

Mittwoch, 10. Juli 1968.

Einfuhr von Hart- und Halbhartkäse.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 8. Juli 1968  
(Beilage).

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht des Volkswirtschaftsdepartementes wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Der Bundespräsident bzw. sein Stellvertreter werden ermächtigt, folgende Erlasse zu unterzeichnen:
  - a) einen Bundesratsbeschluss über die Durchführung der in Aussicht stehenden Vereinbarungen mit der EWG und Dänemark,
  - b) einen Bundesratsbeschluss über die Einfuhr gewisser harter und halbharter Käsesorten, in dem zur Einhaltung eines bestimmten Richtpreises Zollzuschläge vorgesehen werden, sofern mit dem Exportland keine Vereinbarung über die Preisbildung getroffen worden ist.

Protokollauszug an das Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion); an das Justiz- und Polizeidepartement (Justizabteilung); an das Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat, Handel (6), Abteilung für Landwirtschaft); an den Bundespräsidenten und an den Vizepräsidenten.

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*Schwant*

AUSGETEILT

An den BundesratWr.  
Einfuhr von Hart- und  
HalbhartkäseI

Das Problem der Einfuhr von Hart- und Halbhartkäse zu extrem niedrigen Preisen beschäftigt uns seit einiger Zeit. Man hat sich in diesem Zusammenhang einmal daran zu erinnern, dass die schweizerische Gesetzgebung die Einfuhr von Käse ausschliesslich mit recht bescheidenen Zöllen belegt, die überdies teilweise gebunden sind. Andererseits verbreitet sich unter unseren Lieferländern die Praxis immer mehr, die Käseausfuhr durch massive Subventionen zu verbilligen. Dadurch ist eine Situation entstanden, in der Sendungen solcher Hart- und Halbhartkäse zu einem Freigrenzepreis von Fr. 2.25 bis Fr. 3.40 angeboten werden, während der Grosistenpreis des schweizerischen Konkurrenzproduktes, des Tilsiterkäses, Fr. 6.30 beträgt. Eine Preistabelle liegt hier bei.

Bezugsquelle für Käse dieser Art ist vor allem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit einem Importanteil von 88%; innerhalb der EWG treten als Lieferländer besonders Frankreich und Holland hervor, welche die allbekanntesten Sorten Saint-Paulin, Fontal, Gouda und Edam liefern. Mit weitem Abstand folgt Dänemark mit heute noch 7 % Anteil an unseren Gesamtimporten immer der gleichen Käse (in Dänemark führen sie Namen wie Danbo, Fynbo, Esrom, Samsøe usw.). Der Rest ist auf eine Vielzahl von Ländern verstreut, und es handelt sich meist um Gelegenheitssendungen.

Die Subventionen, die von Frankreich und Holland ausgerichtet werden, sind beträchtlich, sie betragen zwischen Fr. 1.30 und 2.-- pro kg. Diese Länder können sich hierfür auf die Grundsätze der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik der EWG berufen, die bekannt-

- 2 -

lich bei der Einfuhr auf einem umfassenden Abschöpfungssystem zum Ausgleich zwischen den Importpreisen und den Gestehungskosten der Produktion innerhalb der EWG beruht und andererseits die Ausfuhr durch sogenannte Restitutionen - die nichts anderes sind als Subventionen - auf einen recht theoretisch berechneten Weltmarktpreis herunter verbilligt. Subventionen werden auch von Dänemark ausgerichtet, obwohl sie im Falle dieses Landes, das über eine hochrationalisierte Landwirtschaft verfügt, weniger hoch sind. Ueberdies sind sie schwer nachweisbar, da die Ausfuhr durch eine private Organisation der Exporteure zentral gesteuert wird.

Die Importe solcher Käsesorten aus den genannten Provenienzen haben in den letzten Jahren eine starke Vermehrung erfahren. Demgegenüber stagniert der Absatz der einheimischen Produktion, deren Anteil am wachsenden schweizerischen Gesamtkonsum dementsprechend empfindlich zurückgefallen ist. Ueber die Einzelheiten der Marktentwicklung gibt die beiliegende Aufstellung Auskunft.

## II

Nachdem die EWG mit ihren Lieferungen im Vordergrund steht, hat die Schweiz bereits in der Endphase der Kennedy-Runde, d.h. im Frühjahr 1967, versucht, mit der Delegation der EWG eine Vereinbarung über die Abschaffung oder doch einen wesentlichen Abbau der Exportsubventionen zu treffen. Dieser Versuch blieb leider erfolglos, und zwar namentlich deshalb, weil damals noch keine gemeinsame, durch die EWG-Kommission zu administrierende EWG-Milchordnung bestand. Nach Abschluss der Kennedy-Runde hat die Schweiz deshalb bilaterale Kontakte mit Frankreich aufgenommen, um die französischen Behörden zu einer autonomen Herabsetzung ihrer Exportsubventionen für die genannten Käsesorten der Schweiz gegenüber zu veranlassen. Trotz eines gewissen Entgegenkommens Frankreichs hielten sich die Preissteigerungen in einem beschränkten Rahmen, nicht zuletzt darum, weil im Hinblick auf die bereits für den 1. April 1968 erwartete Inkraftsetzung der gemeinsamen EWG-Milchordnung Frankreich sich nicht mehr frei fühlte, eine fundamentale Aenderung seiner Politik einzuleiten.

- 3 -

Die ganze Problematik stand und steht übrigens unter dem herrschenden Einfluss der Ueberproduktion von Milch und Milchprodukten, die für grosse Teile Europas nun seit langen Monaten charakteristisch ist. Immer wieder zeigte sich die Tendenz der ausländischen Produzenten und Exporteure, ihre Ware fast zu jedem Preise abzustossen. Andererseits mussten die schweizerischen Behörden einschreiten, indem sie die einheimische Produktion von Tilsiter zeitweise bis auf die Hälfte beschränkten und mit einem beträchtlichen Aufwand öffentlicher Mittel den Absatz verbilligten.

### III

Unter den geschilderten Umständen richtete sich die Hauptanstrengung der Handelsabteilung unseres Departements auf die EWG-Kommission, die, wie erwähnt, für die Durchführung der gemeinsamen Milchordnung und damit auch für das Restitutionswesen zuständig ist. Die gemeinsame Milchgesetzgebung der EWG ist vor wenigen Tagen - am 1. Juli 1968 - formell in Kraft getreten. Tatsächlich angewendet werden wird sie allerdings erst ab 29. Juli, da die Durchführungsverordnungen noch ausgefertigt werden müssen.

Die Kontakte mit der EWG-Kommission begannen Ende Januar d.J.; sie sind heute soweit gediehen, dass mit einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen gerechnet werden kann. Parallel zu den Gesprächen mit der EWG wurde auch mit Dänemark verhandelt, und ein erstes Orientierungsgespräch mit Oesterreich steht bevor. Die angestrebte Regelung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Die EWG-Kommission wird vom 29. Juli an die Restitutionspraxis der Schweiz gegenüber so handhaben, dass die vier genannten Käsesorten (Saint-Paulin, Fontal, Gouda und Edam) in der Ausfuhr nach der Schweiz praktisch unsubventioniert bleiben. Zu diesem Zweck wird von einem festen Referenzpreis für den holländischen Gouda - der als sogenannter "fromage pilote" gilt - ausgegangen. Dieser Referenzpreis sollte nach Ansicht der EWG-Kommission bei Fr. 3.80 liegen, unserer Ansicht nach bei Fr. 4.-; die beiden Zahlen

- 4 -

vergleichen sich mit einem gegenwärtig für denselben Käse praktizierten Freigrenzpreis der Schweiz gegenüber von rund Fr. 2.50 bis 2.60, d.h. sie liegen rund 50 % höher. Sollte der tatsächliche Verkaufspreis, den der EWG-Exporteur benötigt, Fr. 3.80 übersteigen (um vom EWG-Vorschlag auszugehen), z.B. bei Fr. 4.10 liegen, so würde die EWG noch eine restliche Subvention von Fr. -.30 ausrichten. Diese selbe kleine Subvention von Fr. -.30 würde dann automatisch auch für den Export der anderen drei Käsesorten nach der Schweiz - und nur nach der Schweiz - ausbezahlt. Diese Restsubvention ist variabel, je nach der Entwicklung der Preise in der EWG selbst, und wird in periodischen Abständen von der EWG-Kommission neu fixiert. Das Ziel der Operation ist, die Exporte nach der Schweiz von den Exporten nach anderen Absatzmärkten zu isolieren und so eine Sanierung der Preisverhältnisse in der Schweiz zu erreichen. Zu diesem Zwecke ist eine genaue Ueberwachung erforderlich, die hier nicht im einzelnen zu schildern ist; jedenfalls wird die Einfuhr in die Schweiz für EWG-Käse der genannten Art nur zugelassen, wenn sie von einem besonderen Zertifikat, das von den EWG-Behörden ausgestellt wird, begleitet ist. Die schweizerischerseits erforderlichen Vorkehren zur Durchführung der Vereinbarung mit der EWG (wie auch derjenigen mit Dänemark) werden in die Form eines Bundesratsbeschlusses gekleidet werden müssen.

Durch ein Konsultationsverfahren wird dafür Sorge getragen, dass die Regelung, die Versuchscharakter hat, den Absichten der beiden Parteien entsprechend spielt. Vor allem wird Bedacht darauf zu nehmen sein, dass die Restitution, wenn überhaupt noch eine solche geleistet werden muss, - die Preisentwicklung ist nicht genau voraussehbar - marginal bleibt.

Verständlicherweise hat die EWG zur absoluten Vorbedingung für ihr Einlenken auf die schweizerischen Wünsche gemacht, dass die übrigen Lieferanten der Schweiz grundsätzlich zu denselben Preisen für dieselbe Produktkategorie liefern. Dies bedeutet, dass auch mit Dänemark eine Vereinbarung abgeschlossen werden muss, in der die Dänen sich darauf verpflichten würden, ihre ohnehin

- 5 -

zentral gesteuerten Preise im Export nach der Schweiz etwa auf die gleiche Höhe wie den Referenzpreis für holländischen Gouda zu heben. Die Konkurrenzverhältnisse würden dadurch nicht verfälscht, da schon heute in den subventionierten Lieferungen nach der Schweiz aus zwingenden Konkurrenzgründen die gleichen Preise praktiziert werden. Die Preise würden einfach auf ein höheres Niveau gebracht; die Konkurrenzbedingungen aber blieben dieselben. Im Gegensatz zur EWG ist eine prinzipielle Einigung mit Dänemark noch nicht erreicht; doch besteht gute Aussicht, sie im Verlaufe der nächsten 2 oder 3 Wochen ebenfalls zu erzielen. Die Dänen haben bisher eine recht zögernde Haltung eingenommen, die sich daraus erklärt, dass ihre Käsesorten, die denjenigen der EWG entsprechen, wenn auf beiden Seiten nicht subventioniert würde, im Preise tiefer lägen. Auch könnten die Dänen mit ihrem ohnehin recht geringen Anteil am Schweizermarkt weitere Einbussen befürchten. Eine solche Ueberlegung würde uns allerdings nicht als schlüssig erscheinen; wir haben vielmehr den Eindruck, dass die Dänen in ihren Verkaufsanstrengungen dem schweizerischen Markt nicht genügend Beachtung schenken. Um Dänemark eine Mitwirkung zu erleichtern, nehmen wir in Aussicht, auf zwei dänischen Käsesorten, dem Esrom und dem Samsøe, autonom und ohne Bindung den heutigen Zollansatz von Fr. 80.- auf Fr. 50.- zu senken.

Wie auch die Verhandlungen mit Dänemark ausgehen mögen, so ist es ohnehin erforderlich, dass - und sei es auch nur für die übrigen vereinzelteten Lieferanten der Schweiz von ähnlichen Käsesorten - ein weiterer Bundesratsbeschluss vorbereitet wird, der auf allen Lieferungen, die nicht durch Vereinbarungen gedeckt sind, eine Abschöpfung vorsieht, die der Differenz zwischen dem Freigrenzpreis der Ware und dem oben erwähnten Referenzpreis für den holländischen Gouda entspricht. Dieser zweite Bundesratsbeschluss braucht allerdings vorerst nicht publiziert zu werden, solange Vereinbarungen mit der EWG und Dänemark bestehen und keine tatsächlichen Einfuhren aus anderen Provenienzen stattfinden. Doch sollte er vorsorglich gefasst werden, damit er sofort in Wirksamkeit treten kann, wenn die praktische Notwendigkeit dafür sich zeigt.

- 6 -

Als Rechtsgrundlage für diesen Bundesratsbeschluss beanspruchen wir Art. 8 des Bundesgesetzes über den schweizerischen Zolltarif (Zolltarifgesetz) vom 19. Juni 1959, der den Bundesrat ermächtigt, "...sofern ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland die Aussenhandelsbeziehungen der Schweiz derart beeinflussen, dass wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden ... für so lange, als es die Umstände erfordern, die in Betracht kommenden Zollansätze abzuändern oder, soweit Zollfreiheit besteht, Zölle einzuführen sowie andere geeignete Massnahmen zu treffen". Wir haben diesen Artikel des Zolltarifgesetzes immer als das Äquivalent "in nuce" der fehlenden schweizerischen Antidumpinggesetzgebung betrachtet. Er ist u.E. die einzige und gleichzeitig eine geeignete Rechtsgrundlage, um einem Tatbestand Rechnung zu tragen, der sehr wesentlich durch eine manipulierte Preisbildung mit Dumpingcharakter auf seiten unserer Lieferländer charakterisiert ist.

Auf dem geschilderten Wege wird ein geschlossenes System geschaffen, das den schweizerischen Markt absichert und - immer für die erwähnten Käsesorten - Preisverhältnisse schafft, die der nun seit längerer Zeit andauernden erheblichen Marktstörung ein Ende setzen sollte.

Zum Freigrenzepreis käme der Zoll hinzu, der, je nachdem, ob für die betreffende Käsesorte eine Zollbindung oder autonome Zollsenkung besteht oder nicht, Fr. 50.- oder Fr.80.- beträgt. Die sich so ergebenden Preise liegen etwa in der Mitte zwischen den heute stark subventionierten Importpreisen und dem Grossistenpreis des Tilsiters. Ein solches Ergebnis sollte sowohl für die schweizerische Landwirtschaft, die mit einer bis zu 50% gehenden Erhöhung der Importpreise rechnen kann, wie auch für die Konsumentenschaft annehmbar sein. Den als gewiss zu erwartenden Kritiken aus Konsumentenkreisen kann entgegengehalten werden, dass auf Grund der in Aussicht stehenden Vereinbarungen die Preise weit weniger steigen werden, als wenn die

- 7 -

Schweiz etwa das EWG-System mit Abschöpfungen bis zum Inlandpreisniveau übernehme. Es handelt sich um die Beseitigung eines eklatanten Missbrauchs des offenen schweizerischen Marktes, nicht um die Einführung eines protektionistischen, konsumentenfeindlichen Systems.

#### IV

Man könnte die Frage stellen, warum wir, um das Problem zu lösen, konsequent den Weg der Verhandlung beschritten haben und nicht den der autonom-schweizerischen Gesetzgebung. Die Gründe hierfür sind sowohl politischer als wirtschaftlicher Natur und haben namentlich mit unseren Beziehungen zur EWG zu tun. Diese Beziehungen sind heute, nicht zuletzt dank der durch die Kennedy-Runde gebotenen intensiven Kontakte, recht befriedigend und gewiss im Hinblick auf das ungelöste Integrationsproblem sorgfältiger Pflege wert. Wollte man in der hier erläuterten Käseangelegenheit autonom vorgehen, so würde dies bedeuten, dass wir die EWG, gestützt auf Art. 6 des GATT-Statuts wegen der Praktizierung von Dumping verklagen und diese Klage in einem langedauernden, hochnotpeinlichen Verfahren durchsetzen müssten. Es wäre überdies der erste derartige Prozess, den die EWG vor dem Forum des GATT zu bestehen hätte. Es ist offenkundig, dass eine solche Auseinandersetzung das Vertrauensverhältnis, das sich zwischen uns und der EWG entwickelt hat, nicht unberührt lassen würde. Umgekehrt haben die von uns mit viel Aufwand an Zeit und Mühe geführten Verhandlungen mit Bezug auf das Käseproblem abgesehen von ihrem sachlichen Inhalt noch die allgemeine Bedeutung, dass das handelspolitische Gespräch zwischen der Schweiz und der EWG in einem ganz pragmatischen Rahmen weitergeht und, wie gesagt, mit einem positiven Ergebnis zu enden verspricht. Diese pragmatische Methode zur Behandlung und, wenn möglich, Regelung der vielfältigen Probleme, die zwischen der Schweiz und der EWG noch bestehen, könnte sich auch auf anderen Gebieten bewähren, sodass wir auch unter diesem Gesichtspunkt einen erfolgreichen Abschluss des Käsefalles zu schätzen wissen.

- 8 -

Was aber noch imperativer für eine vertragliche Verständigung mit der EWG spricht, ist die hohe Bedeutung des EWG-Marktes für den Absatz schweizerischer landwirtschaftlicher Produkte und unter ihnen vor allem für den Käseexport. Nicht weniger als 72 % unserer gesamten landwirtschaftlichen Ausfuhr ging im Jahre 1967 nach der EWG und 75 % unseres gesamten Käseexportes. Die EWG nimmt uns regelmässig mehr als 30 % unserer Totalproduktion an Käse ab. Dies sind eindrückliche Zahlen. Ferner ist daran zu erinnern, dass es uns in der Kennedy-Runde gelungen ist, von der EWG für die Ausfuhr von schweizerischem Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz - die Einhaltung eines für uns durchaus tragbaren Mindestpreises vorausgesetzt - eine Regelung zu erhalten, welche diese schweizerischen Käsesorten von der EWG-Abschöpfungsordnung ausnimmt und sie ausschliesslich mit einem Zoll von rund 5 % belegt. Ohne die Absatzmöglichkeiten in der EWG würde das schweizerische Milchproblem völlig unlösbar. Alle diese Tatsachen machen über jeden Zweifel deutlich, dass wir gut daran taten, auch für das uns hier beschäftigende Problem eine gütliche Lösung zu suchen, welche die Gefahr einer negativen Kettenreaktion bannt.

#### V

Wie oben erwähnt, steht mit der EWG nur erst eine grundsätzliche Einigung in Aussicht, die noch der Finalisierung bedarf. Mit Dänemark sind die Verhandlungen noch weniger weit fortgeschritten. Wir können daher heute keine definitiven Anträge vorlegen, möchten Sie aber um grundsätzliche Genehmigung dieses Berichts bitten. Da der Bundesrat am 10. Juli seine letzte Sitzung vor den Sommerferien abhält, die geplante Regelung andererseits aber vor dem 29. Juli unter Dach kommen sollte, werden die erforderlichen konkreten Beschlüsse durch Präsidialverfügung getroffen werden müssen. Wir gestatten uns daher, mit dem folgenden

#### A n t r a g

zu schliessen:

1. vom vorstehenden Bericht sei zustimmend Kenntnis zu nehmen;
2. der Bundespräsident bzw. sein Stellvertreter sei zu ermächtigen, folgende Erlasse zu unterzeichnen:

- 9 -

- a) einen Bundesratsbeschluss über die Durchführung der in Aussicht stehenden Vereinbarungen mit der EWG und Dänemark,
- b) einen Bundesratsbeschluss über die Einfuhr gewisser harter und halbharter Käsesorten, in dem zur Einhaltung eines bestimmten Richtpreises Zollzuschläge vorgesehen werden, sofern mit dem Exportland keine Vereinbarung über die Preisbildung getroffen worden ist.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Schaffner

Beilage: 2 Tabellen

P.A.: Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion); Justiz- und Polizeidepartement (Justizabteilung), Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat, Handel (6), Abteilung für Landwirtschaft).