

20. April 1977

UNO-Zuckerkonferenz 1977 am 18. April 1977 in Genf, Instruktionen,
Delegation

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 18. April 1977 (Beilage)
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 20. April 1977
(Zustimmung)

Antragungsgemäss hat der Bundesrat

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

1. Von der Teilnahme der Schweiz an der UNO-Zuckerkonferenz 1977 wird Kenntnis genommen.
2. Die Darlegungen im Antrag des Volkswirtschaftsdepartements werden im Sinne von Weisungen für die schweizerische Delegation genehmigt.
3. Die schweizerische Delegation wird wie folgt bestellt:
 Delegationschef: Herr Botschafter Arthur DUNKEL, Delegierter für Handelsverträge von der Handelsabteilung des EVD;
 Stellvertreter: Herr Roland KURATH, Ing.Agr., Vizedirektor der Abteilung für Landwirtschaft des EVD
 und Herr Dr. Eric ROETHLISBERGER, Chef des Dienstes für Entwicklungspolitik der Handelsabteilung des EVD
 sowie weitere Sachverständige der interessierten Abteilungen der Bundesverwaltung.
 Die Delegationsleitung wird ausserdem ermächtigt, bei Bedarf Experten aus den interessierten Wirtschaftskreisen beizuziehen.
4. Die Bundeskanzlei wird mit der Ausstellung der Verhandlungsvollmachten für die Delegation zuhanden der Handelsabteilung beauftragt.

Protokollauszug an:

- EVD 20 (GS 5, HA 10, ALw 5) zum Vollzug mit Vollmacht
- EPD 6 zur Kenntnis
- FZD 7 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SAUNDERS



Bern, den

AusgeteiltNicht für die PresseAn den BundesratUNO-Zuckerkonferenz 1977

Am kommenden 18. April beginnt in Genf unter den Auspizien der UNCTAD eine Konferenz der Vereinten Nationen mit dem Ziel, ein neues Internationales Zucker-Uebereinkommen auszuhandeln. Dieses hätte das bestehende Abkommen aus dem Jahre 1973, das am 31. Dezember 1977 ausläuft, zu ersetzen. Laut Programm sollte die Konferenz am 27. Mai 1977 zu Ende gehen. Im Augenblick ist es aber ungewiss, ob bis zu diesem Zeitpunkt ein neues Uebereinkommen ausgearbeitet werden kann.

In Uebereinstimmung mit der grundsätzlichen Haltung in Rohstoff-Fragen und ihrer bisherigen Praxis wird die Schweiz an der Zuckerkonferenz teilnehmen. Ueber die Frage des Beitritts zu einem neuen Abkommen wird erst nach Abschluss der Konferenz und in Kenntnis des Verhandlungsergebnisses zu entscheiden sein.

1. Ausgangslage

Zucker wird auf der ganzen Welt konsumiert. Nur wenige Länder produzieren selbst keinen Zucker. Knapp ein Viertel der Jahresproduktion wird international gehandelt. Obwohl die grössten Importeure Industrieländer (USA, Japan, EG, Kanada; ferner die Sowjetunion) und die grössten Exporteure vorwiegend Entwicklungsländer (Kuba, Brasilien, Philippinen, Dominikanische Republik, Indien u.a.m.) sind, gibt es beim Zucker keine eindeutige Trennung in Nord und Süd. Gewisse Entwicklungsländer, vor allem die arabischen, konsumieren und importieren ebenfalls grosse Mengen, während Australien, die EG und Südafrika die

- 2 -

wichtigsten Konkurrenten der Zucker exportierenden Entwicklungsländer sind. Diese Konstellation weist einerseits auf die universelle Bedeutung des Rohstoffs Zucker hin, lässt andererseits aber die in mancher Hinsicht verschieden gelagerten Interessen erkennen. Zieht man zudem in Betracht, dass die Zuckerwirtschaft in den industrialisierten Ländern ein von der gesamten Agrarpolitik nicht loszulösender Bestandteil ist, wird die komplexe Ausgangslage für eine Regulierung des Weltzuckermarktes erst recht deutlich.

Weil Zucker von besonderem Exportinteresse für viele Entwicklungsländer ist, gehört es zu den 18 Produkten des an der UNCTAD-Konferenz von Nairobi letztes Jahr in die Wege geleiteten integrierten Programms für Rohstoffe. Im Unterschied zur Mehrzahl der Produkte auf dieser Liste besteht aber für Zucker schon seit langer Zeit - die Anfänge gehen auf den Beginn dieses Jahrhunderts zurück! - ein internationales Abkommen. Das derzeit geltende Uebereinkommen hat aber keine marktregulierende Funktion; es enthält nur Verwaltungsbestimmungen. An der UNO-Zuckerkonferenz von 1973 konnte nämlich keine Einigung über die entscheidenden Verhandlungspunkte von wirtschaftlicher Tragweite (Festsetzung der Richtpreise und Ausfuhrquoten u.a.m.) erreicht werden. Deshalb wurde mit einem Verwaltungsabkommen ohne wirtschaftliche Bestimmungen eine Uebergangslösung getroffen, um die Internationale Zuckerorganisation als Sammelstelle für Marktinformationen und als Forum für die Vorbereitung neuer Verhandlungen aufrechtzuerhalten (vgl. Antrag des EVD vom 10. Dezember 1973).

Die Schweiz ist dem Zuckerabkommen von 1973 nicht beigetreten, weil einerseits seine praktische Bedeutung zu gering war, um das parlamentarische Genehmigungsverfahren rechtfertigen zu können, und da andererseits eine künftige Mitgliedschaft an einem wieder umfassenden Uebereinkommen durch den erstmaligen Beitritt

- 3 -

zur Internationalen Zuckerorganisation nicht präjudiziert werden sollte. Unser Abseitsstehen beim letzten umfassenden Abkommen, demjenigen von 1968, war nämlich mit wirtschafts- und versorgungspolitischen Ueberlegungen begründet: Weil die EG - mit Abstand unser grösster und wichtigster Zuckerlieferant - diesem Abkommen fernblieb, hätte eine Teilnahme der Schweiz unter Umständen zu ernsthaften Störungen unserer Zuckerversorgung führen können. Dies deshalb, weil eine Bestimmung dieses Abkommens vorsah, dass der Zuckerbezug aus Nichtmitglieds-länder bei normalen Marktverhältnissen zu beschränken und bei Absinken des Preises unter ein bestimmtes Minimum überhaupt vollständig zu untersagen sei.

2. Vorschläge für ein neues Uebereinkommen

Das Sekretariat der Internationalen Zucker-Organisation hat in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsländern des geltenden Abkommens einen Entwurf für ein wieder umfassendes Zucker-Uebereinkommen ausgearbeitet. Die entscheidenden Verhandlungspunkte (Preis-niveau, Quotenzuteilungen u.a.m.) werden aber noch offengelassen.

Hauptinstrument ist ein Ausfuhrquotensystem, das durch eine Skala von Richtpreisen gesteuert wird. Damit verbunden sind Verpflichtungen bezüglich der Produktionsanpassung und der Mindest- und Höchstvorräte für die Exportländer sowie hinsichtlich der Marktöffnung, der Einfuhrbeschränkungen gegenüber Nichtmitgliedsländern und über den nach Möglichkeit vorzunehmenden Abbau der Konsumhindernisse und interner Preisstützungsmassnahmen für die Importländer. Im Vergleich zum Uebereinkommen von 1968 neu ist die Forderung der Exportländer, dass nicht wie damals nur für sie Lieferverpflichtungen zu einem Höchstpreis festgelegt werden, sondern dass jetzt als Korrelat dazu auch Abnahmeverpflichtungen zu einem Mindestpreis für Importländer vereinbart werden. Diese Frage wurde schon an der Zuckerkonferenz von 1973 eingehend erörtert. Führende Einfuhrländer (Japan,

- 4 -

Kanada u.a.) wiesen das Begehren damals entschieden zurück; sie scheinen ihre Haltung inzwischen nicht geändert zu haben.

Wie zuvor soll sich das Internationale Zucker-Uebereinkommen nur auf den sogenannten freien Weltzuckermarkt beziehen. Bestehende Spezial- und Präferenzabkommen (Exporte nach der EG aufgrund des Abkommens von Lomé, Exporte von Kuba nach sozialistischen Ländern inkl. Reexporte durch die Sowjetunion) würden ausgenommen. Nach dem Auslaufen des "U.S. Sugar Act" im Jahre 1974 decken sich nun auch die USA auf dem freien Weltzuckermarkt ein, der dadurch eine bedeutende Erweiterung erfahren hat. Andererseits sind als Folge der Zuckerpreishausse 1974/75 verschiedene langfristige bilaterale Abkommen geschlossen worden, die den tatsächlich freien Weltmarkt aufs neue einengen. Die Schweiz deckt ihren Einfuhrbedarf von jeher nur über den freien Weltzuckermarkt.

Die EG lehnt den vorliegenden Entwurf für ein neues Zucker-Uebereinkommen ab, weil sie ein Ausfuhrquotensystem für Zucker nicht für zweckmässig hält. Einerseits hat die Gemeinschaft Zweifel an der Wirksamkeit eines solchen Stabilisierungsmechanismus für Zucker, andererseits bezeichnet sie dieses System als unvereinbar mit der EG-Zuckermarktordnung. Sie schlug deshalb eine Regelung vor, die mit Hilfe eines Systems von international koordinierter Lagerhaltung die gleiche marktstabilisierende Wirkung hätte erzielen sollen. Dieser Vorschlag stiess aber bei den Vorverhandlungen auf grosse Skepsis, und schliesslich wurde die EG damit völlig isoliert. Nun versucht die Gemeinschaft eine Kompromissformel auszuarbeiten, die eine Beteiligung der EG an einem neuen Zucker-Uebereinkommen ermöglichen würde, ohne dass sie sich der Ausfuhrkontingentierung voll zu unterziehen hätte. Weil die EG-Länder insgesamt über ihren Eigenbedarf hinaus Zucker produzieren, muss die Gemeinschaft Zucker in noch grösseren Mengen ausführen, als sie im Rahmen des Lomé-Abkommens von Entwicklungsländern aus Afrika, der Karibik und des Pazifiks

einführt. Dadurch wird die EG zu einem starken Konkurrenten aller Zucker exportierenden Länder auf dem freien Weltmarkt, was eine Einigung über Marktanteile beträchtlich erschwert.

Die Haltung der USA - mit Abstand der grösste Zuckerimporteur - ist im jetzigen Zeitpunkt noch unklar. Verlautbarungen aus Washington deuten darauf hin, dass die neue amerikanische Regierung Interesse an einem internationalen Uebereinkommen mit Bestimmungen über die Vorratspolitik der Ausfuhrländer hat (die USA sind den Abkommen von 1968 und 1973 ebenfalls nicht beigetreten). Tiefe Weltmarktpreise bereiten auch der amerikanischen Zuckerwirtschaft Schwierigkeiten. Seit dem Wegfall des "U.S. Sugar Act" wird sie nämlich - abgesehen von einer mässigen Zollgebühr - nicht mehr geschützt. Präsident Carter wird im Laufe der nächsten Wochen darüber zu entscheiden haben, ob die beantragten Einfuhrrestriktionen wieder eingeführt werden sollen.

3. Die Situation in der Schweiz

Im Hinblick auf die bevorstehenden Verhandlungen sind aus schweizerischer Sicht folgende Punkte von Bedeutung:

- Der geltende Zuckerbeschluss läuft Ende September 1979 aus. Bei den Vorbereitungen für eine neue Zuckerordnung zeichnet sich eine Einigung ab, wonach die zulässige Anbaufläche weiter ausgedehnt werden soll (von 14'000 auf 17'000 ha). Dadurch würde unser Selbstversorgungsgrad von bisher 25 Prozent auf ungefähr 40 Prozent ansteigen. Diese Entwicklung lässt sich damit begründen, dass für die schweizerische Landwirtschaft kaum noch Möglichkeiten bestehen, die viehwirtschaftliche Produktion ohne Nachteil für den Absatz zu steigern. Bei der angestrebten Ausdehnung der offenen Ackerfläche fällt dem Anbau von Zuckerrüben eine gewisse Rolle zu.

- Allerdings wird sich am Grundsatz einer mengemässigen Teilung des Inlandmarktes in Eigenproduktion und Einfuhren nichts ändern. Letztere werden bei gleichbleibendem Verbrauch auch auf längere Sicht mehr als 50 Prozent ausmachen, so dass die Schweiz im internationalen Vergleich nach wie vor in vorderer Position unter den Zuschussgebieten rangieren wird.
- Im Lebensmittelhandel ist Zucker seit Jahren ein sogenannter Kampfartikel. Grossverteiler-Organisationen sind bestrebt, dem Konsumenten den Zucker zu den tiefst möglichen Preisen anzubieten. Deshalb treten diese Kreise seit jeher für einen möglichst uneingeschränkten Importhandel auf der Grundlage des Weltmarktpreises ein.
- Für die Zucker verarbeitende Industrie in der Schweiz ist es wichtig, dass sie beim Export ihrer zuckerhaltigen Erzeugnisse den Zucker zum Weltmarktpreis kalkulieren kann, wie dies umgekehrt die Konkurrenzunternehmen im Ausland tun können. Die schweizerischen Preisausgleichsmassnahmen im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Ein- und Ausfuhrregelung für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse kommen aber nur dann voll zur Geltung, wenn der Unterschied zwischen dem Weltmarktpreis und den höher liegenden Gestehungskosten für den Inlandzucker nicht zu gross ist.
- Auch anderweitig besteht ein Interesse daran, dass diese Differenz möglichst klein gehalten werden kann. Je höher der Weltmarktpreis, desto grösser die Verkaufserlöse der schweizerischen Zuckerfabriken und entsprechend kleiner die Leistungen des Bundes an die Betriebsverluste der Raffinerien. Selbstverständlich sind auch die Zuckerfabriken und ihre Aktionäre (überwiegend öffentliche Hand und bäuerliche Kreise) an möglichst kostendeckenden Verkaufspreisen (entspricht laut Zuckerbeschluss dem Preis für gleichwertige Einfuhrware franko

Schweizergrenze) interessiert, desgleichen die Zuckerrübenpflanzler, die sich von einem bestimmten Niveau an bei der Verlustdeckung zu beteiligen haben.

- Unsere engen Handelsbeziehungen zur EG im allgemeinen und die Zuckerpolitik der EG im besonderen haben dazu geführt, dass die von jeher umfangreichen Zuckerimporte der Schweiz aus EG-Ländern in den letzten Jahren noch zugenommen haben (Jahresanteil an den Gesamtimporten bis zu 93,5 %). Die unliebsamen Folgen des EG-Lieferunterbruchs 1974/75 für unsere Zuckerversorgung sind nach der Normalisierung der Lage rasch überwunden worden. Durch weitgehende Rationalisierung im Transportwesen hat der Importhandel diesen Warenverkehr weiter ausgebaut; er hat sich nun stark darauf eingerichtet.
- Vom Versorgungsstandpunkt her wäre eine Diversifizierung der Bezüge wünschenswert. Auch entwicklungspolitische Überlegungen würden für eine Rückkehr zur Importstruktur der sechziger Jahre, als rund 20 Prozent des eingeführten Zuckers aus Entwicklungsländern (vor allem Kuba) stammte, sprechen.
- Schliesslich ist auch generell auf die Bedeutung der Ausfuhrerlöse für die Zucker exportierenden Entwicklungsländer hinzuweisen. Die Schweiz hat ganz allgemein ein eminentes Interesse daran, dass sich die Entwicklungsländer durch eine stärkere Beteiligung am Welthandel und lohnende Preise für ihre Exportprodukte in vermehrtem Masse die für die Entwicklung ihrer Wirtschaft erforderlichen Devisen aus eigener Kraft beschaffen können.

4. Schweizerische Haltung

Angesichts der Lage in der Schweiz und der Tatsache, dass unser Land weitgehend aus EG-Ländern mit Zucker versorgt wird, ist eine schweizerische Haltung sehr schwierig zu bestimmen, ohne dabei die Stellung, welche die EG schliesslich einnehmen wird,

berücksichtigen zu können. Im übrigen geht aus den vorstehenden Ausführungen hervor, dass über wesentliche Elemente eines allfälligen Uebereinkommens grosse Unsicherheiten bestehen. Unter diesen Umständen kann die von der schweizerischen Delegation an der Zuckerkonferenz einzunehmende Haltung nur in Beziehung zu gewissen Zielen allgemeiner Art festgelegt werden. Auf alle Fälle behält sich die Schweiz wie alle anderen Konferenzteilnehmer vor, sowohl ihre Ausgangsposition je nach Entwicklung der Verhandlungen zu ändern, als auch den Entscheid über eine Beteiligung an einem neuen Abkommen erst nach Abschluss der Konferenz im Lichte des Verhandlungsergebnisses zu fällen.

Mit dieser Einschränkung können folgende Richtlinien festgelegt werden:

- Die Vorbereitungen über einen neuen Zuckerbeschluss dürfen durch einen allfälligen Beitritt zum Internationalen Zucker-Uebereinkommen nicht präjudiziert werden, insbesondere nicht durch Verpflichtungen in bezug auf den Selbstversorgungsgrad für Zucker.
- Wesentlich ist, dass dem Importhandel und der Zucker verarbeitenden Industrie in der Schweiz die Möglichkeit erhalten bleibt, sich Zucker in genügenden Mengen auf dem Weltmarkt zu günstigen bzw. mit der ausländischen Konkurrenz vergleichbaren Bedingungen zu beschaffen.
- In diesem Zusammenhang sind die traditionellen Handelsströme zu beachten, die an sich einen bedeutenden Faktor für die Versorgungssicherheit darstellen.
- Ein Internationales Zucker-Uebereinkommen könnte einen nützlichen Beitrag zur Verbesserung der Versorgungssicherheit auf längere Sicht leisten, obwohl nach Ansicht des

- 9 -

Importhandels die Gefahr in Zukunft gering ist, dass sich wieder Versorgungsengpässe wie vor 2 1/2 Jahren einstellen, als die weltweite Produktion nicht rasch genug an den Bedarf angepasst werden konnte.

- Unsere Autonomie in der Pflichtlagerhaltung darf durch eine international koordinierte Vorratspolitik nicht eingeschränkt werden.
- Es ist nicht auszuschliessen, dass ein Uebereinkommen der Schweiz die Möglichkeit eröffnen würde, Zucker aus anderen Provenienzen - insbesondere aus Entwicklungsländern - zu beziehen und somit zu einer nicht derart einseitig von Industrieländern abhängigen Einfuhrstruktur zurückzukehren.
- Bei der Festsetzung von Richtpreisen könnte die Schweiz einer Lösung zustimmen, die eine Festigung der Weltmarktpreise auf einem etwas höheren Niveau als das gegenwärtige zum Ziele hätte. Allerdings dürfen die Schwierigkeiten, das rechte Mass zu finden, nicht unterschätzt werden. Unterschiedliche Produktionskosten und -bedingungen in den Hauptausfuhrländern einerseits und die Gefahren der Ueberproduktion und der Substitution (z.B. Zucker aus Maissirup und chemische Zucker) andererseits mahnen zur Vorsicht.

Wir werden Sie über den Verlauf der Verhandlungen orientieren und Ihnen gegebenenfalls einen neuen Antrag in bezug auf die von der Schweiz einzunehmende Haltung unterbreiten.

Aufgrund dieser Ausführungen stellen wir im Einvernehmen mit dem Politischen Departement und dem Finanz- und Zolldepartement folgenden

- 10 -

A n t r a g:

1. Von der Teilnahme der Schweiz an der UNO-Zuckerkonferenz 1977 wird Kenntnis genommen.
2. Die Darlegungen im Antrag des Volkswirtschaftsdepartements werden im Sinne von Weisungen für die schweizerische Delegation genehmigt.
3. Die schweizerische Delegation wird wie folgt bestellt:

Delegationschef: Herr Botschafter Arthur DUNKEL, Delegierter für Handelsverträge von der Handelsabteilung des EVD;

Stellvertreter: Herr Roland KURATH, Ing.Agr., Vizedirektor der Abteilung für Landwirtschaft des EVD

und Herr Dr. Eric ROETHLISBERGER, Chef des Dienstes für Entwicklungspolitik der Handelsabteilung des EVD

sowie weitere Sachverständige der interessierten Abteilungen der Bundesverwaltung.

Die Delegationsleitung wird ausserdem ermächtigt, bei Bedarf Experten aus den interessierten Wirtschaftskreisen beizuziehen.

4. Die Bundeskanzlei wird mit der Ausstellung der Verhandlungsvollmachten für die Delegation zuhanden der Handelsabteilung beauftragt.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

