

Ständerat

04.3136

Interpellation Germann

Einkaufstourismus in Grenzgebieten durch Wettbewerbsverzerrungen

Wortlaut der Interpellation vom 18. März 2004

Der ökologisch fragwürdige und ökonomisch für unser Land schädliche Einkaufstourismus in Grenzgebieten hat sich in den letzten Jahren in grossem Ausmass verstärkt. Sobald die Deutschen die unsäglichen Grenzschikanen - die sich paradoxerweise primär gegen ihre eigenen Leute richten - wieder aufheben, dürfte sich der Negativtrend weiter verstärken. Einzig im Tessin gibt es beim Einkaufsverhalten gewisse Gegentendenzen. Der Bund hat bisher wenig bis nichts unternommen, um die offensichtlich vorhandenen Wettbewerbsnachteile auf Schweizer Seite zu lindern. Im Gegenteil: Mit der massiven Erhöhung auf 300 Franken pro Person hat er die Zollfreigrenze für Waren einseitig angepasst, während diese Limite ins benachbarte Ausland nur einen Bruchteil dessen beträgt. Vor allem im deutschen und österreichischen Grenzgebiet wurden zum Teil innert kürzester Zeit zahlreiche neue, zum Teil grossflächige Einkaufszentren errichtet. Sie können erstaunlicherweise rascher erstellt werden als in der Schweiz (Verbandsbeschwerderecht, Umwelt- /Raumplanungsgesetzgebung). Dazu kommt die fragwürdige Preis-/Kostenentwicklung in der Schweiz. Diese alarmierende Entwicklung wirft folgende Fragen auf:

1. War sich der Bundesrat beim Entscheid, die Freigrenze für Waren einseitig und massiv zu erhöhen, der negativen Konsequenzen für unser Land und speziell die Grenzregionen bewusst? Zieht er in Erwägung, diesen Entscheid allenfalls rückgängig zu machen und damit die Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen?
2. In den letzten zehn Jahren sind die Produzentenpreise um sage und schreibe 29 Prozent gefallen, die Konsumentenpreise hingegen um satte 17 Prozent gestiegen. Wie kann diese Schere begründet werden?
3. Laut der Seco-Studie 2003 kann ein grosser Teil der Preisdifferenzen bei den untersuchten Gütern (13 Prozent von 29 Prozent) mit unterschiedlichen sozial- und umweltpolitischen Regulierungen (strengere ökologische Anforderungen an die Schweizer Landwirtschaft) begründet werden. Wie will der Bundesrat diese ungleichen Wettbewerbsvoraussetzungen zwischen der Schweiz und dem umliegenden Ausland in den Griff bekommen?
4. Teilt der Bundesrat die Meinung, dass die Ursachen für die Kosten- und Preisentwicklung auch im weitreichenden Verbandsbeschwerderecht sowie bei Steuern und Abgaben (LSVA) zu suchen sind? Wie gedenkt er diesbezüglich zu handeln?
5. Wie beurteilt der Bundesrat die generelle Entwicklung hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Nahrungsmittelproduktion seit der Einführung der Agrarpolitik 2002?
6. Ist sich der Bundesrat der Gefahr bewusst, dass angesichts der schwachen Rentabilität und der zukünftigen Entwicklung die dringend notwendigen Investitionen in die Agrarproduktion und

die verarbeitende Industrie zurückgefahren werden könnten? Welche Handlungsoptionen hat der Bundesrat, falls der Worst Case eintreffen sollte?

7. Gedenkt der Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, um das Einkaufen in der Schweiz wieder attraktiver zu machen?

Mitunterzeichnende

Briner, Bürgi, Forster, Hess Hans, Hofmann Hans, Jenny, Kuprecht, Lauri, Leumann, Pfisterer Thomas, Reimann, Schweiger, Stähelin (13)

Ohne Begründung

Antwort des Bundesrates

Der Interpellant beklagt den seiner Meinung nach ökologisch fragwürdigen und ökonomisch für unser Land schädlichen sowie steigenden Einkaufstourismus. Gleichzeitig weist er auf Gegen-tendenzen im Einkaufsverhalten im Tessin hin. Da für die ganze Schweiz die gleichen bundes-rechtlichen Vorschriften gelten, ist davon auszugehen, dass die je nach Grenzregion unter-schiedlichen Tendenzen weniger in der Schweizer Rechtsordnung als vielmehr im Preisgefälle zum benachbarten Ausland zu suchen sind.

Daneben spielen aber für den Entscheid zum Einkauf jenseits der Grenze noch andere Faktoren, wie Zufriedenheit mit der Warenqualität und dem Verkaufsservice, Breite der Angebotspalette oder Freude an der Abwechslung eine Rolle.

Vom Einkaufstourismus profitiert die Schweizer Wirtschaft aber auch: Viele Bewohner des um-liegenden Auslandes decken sich in der Schweiz mit diversen Waren ein, zum Beispiel mit Kos-metika oder elektrischen Geräten.

Zu den in der Interpellation gestellten Fragen nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

1. Beim Entscheid über die Vereinfachung der Zollabfertigung im Reisendenverkehr vom 30. Januar 2002 handelte es sich keineswegs um eine massive Erhöhung der Freigrenzen, sondern vielmehr um eine Zusammenführung zweier bis zu diesem Zeitpunkt be-stehender unterschiedlicher Wertfreigrenzen: der sogenannten allgemeinen Wertfreigren-ze (100 Fr.) und der besonderen Wertfreigrenze (200 Fr.). Sämtliche Bestimmungen über die Abgaben im Reisendenverkehr wurden damals in einer neuen Verordnung zusam-mengefasst. Dabei wurde der Wahrung des Agrarschutzes besondere Beachtung ge-schenkt: So wurden auch innerhalb dieser Freigrenze von 300 Fr. Maximalmengen fest-gelegt: Beim Frischfleisch beträgt diese 500 Gramm pro Person und Tag, bei Butter und Rahm 1 kg. Die meisten der konsultierten Spitzenverbände haben damals im Rahmen des Konsultationsverfahrens keinen Einspruch gegen diese Zusammenführung erhoben oder diese sogar ausdrücklich begrüsst.

Dieser Entscheid erfolgte aber nicht nur, um die Formalitäten beim Grenzübertritt zu Gunsten der Bürger zu erleichtern. Gleichzeitig handelte es sich um eine Massnahme zur Verringerung des administrativen Aufwands für den Bund. Dies um die Zollverwaltung im Allgemeinen und das Grenzwachtkorps im Speziellen insbesondere zugunsten der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, der bandenmässigen Schmuggler-tätigkeit und der illegalen Einreise zu entlasten.

Der Bundesrat zieht deshalb nicht in Erwägung, diesen Entscheid rückgängig zu machen.

2. Gemäss Bundesamt für Statistik haben sich die Preise wie folgt entwickelt:

Entwicklung Preisindices (Jahresdurchschnitte, Basis Mai 2000 = 100)

	Konsumenten- preisindex	Konsumenten- preise: Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	Produzenten- und Importpreis- index	Produzenten- preisindex in der Landwirtschaft
1993	94.2	96.1	104.6	130.0
2003	102.6	105.3	99.9	102.1
Veränderung seit 1993 in %	8.9%	9.6%	-4,5%	-21,5%

Der Zusammenhang zwischen dem Konsumentenpreisindex und dem Produzenten- und Importpreisindex ist nicht sehr eng. Dies unter anderem, weil der Produzentenpreisindex nur sehr wenige und der Importpreisindex gar keine Dienstleistungen erfasst. Im Gegensatz dazu spielen Dienstleistungen beim Konsumentenpreisindex eine wesentliche Rolle.

Grundsätzlich gelten die gleichen Überlegungen auch bei einem Vergleich des Produzentenpreisindex der Landwirtschaft mit dem Konsumentenpreisindex. In Anbetracht des relativ geringen Gewichts der Nahrung im Konsumentenpreisindex von 12.0 Prozent ist der Zusammenhang allerdings noch schwächer.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass sich die Konsumgewohnheiten in den vergangenen zehn Jahren verändert haben. Abgesehen von der Zunahme der Handels- und Verarbeitungsmarge in einzelnen Fällen, besteht allgemein ein Trend hin zu Produkten mit einem hohen Verarbeitungsgrad. Den Konsumenten entsteht durch die Verminderung des eigenen Zubereitungsaufwandes ein Mehrwert in Form einer Dienstleistung, der einen Teil der Preis-Kostenschere erklärt. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die Konsumenten in den letzten Jahren vermehrt Produkte nachfragen, die höheren Qualitätsstandards genü-

gen oder solche, welche die Einhaltung gewisser Standards hinsichtlich Produktionsweise oder Produktsicherheit garantieren. Dies ist durch das in den vergangenen Jahren beobachtete Aufkommen von zahlreichen Labels belegt.

3. Die landwirtschaftlichen Rohstoffpreise beeinflussen mit einem 25%igen Anteil am Konsumentenfranken die Nahrungsmittelpreise immer weniger. Dies bedeutet beispielsweise, dass bei einem Anstieg des Rohstoffpreises um 50 Prozent der Preis des Nahrungsmittels nur um knapp 13 Prozent steigt. Die im Vergleich zu den Nachbarländern höheren landwirtschaftlichen Rohstoffpreise ergeben sich aus den schwierigen klimatischen und topographischen Produktionsbedingungen, dem allgemein hohen Schweizer Kostenumfeld und den kleineren landwirtschaftlichen Strukturen. Das Schweizer Direktzahlungsniveau trägt diesen Umständen sowie den hohen Schweizer Umweltstandards Rechnung.

Nach Ansicht des Bundesrates wäre es falsch, einen Abbau des hohen ökologischen und sozialen Standards der Schweizer Landwirtschaft mit dem Ziel zu fordern, dadurch die Schweizer Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen. Eine solche Massnahme hätte wohl das Gegenteil zur Folge, da wegen des hohen Lohn- und Preisumfeldes die Schweizer Landwirtschaft ohnehin nicht in der Lage ist, mit billiger ausländischer Grossproduktion zu konkurrieren. Stattdessen würde sie ihren entscheidenden Marktvorteil, nämlich das Image einer garantiert besonders naturnahen Produktion, verlieren und damit ihre Marktchancen verringern.

4. Seit dem 1. Januar 2001 wird die LSVA nach dem gleichen Tarif, ohne Anpassung an die Teuerung, erhoben. Gemäss Bundesamt für Statistik erhöhte sich die Teuerung LSVA-bedingt um 0.1%. Gleichzeitig mit der Einführung der LSVA wurde das in der Schweiz gültige Höchstgewicht von 28 Tonnen auf 34 Tonnen angehoben. Ebenso erhielten die Transportunternehmen im Rahmen der Umsetzung des Landverkehrsabkommens Kontingente für 40-Tonnen-Fahrten. Diese Erhöhung der Gewichtslimiten verhalf dem Transportgewerbe zu einer signifikanten Produktivitätssteigerung. Wie der Bundesrat in seiner Antwort zur Interpellation 02.3565 NR Menétrey – Savary ausführte, wurde die Verteuerung der Transportkosten somit durch den Produktivitätsgewinn im Wesentlichen ausgeglichen. Daran hat sich seither nichts geändert.

Dass sich Projekte für publikumsintensive Einrichtungen verzögern oder nicht realisieren lassen, ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Schweiz im Vergleich zum Ausland dichter besiedelt ist. Dadurch ergibt sich zwangsläufig ein grösseres Potential für Konflikte zwischen Bauherrschaften und Betroffenen. Bei der Eingabe von grösseren Projekten erfolgt die Standortfestsetzung zudem manchmal ohne ausreichende Berücksichtigung der rechtlichen Anforderungen. Dies führt zur Verlängerung der nachgelagerten Bewilligungsverfahren, weil die ungelösten Aufgaben in diesen Verfahren gelöst werden müssen.

Dass Baueinsprachen und Beschwerden der Einspracheberechtigten zu Verzögerungen

führen, liegt in der Natur der Sache. Dabei stammen die Einsprachen nicht nur von Verbänden, sondern häufig von Einzelpersonen oder Gemeinden. Das Recht auf eine Beurteilung aller Verwaltungsentscheide durch eine unabhängige Gerichtsinstanz ist jedoch ein Grundpfeiler unseres demokratischen Rechtsstaats, der nicht in Frage gestellt werden soll.

Zum Verbandsbeschwerderecht wird der Bundesrat anlässlich anderer in dieser Sache hängiger Vorstösse ausführlich Stellung nehmen, namentlich anlässlich der weiteren Behandlung der parlamentarischen Initiative Hofmann Hans (02.436). „Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes.“ Dabei wird sich der Bundesrat auch mit den Bedenken auseinandersetzen, die in jüngster Vergangenheit in der Öffentlichkeit bezüglich konkreter Anwendung dieses Instruments geäußert wurden und für die er ein gewisses Verständnis hat. Zum jetzigen Zeitpunkt ist zu erwähnen, dass das UVEK am 20. April 2004 14 Verhandlungsempfehlungen zuhanden von Bauherrschaften, beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen und beteiligten Behörden veröffentlicht hat, die den Umgang mit dem Verbandsbeschwerderecht in der Praxis erleichtern sollen.

Gelöscht: Was das

Gelöscht: betrifft, so wurde dieses vom Nationalrat anlässlich der Behandlung der parlamentarischen Initiative Freund (02.441) ausdrücklich bestätigt. Zur konkreten Ausgestaltung

5. Auf der der Landwirtschaft direkt nachgelagerten ersten Stufe der industriellen Nahrungsmittelverarbeitung (z. B.: Herstellung von Mehl, Öl, Milchpulver oder Butter) ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit weiterhin gering. Angesichts weitgehend standardisierter Verarbeitungsprozesse auf dieser Stufe ist es schwierig, durch Spezialisierung und Nischenproduktion die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Eine Möglichkeit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bestände einerseits in der Anpassung der Betriebsstrukturen und der dadurch möglichen Senkung der Verarbeitungskosten. Für eine weitere Reduktion der Verarbeitungskosten müssten andererseits die Verarbeitungsmengen durch Erschliessung von ausländischen Absatzmärkten erhöht werden. Dies ist jedoch bei alleiniger Verarbeitung von Schweizer Rohwaren aufgrund des generell höheren Agrarpreisniveaus nicht möglich.

Die Betriebe auf der zweiten Verarbeitungsstufe (Herstellung von Schokolade, Biskuits usw.) sind stärker in die internationalen Märkte integriert und sind, was die Verarbeitungsprozesse betrifft, vollständig dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Ermöglicht wird dies durch das Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten („Schoggigesetz“, SR 632.111.72), das bei der Ein- und Ausfuhr die im Vergleich zum Ausland unterschiedlichen Agrarrohstoffpreise ausgleicht. Die Betriebe dieser Stufe behaupten sich im internationalen Wettbewerb durch differenzierte Qualität und haben aufgrund der Exportmöglichkeiten besser angepasste Produktionsmengen.

6. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die ungenügende Rentabilität einzelner Betriebe, insbesondere in der Agrarproduktion und der direkt nachgelagerten ersten Verarbeitungsstufe auch in der Zukunft zwangsläufig zu einem Strukturwandel führen wird. In diesem Zusammenhang sei aber auch darauf hingewiesen, dass innovative Betriebe sehr wohl gezielt und erfolgreich investieren.

Gelöscht: Dass sich Projekte für publikumsintensive Einrichtungen verzögern oder nicht realisieren lassen, ist in erster Linie auf andere Gründe als auf die Verbandsbeschwerde zurückzuführen: Die Schweiz ist im Vergleich zum Ausland dichter besiedelt. Dadurch ergibt sich zwangsläufig ein grösseres Potential für Konflikte zwischen Bauherrschaften und Betroffenen.

Bei der Eingabe von vielen grösseren Projekten erfolgt die Standortfestsetzung ohne ausreichende Berücksichtigung der rechtlichen Anforderungen. Dies führt zur Verlängerung der nachgelagerten Bewilligungsverfahren, weil die ungelösten Aufgaben in diesen Verfahren gelöst werden müssen.

Dass Baueinsprachen und Beschwerden der Einspracheberechtigten zu Verzögerungen führen, liegt in der Natur der Sache. Dabei stammen die Einsprachen nicht nur von Verbänden, sondern häufig von Einzelpersonen oder Gemeinden. Das Recht auf eine Beurteilung aller Verwaltungsentscheide durch eine unabhängige Gerichtsinstanz ist jedoch ein Grundpfeiler unseres demokratischen Rechtsstaats, der nicht in Frage gestellt werden soll.

Für die verarbeitende Nahrungsmittelindustrie der zweiten Stufe stellt der Bund mit verschiedenen Massnahmen sicher, dass das hohe Schweizer Agrarpreisniveau keinen Wettbewerbsnachteil im internationalen Handel darstellt. So stellt er im Rahmen des „Schoggigesetzes“ für das Jahr 2004 Ausfuhrbeiträge in der Höhe von Fr. 98.5 Mio. bereit, um der inländischen Nahrungsmittelindustrie beim Export das Rohstoffpreishandicap zu kompensieren.

Durch die Gewährung des aktiven Veredelungsverkehrs trägt der Bund dazu bei, dass Schweizer Betriebe durch die zollbefreite Verarbeitung ausländischer Rohwaren, welche für ausländische Märkte bestimmt sind, rationell produzieren und die erforderliche Betriebsgrösse erlangen können, ohne den Inlandmarkt dadurch zu belasten. Dieser Veredelungsverkehr wird in denjenigen Fällen gewährt, in denen gleichartige inländische Erzeugnisse nicht in genügender Menge verfügbar sind oder in denen für solche Erzeugnisse der Rohstoffpreisnachteil nicht durch andere geeignete Massnahmen ausgeglichen werden kann.

Die verschiedenen Freihandelsabkommen sowohl mit der EG und der EFTA als auch mit Drittstaaten erleichtern den Export von verarbeiteten Nahrungsmitteln, ohne im Gegenzug den Schweizer Agrarschutz zu unterlaufen.

Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen II mit der EU wurde das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens CH-EG über den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten neu ausgehandelt. Der neue Vertrag wird gemäss vorliegendem Entwurf den Standort Schweiz für die verarbeitende Nahrungsmittelindustrie in verschiedener Hinsicht stärken: Erstens wird der Mechanismus zum Ausgleich der unterschiedlichen Agrarpreise vereinfacht. Dies erleichtert den Export nach der EU mit künftig rund 450 Mio. Konsumenten deutlich. Ebenfalls können damit die Ausfuhrbeiträge effizienter eingesetzt werden, indem je Menge eingesetzter Agrarrohstoffe weniger Ausfuhrbeiträge benötigt werden. Zweitens wird eine Reihe von Produkten neu ins Protokoll Nr. 2 aufgenommen, für die gegenseitig die Zölle vollständig abgebaut werden. Darunter sind Produkte wie Röstkaffee oder Phytopharmaka, bei denen die Schweiz Standortvorteile aufweist. Entsprechend ist zu erwarten, dass der künftig freiere Handel mit der EU in der Schweiz zu Investitionen anregen wird.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass für die Verarbeitungsindustrie diese Rahmenbedingungen die beste Grundlage für zukünftige Investitionen sind.

7. Die eingeführten Vereinfachungen im Allgemeinen und die Wertfreigrenze im Besonderen haben nach den gewonnenen Erkenntnissen nicht zu einer spürbaren Zunahme beim grenzüberschreitenden Einkaufstourismus der Schweizer Konsumenten im Ausland geführt. Geltende Abfertigungsvorschriften und Freimengen beeinflussen den Einkaufstourismus nur in geringer Art und Weise. Restriktive Freimengen führen erwiesenermassen zu häufigeren Einkaufsreisen ins benachbarte Ausland. Höhere Freimengen verringern zwar die Anzahl der Auslandeinkäufe, haben aber kaum Einfluss auf die Gesamtmenge

der eingeführten Waren. Der Bundesrat ist jedoch bestrebt, die Attraktivität des Einkaufsstandorts Schweiz weiter zu steigern. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und damit des ganzen Nahrungsmittelsektors soll die Agrarreform weitergeführt werden. Weiter wird mit dem neuen Protokoll Nr. 2 der Wettbewerb zwischen der Schweiz und der EU für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte deutlich intensiviert, was auch bei bestimmten Produkten in der Schweiz zu tieferen Preisen führen wird. Damit werden Anreize zum Einkaufstourismus abgebaut.

Das hohe Preisniveau in der Schweiz hat vor allem andere Ursachen. Im internationalen Vergleich zeigt sich klar, dass dies vor allem für binnenorientierte und staatlich regulierte Sektoren gilt. Der Bundesrat will, wie in seinem Bericht zur Legislaturplanung 2003 - 2007 dargelegt, den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt erleichtern und staatliche Marktzugangsschranken abbauen.