

95.001

Botschaft über die Änderung des Getreidegesetzes

vom 11. Januar 1995

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Getreidegesetzes vom 20. März 1959 mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

11. Januar 1995

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Villiger
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Es geht darum, die von Volk und Ständen am 25. September 1994 angenommene Änderung des Getreideartikels 23^{bis} der Bundesverfassung (Aufhebung der Verbilligung von inländischem Brotgetreide aus Zolleinnahmen; Verkauf zum Selbstkostenpreis des Bundes) möglichst rasch als Sparmassnahme umzusetzen. Das kann frühestens auf 1. Juli 1995 erfolgen, weil hiezu eine Teilrevision des Getreidegesetzes nötig ist. Gleichzeitig ist zu regeln, wie die zum genannten Zeitpunkt in der Zollrückstellung noch vorhandenen Mittel verwendet werden. Der Entwurf sieht vor, sie in die allgemeine Bundeskasse fliessen zu lassen.

Im Bereich der Weichweizenmüllerei ist der teilweise Mahllohnausgleich als Strukturinstrument überholt. Er wird aufgehoben, und um der Branche die dringende Strukturereinigung zu ermöglichen, werden im Rahmen dieser Teilrevision des Getreidegesetzes die Rechtsgrundlagen geschaffen für Solidaritätsbeiträge als Selbsthilfemassnahme in der Müllerei.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Am 25. September 1994 haben Volk und Stände die Änderung des Getreideartikels (Art. 23^{bis} Abs. 2 und 4 BV) angenommen und damit der Aufhebung der Verbilligung von inländischem Brotgetreide aus Zolleinnahmen zugestimmt. Da die Umsetzung der Verfassungsänderung einer Anpassung des Getreidegesetzes bedarf, wurde die Inkraftsetzung an den Bundesrat delegiert (vgl. Ziff. II Abs. 2 des Bundesbeschlusses über die Aufhebung der Verbilligung von inländischem Brotgetreide aus Zolleinnahmen, BBl 1994 II 219). Somit bleibt die heutige Regelung bezüglich Einlagen in die Zollrückstellung und Entnahmen daraus noch bestehen bis zum Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision des Getreidegesetzes; diese muss aber auch die Beschlussfassung über die in der Zollrückstellung im Zeitpunkt ihrer Aufhebung noch vorhandenen Mittel enthalten, weil letztere nicht Gegenstand der Volksabstimmung bildeten.

Der zweite Bericht der Schweizerischen Kartellkommission über die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Markt für Backmehl (Veröffentlichung 4/1994 S. 197 Ziff. 13) enthält drei Empfehlungen an das Bundesamt für Landwirtschaft und an die am Markt Beteiligten; sie betreffen die Mühlenstruktur, den Mahllohn- und Frachtkostenausgleich. Nachdem ohnehin eine Teilrevision des Getreidegesetzes erfolgen muss, erachtet es der Bundesrat als zweckmässig, gleichzeitig einen ersten, spruchreifen Teil der Empfehlungen zu realisieren. Dies betrifft die Aufhebung des teilweisen Mahllohnausgleichs; an dessen Stelle soll die Branche neu über Solidaritätsbeiträge zur Strukturbereinigung verfügen können. Rasches Handeln ist zudem geboten durch die sich aktuell vollziehenden Marktveränderungen (Veröffentlichung Kartellkommission, Nachtrag, S. 199/200, Ziff. 16–18).

12 Ergebnisse des Vorverfahrens

Für die Aufhebung der Verbilligung des inländischen Brotgetreides aus Zolleinnahmen erfolgte eine Vernehmlassung im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt (BBl 1993 IV 302 ff.). Angesichts des konkreten und kaum Ermessensspielraum bietenden Wortlautes der Änderung von Artikel 23^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung wurde auf eine nochmalige Anhörung verzichtet. Ein Vernehmlassungsverfahren wird auch weder vom zitierten Verfassungsartikel noch von der Getreidegesetzgebung verlangt. Schliesslich ist ebenfalls keine Voraussetzung von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062) erfüllt.

Die Änderungen im strukturellen Bereich der Müllerei sind branchenspezifisch und wurden vom Bundesamt für Landwirtschaft mit diesen Kreisen eingehend besprochen. Auch wenn die Vertreter der kleineren und mittleren Mühlen den Wegfall des teilweisen Mahllohnausgleichs bedauern, erwuchs den Vorschlägen zur Strukturbereinigung keine Opposition. Die übrigen Punkte der Vorlage finden ebenfalls die Zustimmung der Müller, mit Ausnahme der Verwendung der Mittel aus der Zollrückstellung.

Diese sind nach Auffassung der Branche unter Beibehaltung der bisherigen Zweckbestimmung aufzubauchen, womit in den nächsten Jahren stabile Mehlpreise gewährleistet wären.

2 Besonderer Teil; Kommentar zum Gesetzesentwurf

21 Verkaufspreise

(Art. 21 Abs. 4 und 4^{ter})

Nach dem Wortlaut des neuen Absatzes 2 von Artikel 23^{bis} der Bundesverfassung ist für die Pflicht zur Übernahme von mahlfähigem Brotgetreide durch die Handelsmüller allein der Selbstkostenpreis des Bundes massgebend. Dieser setzt sich gemäss Artikel 21 Absatz 4^{bis} auch weiterhin zusammen aus den Übernahmepreisen (inkl. Spätablieferungszuschlägen) sowie den Kosten für Einkauf, Frachten, Lagerung (inkl. Sackmaterial) und Verwaltung. Jede Änderung einer dieser Komponenten wirkt sich theoretisch unmittelbar auf den Selbstkostenpreis der entsprechenden Brotgetreideart oder Weizen-Preisklasse aus. Damit eine praktikable Lösung getroffen und allzu häufige, kurzfristige Preisanpassungen vermieden werden können, soll eine globale Berechnungsart vorgenommen werden, d. h. der Selbstkostenpreis des Bundes stellt für das von den Mühlen zu übernehmende Inlandgetreide ein gewogenes, arithmetisches Mittel dar, welches über das ganze Sortiment zu erreichen ist. Bei einzelnen Getreidearten oder Weizen-Preisklassen könnte der Verkaufspreis den spezifischen Selbstkostenpreis des Bundes somit auch übersteigen oder darunterliegen. Die bisherige, bewährte Anhörung der Beteiligten vor der Preisfestsetzung soll beibehalten werden. Wie bis anhin werden die Verkaufspreise jährlich vom Bundesrat festgelegt; in der Regel geschieht dies jeweils auf den 1. Januar.

Die Aufhebung der Zweckbindung des Zolles auf importiertem Brotgetreide führt zur Streichung von Absatz 4^{ter}; neu fliessen die Erträge in die allgemeine Bundeskasse.

22 Teilweiser Mahllohnausgleich; Mühlenstruktur

(Art. 24 und 25)

Die schweizerische Müllerei ist aufgrund ihrer Eigenschaft als Abnehmer und Verarbeiter des inländischen Brotgetreides Gegenstand einer speziell auf sie zugeschnittenen Strukturpolitik. Diese soll gemäss Getreideartikel der Bundesverfassung dem Ziel der Versorgungssicherheit dienen. Zu diesem Zweck wurden insbesondere das Backmehleinfuhrmonopol des Bundes, die Pflicht zur Übernahme des Inlandgetreides mit Lieferung franko Mühlenstation sowie der teilweise Mahllohnausgleich geschaffen. Bedingt durch verschiedene Faktoren wie den technischen Fortschritt, den Abbau von Mobilitätshindernissen, den sinkenden Mehlikonsum und verschiedene regulierende Eingriffe sind im Verlaufe der letzten Jahrzehnte grosse Überkapazitäten entstanden. Nachdem in den letzten Jahren zusätzlich deutliche Zeichen für eine weitgehende wirtschaftliche und politische Öffnung der Schweiz in der Zukunft erkennbar geworden sind, steht die bisherige Ordnung vor neuen Herausforderungen. Die Müllereibranche muss sich die Frage stellen, wie sie international wettbewerbsfähig und damit in einem veränderten Umfeld überlebensfähig sein kann. Auch für den Bund ist diese Frage entscheidend; für ihn ergibt sich aber das

zusätzliche Problem, dass er das Ziel der Versorgungssicherheit langfristig unter Umständen nicht mehr mit den herkömmlichen Instrumenten verfolgen kann.

Diese Folgerungen ergeben sich aus dem schon zitierten zweiten Bericht der Kartellkommission sowie aus zwei Gutachten des Instituts für Agrarökonomie und Agrarrecht der Hochschule St. Gallen («Schweizerische Müllerei und europäische Integration» von 1993 sowie «Alternativen für eine schweizerische Mühlenpolitik» von 1994). Den ersten Ansatzpunkt bildet der teilweise Mahllohnausgleich als Teil des bisherigen strukturpolitischen Instrumentariums. Er ist insbesondere überholt und aufzuheben wegen seiner flächendeckenden und undifferenzierten Beitragsausrichtung; diese erfolgt in der ganzen Schweiz unabhängig vom Versorgungsgrad einer Region, und der Müller erhält seine Vergütung ob er sie nötig hat oder nicht. Weitere Anpassungen der heutigen Ordnung sind im Sinne der Empfehlungen der Kartellkommission mittelfristig vorgesehen.

Der neue Wortlaut von Artikel 24 soll klar zeigen, dass für die künftige Versorgungssicherheit nicht mehr nur eine angemessene Verteilung der Weichweizenmühlen über das Land entscheidend ist, sondern auch die Existenz wettbewerbsfähiger Betriebe aller Grössen Kategorien. Es obliegt nach Auffassung des Bundesrates grundsätzlich der Branche, den Kapazitätsabbau durchzuführen (Verfahren und Befristung, Organe, Finanzierung usw.). Der Staat beschränkt sich auf das Festlegen bestimmter Rahmenbedingungen (Art. 25), und er wird künftig nur noch dann – gestützt auf Artikel 25^{bis} – eingreifen, wenn in einer bestimmten Gegend die Versorgungssicherheit gefährdet ist.

Falls für Selbsthilfemassnahmen das Quorum (Art. 25 Abs. 1) erreicht wird, ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Weichweizenmühlen zur Leistung von Solidaritätsbeiträgen verpflichtet und geordnete Stilllegungsaktionen durchgeführt werden können; andernfalls würde voraussichtlich die Strukturereinigung durch Aussenseiter über zusätzliche Rabatte erheblich gestört. Aus diesem Grunde und angesichts der Verpflichtung zur Unterstützung nach Artikel 24, wurde Artikel 25 Absatz 1 in Abweichung zu den übrigen Regelungen betreffend Solidaritätsbeiträge im Landwirtschaftsbereich nicht als «Kann»-Vorschrift formuliert.

Die vorgeschlagene Lösung erfolgt im Einvernehmen mit Vertretern aller Müllerkreise. Dass sich das Bundesamt für Landwirtschaft für die Erhebung der Solidaritätsbeiträge zur Verfügung stellt (Art. 25 Abs. 8) ist gerechtfertigt, verfügt es doch als zur Zeit einzige Stelle über die Verarbeitungsdaten aller Weichweizenmühlen. Diese Angaben bilden nämlich auch die Grundlage für die Durchführung der Inlandgetreide-Übernahmepflicht der Handelsmüller.

23 Weitere Massnahmen

(Art. 25^{bis} Abs. 1)

Als Folge der Aufhebung des teilweisen Mahllohnausgleichs fallen auch die Beiträge nach Buchstabe a weg, weil sie aus derselben Kasse bezahlt werden und der Mahllohnausgleichs-Ansatz ihre Höchstgrenze bildet. Es handelt sich in der Praxis um Transportkostenentschädigungen für importiertes Brotgetreide (ohne Hartweizen) an abgelegene Mühlen. Die Bedeutung dieser Massnahme ist gering, wurden doch z. B. im Getreidejahr 1993/94 nur an acht Mühlen total rund 22 000 Franken ausbezahlt. Die übrigen berechtigten Mühlen reichten keine Gesuche ein, oder es bestand kein Anspruch, weil sie keine Mahllohnausgleichs-Vergütung erhielten.

Die Änderungen der Buchstaben b und c sind redaktioneller Natur, weil die Gebietsausscheidung im aufzuhebenden Buchstaben a erwähnt ist.

24 Übergangsbestimmungen (Art. 67a)

241 Zollrückstellung

Ab Inkrafttreten der neuen Ordnung fließt der gesamte Zoll auf importiertem Brotgetreide (inkl. Hartweizen) in die allgemeine Bundeskasse und ist in keiner Weise mehr zweckgebunden. Zu beschliessen bleibt aber noch, was mit den rund 50 Millionen Franken geschehen soll, die in der bisherigen, zweckgebundenen Zollrückstellung vorhanden sind. Der Bundesbeschluss über die Aufhebung der Verbilligung von inländischem Brotgetreide aus Zolleinnahmen äussert sich dazu nicht.

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass diese Mittel in die allgemeine Bundeskasse fließen sollen. Es besteht keine zwingende Veranlassung, die Zollrückstellung im Rahmen der bisherigen Zweckbestimmung aufzubrechen. Die Aufhebung der Brotgetreideverbilligung bildet einen Teil der Sanierungsmassnahmen 1993. Sinn und Zweck dieser Massnahmen sprechen für eine Zuweisung in die allgemeine Bundeskasse. Der Bundesrat interpretiert das Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. September 1994 nicht zuletzt als Willenskundgebung, durch die raschmögliche Aufhebung der Brotgetreideverbilligung einen Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen zu leisten.

242 Mahllohnausgleichskasse

Hier handelt es sich um Müllergelder, die das Bundesamt für Landwirtschaft ein-kassiert und neu verteilt. Im Zeitpunkt der Aufhebung dieses Strukturinstruments dürften noch zwei bis drei Millionen Franken in der Kasse verbleiben. Diese sollen wieder der Weichweizenmüllerei zurückgegeben werden, sei es durch Einlage in den Strukturbereinigungsfonds, sofern ein solcher zustande kommt, sei es, falls nicht, durch Verteilung auf die per 1. Juli 1995 beim Bundesamt für Landwirtschaft anerkannten Weichweizenmühlen entsprechend ihrem Backmehlausstoss, der auch das Erhebungskriterium darstellt. Im letzteren Fall würde das Getreidejahr 1994/95 als Referenzperiode gelten.

25 Inkrafttreten

Die Änderung ist wegen dem Beginn des neuen Getreidejahres zwingend per 1. Juli 1995 in Kraft zu setzen.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Nebst der einmaligen Überführung von rund 50 Millionen Franken aus der Zollrückstellung in die allgemeine Bundeskasse ergeben sich ab 1. Juli 1995 ungebundene Zolleinnahmen von jährlich 23 Millionen Franken (70 000 t Weichweizen à Fr. 280.-/t und 110 000 t Hartweizen à Fr. 30.-/t).

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

4 Legislaturplanung

Die Revision von Artikel 21 sowie die Übergangsbestimmung von Artikel 67a Absatz 1 sind Folgen der Änderung von Artikel 23^{bis} der Bundesverfassung im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt, die ein vorrangiges Ziel der Legislaturplanung 1991–1995 darstellen.

Die Vorschläge im Bereich der Mühlenstruktur wurden nicht angekündigt, stellen aber eine erste und von der Dringlichkeit her unbestrittene Umsetzung der neusten Empfehlungen der Kartellkommission dar.

5 Verhältnis zum europäischen Recht und zum GATT

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf das Verhältnis zum europäischen Recht. Sie steht auch in keinem Zusammenhang mit dem GATT.

6 Verfassungsmässigkeit

Bei den Änderungen im Zusammenhang mit den Verkaufspreisen für Inlandgetreide handelt es sich um notwendige Anpassungen an die Teilrevision des Getreideartikels der Bundesverfassung (Art. 23^{bis} Abs. 2 letzter Satz und Abs. 4).

Die übrigen Änderungen halten sich im Rahmen derjenigen Verfassungsbestimmungen, die bereits den zu ändernden Vorschriften als Rechtsgrundlage dienen.

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 11. Januar 1995¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Getreidegesetz vom 20. März 1959²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 21 Abs. 4 und 4^{ter}

⁴Die Verkaufspreise für das Inlandgetreide werden vom Bundesrat jährlich nach Anhören der Beteiligten festgesetzt; sie entsprechen im Durchschnitt dem gewogenen arithmetischen Mittel der Selbstkostenpreise des Bundes für das Brotgetreide aller Arten und Preisklassen.

^{4^{ter}} *Aufgehoben*

Art. 24 Mühlenstruktur a. Grundsätze

Um die Versorgung des Landes mit Backmehl in Krisenzeiten zu sichern, strebt der Bund eine angemessene Verteilung der Handelmühlen über das ganze Land an und unterstützt Bestrebungen der Branche zur Schaffung einer wettbewerbsfähigen schweizerischen Müllerei nach den Bestimmungen von Artikel 25.

Art. 25 b. Solidaritätsbeiträge

¹ Der Bundesrat verpflichtet alle Weichweizenmühlen zur Leistung von Solidaritätsbeiträgen, wenn mehr als die Hälfte der vom Bundesamt für Landwirtschaft anerkannten Weichweizenmühlen, die zugleich mehr als zwei Drittel der jährlichen Verarbeitungsmenge abdecken, Selbsthilfemassnahmen ergreifen wollen.

² Die Solidaritätsbeiträge setzen sich zusammen aus dem Sockelbeitrag und dem Nutzniesserbeitrag.

³ Der Sockelbeitrag bemisst sich nach der vom Bundesamt für Landwirtschaft für jede Weichweizenmühle erfassten Verarbeitungsmenge, ohne exportierte Menge. Er beträgt höchstens zwei Franken je 100 kg und wird quartalsweise erhoben.

¹⁾ BBl 1995 I 1073

²⁾ SR 916.111.0

⁴ Der Nutziesserbeitrag bemisst sich nach der vom Bundesamt für Landwirtschaft erfassten Steigerung der Verarbeitungsmenge der Weichweizenmühle, ohne exportierte Menge, in einem Getreidejahr (1. Juli–30. Juni). Er beträgt höchstens 1 Franken je 100 kg Mehrverarbeitung und wird jährlich im August, erstmals 1996, erhoben.

⁵ Grundlage für die erste Erhebung des Nutziesserbeitrages bildet die Mehrverarbeitung im Getreidejahr 1995/96 gegenüber dem Getreidejahr 1993/94. Die Branche kann unter den Voraussetzungen, wie sie für die Erhebung der Solidaritätsbeiträge gelten (Abs. 1), die erste Erhebung des Nutziesserbeitrages höchstens um zwei Jahre hinausschieben und die Referenzperiode neu festlegen.

⁶ Die Solidaritätsbeiträge fließen in einen im Auftrag der Branche neutral verwalteten Strukturbereinigungsfonds. Sie stehen nur zur Finanzierung von Strukturbereinigungsmassnahmen zur Verfügung.

⁷ Für den Strukturbereinigungsfonds muss ein Reglement erstellt werden. Es ist dem Bundesamt für Landwirtschaft zur Genehmigung vorzulegen. Im Reglement sind namentlich festzuhalten: die verantwortlichen Organe, die Höhe der Solidaritätsbeiträge, der Beginn der Zahlungspflicht, das Entschädigungsverfahren und das Verfahren für die Erledigung von Streitigkeiten. Das Reglement muss die Gleichbehandlung aller Weichweizenmühlen gewährleisten.

⁸ Das Bundesamt für Landwirtschaft erhebt die Solidaritätsbeiträge, sofern die Branche nicht eine andere Organisation damit beauftragt.

Art. 25^{bis} Randtitel und Abs. 1 Bst. a–c
c. Weitere Massnahmen

¹ In Ergänzung der in Artikel 25 vorgesehenen allgemeinen Massnahmen kann der Bund:

- a. *Aufgehoben*
- b. mit Handelsmüllern oder mit Müllerorganisationen Verträge zur Eröffnung sowie Aufrechterhaltung des Betriebes oder des betriebsbereiten Zustandes von Weichweizenmühlen in besonders bezeichneten Gegenden abschliessen, wobei er sich an den daraus entstehenden Kosten beteiligen kann;
- c. Handelsmüller, welche Backmehl in das bisherige Absatzgebiet einer in einer solchen, besonders bezeichneten Gegend gelegenen Mühle liefern, nötigenfalls verpflichten, von ihr in einem Umfang Backmehl zu beziehen, der den Weiterbetrieb der Mühle gewährleistet;

Art. 67a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ... (neu)

¹ Die während der Dauer der Zweckbindung erhobenen, per 1. Juli 1995 in der Zollrückstellung noch vorhandenen Mittel fallen auf diesen Zeitpunkt in die allgemeine Bundeskasse.

² Besteht ein Strukturbereinigungsfonds nach Artikel 25, so wird der per 1. Juli 1995 vorhandene Saldo des teilweisen Mahllohnenausgleiches vom Bundesamt für Landwirtschaft im Januar 1996 in diesen Fonds eingelegt. Andernfalls wird der Saldo im Januar 1996 den per 1. Juli 1995 beim Bundesamt für Landwirtschaft

anerkannten Weichweizenmühlen nach Massgabe ihres Backmehlausstosses im Getreidejahr 1994/95 zurückerstattet.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Wird das Referendum nicht ergriffen, so tritt diese Änderung am 1. Juli 1995 in Kraft. Andernfalls bestimmt der Bundesrat das Inkrafttreten.

Botschaft, über die Änderung des Getreidegesetzes vom 11. Januar 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.001
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1995
Date	
Data	
Seite	1073-1082
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 363

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.