebung der Ausfuhrsubventionen eine Frist bis Ende 2018, wobei für bestehende, notifizierte Ausfuhrsubventionen eine verlängerte Übergangsfrist bis Ende 2022 gilt. Zusätzlich wird eine Ausnahmeregelung im WTO-Agrarabkommen (Art. 9.4), die es Entwicklungsländern erlaubt, Marketing- und Transportkosten für Agrarexporte zu subventionieren, bis Ende 2023 befristet. Für LDC und nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer wird diese Frist bis Ende 2030 erstreckt.

Die im WTO-Ministerbeschluss enthaltenen neuen Regeln in den Bereichen Ausfuhrfinanzierung, exportierende Staatshandelsunternehmen und internationale Nahrungsmittelhilfe zielen auf die Minimierung möglicher Umgehungen des Ausfuhrsubventionsverbotes ab. Bei den staatlich unterstützten Ausfuhrfinanzierungsprogrammen wurde die maximale Rückzahlungsfrist für Exportkredite auf 18 Monate begrenzt. Zusätzlich müssen Exportkreditrisiko- und Exportversicherungsprogramme selbstfinanzierend sein. In Bezug auf die exportierenden Staatshandelsunternehmen verpflichtet der WTO-Ministerbeschluss die Mitglieder sicherzustellen, dass mit diesen Unternehmen die Bestimmungen zu den Ausfuhrsubventionen und zu den anderen Bereichen des Ausfuhrwettbewerbs nicht umgangen werden. Zudem sollen sich die Mitglieder bemühen, Handelsverzerrungen durch staatliche Unternehmen mit einem Exportmonopol zu minimieren. Für die internationale Nahrungsmittelhilfe werden neue Prinzipien festgelegt, die sicherstellen sollen, dass einerseits die Verfügbarkeit von Nahrungsmittelhilfe in Notsituationen gewährleistet bleibt, andererseits aber versteckte Exportsubventionen möglichst verhindert werden. Dazu muss die internationale Nahrungsmittelhilfe bedarfsorientiert sein, vollständig als nichtrückzahlbarer Zuschuss gewährt werden und darf nicht an kommerzielle Ausfuhren anderer Waren und Dienstleistungen gebunden sein. Die Hilfe darf auch nicht von Marktentwicklungen im Geberland abhängig sein, und die Nahrungsmittel dürfen aus dem Empfängerland nicht wieder ausgeführt werden.

Die Bestimmungen des WTO-Ministerbeschlusses in den Bereichen Ausfuhrfinanzierung, exportierende Staatshandelsunternehmen und internationale Nahrungsmittelhilfe erfordern in der Schweiz keine landesrechtliche Anpassung. Über exportierende Staatshandelsunternehmen verfügt die Schweiz nicht.

Im WTO-Ministerbeschluss wird schliesslich der WTO-Ausschuss für Landwirtschaft beauftragt, die Umsetzung des Ministerbeschlusses zu überwachen und alle drei Jahre eine Verstärkung der Disziplinen zu prüfen.

Grundsätzlich müsste nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹³ (VIG) eine Vernehmlassung zum WTO-Ministerbeschluss durchgeführt werden. Da die Standpunkte der interessierten Kreise dazu jedoch bekannt sind, sind von einer Vernehmlassung keine neuen Erkenntnisse zu erwarten. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen und die Kantone haben das Verhandlungsmandat gutgeheissen. Die politischen Parteien wurden zum Verhandlungsmandat indirekt via die parlamentarischen Kommissionen (Aussenpolitische Kommissionen, Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats) konsultiert. Aus diesen Gründen wurde auf die Durchführung eines Vernehmlass-

13 SR 172.061

sungsverfahrens zum WTO-Ministerbeschluss verzichtet (Art. 3a Abs. 1 Bst. b VIG). Die Ergebnisse der Vernehmlassung zu den Umsetzungsmassnahmen sind in Ziffer 3.4.1 aufgeführt.

1.5 Würdigung

Die Ergebnisse der Nairobi-Konferenz stärken das multilaterale Handelssystem und bestätigen die Fähigkeit der WTO, multilaterale Verhandlungen erfolgreich abzuschliessen. Sie sind das Resultat der seit 2011 verfolgten Zielsetzung, Teilbereiche des Programms der Doha-Runde abzuschliessen. Der WTO-Ministerbeschluss zur Beseitigung der landwirtschaftlichen Ausfuhrsubventionen ist ein substanzieller Schritt im Rahmen des im WTO-Agrarabkommen vorgesehenen Reformprozesses (Art. 20). Besondere Bedeutung hat der WTO-Ministerbeschluss für Landwirtinnen und Landwirte in Entwicklungsländern, die durch die Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit aufgrund der Exportsubventionen anderer Länder besonders stark betroffen sind.

Als eines der wenigen entwickelten Länder, die immer noch Ausfuhrsubventionen gewähren, war die Schweiz in diesen Verhandlungen besonders exponiert. Immerhin konnte im WTO-Ministerbeschluss für die Aufhebung der schweizerischen Ausfuhrsubventionen eine Übergangsfrist von fünf Jahren vereinbart werden, was Zeit für die notwendigen Änderungen im schweizerischen Landesrecht und die damit einhergehenden Anpassungen in der Landwirtschaft und in der Nahrungsmittelindustrie lässt.

Die Schweiz setzte sich in den Verhandlungen für gleichwertige Bestimmungen bei den weiteren Exportmassnahmen ein (Ausfuhrfinanzierung, exportierende Staats-handelsunternehmen und internationale Nahrungsmittelhilfe). Mit dem Ergebnis in Nairobi konnten auch in diesen Bereichen Fortschritte erzielt werden.

1.6 Sprachfassung des WTO-Ministerbeschlusses und der Verpflichtungsliste LIX sowie Veröffentlichung

Die WTO-Arbeitssprachen sind Englisch, Spanisch und Französisch. Der WTO-Ministerbeschluss vom 19. Dezember 2015 wurde auf Englisch ausgehandelt und im Anschluss von den Dienststellen der WTO ins Französische und Spanische übersetzt. Diese drei Sprachversionen sind gleichermaßen verbindlich.

Der Wortlaut des WTO-Ministerbeschlusses wird gemäss Artikel 2 Buchstabe g des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004¹⁴ (PublG) und gemäss der Publikationsverordnung vom 7. Oktober 2015¹⁵ in der Amtlichen Sammlung (AS) in den drei Amtssprachen der Schweiz veröffentlicht. Die Änderung der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein wird in der AS nur in Form eines Verweises veröffentlicht, da sie technischer Natur ist und sich an Fachleute wendet (Art. 5 Abs. 1 Bst. b PublG).

¹⁴ SR 170.512

¹⁵ SR 170.512.1

Diese Änderung ist nur in französischer Fassung verfügbar (Art. 14 Abs. 2 Bst. b PublG), da diese Texte in der WTO ausschliesslich in der Originalsprache zur Verfügung stehen. Im Fall der Schweiz ist dies Französisch.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des WTO-Ministerbeschlusses und der Änderung der Verpflichtungsliste LIX

2.1 WTO-Ministerbeschluss

Allgemein (Ziff. 1–5)

Der WTO-Ministerbeschluss über den Ausfuhrwettbewerb ist mit seiner Verabschiedung am 19. Dezember 2015 in Kraft getreten. In den Ziffern 2 und 3 wird festgehalten, dass bestehende Verpflichtungen im WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft («WTO-Agrarabkommen») und im Ministerratsbeschluss von Marrakesch durch den vorliegenden Beschluss nicht eingeschränkt werden. Der Ausschuss für Landwirtschaft wird beauftragt, die Umsetzung des Ministerbeschlusses zu überprüfen (Ziff. 4). Zusätzlich zu den bestehenden Notifikationspflichten sollen dabei auch die ergänzenden Bestimmungen im Anhang des Ministerbeschlusses berücksichtigt werden. Der Ausschuss für Landwirtschaft soll zudem alle drei Jahre die Bestimmungen dieses Ministerbeschlusses überprüfen und gegebenenfalls verstärken, um Umgehungen der Verpflichtungen zu verhindern (Ziff. 5).

Ausfuhrsubventionen (Ziff. 6–11)

Die entwickelten WTO-Mitglieder werden verpflichtet, ihre bestehenden Rechte zur Ausrichtung von Ausfuhrsubventionen in ihren WTO-Verpflichtungslisten zu löschen (Ziff. 6). Damit unterliegen alle Ausfuhrsubventionen rechtsverbindlich dem Verbot nach dem WTO-Agrarabkommen (Art. 8). In zwei Fussnoten sind Übergangsfristen festgehalten. Fussnote 3 ermöglicht der EU, bis Ende September 2017 Zuckerexporte zu tätigen, die zwar nicht vom EU-Haushalt subventioniert sind, aber gemäss Urteilen der WTO-Streitschlichtungsorgane aufgrund der bisherigen EU-Quoten-Marktordnung als faktisch subventioniert gelten. Fussnote 4 gewährt für die Aufhebung der verbleibenden Ausfuhrsubventionen auf verarbeiteten Produkten, Milchprodukten und Schweinefleisch eine Übergangsfrist bis Ende 2020. Dies unter der Bedingung, dass ab 1. Januar 2016 keine Subventionen für Ausfuhren in LDC ausgerichtet werden und die Ausfuhrsubventionen in einer der letzten drei Notifikationen an die WTO ausgewiesen wurden. Mit letzterer Bestimmung soll verhindert werden, dass während der Übergangszeit neue Exportsubventionen eingeführt werden. Wo mengenmässige Verpflichtungen bestehen, gelten die durchschnittlichen Exportmengen der Jahre 2003–2005 während der Übergangsphase als Obergrenze. Für verarbeitete Produkte bestehen in den Verpflichtungslisten keine quantitativen Obergrenzen. Es dürfen zudem keine Exportsubventionen für neue Märkte und neue Produkte gewährt werden.

In Ziffer 7 wird das Verbot der Exportsubventionen für die Entwicklungsländer festgehalten. Diesen Mitgliedern wird generell eine Übergangsfrist bis Ende 2018 gewährt, wobei diese Übergangsfrist nach Fussnote 5 bis Ende 2022 verlängert wird, wenn für die betroffenen Produkte in einer der drei letzten Notifikationen an die WTO Ausfuhrsubventionen ausgewiesen wurden.

In Ziffer 8 wird die Ausnahmebestimmung von Artikel 9.4 des WTO-Agrarabkommens, wonach Entwicklungsländer unbegrenzt Ausfuhrsubventionen zur Deckung von Transport- oder Marketingkosten ausrichten dürfen, bis Ende 2023 befristet. Für LDC und für Entwicklungsländer, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind, gilt die Frist bis Ende 2030.

Ziffer 9 enthält eine allgemeine Klausel zur Vermeidung von Umgehungen, die alle Ausfuhrsubventionen erfasst.

In Ziffer 10 erklären die Mitglieder ihr politisches Bestreben, während der Übergangsphase die Ausfuhrsubventionen für die einzelnen Produkte nicht über das Niveau des Durchschnitts der vergangenen fünf Jahre anzuheben. Die Mitglieder verpflichten sich zudem, die Auswirkungen der Ausfuhrsubventionen auf andere Mitglieder zu berücksichtigen und Handelsverzerrungen zu minimieren (Ziff. 11). Mitglieder, die Ausfuhrsubventionen ausrichten, sind diesbezüglich gegenüber anderen Mitgliedern auf Nachfrage auskunftspflichtig.

Für den Baumwoll-Sektor schreibt der WTO-Ministerbeschluss in Ziffer 12 kürzere Implementierungsfristen als in den Ziffern 6 und 7 vor.

Ausfuhrkredite, Ausfuhrkreditgarantien oder Versicherungsprogramme (Ziff. 13–17)

Gemäss Ziffer 15 Buchstabe a verpflichten sich die Mitglieder, die Rückzahlungsfristen für die von diesem Beschluss erfassten staatlichen Instrumente der Ausfuhrfinanzierung auf maximal 18 Monate zu beschränken. Gemäss Buchstabe b müssen diese Programme mit Ausnahme der direkten Finanzierungshilfen mittels risikobasierter Prämien selbst finanziert sein.

Ziffer 16 sieht für die Einhaltung dieser Verpflichtungen Übergangsfristen für Entwicklungsländer vor.

Landwirtschaftliche Erzeugnisse ausführende staatliche Handelsunternehmen (Ziff. 18–21)

Gemäss Ziffer 20 verpflichten sich die Mitglieder sicherzustellen, dass das Ausfuhrsubventionsverbot und die weiteren Bestimmungen des WTO-Ministerbeschlusses nicht mit staatlichen Handelsunternehmen umgangen werden.

Gemäss Ziffer 21 erklären die Mitglieder ihren Willen, Marktverzerrungen durch staatliche Handelsunternehmen mit Monopolstellung zu vermeiden.

Internationale Nahrungsmittelhilfe (Ziff. 22–32)

Ziffer 22 hält die beiden übergeordneten Ziele im Zusammenhang mit der internationalen Nahrungsmittelhilfe fest: Einerseits soll verhindert werden, dass damit Märkte verzerrt und lokale, kommerzielle Nahrungsmittelangebote verdrängt werden, andererseits soll sichergestellt werden, dass die neuen Regeln nicht unbeabsichtigt die Bereitstellung einer angemessenen Nahrungsmittelhilfe, insbesondere in Notlagen, beeinträchtigen.

Gemäss Ziffer 23 verpflichten sich die Mitglieder sicherzustellen, dass die internationale Nahrungsmittelhilfe bedarfsorientiert ist, vollständig als nichtrückzahlbarer Zuschuss gewährt wird und nicht an die kommerzielle Ausfuhr anderer Waren und Dienstleistungen gebunden ist. Die Hilfe darf auch nicht von Marktentwicklungen im Geberland abhängig sein, und die Nahrungsmittel dürfen aus dem Empfängerland nicht wieder ausgeführt werden.

Gemäss Ziffer 24 verpflichten sich die Mitglieder, auf Nahrungsmittelhilfe in Form von Naturalien zu verzichten, wo dies negative Auswirkungen auf das lokale Angebot von gleichen oder gleichwertigen Produkten zu Folge hat oder bestehende, funktionierende Handelsmärkte stört.

Ziffer 27 schränkt die Monetarisierung der internationalen Nahrungsmittelhilfe ein, d.h. den Verkauf geschenkter Nahrungsmittel. Mit den Erlösen werden in der Regel Entwicklungsprogramme finanziert. Die Monetarisierung soll nur in den in Ziffer 27 bezeichneten Bedarfssituationen und nur nach vorgängig durchgeführten Marktanalysen zulässig sein.

Für die Monetarisierung müssen gemäss Ziffer 28 zur Ermöglichung eines offenen Wettbewerbs unabhängige Drittparteien zugelassen werden.

Gemäss Ziffer 29 müssen die Mitglieder weiter sicherstellen, dass die Drittparteien Störungen auf die lokalen Märkte minimieren.

In Ziffer 30 verpflichten sich die Mitglieder, die verschiedenen Formen der internationalen Nahrungsmittelhilfe flexibel anzuwenden, um den notwendigen Bedarf sicherstellen zu können. Die Mitglieder sollen sich dabei aber bemühen, vermehrt ungebundene Hilfe in Form von Bargeld zu leisten.

2.2 Änderung der Verpflichtungsliste LIX

Um die Aufhebung der Rechte zur Ausrichtung von Ausführsubventionen gemäss Ziffer 6 des WTO-Ministerbeschlusses umzusetzen, wird in Teil IV Abschnitt II der Verpflichtungsliste LIX zu jedem Produkt eine zusätzliche Zeile eingefügt, in der festgehalten ist, dass die Verpflichtungslimite rückwirkend ab dem 19. Dezember 2015 auf null reduziert wird. Bei den verarbeiteten Produkten erfolgt diese Reduktion der Verpflichtungslimite gestützt auf die Fussnote 4 des WTO-Ministerbeschlusses ab 1. Januar 2021.

3 Die Umsetzungsmassnahmen

3.1 Bestehendes Ausfuhrbeitragsregime

Das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974¹⁶ über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz») wurde mit dem Ziel erlassen, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie vor dem Hintergrund agrarpolitischer Massnahmen im In- und Ausland zu erhalten. Ausfuhrseitig sieht das Gesetz die Ausrichtung von Beiträgen für Exporte verarbeiteter Landwirtschaftsprodukte vor. Ausfuhrbeiträge werden für gewisse Milch- und Getreidegrundstoffe bezahlt, die in Verarbeitungsprodukten wie Schokolade, Biskuits, Teigen, Kindernährmitteln und Milchmischgetränken enthalten sind. Die Höhe der Ausfuhrbeiträge bemisst sich im Rahmen der verfügbaren Budgetmittel an der Differenz der Preise der Grundstoffe zwischen dem Schweizer Markt und dem Welt- bzw. dem EU-Markt. Im Jahr 2016 wurden Ausfuhrbeiträge an rund 80 Firmen ausbezahlt.

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

Die durch das Parlament bewilligten Budgetmittel für die Ausfuhrbeiträge beliefen sich für die Jahre 2013 und 2014 auf je 70 Millionen Franken, für das Jahr 2015 auf 95,6 Millionen und für die Jahre 2016 und 2017 auf 94,6 Millionen Franken. Gemäss dem vom Bundesrat am 24. August 2016¹⁷ verabschiedeten Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2018–2020 sind in den Finanzplanjahren jährlich 67,9 Millionen Franken für Ausfuhrbeiträge vorgesehen. Das Parlament hat den Bundesrat mit Bundesbeschluss II vom 15. Dezember 2016¹⁸ über den Finanzplan für die Jahre 2018–2020 beauftragt, die Mittel für die Ausfuhrbeiträge auf 94,6 Millionen Franken zu erhöhen. Der Bundesrat beabsichtigt, diese Erhöhung für die verbleibende Zeitdauer des bestehenden Ausfuhrbeitragsregimes umzusetzen.

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 in der Schweiz 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 ver-

¹⁶ SR 632.111.72

¹⁷ Der Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020 ist einsehbar unter: www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan.

¹⁸ BBI 2017 1173

fügbaren Mittel rund 67 Prozent der Preisdifferenz der Rohstoffe, die zu Beiträgen berechtigen, 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 Jahre 2010–2015 rund 38 Milliarden Franken pro Jahr; dabei wurde eine Wertschöpfung von rund 12 Milliarden Franken pro Jahr erwirtschaftet.¹⁹ Die Exporte von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten beliefen sich 2015 auf 6,7 Milliarden, wovon 2,6 Milliarden auf Produkte entfielen, die zu Ausfuhrbeiträgen berechtigen. Die ausbezahlten Ausfuhrbeiträge in der Höhe von 95,6 Millionen Franken machten somit 3,7 Prozent des Exportwerts der zu Beiträgen berechtigenden 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 zu Beiträgen berechtigenden inländischen Agrargrundstoffe.

Auf Stufe der Grundstoffe wurden 2015 11 Prozent des in der Schweiz produzierten Weizenmehls in Form von Verarbeitungsprodukten, die zu Beiträgen berechtigen, exportiert. Bei der Milch lag dieser Anteil bei 6 Prozent. Trotz des geringeren Anteils bei der Milch hat der Export in Form von zu Ausfuhrbeiträgen berechtigenden Verarbeitungsprodukten wegen des Selbstversorgungsgrades von über 100 Prozent und der sich daraus ergebenden Überschussproblematik einen wesentlichen marktentlastenden Effekt.

Die Mitgliedfirmen der Fachverbände der von den Ausfuhrbeiträgen hauptsächlich betroffenen Branchen der ersten und der zweiten Verarbeitungsstufe (Dachverband Schweizerischer Müller (DSM), Schweizerischer Verband der Backwaren- und Zuckerwaren-Industrie (Biscosuisse), Swiss Association of Nutrition Industries (SANI), Verband Glacesuisse, Verband Schweizerischer Schokoladefabrikanten (Chocosuisse), Vereinigung der Schweizerischen Milchindustrie (VMI)) zählen rund 13 000 Beschäftigte²⁰. Wie viele davon direkt oder indirekt von den Ausfuhrbeiträgen abhängen, kann mangels entsprechender statistischer Erhebungen nicht bestimmt werden.

¹⁹ Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

²⁰ Quelle: Foederation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien (fial)

3.2 Grundzüge der Neuregelung

Um den WTO-Ministerbeschluss umzusetzen, muss die Schweiz auf die Ausfuhrbeiträge verzichten. Der Wegfall der Ausfuhrbeiträge würde bei sonst gleichbleibenden Rahmenbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Verarbeitungsprodukte auf den Exportmärkten erheblich verringern (vgl. Ziff. 3.1). Unmittelbar davon betroffen ist die exportierende Nahrungsmittelindustrie, die vermutlich Produktionskapazitäten abbauen oder ins Ausland verlagern müsste. Die erste Verarbeitungsstufe (Getreidemühlen, Milchpulverfabriken usw.) und die Landwirtschaft (Rohstoffproduzenten) wären mittelbar betroffen, da die Nachfrage nach Getreide- und Milchgrundstoffen zurückgehen würde.

Mit dem Ziel, die Wertschöpfung in der Nahrungsmittelproduktion unter den gegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen so weit als möglich zu erhalten, sieht der Bundesrat Begleitmassnahmen zur Aufhebung der Ausfuhrbeiträge vor. Diese beinhalten neue produktgebundene Stützungen für Milch- und Brotgetreideproduzenten und -produzentinnen über eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998²¹ (LwG) sowie eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs mit Milch- und Getreidegrundstoffen über eine Änderung der Zollverordnung vom 1. November 2006²² (ZV).

Mit den neuen, WTO-konformen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen für die Milch- und Brotgetreideproduzenten und -produzentinnen sollen letztere 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 bisher für die Ausfuhrbeiträge vorgesehenen Mittel ins Agrarbudget finanziert werden.

Der Umfang der Mittelverschiebung soll 67,9 Millionen Franken pro Jahr betragen. Dies entspricht den vom Bundesrat im Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 vom 24. August 2016 eingeplanten Mitteln für die Ausfuhrbeiträge. Der Bundesrat ist gewillt, den parlamentarischen Auftrag, das «Schoggigesetz»-Budget auf 94,6 Millionen Franken zu erhöhen, bis zum Auslaufen der Ausfuhrbeiträge umzusetzen und die daraus entstehende Mehrbelastung im Bundeshaushalt anderweitig zu kompensieren. Er ist indessen der Auffassung, dass sich der Umfang der neuen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen an den ursprünglich für das «Schoggigesetz» vorgesehenen Mitteln orientieren soll, d.h. ohne die in Zusammenhang mit der Frankenstärke erfolgte Mittelaufstockung der Jahre 2015–2017. Die Mittelaufteilung zwischen Milch und Getreide soll dabei dem Verhältnis der für die jeweiligen Grundstoffe gewährten Ausfuhrbeiträge der Jahre 2013–2015 entsprechen.

²¹ SR 910.1

²² SR 631.01

Die Mittel für die produktgebundene Stützungen für Milch- und Getreideproduktion sollen neu im landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen Produktion und Absatz – analog zu den Mitteln für die Verkäsungszulage – eingestellt werden. Hierzu schlägt der Bundesrat dem Parlament eine Änderung des Bundesbeschlusses vom 7. März 2017²³ über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021 vor.

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 Ausfuhrbeiträge verursachten Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie beitragen. Das in Artikel 165 Absatz 4 ZV geregelte Konsultationsverfahren erfordert bei divergierenden Stellungnahmen der Marktteilnehmer vor einem Entscheid des Bundes zusätzliche Abklärungen und Rücksprachen. Da dieses Verfahren entsprechend zeitaufwendig und im Ergebnis kaum vorhersehbar ist, soll es durch eine transparente Information der betroffenen Organisationen über die eingehenden Bewilligungsgesuche ersetzt werden. Indem die Bewilligung erst nach einer vorgegebenen Frist nach Information der betroffenen Organisationen erteilt wird, erhalten die Rohstoffanbieter auch im vereinfachten Bewilligungsverfahren die Möglichkeit, der Gesuchstellerin Offerten für inländische Grundstoffe zu unterbreiten. Die Gesuchstellerin kann bei entsprechenden Offerten inländischer Grundstoffe ihr Gesuch zurückziehen. Damit bleibt einerseits für die inländischen Rohstoffproduzenten und -produzentinnen der Zugang zum Absatzkanal der Verarbeitungsprodukte ohne Informationsverlust erhalten. Andererseits wird der Exportindustrie ein zuverlässiger Zugang zu ausreichenden wettbewerbsfähigen Rohstoffen ermöglicht. Mit der am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Swissness-Gesetzgebung müssen bei Lebensmitteln allerdings mindestens 80 Prozent der in der Schweiz verfügbaren Rohstoffe aus der Schweiz stammen (bei Milchprodukten 100 % der Milch), wenn das Endprodukt beispielsweise mit dem Schweizerkreuz gekennzeichnet oder beworben werden soll. Dies wird Firmen vermehrt vor die Wahl stellen, entweder auf den Veredelungsverkehr oder auf das Werben mit der schweizerischen Herkunft zu setzen.

Die Begleitmassnahmen sollen vier Jahre nach ihrer Einführung evaluiert werden, um ihre Wirkung auf die Wertschöpfungskette zu untersuchen, die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes zu beurteilen und gegebenenfalls Anpassungen an den Massnahmen vornehmen zu können.

Mit der Agrarpolitik 2002 wurden die staatlichen Preis- und Abnahmegarantien aufgehoben. Der Staat hat seither vermehrt auf die Verantwortung des privaten Sektors gesetzt und diesem, insbesondere Branchenorganisationen, die Selbstregulierung überlassen. Um den Strukturen in den angebotsseitig atomistisch geprägten Agrarmärkten Rechnung zu tragen, können Absprachen im Rahmen kollektiver Selbsthilfemassnahmen der Produzenten und Produzentinnen geeignet sein, um ein Kräftegleichgewicht zu den Abnehmern zu erreichen. Diese Ausgangslage ist typisch für Agrarmärkte weltweit und insbesondere in Europa mit den eher kleinräu-

²³ BBl 2017 3447

migen Agrarstrukturen. Die betroffenen Branchen haben bereits heute die Möglichkeit, privatrechtliche Massnahmen zur Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes zu treffen. Privatrechtliche Massnahmen der Branchenorganisationen wie der Einzug von Beiträgen zur Entwicklung von Angebots- und Absatzmöglichkeiten sollen nicht als Wettbewerbsbeschränkung gemäss Kartellrecht gelten. Der Entwurf des Bundesbeschlusses sieht zu diesem Zweck im Landwirtschaftsgesetz eine Bestimmung für derartige privatrechtliche Selbsthilfemassnahmen für Verkehrsmilch und Getreide vor.

Die Massnahmen müssen mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sein. Gemäss dem WTO-Ministerbeschluss (vgl. Ziff. 1 und 2) 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 ohne staatliche Hilfe umgesetzt werden.

Um den Übergang von den Ausführbeiträgen nach altem zur produktgebundenen Stützung nach neuem Recht möglichst reibungslos zu gestalten, sollen die vorgesehenen Gesetzes- und Verordnungsänderungen gleichzeitig und auf Anfang eines Kalenderjahres in Kraft treten. 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 -produzentinnen und die Verarbeitungsindustrie sollen in die Lage versetzt werden, Investitionsentscheide rasch in Kenntnis der neuen Rahmenbedingungen fällen zu können.

3.3 Die Elemente der Neuregelung

3.3.1 Aufhebung der Ausführbeiträge und Beschränkung auf Einfuhrbestimmungen (Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten)

Zur Kompensation der im Vergleich zum Ausland höheren Rohstoffpreise ermächtigt das bestehende «Schoggigesetz» den Bundesrat, bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten bewegliche Teilbeträge, d.h. entsprechend berechnete Einfuhrzölle, zu erheben und bei der Ausfuhr solcher Waren Ausführbeiträge auszurichten. Die Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses (vgl. Ziff. 1) erfordert die Aufhebung der Ausführbeiträge. Im Entwurf des Bundesbeschlusses ist eine Totalrevision des bisherigen Gesetzes vorgesehen. Der 2. Abschnitt des aktuellen Gesetzes, der die Rechtsgrundlage für die Ausrichtung der Ausführbeiträge darstellt, fällt weg, ebenso wie der 3. Abschnitt zu den Rechtsmitteln und Strafbestimmungen, der ausschliesslich für die Ausführbeiträge, nicht aber für die Einfuhrzölle relevant ist. In weiteren Artikeln und im Titel des Gesetzes werden die Verweise auf die Ausführbeiträge weggelassen. Das Gesetz wird neu Bundesgesetz über

die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten heissen. Neu eingeführt wird eine Übergangsbestimmung (Art. 6), die festlegt, dass Ausführbeiträge für Exporte, die vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes getätigt wurden, während einer beschränkten Zeit gemäss bisherigem Recht abgerechnet werden können. Die einführseitigen Regelungen werden inhaltlich unverändert in das neue Gesetz übernommen.

Die Ausführbeitragsverordnung vom 23. November 2011²⁴ und die Verordnung des EFD vom 9. Januar 2012²⁵ über die Ausführbeitragsansätze für landwirtschaftliche Grundstoffe, welche die Ausführungsbestimmungen zu den Ausführbeiträgen enthalten, werden gleichzeitig mit der Totalrevision des bisherigen Gesetzes aufgehoben.

Artikel 9 Absatz 2 der Ausführbeitragsverordnung bestimmt, dass das Beitragsjahr jeweils am 1. Dezember des Vorjahres beginnt und am 30. November des laufenden Jahres endet. Artikel 11 derselben Verordnung präzisiert, dass Gesuche für Ausfuhren in der Zeitspanne von Dezember bis Juni jeweils bis zum 15. August eingereicht werden können. Tritt das neue Bundesgesetz wie angestrebt auf Anfang eines Kalenderjahres in Kraft (vgl. Ziff. 3.2), können Gesuche für Ausfuhren, die im Dezember des letzten Geltungsjahres erfolgten, gestützt auf die Übergangsbestimmung (Art. 6) 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 Ausführbeiträge des letzten Dezembers vor dem Systemwechsel bis in die zweite Hälfte des Folgejahres hinzieht. Die vorgesehene Frist von zwei Monaten ist für die Einreichung der Gesuche ausreichend. Zur Finanzierung der Ausführbeiträge für Exporte, die im Dezember des letzten Geltungsjahres getätigt wurden, ist kein Budgetkredit erforderlich, 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 5,8 Mio. Fr.) eine Abgrenzung in der Bilanz gebildet wurde, die für die Ausführbeiträge 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.

²⁴ SR 632.111.723

²⁵ SR 632.111.723.1

3.3.2 **Produktgebundene Stützungsmaßnahmen für Milch und Brotgetreide und Finanzierung (Änderung des Landwirtschaftsgesetzes und des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021)**

Milch

Rund 21 000 Milchproduzenten und -produzentinnen vermarkteten 2016 gegen 3,4 Millionen Tonnen Milch. 2014 wurde ein Selbstversorgungsgrad von 115 Prozent erzielt. Von der vermarkteten Menge wurden 1,7 Millionen Tonnen zu Käse verarbeitet und 1,7 Millionen Tonnen im Molkerei-Sektor, einschliesslich Grundstoffe für die Verarbeitungsindustrie, verwertet. Im Jahr 2015 wurden für 210 280 Tonnen Milchäquivalent Ausfuhrbeiträge gewährt, wobei ein Milchäquivalent dem durchschnittlichen Fett- und Proteingehalt von 1 Kilogramm Rohmilch entspricht.

Zur Kompensation des höheren Marktdrucks infolge des Wegfalls der Ausfuhrbeiträge bei der Belieferung der milchverarbeitenden Nahrungsmittelindustrie soll eine neue WTO-konforme Zulage für Verkehrsmilch (Milchzulage) eingeführt werden. In den Jahren 2013–2015 betrug der Anteil der für Milchgrundstoffe ausgerichteten Mittel 83,3 Prozent der für Ausfuhrbeiträge bestimmten Budgetmittel. Bei einem Gesamtumfang der Mittel von 67,9 Millionen Franken (vgl. Ziff. 3.2) entspricht dies einem jährlichen Betrag von 56,6 Millionen, der für die neue Milchzulage zur Verfügung steht. Ausgehend von der nicht verkästen Milchmenge von rund 1,7 Millionen Tonnen pro Jahr kann den Milchproduzenten und -produzentinnen mit diesen Mitteln ein Beitragsansatz von ca. 3 Rappen pro Kilogramm ausgerichtet werden. Um die neue Zulage für die gesamte Verkehrsmilchmenge 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 somit per Saldo gleich hoch wie heute (15 Rp. pro kg). Damit werden die für die neue Milchzulage verfügbaren Mittel (Anteil Milch an den aus dem Kredit «Ausfuhrbeiträge Landwirtschaft» verschobenen Mitteln) konzentriert für jenen Teil der Milchproduktion eingesetzt, der nicht bereits durch die Zulage für verkäste Milch gestützt wird. Eine Ausrichtung der neuen Zulage direkt an die Milchproduzenten und -produzentinnen nur für die nicht verkäste Milch wäre aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht möglich. Die Mittel für die neue Milchzulage sollen beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) in der Finanzposition A231.0230 Zulagen Milchwirtschaft eingestellt werden.

Der Entwurf des Bundesbeschlusses sieht vor, dass für die Ausrichtung der Milchzulage im LwG ein neuer Artikel 40 eingefügt wird. Um die Kürzung der Zulage für verkäste Milch um denselben Betrag umzusetzen, wird Artikel 38 Absatz 2 LwG angepasst. Der Vollzug wird in der Milchpreisstützungsverordnung vom 25. Juni 2008²⁶ (MSV) geregelt, die entsprechend angepasst wird.

²⁶ SR 916.350.2

Die neue Milchzulage wird direkt an die Milchproduzenten und -produzentinnen ausbezahlt. Die Zahlungen werden 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 (vgl. Ziff. 6.4.5).

Im Rahmen des geltenden Leistungsauftrags für die Vollzugsaufgaben nach Artikel 12 MSV erhebt eine verwaltungsexterne Administrationsstelle bereits heute bei den Milchverwertern die monatlichen Milchproduktionsdaten in Kilogramm pro Milchproduzent. Daher sind sämtliche Stammdaten der Milchproduzenten und -produzentinnen bereits in der Datenbank Milch (DBMilch.ch) vorhanden. Es ist vorgesehen, die Datenbank Milch mittels Selbstdeklaration der Milchproduzenten um die Bankkontenangaben zu erweitern. Die Abrechnung über die Milchzulagen wird aufgrund der monatlich vermarkteten Milch erstellt, die in der Datenbank Milch für die einzelnen Milchproduzenten und -produzentinnen in elektronischer Form zur Verfügung steht.

Um die Auszahlung der Milchzulage sicherzustellen, ist vorgesehen, dass die Administrationsstelle dem BLW – analog zur heutigen Auszahlung der Zulage für verkäste Milch – eine SAP-Datei mit den Abrechnungen je Milchproduzent und -produzentin übermittelt. Im BLW kann dann die Auszahlung nach dem gleichen Verfahren wie bei der Zulage für verkäste Milch erfolgen. Aufgrund der hohen Zahl der Anspruchsberechtigten soll für die Adressmutationen und die Kontenmutationen eine elektronische Übermittlung von der Administrationsstelle zum BLW geprüft werden. Dadurch könnte der zusätzliche Administrationsaufwand im BLW beträchtlich reduziert werden. Dennoch fällt im BLW ein nicht unerheblicher Aufwand für die Abwicklung und für Kontrollen an. Bei der Administrationsstelle verursacht die monatliche Bewirtschaftung der Auszahlungen an die Anspruchsberechtigten einen gewissen Aufwand, was eine Vertragsanpassung mit dem bestehenden Dienstleister bedingt.

Brotgetreide

Rund 16 000 inländische Produzenten und Produzentinnen 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 die 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 Prozent. Rund 37 000 Tonnen Mehl (dies entspricht rund 49 000 Tonnen Getreide) wurden im Mittel der Jahre 2014–2016 unter Ausrichtung von Ausfuhrbeiträgen nach dem «Schoggigesetz» als Inhaltsstoffe von Verarbeitungsprodukten exportiert.

Zur Kompensation des höheren Marktdrucks infolge des Wegfalls der Ausfuhrbeiträge bei der Belieferung der verarbeitenden Industrie, soll eine neue WTO-konforme Zulage für Brotgetreide eingeführt werden (Getreidezulage). In den Jahren 2013–2015 betrug der Anteil der für Getreidegrundstoffe ausgerichteten Mittel 16,7

Prozent der für Ausführbeiträge bestimmten Budgetmittel. Ausgehend von den insgesamt für die neuen produktgebundene Stützungen vorgesehenen 67,9 Millionen Franken (vgl. Ziff. 3.2) ergibt dies einen jährlichen Betrag von 11,3 Millionen Franken für die Getreidestützung. Diese Mittel sollen beim BLW in einer neu zu schaffenden Finanzposition Getreidezulage eingestellt werden. Die Zulage errechnet sich aus den für die Getreidestützung verfügbaren Mitteln und der zu Beiträgen berechtigenden Getreidemenge. Ausgehend von 11,3 Millionen Franken und einer Jahresproduktion von 390 000 Tonnen Brotgetreide kann den 16 000 Brotgetreideproduzenten und -produzentinnen mit diesen Mitteln ein Beitragsansatz von etwa Fr. 2.90 pro 100 Kilogramm ausgerichtet werden.

Mit der Ausrichtung einer Zulage für Brotgetreide wird dessen Wirtschaftlichkeit gegenüber Futtergetreide weiter erhöht. Dies geschieht im Bewusstsein, dass bereits heute für Brot- und Futtergetreide beim Import unterschiedliche Zielpreise festgelegt sind. Für Futtergetreide werden Zielpreise festgelegt, die deutlich unterhalb desjenigen für Brotgetreideimporte innerhalb des Zollkontingents liegen. Die Produzentenpreise im Inland orientieren sich direkt an den Zielpreisen für den Import.

Der Entwurf des Bundesbeschlusses sieht vor, dass für die Ausrichtung der Getreidezulage im LwG ein neuer Artikel 55 eingefügt wird. Die Beiträge sollen vom Bund direkt an die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen ausbezahlt werden. Die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Erhebung geeigneter und effizienter Daten- und Finanzflüsse werden vom Bundesrat gestützt auf Artikel 165c LwG (Verwendung AGIS-Daten) in einer neuen Verordnung erlassen.

Die Getreidezulage wird für Brotgetreide ausgerichtet, das von Landwirten und Landwirtinnen in der Schweiz und im Rahmen des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs in der ausländischen Wirtschaftszone angebaut wird. 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, die Nettomengen und die Kontoverbindung der einzelnen Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen zu erfassen und an eine noch 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 Bewirtschafterin sowie übermittelt die Daten ans BLW zur Abwicklung der Auszahlungen. Der ganze Prozess erfolgt unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen (vgl. Ziff. 6.4.5). Die zuständigen Kontrollinstanzen – in erster Linie die interne Kontrolle des BLW – stellen Richtigkeit und Vollständigkeit der Datensätze und Zahlungen sicher.

Finanzierung der Stützungsmaßnahmen

Die neuen produktgebundenen Stützungen für die Milch- und Getreideproduktion sollen durch eine Verschiebung der im Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 vom 24. August 2016 für die Ausführbeiträge vorgesehenen Mittel finanziert werden. Die neu beim BLW einzustellenden Mittel sollen – analog zu den für die Verkäsungszulage eingestellten Mitteln – über den

landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen Produktion und Absatz gesteuert werden. Dies bedingt eine Erhöhung des für die Jahre 2018–2021 vorgesehenen Zahlungsrahmens um 204 Millionen Franken (3 mal 67,9 Millionen Franken).

3.3.3 Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs (Änderung der 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 zollfrei oder mit Anrecht auf Zollrückerstattung aus dem Ausland beziehen. Für die schweizerischen Hersteller von exportierten 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 (Art. 12 Abs. 3 des Zollgesetzes vom 18. März 2005²⁷, ZG). Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird bisher im Rahmen des Bewilligungsverfahrens im Einzelfall durch eine administrativ aufwendige Konsultation der interessierten Organisationen (relevante Akteure entlang der jeweiligen Wertschöpfungskette) und Bundesstellen ermittelt.

Durch den Wegfall der Ausführbeiträge ist für die bisher zu Beiträgen berechtigenden Milch- und Getreidegrundstoffe, die in Form von verarbeiteten Nahrungsmitteln der Zollkapitel 15–22 des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung der Waren ausgeführt werden, von einem dauerhaften, nicht kompensierten Rohstoffpreinsnachteil auszugehen. Für die heute nach Artikel 1 der Ausführbeitragsverordnung zu Ausführbeiträgen berechtigenden Milch- und Getreidegrundstoffe sind die Bestimmungen von Artikel 12 Absatz 3 ZG in Zukunft somit generell erfüllt. Entsprechend wird der aktive Veredelungsverkehr für diese Grundstoffe zur Herstellung von verarbeiteten Nahrungsmitteln der Zollkapitel 15–22 ohne Konsultation der interessierten Organisationen und Bundesstellen nach Artikel 165 ZV bewilligt. Ergänzend soll dies künftig auch für Magermilch (Tariflinien 0401.1010 und 0401.1090) sowie für die Getreidearten Weizen, Dinkel und Mengkorn (Tariflinien 1001.9921 und 1001.9929) sowie Roggen (1002.9021 und 1002.9029) gelten. Magermilch wurde mit dem Inkrafttreten der Ausführbeitragsverordnung am 1. Januar 2012 aus der Liste der zu Ausführbeiträgen berechtigenden Grundstoffe gestrichen, um eine Inkohärenz zwischen der Verpflichtungsliste LIX und der Ausführbeitragsverordnung zu beseitigen. Nach dem Wegfall der Ausführbeiträge kann diese Inkohärenz nicht mehr entstehen. Weizen, Dinkel und Mengkorn sowie Roggen sind keine Grundstoffe, für die Ausführbeiträge gewährt werden, jedoch deren Mehle. Um Skalenerträge entlang der Wertschöpfungskette, insbesondere in der ersten Verarbeitungsstufe, zu stärken, ist es zielführend, Brotgetreide all dieser Sorten dem gemäss dieser Vorlage vereinfachten Bewilligungsverfahren des aktiven Veredelungsverkehrs zu unterstellen. Für die übrigen Grundstoffe, die vom Wegfall der

27 SR 631.0

Ausfuhrbeiträge nicht betroffen sind, wird am Konsultationsverfahren festgehalten. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Ausfuhrbeitragsverordnung werden heute nur Beiträge für Grundstoffe gewährt, die in Form von Nahrungsmitteln der Zollkapitel 15–22 ausgeführt werden. Entsprechend ist die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs für die Herstellung derselben Produkte vorgesehen.

Um die Transparenz über die eingehenden Veredelungsverkehrsgesuche für die von der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens betroffenen Milch- und Getreidegrundstoffe sicherzustellen, soll die Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) die interessierten Organisationen über eingegangene Gesuche laufend in Kenntnis setzen. Dies gibt den Adressaten die Gelegenheit, der Gesuchstellerin Angebote von inländischen Rohstoffen zu unterbreiten. Nach einer Karenzfrist werden die Gesuche bewilligt, sofern sie die Gesuchstellerin aufrechterhält.

Mit dem Transparenzverfahren anstelle der Konsultation wird das Bewilligungsverfahren zeitlich gestrafft, administrativ vereinfacht und für die Gesuchstellerinnen planbarer. Damit erhält die Nahrungsmittelindustrie für die Herstellung von Exportprodukten zuverlässigen Zugang zu konkurrenzfähigen Rohstoffen, womit die Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie durch den Wegfall der Ausfuhrbeiträge zum Teil ausgeglichen werden kann.

Da die Voraussetzungen für die Bewilligung des Veredelungsverkehrs gemäss Artikel 12 Absatz 3 ZG unverändert bestehen bleiben, erfordert die beschriebene Anpassung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs keine Änderung des Zollgesetzes. Es ist vorgesehen, die Massnahme durch eine Änderung der Zollverordnung umzusetzen, indem der neuen Situation nach dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge mit einer Präzisierung in Artikel 165 ZV Rechnung getragen wird. Der Bundesrat beabsichtigt, die Anpassung der Zollverordnung zeitgleich mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten und der Änderung des LwG in Kraft zu setzen.

3.4 Bewertung der Neuregelung

3.4.1 Allgemeine Bewertung

Bezüglich der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge hat die Schweiz bedingt durch den rechtsverbindlichen WTO-Ministerbeschluss keinen Spielraum.

Mit den vorgesehenen Begleitmassnahmen wird die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittel-Wertschöpfungskette gestärkt, was unter anderem zum Erhalt der Arbeitsplätze in der Nahrungsmittelindustrie beiträgt. Anders als bei den Ausfuhrbeiträgen werden die neuen Stützungen exportunabhängig ausgerichtet. Somit profitiert von der neuen produktgebundenen Stützung die gesamte Schweizer Produktion von Brotgetreide und nicht verkäster Milch.

Zur Verhinderung einer Verlagerung von Produktionskapazitäten und Arbeitsplätzen der Nahrungsmittelindustrie ins Ausland verbliebe – als Alternative zu den vorgeschlagenen Begleitmassnahmen – die Möglichkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der exportierenden Nahrungsmittelindustrie durch eine Marktöffnung für Agrarbasis-

produkte zu erhalten. Damit würde eine Angleichung des Schweizer Preisniveaus der Rohstoffe an jenes der 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, zum Beispiel im Bereich der Aushandlung von Freihandelsabkommen – im Rahmen der mittel- und längerfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik erfolgen.

Im vom Ständerat angenommenen Postulat Baumann 15.3928 «Massnahmen gegen eine Deindustrialisierung in der Lebensmittelbranche» wird gefordert, dass der Bundesrat beim Wegfall der Ausfuhrbeiträge eine Alternative einführt, die zum Erhalt der Arbeitsplätze in der Schweiz beiträgt. In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat Begleitmassnahmen als Alternative zum Ausfuhrteil des «Schoggigesetzes» in Aussicht gestellt, die dazu beitragen sollen, dass die exportierende Nahrungsmittelindustrie einerseits bestmöglichen Zugang zu Agrarrohstoffen zu international wettbewerbsfähigen Konditionen hat und andererseits Schweizer Getreide- und Milchgrundstoffe weiterhin als Input für exportfähige Verarbeitungsprodukte verwendet werden können. Damit sollen den betroffenen Branchen Rahmenbedingungen verschafft werden, die mit dem internationalen Handelsrecht vereinbar sind, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wertschöpfungskette unterstützen und einen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen leisten. Das vorliegende Massnahmenpaket trägt der Forderung des Ständerats Rechnung.

Resultate der Vernehmlassung

Die Vorlage hat in der Vernehmlassung breite Zustimmung gefunden²⁸: Von den 93 eingegangenen Stellungnahmen stimmen 87 der Vorlage grundsätzlich zu, wobei teilweise Anpassungsbedarf geltend gemacht wird. Nur vier Stellungnahmen lehnen die Vorlage grundsätzlich ab. Die Aufhebung der Ausfuhrbeiträge wird von keinem der Vernehmlassungsteilnehmer bestritten.

Auch der Einführung der neuen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen stimmt eine grosse Mehrheit zu, wenn auch teilweise mit einem Hinweis darauf, dass langfristige Defizite bei der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors umfassender angegangen werden müssen.

Breite Kreise fordern eine Erhöhung der für die neuen Stützungen vorgesehenen Mittel von jährlich 67,9 Millionen auf ca. 95 Millionen Franken, was dem Kredit Ausfuhrbeiträge Landwirtschaft der Jahre 2015–2017 entspricht. Für den vorliegenden Entwurf stützt sich der Bundesrat aber – wie schon für die Vernehmlassungsvorlage – auf den Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2018–2020. Die Mittelaufstockungen für die Ausfuhrbeiträge in den Jahren 2015–2017 sind auch vor dem Hintergrund grosser Preisdifferenzen zwischen

²⁸ Die Vernehmlassungsunterlagen und der Vernehmlassungsbericht sind einsehbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2016 > WBF.

inländischen und ausländischen Rohstoffen in den Jahren 2015 und 2016 als ausserordentlich zu betrachten.

Weiter fordern breite Kreise, dass die Beitragsansätze der neuen Zulagen im LWG festgeschrieben werden. Um dem Bundesrat und dem Parlament den nötigen Spielraum zur Reaktion auf sich allfällig verändernde Rahmenbedingungen zu gewähren und um die parlamentarische Budgethoheit nicht durch weitere gesetzlich gebundene Ausgaben einzuschränken, wird im Entwurf des Bundesbeschlusses auf eine Festschreibung der Beträge im Landwirtschaftsgesetz verzichtet.

Geteilt waren die Meinungen zur Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs. Zustimmend zum Verzicht auf das Konsultationsverfahren äusserten sich die Mehrheit der Stellungnahmen aus der Milch- und Getreidebranche, aus der Nahrungsmittelindustrie sowie verschiedene weitere Stellungnahmen. Für die Nahrungsmittelindustrie ist die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs ein unabdingbarer Teil der Vorlage. Eine grosse Mehrheit der Stellungnahmen aus Landwirtschaftskreisen sowie die Hälfte der Kantone lehnen den Verzicht auf das Konsultationsverfahren ab. Verschiedene dieser Stellungnahmen sprechen sich jedoch für ein effizienteres Verfahren aus, sofern hinsichtlich der eingereichten Gesuche Transparenz herrscht.

In der vorliegenden Botschaft wird die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs im Sinn eines Kompromisses um einen Transparenzmechanismus ergänzt, gemäss welchem die interessierten Organisationen über die eingehenden Gesuche laufend informiert werden. Damit erhalten die Anbieter inländischer Rohstoffe die Gelegenheit, den Exportfirmen, die einen Antrag auf Veredelungsverkehr stellen, Angebote zu unterbreiten.

3.4.2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Unter den entwickelten WTO-Mitgliedern richten aktuell neben der Schweiz nur noch Norwegen und Kanada Exportsubventionen aus. Gleich wie die Schweiz werden sie die verbleibenden Exportsubventionen bis 2020 aufheben müssen. Die EU hat bereits mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 2013 generell auf die Ausrichtung von Ausfuhrerstattungen verzichtet.

Um die Zukunft potenziell anfälliger Sektoren zu sichern, können die Mitgliedstaaten der EU eine begrenzte gekoppelte Stützung für ausgewählte Produkte gewähren. Dazu gehören auch Milch und Milchprodukte sowie Getreide. Zahlungen für die gekoppelte Stützung sind auf maximal 13 Prozent des nationalen Finanzrahmens begrenzt und werden im Fall der Milch und Milchprodukte pro Tier und im Fall des Getreides pro Hektar ausbezahlt. Der Sektor Milch und Milchprodukte wird in der EU nach Rind- und Kalbfleisch am zweitmeisten gestützt. Handelsbeeinflussende interne Stützungsmassnahmen im Rahmen der jeweiligen WTO-Verpflichtungen sind international weit verbreitet, obwohl damit Märkte verzerrt werden und auch wenn bekannt ist, dass damit insbesondere potenziell negative Effekte auf Entwicklungsländer verursacht werden.

Auch in der EU ist der aktive Veredelungsverkehr bewilligungspflichtig. Das Bewilligungsverfahren für den Veredelungsverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen beinhaltet im Gegensatz zum bisherigen Verfahren der Schweiz kein Konsultationsverfahren.

3.5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses

3.5.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses

Der Bundesbeschluss sieht in Artikel 1 die Genehmigung des WTO-Ministerbeschlusses und der Änderung der Verpflichtungsliste LIX vor. Die Artikel 2 und 3 betreffen die Umsetzung mit Verweisen auf die Anhänge 1 und 2, welche das neue Bundesgesetz über die Einfuhr aus Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten sowie die Änderung des LwG enthalten. Artikel 4 des Bundesbeschlusses betrifft das Referendum und das Inkrafttreten.

3.5.2 Anhang 1: Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten

Die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes sehen vor, dass bei umfangreichen formellen Änderungen von Erlassen, die mehr als die Hälfte der Bestimmungen eines Erlasses betreffen, eine Totalrevision zu erfolgen hat. Da der ganze 2. Abschnitt des bisherigen Gesetzes mit dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge hinfällig wird und auch alle übrigen Artikel, die Bestimmungen zur Ausfuhr beinhalten, zu ändern wären, müssten fast alle Bestimmungen des Gesetzes angepasst werden. Entsprechend soll das bisherige Gesetz totalrevidiert werden und neu Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten heissen.

Art. 1–4

Mit dem Wegfall der Ausfuhrbestimmungen beschränkt sich der Inhalt des neuen Gesetzes auf die bisherigen Bestimmungen zur Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten. Die Artikel 1–4 des Entwurfs entsprechen den einfuhrseitigen Bestimmungen der Artikel 1, 2, 6a und 10 des bisherigen Gesetzes. Sie betreffen die Einfuhrzölle, die Berechnung der beweglichen Teilbeträge, die Berichterstattung und den Vollzug.

Art. 5

Artikel 5 hebt das bisherige Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974²⁹ über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten auf.

²⁹ SR 632.11.72; AS 1995 4796, 2006 4097

Art. 6

Ausfuhrbeiträge können gemäss heutigem Recht nach erfolgter Ausfuhr beantragt und abgerechnet werden. Um die Beantragung von Ausfuhrbeiträgen für Exporte, die kurz vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes getätigt wurden, nach dessen Inkrafttreten zu regeln, sieht Artikel 6 vor, dass Ausfuhrbeiträge für Exporte, die vor dem Inkrafttreten getätigt wurden, im Rahmen des bisherigen Rechts bis zum 28. Februar nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes beantragt werden können. Damit wird die Abrechnungsfrist für den letzten Beitragsmonat zwar verkürzt, bleibt jedoch mit einer Dauer von zwei Monaten für die betroffenen Unternehmen ausreichend lang (vgl. Ziff. 3.3.1).

3.5.3 Anhang 2: Änderung des Landwirtschaftsgesetzes

Art. 38 Abs. 2 und 3

In Artikel 38 Absatz 2 LwG 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 kg).

Die materielle Anpassung von Artikel 38 wird zum Anlass genommen, den systematischen Aufbau des Artikels zu bereinigen.

Art. 40

Mit dem neuen Artikel 40 LwG wird der Bund ermächtigt, den Produzenten und Produzentinnen eine Zulage für Verkehrsmilch auszurichten (Abs. 1). Der Bundesrat legt die Voraussetzungen und die Höhe der Zulage fest (Abs. 2). Die zum Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen werden in der Milchpreisstützungsverordnung ergänzt. Zusätzlich ist vorgesehen, die Definition der Verkehrsmilch in Artikel 28 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998³⁰ anzupassen, da die Zulage nicht für verfütterte Milch ausgerichtet werden soll. Die Höhe der Zulage für Verkehrsmilch ergibt sich aus den eingestellten Mitteln dividiert durch die gesamte vermarktete Milchmenge. Absatz 3 hält fest, dass Branchenorganisationen für die Verwendung der Verkehrsmilchzulage kollektive Selbsthilfemassnahmen treffen können. Vor dem Hintergrund der Ausführungen in Ziffer 3.2 sollen diese nicht als Wettbewerbsbeschränkung im Sinne des Kartellrechts gelten.

Art. 55

Mit dem neuen Artikel 55 LwG wird der Bund ermächtigt, den Produzenten und Produzentinnen eine Zulage für an Erstübernehmer abgeliefertes und von diesen gemäss den Übernahmbedingungen der Branche abgerechnetes Brotgetreide auszurichten (Abs. 1). Der Bundesrat wird die für den Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen (Abs. 2). In einer neuen Verordnung werden insbesondere die Bestimmung der zu Beiträgen berechtigenden Menge und die

³⁰ SR 910.91

Meldeverfahren festgelegt. Aufgrund der schwankenden Produktionsmenge wird im Unterschied zur Zulage für Verkehrsmilch darauf verzichtet, den jährlich zu berechnenden Beitragsansatz auf Verordnungsstufe festzuschreiben. Der Beitragssatz wird sich vielmehr aus den eingestellten Mitteln dividiert durch die dem BLW gemeldete und anschliessend plausibilisierte Nettomenge der entsprechenden Jahre ergeben. Absatz 3 hält fest, dass Branchenorganisationen für die Verwendung der Getreidezulage kollektive Selbsthilfemassnahmen treffen können. Vor dem Hintergrund der Ausführungen in Ziffer 3.2 sollen diese nicht als Wettbewerbsbeschränkung im Sinne des Kartellrechts gelten.

3.6 Bundesbeschluss über die Änderung des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021

Die neuen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen im Milch- und Getreidebereich sollen analog zu den heutigen Mitteln für die Verkäusungszulage und die Beihilfen im Pflanzenbau über den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz gesteuert werden. Mit dem Bundesbeschluss vom 7. März 2017 über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021 hat das Parlament für die Förderung von Produktion und Absatz in den Jahren 2018–2021 einen Höchstbetrag von 1 747 Millionen Franken festgelegt. Dieser Höchstbetrag soll für die neuen Stützungsmaßnahmen um 204 Millionen Franken. (67,9 Mio. Fr. p.a. für die drei Jahre 2019–2021) erhöht werden. Damit wird der Zahlungsrahmen für die Mittel zur Förderung von Produktion und Absatz 2018–2021 neu 1 951 Millionen Franken betragen. Das Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses wird vom Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses über den Ausfuhrwettbewerb abhängig gemacht.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Im Transferbereich führt die Vorlage zu keiner Mehrbelastung für den Bundeshaushalt: Die neuen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen werden über einen haushaltneutralen Transfer der bisher für Ausfuhrbeiträge vorgesehenen Mittel finanziert. Im Eigenbereich der Verwaltung entsteht beim BLW aus dem Vollzug der neuen Stützungsmaßnahmen ein gewisser Mehrbedarf, der haushaltsneutral aufgefangen werden soll. Im Eigenbereich der EZV dürften sich die Entlastungen aus dem Wegfall der Ausfuhrbeiträge und die Mehrbelastungen aus dem erwarteten Anstieg an Gesuchen im Veredelungsverkehr in etwa kompensieren. Im Einzelnen sind folgende Auswirkungen zu erwarten:

Aufhebung der Ausfuhrbeiträge

Ohne anderweitige Verwendung der Mittel würde mit der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge der Haushalt gegenüber der Finanzplanung des Bundesrats vom 24. August 2016 um 67,9 Millionen Franken 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 Ziffer 3.2 ausgeführt, wird sich die Verteilung der Mittel von insgesamt 67,9 Millionen Franken auf die beiden Sektoren an der Aufteilung der Ausfuhrbeiträge der Jahre 2013–2015 orientieren. Daraus ergibt sich ein Verhältnis von 83,3 Prozent für Milch und 16,7 Prozent für Getreide.

Für Milch sind Beiträge im Umfang von 56,6 Millionen pro Jahr vorgesehen, welche in der Finanzposition Zulagen Milchwirtschaft eingestellt werden.

Mit der Abwicklung der Auszahlungen der Milchzulage soll der bestehende Dienstleister für die Vollzugsaufgaben nach Artikel 12 MSV beauftragt werden. Die notwendigen Software-Entwicklungs- und -Einführungskosten betragen ca. 230 000 Franken. Die wiederkehrenden Kosten für die Dienstleistungen der Administrationsstelle decken den Betrieb der Informatiklösung sowie die Datenpflege ab und betragen jährlich ca. 120 000 Franken. Diese Vollzugskosten sollen innerhalb des bestehenden Globalbudgets des BLW finanziert werden.

Für die Beiträge für Getreide sind 11,3 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen, die in einer neu zu schaffenden Finanzposition Getreidezulage eingestellt werden.

Beim Getreide soll der Vollzug über die Erstabnehmer und eine zentrale Administrationsstelle erfolgen. Die dafür anfallenden Kosten von ca. 260 000 Franken für die Entwicklung des Datenerfassungssystems sollen durch eine Aufstockung des Globalbudgets des BLW finanziert werden, die haushaltsneutral mit einer entsprechenden Reduktion der Mittel aus dem Kredit Beihilfen Pflanzenbau kompensiert werden soll. Die jährlich wiederkehrenden Kosten von ca. 45 000 Franken für die Datenbeschaffung werden innerhalb des bestehenden Globalbudgets des BLW aufgefangen.

Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs

Die Einfuhr der Milch- und Getreidegrundstoffe zur Herstellung von Exportprodukten im Rahmen des aktiven Veredelungsverkehrs ist kostenneutral. 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 oder unter Rückerstattung des Einfuhrzolls, erfolgt.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Aufhebung der Ausführbeiträge und Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs

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 ist im Bereich Veredelungsverkehr trotz Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens von einem personellen Mehraufwand auszugehen. Unter dem Strich dürften sich der zu erwartende Mehraufwand beim Veredelungsverkehr und der Minderaufwand aufgrund der wegfallenden Administration der Ausführbeiträge in etwa die Waage halten.

Produktgebundene Stützungsmaßnahmen für Milch und Getreide

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.

Der Datenaustausch und die Auszahlungen erfordern einen Mehraufwand auf Stufe Bund, der aber ohne personelle Aufstockung bewältigt werden kann. Der Vollzug der Getreidezulage soll vollumfänglich durch eine 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 (bzw. 80 000 Fr.).

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Haushalte der Kantone und Gemeinden sind von der Aufhebung der Ausführbeiträge und der Umsetzung der vorgeschlagenen Begleitmassnahmen nicht betroffen. Die Auszahlung und Kontrolle der produktgebundenen Stützungsmaßnahmen für Milch und Getreide erfolgt direkt durch das BLW. Einige Standortregionen der Nahrungsmittelindustrie, zu denen teilweise auch strukturschwache Regionen gehören, dürften von den positiven Auswirkungen des Massnahmenpakets profitieren, indem die Standortattraktivität der Schweiz für die Nahrungsmittelindustrie gestützt wird (vgl. Ziff. 4.3).

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Wirkungen der Ausfuhrbeiträge sind in Ziffer 3.1 dargestellt. Die Wirkungen der vorgeschlagenen Begleitmassnahmen sind mit jenen der Ausfuhrbeiträge nicht identisch, jedoch setzen die Begleitmassnahmen bei den beiden vom Wegfall der Ausfuhrbeiträge hauptbetroffenen Sektoren (Rohstoffproduzent/innen und Nahrungsmittelindustrie) an. Dies mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelproduktion zugunsten der gesamten Wertschöpfungskette zu stützen.

Die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs für Agrargrundstoffe, die bisher zu Ausfuhrbeiträgen berechtigten, ermöglicht der Nahrungsmittelindustrie für die Herstellung von Exportprodukten einen planbaren, mengenmässig ausreichenden Zugang zu konkurrenzfähigen Rohstoffen.

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

Auf eine weitergehende Regulierungsfolgenabschätzung wurde verzichtet. Bei der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge handelt es sich um die Umsetzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung, für die kein regulatorischer Spielraum besteht. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Budgetverschiebung von 67,9 Millionen Franken dürften gering sein. Mit der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs wird der administrative Aufwand bei den Unternehmen gesenkt.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Auswirkungen auf die Gesellschaft wurden nicht geprüft. Es werden keine relevanten Auswirkungen erwartet.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die vorgesehene Ausrichtung von produktgebundener Stützung als Begleitmassnahme zur Aufhebung der Ausfuhrbeiträge lässt nicht erwarten, dass sich das Produktionsmuster der Schweizer Landwirtschaft wesentlich ändert. Die Umsetzung dürfte sich kaum auf die in der Schweiz produzierten Mengen von Milch und Getreide auswirken. Auch die Art und Weise, wie Milch und Getreide produziert werden, dürften sich kaum ändern. Entsprechend werden keine Auswirkungen auf die Umwelt erwartet. Mangels erwarteter Auswirkungen auf umweltrelevante Parameter wurde auf eine weitergehende Abschätzung der Auswirkungen auf die Umwelt verzichtet.

4.6 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Mit der Zustimmung zum WTO-Ministerbeschluss über den Ausfuhrwettbewerb und dessen Umsetzung im Landesrecht leistet die Schweiz einen Beitrag zur Stärkung des multilateralen Handelssystems. Die Aufhebung der Ausfuhrbeiträge verbessert die Kohärenz der schweizerischen Aussenhandelspolitik mit den Zielen der schweizerischen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik. Die UN-Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung, verabschiedet am 25. September 2013,³¹ enthält das Anliegen, Massnahmen, die auf internationalen Agrarmärkten Marktverzerrungen verursachen (u.a. Ausfuhrsubventionen), zu reduzieren (Ziel 2.b).

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016³² zur Legislaturplanung 2015–2019 und im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016³³ über die Legislaturplanung angekündigt. In Ziel 4 des Bundesbeschlusses («Die Schweiz leistet ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung und sichert der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten») wird die Verabschiedung der Botschaft zum Abschluss der Vertrag von Doha und zu den notwendigen Gesetzesanpassungen angekündigt (Art. 5 Ziff. 21). Mit dieser Vorlage setzt die Schweiz ein Teilergebnis der WTO-Doha-Runde um und passt das nationale Recht entsprechend an.

5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Zustimmung zum WTO-Ministerbeschluss und damit zur Weiterentwicklung des multilateralen Handelssystems steht in Einklang mit der Aussenwirtschaftsstrategie, wie sie der Bundesrat 2012³⁴ definiert hat. Das Vorhaben «Administrative Entlastung und bessere Regulierung für Unternehmen» ist Teil der Neuen Wachstumspolitik 2016–2019³⁵. Hierzu gehört die Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht «Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen. Bilanz 2012–2015 und Perspektiven 2016–2019»³⁶. Dieser Bericht empfiehlt eine vertiefte Prüfung der Flexibilisierung des Systems des Veredelungs-

³¹ Das Dokument ist einsehbar unter: www.un.org/fr > Documents > Documents en allemand > Generalversammlung > Resolutionen und Beschlüsse > Resolutionen nach Nummern > A/RES/70/1

³² BBl 2016 1105, hier 1165

³³ BBl 2016 5183, hier 5185

³⁴ BBl 2013 1257, hier 1296

³⁵ Bericht des Bundesrates vom 22. Juni 2016, S. 31; der Bericht ist einsehbar unter: www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wachstumspolitik > Wachstum > Dokumente > Neue Wachstumspolitik 2016-2019

³⁶ Bericht des Bundesrates vom 1. September 2015, S. 91; der Bericht ist einsehbar unter: www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wachstumspolitik > Regulierung > Bericht administrative Entlastung 2016–2019

verkehrs. Mit der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs für Agrargrundstoffe, für die heute Ausführbeiträge ausgerichtet werden, wird in diesem Bereich eine Vereinfachung für die betroffenen Unternehmen umgesetzt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

WTO-Ministerbeschluss und Änderung der Verpflichtungsliste LIX

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses über den Ausfuhrwettbewerb und die Genehmigung der Änderung der Verpflichtungsliste LIX im Bereich Ausführsubventionen stützt sich einerseits auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung³⁷ (BV), wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind, andererseits auf Artikel 184 Absatz 2 BV, der den Bundesrat ermächtigt, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und der Genehmigung durch das Parlament zu unterbreiten. Die Zustimmung der Schweiz zum WTO-Ministerbeschluss erfolgte in Einklang mit dem vom Bundesrat im Dezember 2015 erteilten Mandat, zu dem vorgängig die zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte und die Kantone konsultiert wurden.

Artikel 166 Absatz 2 BV ermächtigt die Bundesversammlung, die völkerrechtlichen Verträge zu genehmigen, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (vgl. auch Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁸ [ParlG] und Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³⁹). Der vorliegende Beschluss bedarf der Zustimmung des Parlaments. Die Zuständigkeit zur Genehmigung des Ministerbeschlusses liegt bei der Bundesversammlung.

Gesetzesrevisionen

Artikel 133 BV ermächtigt den Bund, Zölle beim grenzüberschreitenden Warenverkehr zu erheben. Dieser Artikel ist die Verfassungsgrundlage für die Zölle, die gemäss dem neuen Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten erhoben werden.

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

³⁷ SR 101

³⁸ SR 171.10

³⁹ SR 172.010

6.2 Erlassform

Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses über den Ausfuhrwettbewerb und über die Genehmigung der Änderungen der Verpflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein im Bereich Ausfuhrsubventionen

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Bestimmungen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Der WTO-Ministerbeschluss über den Ausfuhrwettbewerb zieht eine Änderung der Verpflichtungsliste LIX nach sich. Die Verpflichtungsliste LIX stellt einen Anhang zum GATT 1994 dar, das seinerseits ein Anhang des WTO-Abkommens ist, welches kündbar ist (vgl. Protokoll von Marrakesch zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen 1994, Anhang 1A.2, Ziff. 1). Die vorgeschlagene Änderung der Verpflichtungsliste LIX ist nicht mit einem Beitritt zu einer internationalen Organisation verbunden; die Schweiz ist bereits seit 1995 Mitglied der Welthandelsorganisation.⁴⁰ Zur Umsetzung des WTO-Ministerbeschlusses und der damit verbundenen Änderung der Verpflichtungsliste LIX ist es erforderlich, das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten zu revidieren beziehungsweise, wie mit diesem Entwurf vorgeschlagen, eine Totalrevision dieses Gesetzes vorzunehmen. Damit sind die Bedingungen von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV erfüllt. Der Bundesbeschluss untersteht somit dem fakultativen Referendum.

Aufgrund der Referendumpflicht des Genehmigungsbeschlusses können gestützt auf Artikel 141a Absatz 2 BV die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

Bundesbeschluss über die Änderung des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021

Für die Änderung des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021 ist nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 ParlG ein einfacher Bundesbeschluss vorgesehen, der nicht dem fakultativen Referendum untersteht.

⁴⁰ Vgl. auch GATT-Botschaft 1 vom 19. September 1994 (BBI 1994 IV 1 419), Ziff. 8.3.

6.3 Gültigkeit für das Fürstentum Liechtenstein

Aufgrund des Vertrags vom 29. März 1923⁴¹ zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet bilden die Schweiz und Liechtenstein eine Zollunion. Dies kommt in der WTO dadurch zum Ausdruck, dass mit der Verpflichtungsliste LIX eine gemeinsame Liste besteht, die für die Schweiz und für das Fürstentum Liechtenstein Gültigkeit hat. Zwar richtet das Fürstentum Liechtenstein selbst keine Ausführbeiträge aus, es ist aber von der Aufhebung der Schweizer Ausführbeiträge insofern betroffen, als Unternehmen aus Liechtenstein wie Schweizer Unternehmen Anspruch auf Ausführbeiträge geltend machen können.

Zur Sicherung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen im gemeinsamen Zollgebiet Schweiz-Liechtenstein beteiligt sich Liechtenstein an gewissen Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Agrarpolitik. Diese Beteiligung wird in der Vereinbarung in Form eines Notenaustauschs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein vom 31. Januar 2003⁴² zur Regelung der Beteiligung Liechtensteins an Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik geregelt. Die Massnahmen und die entsprechenden Budgetrubriken, an denen sich Liechtenstein beteiligt, ergeben sich aus dem Anhang des Notenaustauschs. Die Verkäsungszulage (Art. 38 LwG) und die Milchpreisstützungsverordnung sind in diesem Anhang aufgeführt. Analog können die vorgesehene neue Milchzulage (Art. 40 LwG) und die Getreidezulage (Art. 55 LwG) sowie die entsprechenden Verordnungen ebenfalls in den Anhang aufgenommen werden. Rechtsgrundlage für den Einbezug bilden die in der Anlage des Notenaustauschs aufgeführten schweizerischen Erlasse, die in Liechtenstein im Landesgesetzblatt kundgemacht werden.

Aufgrund der Zollunion gelten die Erläuterungen zum aktiven Veredelungsverkehr in den Ziffern 3.2 und 3.3.3 auch für das Fürstentum Liechtenstein.

6.4 Rechtliche Aspekte der Umsetzungserlasse

6.4.1 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

WTO

Die Ausführbeiträge nach dem heutigen «Schoggigesetz» werden in Einklang mit dem WTO-Ministerbeschluss aufgehoben. Die neuen produktgebundenen Stützungsmassnahmen für Milch und Brotgetreide, die in der WTO notifiziert werden müssen, bewegen sich innerhalb der bestehenden WTO-Verpflichtungslimiten der Schweiz für Stützungsmassnahmen und sind deshalb insbesondere mit Artikel 6.3 des WTO-Agrarabkommens vereinbar. Die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs ist mit den WTO-Verpflichtungen ebenfalls vereinbar. Gestützt auf Artikel XVI des GATT, auf Fussnote 1 zu Artikel 1 des

⁴¹ SR 0.631.112.514

⁴² SR 0.916.051.41

WTO-Subventionsabkommens und auf Artikel 10.9 des WTO-Abkommens über Handelserleichterungen ist der Veredelungsverkehr zulässig.

Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge von den Handelspartnern der Schweiz aufmerksam verfolgt wird. Das Risiko von WTO-Klagen oder Ausgleichszöllen kann nicht vollständig ausgeschlossen werden. Handelspartner könnten eine Verletzung des Exportsubventionsverbotes geltend machen, insbesondere falls sie staatliche Massnahmen als Unterstützung allfälliger privater Branchenlösungen zur Förderung von Exporten identifizieren. Würde der Staat in Bezug auf allfällige private Branchenlösungen zur Förderung von Exporten zusätzlich Massnahmen ergreifen, beispielsweise 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-Recht 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.

EU

Die Aufhebung der Ausfuhrbeiträge ist mit dem Abkommen vom 22. Juli 1972⁴³ zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (FHA 1972) sowie dem zugehörigen Protokoll Nr. 2 vom 22. Juli 1972⁴⁴ über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse vereinbar. Mit dem neuen Gesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten werden die in diesem Protokoll geregelten ausfuhrseitigen Preisausgleichsmassnahmen im Handel zwischen der Schweiz und der EU gegenstandslos. Was die neuen exportunabhängigen Stützungen der Milch- und Getreideproduktion betrifft, so sind die landwirtschaftlichen Rohstoffe im Unterschied zu den landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten nicht Gegenstand des FHA 1972 und dessen Protokoll Nr. 2. Die Anhänge 1–3 des Abkommens vom 21. Juni 1999⁴⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen Schweiz–EU) 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 Anhang 3 Artikel 4 des Agrarabkommens Schweiz–EU 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. 3.3.2), wird die neue Milchzulage keinen Einfluss auf den Käsehandel zwischen der Schweiz und der EU haben. Damit sind die neuen produktgebundenen Stützungsmaßnahmen auch mit dem Agrarabkommen Schweiz–EU vereinbar. Der Veredelungsverkehr ist mit dem FHA 1972 und dessen Protokoll Nr. 2 sowie mit dem Agrarabkommen Schweiz–EU im Grund-

43 SR 0.632.401

44 SR 0.632.401.2

45 SR 0.916.026.81

satz ebenfalls vereinbar. Da es sich bei der Anpassung lediglich um eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens handelt, ist diese ebenfalls vereinbar.

Obwohl die Milch- und Getreidegrundstoffe, für deren Produktion die exportunabhängige Ausrichtung der neuen Zulagen vorgesehen ist, vom FHA 1972 und dessen Protokoll Nr. 2 nicht erfasst sind, kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass indirekte Auswirkungen auf den Export von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten geltend gemacht werden könnten. Grundsätzlich könnte eine Vertragspartei den Gemischten Ausschuss des Abkommens anrufen oder bei ausbleibender Einigung einseitige Gegenmassnahmen (z.B. Ausgleichszölle) ergreifen. Die Auswirkungen der exportunabhängig ausgerichteten Stützung der Rohstoffproduktion auf exportierte Verarbeitungsprodukte dürften aber – wie bei anderen landwirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen – kaum hinreichend ins Gewicht fallen, um den bilateralen Warenverkehr und damit das gute Funktionieren des Abkommens zu beeinträchtigen.

Sonstige Abkommen

Die von der Schweiz abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU stehen weder der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge noch der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs entgegen. Die meisten Freihandelsabkommen der Schweiz mit Drittstaaten verweisen bezüglich Subventionen auf Artikel XVI GATT und das WTO-Subventionsabkommen. Die Ausführungen zur WTO gelten deshalb auch für diese Freihandelsabkommen. Einzig das Interimsabkommen vom 30. November 1998⁴⁶ zwischen den EFTA-Staaten und der PLO, handelnd zu Gunsten der Palästinensischen Behörde enthält anstelle des Verweises auf das WTO-Subventionsabkommen ein dem FHA 1972 ähnliches Verbot von Subventionen und Beihilfen. Somit gelten für dieses Abkommen diesbezüglich die obenstehenden Ausführungen zum FHA 1972. Die parallel zu einer Reihe von Freihandelsabkommen der Staaten der Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) mit Drittländern ausgehandelten bilateralen Agrarabkommen der Schweiz enthalten in der Regel keine spezifischen Bestimmungen zur internen Stützung. Einzig das Landwirtschaftsabkommen vom 7. August 2006⁴⁷ zwischen der Schweiz und den SACU-Staaten (Staaten der Südafrikanischen Zollunion) 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. Die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens des aktiven Veredelungsverkehrs ist auch mit dem Internationalen Übereinkommen der Weltzollorganisation (WZO) vom 18. Mai 1973⁴⁸ zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren vereinbar.

⁴⁶ SR 0.632.316.251

⁴⁷ SR 0.632.311.181.1

⁴⁸ SR 0.631.20

6.4.2 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 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 2 Millionen Franken 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 haben neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken zur Folge. Deshalb sind Artikel 40 E-LwG und Artikel 55 E-LwG der Ausgabenbremse zu unterstellen.

6.4.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele

Mit den neuen Zulagen für Verkehrsmilch und Brotgetreide sollen die Milch- und Getreideproduzenten und -produzentinnen für den höheren Marktdruck bei der Belieferung der verarbeitenden Nahrungsmittelindustrie kompensiert werden. Ziel ist es, die Wertschöpfung in der Nahrungsmittelproduktion unter den gegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen so weit als möglich zu erhalten. Mit diesen Stützungsmaßnahmen erfüllt der Bund somit einen Auftrag nach Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a BV, der ohne eine entsprechende Finanzhilfe nicht in gewünschtem Ausmass erreicht werden könnte. Artikel 104 BV weist dem Bund eine Daueraufgabe zu. Die produktgebundenen Stützungsmaßnahmen sind deshalb weder befristet noch degressiv ausgestaltet. Die agrarpolitischen Massnahmen werden indes mit der Verabschiedung der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen alle vier Jahre einer Prüfung unterzogen. Der Bundesrat beabsichtigt zusätzlich, die Stützungsmaßnahmen für Milch und Brotgetreide vier Jahre nach deren Einführung zu evaluieren, um deren Wirkung auf die Wertschöpfungskette zu untersuchen, die Effizienz und die Effektivität des Mitteleinsatzes zu beurteilen und allfällige Anpassungen an den Massnahmen vornehmen zu können.

Die neuen Stützungsmaßnahmen sollen durch eine haushaltsneutrale Verschiebung der für die Ausführbeiträge vorgesehenen Mittel (67,9 Mio. Fr. pro Jahr) finanziert werden. Durch eine einheitliche Ausrichtung der Zulagen auf Bundesebene kann eine Gleichbehandlung der Produzenten und Produzentinnen untereinander gewährleistet werden.

Verfahren und Steuerung der Beitragsgewährung

Wie unter Ziffer 3.3.2 ausgeführt, werden die neuen Zulagen für Verkehrsmilch und Brotgetreide direkt an die Milch- und Brotgetreideproduzenten und -produzentinnen ausbezahlt. Der Bundesrat legt im Rahmen der Milchpreisstützungsverordnung für die Milchzulage beziehungsweise in einer neuen Verordnung für die Getreidezulage die Voraussetzungen für die Ausrichtung der neuen Milch- und der neuen Getreidezulage fest. Er legt zudem die Höhe der Milchzulage fest. Die finanzielle Steuerung

erfolgt nach Artikel 6 LwG über die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen (in diesem Fall dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz) sowie über den jährlichen Zahlungskredit im Rahmen des Voranschlags.

6.4.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen des neuen Bundesgesetzes über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten entspricht jenen für die einführseitigen Bestimmungen des bestehenden «Schoggigesetzes»: Der Bundesrat wird ermächtigt, die Zölle für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten in der in den Artikeln 1 und 2 beschriebenen Weise festzulegen sowie gemäss Artikel 4 Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Mit dem neuen Artikel 40 LwG 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.

Mit dem neuen Artikel 55 LwG wird der Bund ermächtigt, an die Produzenten und Produzentinnen eine Zulage für an den Erstübernehmer abgeliefertes Getreide und vom Erstübernehmer gemäss Übernahmebedingungen der Branche abgerechnetes Brotgetreide auszurichten. Der Bundesrat wird zu diesem Zweck die für den Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen. Weil das Gesetz die Methode zur Festsetzung des Beitragsatzes bestimmt, bleibt diesbezüglich kein Spielraum.

6.4.5 Datenschutz

Wie in Ziffer 3.3.2 ausgeführt, entsprechen die vorgesehenen Verfahren für die Auszahlung der Milch- und der Getreidezulage und die damit verbundene Datenerhebung, -bearbeitung und -verwendung den gesetzlichen Datenschutzbestimmungen.

Bereits heute unterbreitet die Oberzolldirektion gestützt auf Artikel 165 Absatz 4 ZV Bewilligungsgesuche für den Veredelungsverkehr betroffenen Organisationen und Bundesstellen zur Stellungnahme. Es handelt sich dabei auch um eine Bekanntgabe von Personendaten nach Artikel 3 Buchstabe f des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁴⁹ über den Datenschutz (DSG). Artikel 165 Absatz 4 ZV bildet die nach Artikel 17 Absatz 1 DSG erforderliche Rechtsgrundlage. Zudem ist davon auszugehen, dass die Gesuchstellerin sich der Datenbekanntgabe bewusst ist und sich damit einverstanden erklärt. Somit wäre eine Rechtsgrundlage nicht zwingend erforderlich (Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG).

Die Vereinfachung des Konsultationsverfahrens durch die vorgesehene Information der interessierten Branchenverbände ändert nichts daran, dass die EZV die Bewilligungsgesuche für den Veredelungsverkehr interessierten Dritten bekannt gibt.

⁴⁹ SR 235.1