

Zur Frage der Zollbelastung der schweizerischen Nahrungs- und Lebenshaltungskosten

Von Dr. A. Reichlin, Zürich

Im Anschlusse an eine rein statistische Arbeit über die *Wertzollbelastung der schweizerischen Einfuhr und deren Veränderung seit den 90er Jahren* hat der Verfasser einen, seines Wissens erstmaligen Versuch unternommen, die Wirkung der Zölle auf die Lebenskosten der Bevölkerung zu beleuchten. Diese Untersuchung sollte nur auf den wichtigsten Bedarf, nämlich den Nahrungsbedarf (und eventuell den Kleiderbedarf) ausgedehnt werden, weil nur hier ein annähernd richtiger Einblick in Verbrauchsmengen und Verbrauchsqualitäten gegeben ist (Haushaltungsstatistik). Aber auch hinsichtlich dieser Gebiete hat sich der Verfasser die methodischen Schwierigkeiten für eine zahlenmässige Erfassung der Zollwirkung auf die Preise keineswegs verhehlt. Er hat dies insbesondere durch eine eingehende Erörterung der Überwälzungsfrage zum Ausdruck gebracht, zu der er abschliessend bemerkte, dass man sich bei derartigen Untersuchungen mit Näherungswerten begnügen müsse. Immerhin dürfe bei den gegebenen Verhältnissen im schweizerischen Bezuge von Nahrungsmitteln angenommen werden, dass nur in wenigen Ausnahmefällen, die besonders erwähnt wurden, eine Überwälzung auf das Ausland, d. h. eine nicht volle Auswirkung auf den schweizerischen Konsum denkbar sei. Die kleine Studie gelangte zum Schlusse, der Nahrungsaufwand der schweizerischen Bevölkerung würde durch die geltenden Tarifzölle, bei gleicher Preislage wie 1923, um 10—12 % verteuert. — Die Darstellung rief erfreulicherweise der Kritik, in erster Linie natürlich aus Kreisen der direkt interessierten Lebensmittelproduzenten, und gab Gelegenheit zu erneuter Erörterung der umstrittenen Überwälzungsfrage. Dass es nicht bei dieser *einen* kritischen Stimme verbleiben werde, glaubte der Verfasser im Interesse der Sache um so mehr hoffen zu dürfen, als die Diskussion in der Zollfrage durch die neue Vorlage des Bundesrates über den künftigen Generalzolltarif eben in Fluss gekommen war. — Noch vor Erscheinen der druckfertigen Studie in dieser Zeitschrift beschäftigte sich die Vereinigung schweizerischer Exportindustrien mit der Zollangelegenheit und verwendete mangels amtlicher oder allgemein anerkannter Berechnungen die Zahlenreihen unserer Studie zur Beleuchtung des Einflusses der Zölle auf Verbrauch und Produktion in ihrer Eingabe an die Kommissionen der eidgenössischen Räte. Damit schien eine breitere Diskussion, möglicherweise sogar eine amtliche Untersuchung über die für unsere ganze Wirtschaftspolitik wichtige Frage der Zollbelastung des Konsums gesichert. Man war allgemein ge-

spannt auf einen in Aussicht gestellten bundesrätlichen Bericht. Dieser, am 20. Januar 1926 erschienen, brachte nun nicht die erwartete eingehende Untersuchung, wohl aber eine mehr oder weniger vertiefte Kritik der Ergebnisse meiner Studie. Er erörtert in einschlägigen Kapiteln vorab die Überwälzungsfrage¹⁾ und tritt hier der von mir vertretenen Anschauung einer gänzlichen Überwälzung der Zolldifferenz bei fast allen Artikeln des Nahrungsbedarfes auf den inländischen Käufer ablehnend gegenüber. So wird bei Mehl, Kartoffeln, Butter, Wurstwaren und Obst ein Einfluss des Grenzzolles auf den Inlandpreis verneint. Der Bericht kommt zum Schlusse, dass die Eingabe der Exportindustrien den Einfluss der Zölle auf die Nahrungskosten «namentlich *infolge unrichtiger handelspolitischer Auffassung über die Überwälzung der Zölle*» um mindestens einen Drittel überschätze.

Zum ganzen Bericht wird sich die Vereinigung schweizerischer Exportindustrien äussern. Mir liegt es als Verfasser der Studie in Heft 2/3, 1925, dieser Zeitschrift ob, auf die amtliche Verlautbarung so weit einzutreten, als sie eine Kritik der von mir vertretenen Anschauungen in der Belastungsfrage enthält. Qui tacet consentire videtur. — Diesen Eindruck möchte ich nicht erwecken.

Worin bestehen nun jene «*handelspolitischen Irrtümer*» in der Überwälzungsfrage, die man meinen Darstellungen zur Last legt?

Brot (bzw. Mehlzoll)

Hier vertritt der amtliche Berichterstatter die Ansicht, ich irre mich in der Annahme, dass der Mehlzoll (12 % vom Werte) irgendwelche Bedeutung für den Inlandpreis von Mehl und Brot habe. «Nur der Getreidezoll» (2,2 % vom Werte) dürfe für die Wirkung auf unsern Brotpreis in Rechnung gezogen werden. Wäre das anders, wird ausgeführt, so müsste nach Aufhebung des Mehlzolles fast nur Mehl hereinkommen und kein Getreide mehr. Der Mehlzollkonflikt mit Deutschland — bekanntlich hob ein paar Jahre vor dem Kriege eine deutsche Exportprämie während einiger Zeit den schweizerischen Mehlzoll annähernd auf — beweise das Gegenteil, denn damals sei immer noch bedeutend mehr Getreide eingeführt worden als Mehl, ja die Höhe der Getreideeinfuhr sei von der vermehrten Mehleinfuhr kaum betroffen worden. — Damit ist doch höchstens bewiesen, dass der weitaus grösste Teil der schweizerischen Müllerei normalerweise auch ohne den Mehlzoll zu bestehen vermag, aber keineswegs, dass der Zoll, falls er besteht, den Inlandpreis nicht entsprechend erhöht. Im Gegenteil! — Abgesehen von den leicht erkennbaren Fällen, in denen eine Exportprämie oder ein systematisches Dumping den Schweizerzoll kompensiert, kann von einer Abwälzung der Zolldifferenz auf das Ausland nicht gesprochen werden. Der Schweizer Konsument

¹⁾ Die Tabelle I des Berichtes des BR stimmt im rein Zahlenmässigen mit der von mir durchgeführten Rechnung überein. Es wird durchwegs das nämliche bzw. ein ähnliches Wertollverhältnis angegeben, obwohl die amtliche Rechnung ein anderes Jahr (1924 statt 1923) mit andern Einfuhrwerten zugrunde legt. Eine wesentliche Abweichung zeigt der bundesrätliche Bericht nur bei der Position Schweinefleisch. Ich habe per 1923 ein Wertollverhältnis von 25,8 % angegeben, der Bericht gibt für 1924 11,2 % an. Das ist ein Druckfehler. Das richtige Verhältnis pro 1924 ist 21,2 %.

zahlt, auch wenn die ausländische Konkurrenz zufolge technischer Überlegenheit billiger zu offerieren vermag, einen um den Zollbetrag höhern Preis, als ihn der freie Weltmarkt herausbildet.

Kartoffeln

Beim Kartoffelzoll handelt es sich um einen landwirtschaftlichen Zoll, um einen Schutzzoll, bei dem es hauptsächlich darauf ankommt, wie er normalerweise auf die einheimische Produktion wirkt. Der amtliche Bericht steht auf dem Standpunkte, weil die Einfuhr im Verhältnis zum Bedarf gering sei, könne der Zoll «auf den Preis keine Wirkung haben». Zunächst ist es nicht richtig, dass unsere regelmässige Einfuhr, d. h. unser Fehlbedarf, gering ist. Die einheimische Produktion hält, das ist wiederholt amtlich festgestellt (siehe die Jahresberichte der schweizerischen Handelsstatistik), mit dem wachsenden Bedarf nicht Schritt. Das war vor dem Kriege so und ist es auch heute. Die Einfuhr betrug in den letzten Vorkriegsjahren gegen $\frac{1}{10}$, in den Jahren 1922/24 ebenfalls rund $\frac{1}{10}$ des Bedarfes (1923 allerdings nur $\frac{1}{20}$). Der Anbau hat sich seit der Vorkriegszeit nicht vermehrt (statistisches Jahrbuch). Also wirkt der Zoll nicht produktionsfördernd, aber desto sicherer preiserhöhend. Die Behauptung, dass er sich nur auf sogenannte Frühkartoffeln auswirke, ist aus der Luft gegriffen. Übrigens wäre ein Zoll, der nur auf Frühkartoffeln erhoben würde, preispolitisch keineswegs bedeutungslos für den ganzen Kartoffelmarkt ¹⁾.

Wurstwaren

Besonders ins Gewicht, weil für das Endresultat von grosser Bedeutung, fällt der folgende «handelspolitische Irrtum» — der aber wiederum nicht uns, sondern dem amtlichen Zollpolitiker unterlaufen ist. Dieser weist nämlich ganz richtig darauf hin, dass die Einfuhr von Wurstwaren in der Hauptsache Dauerware und bessere Spezialitäten umfasse, also von anderer Zusammensetzung sei als der inländische Massenkonsum an Würsten. Daraus folgert er aber, dass «der Preis unserer allgemein gebräuchlichen Wurstwaren von den Zöllen auf Wurstwaren so gut wie gar nicht berührt» werde. Er glaubt sich deshalb auch für berechtigt, in der folgenden Rechnung den Wurstverbrauch als von jeglicher Zollwirkung (auch von der der annähernd so hohen Vieh- und Fleischzölle!) befreit zu deklarieren. — Weil billigere Wurstwaren derzeit, d. h. bei einem Zoll von 75 Rp. und überdies einer Untersuchungsgebühr von 10 Rp. per kg brutto in geringerem Umfange eingeführt werden als teurere Wurstwaren, glaubt der amtliche Berichterstatter annehmen zu dürfen, für den Wurstverbrauch bestehe irgendeine Preiswirkung des Eingangszolles überhaupt nicht. Mit dieser Art von zollpolitischer Auffassung glauben wir, uns nicht weiter auseinandersetzen zu müssen.

¹⁾ Überflüssig war die Bemerkung im amtlichen Bericht, 1924 sei ein Teil der Einfuhr an Kartoffeln zu Fr. 1 statt Fr. 2 verzollt worden. 1923 haben sie eben alle Fr. 2 bezahlt, denn die Konsumentenrücksichten des Bundesrates erwachten erst 1924. Vorher galt der Tarifzoll von Fr. 2. Ich habe mich auf die Zahlen von 1923 stützen müssen, da im Moment der Abfassung meiner Studie nur die amtliche Publikation für 1923 erschienen war.

Butter

Nicht besser steht es mit der zollpolitischen Auffassung des amtlichen Berichterstatters über die Wirksamkeit des Butterzolles. Es wird zunächst ausgeführt, dass es unrichtig sei, irgendeine Preiswirkung der Milch-, Käse- und Butterzölle auf den Milchproduktenverbrauch anzunehmen, weil wir einen Produktionsüberschuss an Milch im Lande haben und Käse und Kondensmilch exportieren ¹⁾. Eingeräumt müsse allerdings werden, dass der Butterzoll «vielleicht» einen «gewissen» Einfluss habe, da die Einfuhr an Butter nahezu die Hälfte (!) des Inlandkonsums ausmache. In der folgenden Berechnung wird dann willkürlich angenommen, der Butterzoll wirke sich preispolitisch nur etwa zur Hälfte aus. — Die Sachlage ist doch die: Weil es dem schweizerischen Sennen beliebt, Fettkäse zu machen statt Butter, da er auf diesem Wege besser auf seine Rechnung kommt, haben wir eben zu wenig Butter. Nachdem wir deshalb fast die Hälfte unseres Butterbedarfes auf fremden Märkten decken müssen, wird es doch keinem guten Christen irgendwo im Auslande einfallen, einen Teil unseres Butterzolles zu bezahlen, etwa weil ihm der Statistiker nachweist, dass der Schweizer Überfluss an Käse hat, und es wird deshalb auch keinem guten Christen im Inlande einfallen, den Preis billiger anzusetzen als seine ausländische Konkurrenz. Nein, gerade ein Zoll wie der Butterzoll hat unter den obwaltenden Umständen ausschliesslich die Wirkung einer entsprechenden Konsumsteuer auf der ganzen Linie.

Obst

Die Möglichkeit, dass das Ausland den Südfrüchtenzoll ganz oder teilweise selbst trägt, ohne dass die Ware deshalb in der Schweiz höher zu stehen kommt, schliesse ich nicht aus. Das hat aber für das Endresultat unserer ganzen Rechnung sozusagen keine Bedeutung. — Was das Obst anbetrifft, so ist es richtig und von mir übrigens mehrfach betont, dass die einheimische Produktion an gewissen Obstsorten häufig, zumal in guten Jahren, den Inlandbedarf übersteigt. Das Obst aber, das wir aus dem Auslande beziehen, beschlägt andere Verbrauchsgebiete als das, welches wir ausführen. Wir beziehen aus dem Auslande nicht *die* Sorten, an denen wir Überfluss haben, d. h. die geringen Qualitäten, welche wir (Ausfuhr ganz vorwiegend in offenen Wagenladungen: Äpfel und Mostbirnen) nach dem Auslande verkaufen, sondern die Einfuhr entfällt auf Einkeller- und Tafelobst der verschiedensten Sorten, vorwiegend aber auf Steinobst, das uns teilweise fehlt. Die Behauptung, dass die Obstzölle «deshalb» höchstens in ganz anormalen Jahren einen Einfluss auf den Inlandpreis ausüben, ist keinesfalls schlüssig erwiesen. Trotzdem räume ich, wie früher ausgeführt, durchaus ein, dass eine *zeitweilige* Abwälzung des Obstzolles auf das Ausland denkbar ist.

* * *

Nachdem die Einwände gegen meine Darstellung der Zollwirkung auf die Nahrungskosten ins richtige Licht gerückt sind, glaube ich, eine Korrektur an

¹⁾ Nebenbei bemerkt, der Einfluss des Milch- und des Käsezolles auf das Endresultat der Rechnung ist wenig bedeutend.

meinen Ziffern, die, ich wiederhole, nur Annäherungswerte sind, ablehnen zu dürfen. Gestützt auf die Einfuhrwerte des Jahres 1923 habe ich eine Belastung von 10—12 % festgestellt. Der amtliche Bericht errechnet auf Seite 16 für das Jahr 1924, inklusive «umstrittene» Positionen, eine Belastung von 11 %. Auf Grund seiner Erwägungen hinsichtlich der Zollüberwälzung hält sich der amtliche Berichterstatter dann aber für berechtigt, diese Ziffer auf 8 % zu senken, weil er bei den oben genannten Artikeln die Wirkung des Zolles auf den Inlandpreis bestreitet. Mit welchem Erfolg glaube ich nachgewiesen zu haben. Meine Ziffern sind somit keineswegs übersetzt. Es gibt aber noch einige andere triftige Gründe, sie nicht als Maxima, sondern eher als Minima zu betrachten.

Indirekte Zollwirkungen

Diese sind meines Erachtens keineswegs von untergeordneter Bedeutung. Ich habe ihnen nur deshalb nicht schon früher volle Aufmerksamkeit geschenkt, weil die zahlenmässige Erfassung nicht möglich ist, und mich darauf beschränkt, auf gewisse indirekte Wirkungen bei der Milch hinzuweisen. Ich halte nach wie vor eine Rückwirkung der Zölle der animalischen Nahrungsmittel auf die Preise der sonst sozusagen zollfreien Milch durchaus für berechtigt, weil schon ein Vergleich der schweizerischen Milchpreise mit den ausländischen ergibt, dass wir in unserem Milchland merkwürdigerweise die höchsten Preise haben. Dass für diese Rückwirkung allein die Butterzölle verantwortlich seien, habe ich nie behauptet. Im Gegenteil. Meines Erachtens sind hier die Vieh- und Fleischzölle von entscheidender Bedeutung. Beständen nämlich keine Zölle auf Vieh und Fleisch, so würde unsere Landwirtschaft um so mehr Milch produzieren, und der Milchpreis müsste sinken. Beschränkung der Milchproduktion, das war stets die Begründung, welche die landwirtschaftlichen Zollpolitiker ihren Begehren für Einführung und Erhöhung von Vieh- und Fleischzöllen gaben. Es ist auffallend, dass man sich auch an amtlicher Stelle dieser Begründung *dann* nicht mehr erinnern will, wenn die Auswirkung auf den Konsum in Frage steht. Eine indirekte Wirkung auf den Milchpreis ist also nach dem eigenen Urteil der Produzenten von den Zöllen auf Vieh und Fleisch durchaus zu erwarten.

Es gibt noch weitere indirekte Preiswirkungen der Nahrungsmittelzölle. Die Struktur des Tarifs ist nämlich bei massgebenden animalischen Stoffen eine derartige, dass der aus dem Ausland leichter beschaffbare Artikel und das billigere Surrogat stets höher verzollt werden als der schwerer transportierbare, frische Artikel. Das ist beim Fleisch und bei den Fetten der Fall. Fleischwaren, die leichter transportierbar und vor allem von der Seuchenpolizei und den daherigen Sperrern nicht erfasst sind, unterliegen bedeutend höhern Zollansätzen. Beim Gefrierfleisch entfallen auf Fr. 100 Einfuhrwert etwa Fr. 25 und beim Dauerfleisch zirka Fr. 30 an Zöllen ¹⁾. Wer annehmen wollte, diese normalerweise fast prohibitiv hohen Zölle hätten keine oder nur eine geringe Wirkung auf den übrigen

¹⁾ Hier sei noch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass wir die grenztierärztlichen Untersuchungsgebühren in unserer Rechnung über die Zollbelastung nicht eingeschlossen haben, obwohl diese Gebühren recht hoch sind und deshalb genau wie Zölle wirken. Frischfleisch und Fleischwaren werden durch diese Gebühren mit etwa 3—4 % vom Werte belastet.

Fleischmarkt, der vergisst wohl den Markteinfluss unserer Seuchenpolizei. Er vergisst die häufigen Grenzsperrn für Vieh-, und Frischfleisch und die Tatsache, dass diese Produkte zurzeit fortwährend kontingentiert sind. — Ähnlich kann man bei den Fetten eine Abstufung der Zollhöhe nach der leichtern Beschaffbarkeit bzw. Haltbarkeit konstatieren:

Frische Butter	4,6 %	Wertzoll
Gesalzene Butter	7,7 %	»
Rohes Schweineschmalz	12,5 %	»
Margarine	24,7 %	»

Wer zum Surrogat, wer zum billigen Artikel greifen will, steht vor der höheren Zollbarriere. Wer den lagerfähigen, leichter transportierbaren ausländischen Artikel kaufen will, wer das bewilligungsfreie und ungesperrte Fleisch importieren will, muss das Doppelte und Dreifache an Zoll bezahlen. Es ist somit durchaus wahrscheinlich, dass diese höhern Zölle für Dauerware und Surrogate die Inlandsmärkte von Fleisch und Fetten weit stärker beeinflussen als die niedrigeren Zölle auf Frischware und unverarbeiteten genuinen Stoffen — ein Grund mehr, die Höhe der Belastung des Verbrauchs durch die Zölle nicht allzu leicht zu nehmen.

* * *

Auf die in der Tabelle II durchgeführte und auf Seite 20 des Berichtes kommentierte Rechnung im einzelnen einzugehen, kann sich nach dem schon Erörterten erübrigen. Sie krankt einmal an der erwähnten irrigen Annahme, der Mehlzoll sei wirkungslos auf den Inlandbrotpreis¹⁾. Auch beim Fleisch wird irrigerweise angenommen, dass der Rohstoffzoll d. h. der Viehzoll und nicht der Fleischzoll für die Auswirkung auf den Konsum massgebend sei. Die Preisschutzmarge des Metzgers wird also ausser acht gelassen. Zu dieser Annahme würde nur der Nachweis berechtigen, dass die betreffenden gewerblichen Schutzzölle überhaupt nicht wirken bzw. dass sie bei der Einfuhr im allgemeinen vom Ausland getragen werden. Ganz fehlerhaft aber wird die Rechnung dadurch, dass die unbequemen, sogenannten «umstrittenen» Positionen Gemüse, Wurstwaren, Früchte und ferner die Positionen Konfitüren und Suppenartikel einfach aus der Rechnung weggelassen werden. Der Berichterstatter bemerkt, diese Artikel machen zusammen einen Siebentel (richtigerweise 15%) des Verbrauches aus, vergisst aber beizufügen, dass dieses Siebentel eine mehr als doppelt so hohe Zollbelastung aufweist, als die übrigen $\frac{6}{7}$. Die Annahme, dass dieser Umstand das Endergebnis «nicht entscheidend beeinflussen könne», ist etwas weitherzig, eine Weitherzigkeit, die der amtliche Berichterstatter allerdings nur da aufzubringen vermag, wo die Zahlen zu seinen Gunsten zu sprechen haben.

* * *

Wir kommen zum Schlusse unserer Ausführungen und halten uns für berechtigt, abschliessend festzustellen, dass der bundesrätliche Bericht in der Frage

¹⁾ Unlogischerweise wird aber im Gegensatz zum Brot beim Mehl selbst eine volle Auswirkung des Mehlszolles auf den Inlandpreis angenommen.

der Konsumbelastung wenig Neues zur Diskussion beiträgt, dass er aber da, wo er lediglich kritisch ist und unsere Anschauungen in der Überwälzungsfrage als irrig ablehnt, seinerseits in Irrtümern über die Zolleinwirkungen befangen ist. Eine indirekte Zollwirkung auf die Preise will der amtliche Bericht zudem gar nicht kennen. Man kann sich des Eindruckes nicht erwehren, dass es dem amtlichen Berichterstatler, der in der Überwälzungsfrage annähernd auf dem gleichen Boden steht wie die interessierten Produzenten, weniger darum zu tun war, unbeirrt von der Parteien Gunst oder Ungunst Licht in die Materie hineinzutragen, sondern lediglich darum, eine als Kritik der offiziellen Zollpolitik empfundene private Darlegung möglichst abzuschwächen. Die etwas apodiktische Art in der das geschieht, erhöht diesen Eindruck nur. *Roma locuta . . .* Sachlich ist durch derartiges Bemühen leider stets wenig gewonnen. Damit die Öffentlichkeit zu einem wirtschaftspolitisch unbeeinflussten Urteil kommt, schiene es mir dringend erwünscht, dass ein Kollegium unabhängiger Wirtschaftswissenschaftler den ganzen Fragenkomplex prüft. Es bestätigt sich eben, dass Regierungen in Zollfragen Partei sind und es zusehends werden.
