

Mo. [23.3833](#) «Die Stärkeproduktion in der Schweiz erhalten» (Motion Knecht)

## **Keine ungerechtfertigte Bereicherung von System-Profiteuren**

KMU, KonsumentInnen und Bauernfamilien schützen

**Sektoruntersuchung durch Wettbewerbskommission veranlassen**

### **Die Motion Knecht ist abzulehnen.**

**Die Motion-Knecht ist volkswirtschaftlich schädlich und rechtlich fragwürdig. Gemäss Bundesrat handelt es sich beim beantragten System um eine versteckte Subvention, welche das Subventionsgesetz unterläuft und klar im Widerspruch zur Wirtschaftspolitik des Bundes steht. Sie verletzt den verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten. Diese Auffassung vertrat der Bundesrat bereits mit seiner formellen Entscheidung vom 5. März 2021 in Gutheissung einer Aufsichtsbeschwerde gegen das EFD. Die Anhebung der Ausbeutenorm auf 75% per 1. Januar 2023 war technisch korrekt.**

---

#### **Ausgangslage und Argumentation:**

**Worum geht es?** Die Motion von SR Knecht Hansjörg (VRP Mühle Knecht AG, Mühle Leibstadt AG und Kern & Sammet AG, Grossbäckerei in Wädenswil) zielt darauf ab, einen substanziellen Teil des zollerleichtert importierten Weichweizens entgegen der Bestimmung nicht zur Stärkeproduktion, sondern zu beliebigen anderen Zwecken zu verwenden – und letztlich auf zollgeschützten Märkten abzusetzen. Dadurch fliessen v.a. den Grossmühlen «wirtschaftliche Vorteile» zu, die zur Quersubventionierung nicht rentabler Tätigkeiten von Unternehmen in anderen Märkten eingesetzt werden. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen auf den geschützten Märkten und begünstigt wenige «System-Profiteure» (u.a. die Grossmühlen Swissmill (Division von Coop) und Groupe Minoteries sowie deren Hauptkunden Coop und Migros und die Gluten- und Glucose-Fabrik Blattmann Schweiz AG, Wädenswil).

**Was ist der Hintergrund?** Von 1959 bis Ende 2022 war der Import von Weichweizen zollbegünstigt, wenn aus dem Weizen mindestens 55% Mehl gewonnen und zu Stärke verarbeitet wurde (sog. Ausbeutenorm). Die effektive Ausbeute lag jedoch bei 75% bis 80%. Die Differenz von mind. 20% (sie entspricht der Jahresvermahlung von drei mittleren Schweizer Mühlen<sup>1</sup>) wurde als Backmehl faktisch zollfrei auf den geschützten Markt ausgestossen<sup>2</sup>. Mit der Zollbegünstigung wurde also nicht nur die Stärkeproduktion gestützt, sondern zusätzlich die Grossmühlen jährlich mit über CHF 6 Mio.<sup>3</sup> bezuschusst. Gegen diese ungerechtfertigte Subventionierung hiess der Bundesrat im März 2021 eine Aufsichtsbeschwerde gegen das EFD gut. Dieses hatte bereits am 25. Oktober 2018 entschieden, die Ausbeutenorm sei anzuheben, doch wurde der Entscheid vor Inkrafttreten rückgängig gemacht. Diese «Entscheidumkehr»

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Dachverband Schweizerischer Müller (DSM), Mitgliedmühlen nach Grössenkategorie, abrufbar unter: «<https://www.dsm-fms.ch/daten/zahlen/muehlen/>».

<sup>2</sup> Einfuhr von Weichweizen (ca. 25'000 To) zur Stärkefabrikation ist zollerleichtert zu CHF 0.10 statt zu CHF 23.00/dt innerhalb des Kontingents bzw. 40.00/dt ausserhalb des Kontingents. Weizen für technische Zwecke (ca. 30'000 To) kann zollerleichtert mit einem Betrag von CHF 1.10 bis 1.80/dt importiert werden (Quelle: BLW/BAZG).

<sup>3</sup> Berechnung: Menge zollfreier Weizen als Backmehl rund 15'000 To x CHF 40.00/dt.

erfolgte nach einer direkten Intervention des Dachverbandes Schweizerischer Müller (DSM) und entgegen den Stellungnahmen von SECO, BLW, WEKO und BJ.

**Warum ist die Motion abzulehnen?** Nun soll mit der Motion eine als widerrechtlich und wettbewerbsverzerrend erkannte Regelung, die internationalem Recht und verfassungsmässigen Grundsätzen widerspricht, auf gesetzlicher Grundlage eingeführt werden. Dagegen spricht:

- **Keine (indirekte) Finanzierung von inländischer Produktion von Stärke, Schneckenkörnern und Karton.** Der Motionär führt mit entwaffnender Offenheit aus: Ziel sei die «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Überleben bestimmter, seit vielen Jahrzehnten bestehender Produktionen in der Schweiz», nämlich zur «Herstellung von Stärke (Blattmann Schweiz AG), von Schneckenkörnern (Lonza AG) und von Karton (Model AG)»<sup>4</sup>. Will der Gesetzgeber tatsächlich solche Produkte bzw. diese Unternehmen staatlich stützen, so soll er dies transparent tun mittels Direkt-Subventionen und nicht verschleierte Zuwendungen. **In diesem Kontext ist die Aussage von Bundesrätin Karin Keller-Sutter in der Debatte des Ständerates zu sehen: es besteht heute schon die Möglichkeit, eine Zollerleichterung für die Einfuhr von Weichweizenmehl, also quasi zu EU-Preisen, zur Herstellung von Stärke zu beantragen. Es erstaunt umso mehr, dass die Stärkeproduzenten eine solche beim verantwortlichen Bundesamt noch nicht beantragt haben.**
- **Keine Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichbehandlungen zulasten von KMU:** Bereits 2015 wurde beim EFD die Erhöhung der Ausbeutenorm beantragt, weil die Norm den Wettbewerb verzerrt und die Marktteilnehmer nicht gleichbehandelt. Die bezweckte neuerliche Subventionierung bzw. Querstützung einzelner, teilweise nicht wettbewerbsfähiger Marktakteure verstösst aber eklatant gegen den Wettbewerbsgrundsatz. Denn die «System-Profiteure» verschaffen sich durch die Umgehung von Schutzzöllen «wirtschaftliche Vorteile» zulasten von KMU (Kleinmühlen). In der Schweiz vermahlen die sieben grössten Mühlen 90% des Getreides.
- **Keine Subventionierung der System-Profiteure zulasten der Bundeskasse:** Aus dem faktisch zollfrei importierten Weichweizen wird nicht nur Fabrikmehl hergestellt, sondern bis zu 30% Backmehl. Dieses Mehl wird in beliebige andere Kanäle vermarktet. Davon profitieren die Grossmühlen und die beiden Grossverteiler. Denn Migros und Coop sind die mit Abstand grössten Mehlabnehmer und Brotproduzenten in der Schweiz.
- **Keine Konzern-Profite zulasten der KonsumentInnen:** Die KonsumentInnen profitieren aufgrund der faktisch zollfreien Importe nicht etwa von tieferen Preisen für Brot oder Fertigteige. Vielmehr werden sie zur Finanzierung der «Querstützung» zur Kasse gebeten. Denn die Profiteure sacken die Zollvorteile ein und geben diese nicht in Form von tieferen Preisen an die KonsumentInnen weiter.
- **Entgangenes Vermarktungspotenzial für Landwirtschaft:** Als Folge der Motion Knecht würden jährlich tausende von Tonnen (ca. 15'000 To) zollfreien Weizens als Backmehl auf

---

<sup>4</sup> Genau genommen wird in der Schweiz wenig Weizenstärke für die Lebensmittelindustrie hergestellt, diese wird importiert. Produziert wird aber Gluten für die Backwaren- und Glucose für die Lebensmittelindustrie, weiter fällt ein Nebenprodukt für die Futtermittelindustrie an (vgl. Administration fédérale des douanes AFD, «Demande de relèvement du taux de rendement pour le blé tendre utilisé pour la fabrication d'amidon», Berne, le 18 mars 2016).

den geschützten Markt gelangen (Importzoll CHF 23.00 bzw. 40.00/dt). Gleichzeitig deklassiert der Schweizerische Getreideproduzentenverband (SGPV) regelmässig mehr als 20'000 To Brotgetreide zu Futtergetreide, um den Brotgetreidepreis zu stützen. Diese Marktentlastungsmassnahmen werden von den Getreideproduzenten zulasten der bäuerlichen Einkommen finanziert. Entsprechend klagt der Schweizerische Bauernverband seit Jahren über Zollschlupflöcher. Die Motion unterläuft geradewegs diesen Zollschutz für Brotgetreideproduzenten.

- **Renten für System-Profiteure:** Die Motion Knecht bringt der Schweizer Landwirtschaft keine Wertschöpfung. Im Gegenteil: die Schweizer Getreideproduzenten werden durch faktisch zollfreie Importe konkurrenziert. Die Renten aus der privaten Verteilung von eingesparten Zollbeträgen vereinnahmen die «System-Profiteure».
- **Keine neuen Kontroll- und Administrationskosten zulasten der Steuerzahler:** Zölle werden basierend auf einer Selbstdeklarationspflicht der ein- und ausgeführten Waren erhoben. Wie die in der Motion genannten «wirtschaftliche Vorteile» und «Querstützungen», die auf unterschiedlichen Märkten erwirtschaftet werden, deklariert und kontrolliert werden sollen, ist fraglich. Ein BLW-Bericht von 2017 stellt dazu bereits fest, das Missbrauchspotenzial bei Verwendungsverpflichtungen sei erheblich und wirft die Frage auf, weshalb Bio-Getreide «zu technischen Zwecken» eingeführt werde, obwohl Karton in Bio-Qualität unbekannt sei!<sup>5</sup>

**Fazit: die Motion-Knecht ist volkswirtschaftlich schädlich und rechtlich fragwürdig.** Sie widerspricht öffentlichen Interessen und begünstigt einzelne Unternehmen mit Millionen Franken pro Jahr. Die Anhebung der Ausbeutenorm per 1. Januar 2023 war korrekt, denn sie:

- entspricht dem vom Bundesgericht jüngst bestätigten Grundsatz, dass Zollerleichterungen nur im Rahmen eines bestimmten gesetzlichen Verwendungszweckes zulässig sind<sup>6</sup>;
- ist wettbewerbsneutral, d.h. sie beinhaltet keine versteckte Subventionierung bzw. Bevorzugung einzelner Wettbewerber (Grossmühlen) zulasten anderer;
- liegt im öffentlichen Interesse, als sie insbesondere auch expliziten landwirtschafts- und umweltpolitischen Zielen (Schutz der einheimischen Getreideproduktion) gerecht wird und
- lässt Zölle in jenem Umfang bzw. nach jenen Kriterien in die Bundeskasse fliessen, die vom Gesetzgeber gewollt sind.

#### **Weitere Schritte:**

**Es erscheint deshalb angezeigt, die Mechanismen, Abhängigkeiten und dunklen Systemgewinne auf dem Markt für Getreide, insbesondere für Backmehl, mittels einer wettbewerbsrechtlichen Untersuchung abzuklären. Gemäss Art. 27 KG kann das WBF die Wettbewerbskommission mit einer entsprechenden Untersuchung beauftragen. Das WBF sollte zur Auslösung des Auftrags veranlasst werden.**

---

<sup>5</sup> Notiz Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), 16.05.2017, «Weizenimporte mit Zollerleichterung oder zu technischen Zwecken», S. 3, wonach «dies [...] ein Indiz dafür [ist], dass der Absatz auf dem Brotgetreidemarkt optimiert wird [...]».

<sup>6</sup> BGE [2C 130/2021](#), 27. September 2021.