

09.510

**Parlamentarische Initiative
Erhalt des Viehexportes aus der Schweiz**

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

vom 21. März 2011

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft und des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

21. März 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Hansruedi Wandfluh

Übersicht

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Ausfuhrbeihilfen für Schweizer Zuchtvieh wieder einzuführen. Die gesetzliche Grundlage für derartige Beihilfen wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2011 per Ende 2009 aufgehoben. Die Aufhebung aller Exportsubventionen ist in der laufenden WTO-Doha-Runde per 2013 im Grundsatz beschlossen.

Angesichts des erschwerten Viehabsatzes besonders im Herbst nach dem Alpabzug und ungleicher Konkurrenzverhältnisse mit der EU sollen insgesamt 4 Millionen Franken pro Jahr zur Förderung des Viehexports zur Verfügung stehen. Die Umsetzung der Massnahme erfolgt gleich wie 2009. Die Beiträge je Tier sollen infolge der gesunkenen Preisdifferenzen zum Ausland auf rund 60 % der damaligen Beitragshöhe festgelegt werden.

Es ist vorgesehen, die Finanzierung der Ausfuhrbeihilfen mittels einer Umlagerung von Mitteln für die Direktzahlungen innerhalb des Landwirtschaftskredits sicherzustellen. Diese Umlagerung bedingt eine Korrektur der Zahlungsrahmen Landwirtschaft für die Jahre 2012 und 2013. Erforderliche Kürzungen bei den Direktzahlungen würden bei den Beiträgen für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere erfolgen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die Forderungen der parlamentarischen Initiative

Am 11. Dezember 2009 reichte Nationalrat Elmar Bigger die parlamentarische Initiative ein, welche verlangt, dass die auf Anfang 2010 beschlossene Aufhebung des Artikel 26 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) rückgängig zu machen ist. Dieser Artikel erlaubte es dem Bund, die Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse und deren Verarbeitungsprodukte mit Beiträgen zu unterstützen. Die parlamentarische Initiative fordert weiter, dass der Bundesrat bis zur Wiedereinführung der gesetzlichen Grundlage die Förderung des Viehexportes sicherzustellen hat.

1.2 Die Vorprüfung der parlamentarischen Initiative

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) hat anlässlich ihrer Sitzung vom 28. Juni 2010 mit 14 zu 11 Stimmen beschlossen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) stimmte dieser Entscheidung am 22. Oktober 2010 mit 3 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu. Somit wurde die WAK-N mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt (ParlG Art. 111 Abs. 1).

An der Sitzung vom 17. Januar 2011 ist die WAK-N mit 12 zu 12 Stimmen und Stichtenscheid des Präsidenten auf den Vorentwurf eingetreten und hat ihn mit 13 zu 11 Stimmen angenommen. Die Kommission hat beschlossen, bei den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 20. Januar bis zum 4. März 2011. 36 Vernehmlassungsteilnehmer unterstützen die Vorlage, 12 lehnen sie ab und 2 verzichten auf eine Stellungnahme (siehe Ziff. 2.6.). Nach Diskussion der Ergebnisse der Vernehmlassung beschloss die Kommission mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Rat den ursprünglichen Vernehmlassungsentwurf zu unterbreiten. Eine Minderheit lehnt die Vorlage insgesamt ab und beantragt, nicht darauf einzutreten.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Rechtliche und wirtschaftliche Ausgangslage

Weil Exportsubventionen ökonomisch als hochgradig marktverzerrende Instrumente beurteilt werden und keine Anreize für eine marktkonforme Qualitätsproduktion schaffen, wurde die Aufhebung der Ausfuhrbeihilfen für Agrarrohstoffe sowie für Zuchtvieh im Rahmen der Agrarpolitik 2011¹ beschlossen. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 14. November 2007 entschieden, die Aufhebung von Artikel 26 LwG

¹ AS 2007 6095

auf den 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen. Die rechtliche Grundlage zur Förderung des Zuchtviehexports mit Beihilfen fiel folglich weg.

Der Bund unterstützte den Export von Tieren der Rindvieh-, Schaf-, Ziegen- und Pferdegattung mit einem Betrag von 5,6 Millionen Franken pro Jahr (Durchschnitt 2005–2009). Mit diesen Geldern konnten zwischen 4000 und 5000 Stück Rindvieh mit einer Bundeshilfe von rund 1000 Franken je Tier ausgeführt werden. Dank zusätzlicher Mittel im 2009 war der Export von rund 5800 Stück möglich. Ferner erhielten die Exporteure für wenige Hundert Tiere der anderen Gattungen ebenfalls Beihilfen. Nach Aufhebung der Beihilfen wurden 2010 nur 555 Tiere der Rindviehgattung ausgeführt.

2.2 Handlungsbedarf: Erwägungen der Kommission

2.2.1 Argumente der Mehrheit

Die Mehrheit setzt sich für eine Wiedereinführung von Ausfuhrbeihilfen für Zuchtvieh ein. Sie ist der Meinung, dass mit der Aufhebung von Artikel 26 LwG ein Instrument zum Erhalt und zur Förderung der einheimischen Landwirtschaft leichtfertig aus der Hand gegeben wurde. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit ist der Export von Zuchtvieh eine Voraussetzung für den Weiterbestand der einheimischen Viehwirtschaft in allen landwirtschaftlichen Gebieten, vorab jedoch in den Hügel- und Berggebieten.

Weiter argumentiert die Mehrheit, dass die Ausfuhrbeihilfen mit der Revision der Agrargesetzgebung aufgehoben wurden, in der Meinung, dass ein definitiver Entscheid der WTO zur Aufhebung aller Exportförderungsinstrumente zustande kommen würde. Weil die WTO-Doha-Runde nicht abgeschlossen werden konnte, ist nun aber eine Ungleichbehandlung mit der EU entstanden, weil diese immer noch Ausfuhrerstattungen für lebende Tiere leistet.

Die Mehrheit weist auch darauf hin, dass mit der Wiedereinführung der Ausfuhrbeihilfen der Export von 4000–5000 Tieren der Rindviehgattung pro Jahr gefördert werden kann, was zu einer Entlastung des schweizerischen Viehmarktes hauptsächlich im Herbst nach dem Alpabzug führt. Ausserdem werden dadurch die Handelsbeziehungen zu ausländischen Käufern gestärkt. Ohne die Ausfuhrbeihilfen gehen den Schweizer Viehhändlern diese Handelsbeziehungen verloren und können später nur schwer zurückgewonnen werden.

Solange kein WTO-Abschluss umgesetzt wird, bleibt der tarifäre Schutz beim Rindfleisch unverändert hoch und damit liegen die Inlandpreise für Schlachtvieh auf deutlich höherem Niveau als in der EU. Dies beeinflusst direkt die Preise für Nutztvieh, welche ebenfalls wesentlich höher sind als im umliegenden Ausland. Ohne Exportunterstützung ist die Schweiz nicht konkurrenzfähig.

Das Budget der Landwirtschaft zur Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung muss nicht erhöht werden. Vielmehr soll der einzusetzende Betrag innerhalb des Landwirtschaftsbudgets von den Direktzahlungen zur Marktstützung verschoben werden (siehe Ziff. 2.5).

2.2.2

Argumente der Minderheit

Die Minderheit (Fässler, Favre Charles, Fehr Hans-Jürg, Gysin, Leutenegger Oberholzer, Müller Philipp, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Theiler, Thorens Goumaz, Zisyadis) bestreitet den Handlungsbedarf und beantragt, auf den Gesetzesvorentwurf nicht einzutreten. Sie gibt zu bedenken, dass Ausfuhrbeihilfen international als sehr marktverzerrend und ökonomisch ineffiziente Massnahme eingestuft werden und dass aus diesem Grund die Aufhebung aller Exportförderungsinstrumente in der laufenden WTO-Doha-Runde per 2013 im Grundsatz beschlossen wurde.

In den Augen der Minderheit soll die Landwirtschaft über Anreize zur Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefördert werden und nicht mit marktverzerrenden, ineffizienten Instrumenten. Von Ausfuhrbeihilfen profitieren in erster Linie nicht die Bauern, sondern einige wenige Viehhändler. Ausserdem werden die Preise für inländische Käufer verteuert. Deshalb soll die Unterstützung der Berggebiete über das Direktzahlungssystem erfolgen.

Weiter ist die Minderheit der Ansicht, dass eine Wiedereinführung von Ausfuhrbeihilfen für Zuchtvieh den bisherigen Entscheidungen des Parlaments widersprechen und mit Blick auf aktuelle und künftige Verhandlungen in Bezug auf die Aussenwirtschaft ein falsches Signal setzen würde. Ausserdem würde man ein Präjudiz schaffen und andere Sektoren könnten in der Folge ähnliche Subventionen für ihre Produkte verlangen.

Schliesslich argumentiert die Kommissionsminderheit, dass die EU den Viehexport nur in Nicht-EU-Länder weiterhin mit Beiträgen unterstützt und dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten der EU nicht subventioniert werden darf. Somit bestehen für Schweizer Viehexporteure auf ihrem Hauptmarkt, dem EU-Markt, weiterhin gleich lange Spiesse.

2.3

Eckwerte der vorgeschlagenen Regelung

Zur Förderung des Zuchtviehexports sollen Beihilfen von insgesamt 4 Millionen Franken pro Jahr ausgerichtet werden. Das Instrument soll für die gleichen Tierkategorien und mit den gleichen Bedingungen umgesetzt werden wie 2009. Demzufolge legt der Bundesrat die Grundsätze in der Tierzuchtverordnung vom 14. November 2007 (TZV; SR 916.310) fest. Die Beihilfe je Tier, abgestuft nach Gattung, Rasse, Geschlecht, Destinationsland und nach weiteren Kriterien soll in der Verordnung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 über die Gewährung von Beiträgen in der Tierzucht (SR 916.310.31) festgelegt werden. Das Bundesamt für Landwirtschaft bestimmt ebenfalls die Qualitätsanforderungen, welche die exportierten Tiere erfüllen müssen. Die Beihilfe je Tier soll auf rund 60 % der im Jahre 2009 ausgerichteten Beihilfe reduziert werden, weil die Preisdifferenzen zum Ausland geringer geworden sind. Der Export von trächtigen Kühen und Rindern könnte beispielsweise nach Italien mit 630 Franken pro Tier und nach Georgien mit 750 Franken pro Tier gefördert werden.

Der Vollzug soll erneut an die betroffenen Zuchtorganisationen übertragen werden, wie es bis Ende 2009 der Fall war. Diese Organisationen überprüfen die Beitragsberechtigung und zahlen den Exporteuren die Beihilfen aus.

renzfähigkeit auf den ausländischen Märkten wieder hergestellt werden, was sich positiv auf die Handelsbeziehungen auswirkt. 8 Kantone (AG, BE, BL, BS, GE, LU, SH und ZH), 2 Parteien (FDP, Die Liberalen und SP) und 2 Organisationen und Verbände lehnen die Vorlage ab. Sie argumentieren, dass Ausfuhrbeihilfen marktverzerrend seien und die Landwirtschaft effektiver und effizienter über Direktzahlungen unterstützt werden kann. Ausserdem soll die schweizerische Agrarpolitik konsequent und verlässlich sein, und es sei daher wenig sinnvoll, geltendes Recht nach nur eineinhalb Jahren wieder zu ändern. Die Wiedereinführung eines Exportförderungsinstruments zu Gunsten der Viehwirtschaft sei zudem ein Anreiz für andere Bereiche, dieselbe Forderung zu stellen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 53 Ausfuhr von Zuchttieren

Beihilfen für die Ausfuhr sollen für Zuchttiere der Rindvieh-, Pferde-, Schaf- und Ziegengattung ausgerichtet werden. Der Bundesrat legt gestützt auf Artikel 177 LwG die Ausführungsbestimmungen fest. Er hält sich dabei an die Rahmenbedingungen, welche 2009 gegolten haben.

Mit der Änderung des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 werden 8 Millionen Franken von den Direktzahlungen zu den Massnahmen zur Förderung von Produktion und Absatz umgelagert. Die Zahlen im Entwurf zum Bundesbeschluss über die Änderung des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 beruhen auf dem modifizierten Bundesbeschluss, welcher am 17. März 2011 vom Ständerat beschlossen wurde³.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Innerhalb des Landwirtschaftskredits müssen 4 Millionen Franken pro Jahr von den Direktzahlungen zur Marktstützung umgelagert werden. Um diesen Betrag bei den Direktzahlungen einsparen zu können, ist es vorgesehen, alle Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere nach Artikel 32 der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV; SR 910.13) um 5 Franken pro Raufuttergrosseinheit zu senken.

Weil es sich um eine neue, wiederkehrende Ausgabe handelt, untersteht sie der Ausgabenbremse. Es braucht folglich in beiden Räten die Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder (qualifiziertes Mehr).

Der Vollzug benötigt einen gewissen personellen Mehraufwand bei den Zuchtorganisationen und im Bundesamt für Landwirtschaft.

³ http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4817/350673/d_s_4817_350673_350706.htm

4.2 Vollzugstauglichkeit

Die Wiedereinführung eines langjährig funktionierenden Instruments verursacht keine besonderen Schwierigkeiten im Vollzug.

5 Verhältnis zum internationalen und europäischen Recht

Das geltende EU-Recht ermöglicht die Förderung des Exports von reinrassigen Zuchtieren in alle Länder ausserhalb der EU. Für Tiere der Rindviehgattung erstattete die EU im Dezember 2010 rund 100 Franken je Tier.

Ausfuhrbeihilfen werden international als marktverzerrende Massnahme beurteilt. In den laufenden Verhandlungen der WTO wurde an einer Ministerkonferenz 2005 beschlossen, die Exportsubventionen spätestens per 2013 abschaffen zu wollen. Die WTO-Verhandlungen sind bislang nicht abgeschlossen, allerdings muss damit gerechnet werden, dass im Falle eines Abschlusses sämtliche Ausfuhrbeihilfen rasch aufgehoben werden müssen.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Änderung stützt sich auf Artikel 104 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ab.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die vorliegende Änderung des Landwirtschaftsgesetzes führt keine Delegationsnorm zum Erlass von selbständigem Ordnungsrecht ein. Der Bundesrat wird gemäss seiner Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (Art. 177 LwG) in der TZV und der DZV die erforderliche Konkretisierung vornehmen.

6.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Normen in der Form des Bundesgesetzes.